

# **IL CANTONE E I SUOI COMUNI**

## **L'ESIGENZA DI CAMBIARE**

### **LA NUOVA LEGGE SULLE AGGREGAZIONI COORDINATE TRA I COMUNI**

### **LA NUOVA LEGGE SULLA PEREQUAZIONE FINANZIARIA INTERCOMUNALE**

*“È vivo il bisogno e profondamente sentito da parte dei centri di estendere il troppo angusto territorio oramai insufficiente al razionale impianto di pubblici servigi; ma non è meno sentita la necessità, da parte di Comuni e frazioni di Comuni delle nostre campagne di raggruppare le loro membra disperse e costituirle in un organismo più forte e vitale capace di fronteggiare con successo le scabrose esigenze della vita (...) Certo nel nostro paese occorre reagire oramai contro l'eccessivo spirito misoneista che si manifesta specie nel campo delle amministrazioni comunali, in certe località le quali, mentre ripetono in gran parte dal centro limitrofo il loro sviluppo, la loro floridezza presente, si trincerano poi dietro considerazioni di serafica rigidità, per non avere contatto di sorta col vicino. Quando invece, le forze riunite di questi enti farebbero la fortuna avvenire e l'utile di tutto il paese”(\*)*

(\*) Rapporto della Commissione d'esame del progetto di Legge sulla costituzione di nuovi Comuni,

26 giugno 1906, in: Verballi del Gran Consiglio, sessione ordinaria 1906, pp. 746-755

# **IL CANTONE E I SUOI COMUNI**

L'ESIGENZA DI CAMBIARE

## **LA NUOVA LEGGE SULLE AGGREGAZIONI COORDINATE TRA I COMUNI**

## **LA NUOVA LEGGE SULLA PEREQUAZIONE FINANZIARIA INTERCOMUNALE**

**Dipartimento delle Istituzioni, Sezione Enti locali**

**Documento allestito da:**

lic. jur. Mauro De Lorenzi  
Capo Sezione Enti locali

lic. oec. Pierre Spocci  
Capo Ufficio gestione finanziaria SEL

lic. rer. pol. Massimo Demenga  
Ispettore SEL

lic. oec. John Derighetti  
Ispettore SEL

lic. oec. Daniela Baroni  
ricercatrice presso l'Istituto  
ricerche economiche (IRE)  
Lugano

**hanno collaborato:**

avv. Carla Biasca  
Capo Ufficio amministrativo SEL

lic. rer. pol. Corrado Bianda  
Economista SEL

## **Ridurre il numero dei Comuni del Cantone:**

### **un'urgenza (più che) secolare**

Il 7 marzo 1995 il Gran Consiglio ticinese accoglieva all'unanimità l'iniziativa parlamentare presentata il 4 ottobre 1993 dall'on. Argante Righetti e confirmatari per l'emanazione di una Legge sulle fusioni coordinate dei Comuni, seguendo così le conclusioni elaborate dalla Commissione della legislazione.

L'iniziativa fa esplicito riferimento ai Comuni strutturalmente insufficienti, indicando che *“una ragionevole politica di fusione è indispensabile per porre rimedio alla insoddisfacente situazione di parecchi comuni che, avendo un ridottissimo numero di abitanti, non sono, malgrado l'impegno civico di singole persone, in condizione di svolgere i crescenti compiti assegnati ai Comuni, mancando le premesse e gli strumenti dell'autonomia comunale”*.

Non è certo la prima volta che gli osservatori della vita istituzionale del nostro Cantone - a cominciare dal Parlamento e dal Governo - esprimono considerazioni (val la pena di sottolineare che si tratta di *constatazioni* e non di *rimproveri* e tanto meno di *accuse*) di questo tipo. Infatti, è praticamente dalla nascita del Cantone Ticino che, con ciclica regolarità protrattasi fino ai giorni nostri vengono formulate osservazioni relative all'eccessiva frammentazione istituzionale del territorio cantonale, la dichiarazione della Commissione del Gran Consiglio risalente al 1906, citata in ingresso, ne è un concreto indicatore.

Ripercorrendone alcune altre non si può non notare la costante convergenza dei contenuti, a fronte del quale l'unico cambiamento percettibile sembra esser quello dell'uso della lingua:

### **Stefano Franscini (1838)**

*“Un numero di 93 comuni con meno di 50 fuochi o famiglie, offre un risultato assai mal soddisfacente, circa un terzo dei Comuni scarsissimi di popolazione. Ci ha 18 di quelli con meno di 20 famiglie, e ce n'ha una trentina in condizione poco men trista, vale a dire di 20 a 30 fuochi. L'aggregare siffatte effimere comunità dovrebbe essere in generale tanto più agevole ad operarsi (...), in quanto che d'ordinario è il caso di terriciuole assai prossime ad altre. Forse sopra quasi 100 comuni estremamente piccoli non ce ne ha dieci o quindici che si trovino a una troppo notevole distanza da altri sicché non possano aggregarsi con di gran lunga meno inconvenienti de que' che si verificano attualmente”*.

Stefano Franscini, La Svizzera Italiana, volume II, riedizione BSI Lugano, 1973, p.354

È interessante aggiornare la visione del Franscini al 1990:

*Un numero di 49 Comuni, con meno di 50 fuochi o famiglie, offre un risultato assai mal soddisfacente, circa un quinto dei Comuni scarsissimi di popolazione. Ci ha 3 di quelli con meno di 20 famiglie, e ce n'ha 25 in condizione poco men trista, vale a dire di 20 a 30 fuochi.*

Si consideri che nel frattempo la popolazione ticinese è triplicata; a rigor di logica anche le soglie andrebbero portate rispettivamente a 150, 60 e 60-90, ciò che darebbe: un numero di 107 Comuni con meno di 150 fuochi, ossia oltre il 40% dei Comuni. Di questi 54 contano meno di 60 famiglie e altri 18 tra 60 e 90.

### **Consiglio di Stato, maggio 1906**

*“La proposta (...) relativa alla formazione di nuovi Comuni, ha attirato tutta la nostra attenzione in vista specialmente dell'attualità o, diremo meglio, dell'urgenza che un tale problema presenta per il nostro Cantone. (...) E' necessario concentrare gli attuali nostri organismi comunali, stanteché l'esperienza ci dimostra che i Comuni più popolati e più vasti di territorio sono i più idonei a compiere tutti gli obblighi loro imposti dalla Legge”.*

*Consiglio di Stato, messaggio n. 101 accompagnante il progetto di Legge sulla formazione di nuovi Comuni, 15 maggio 1906 (Verballi del Gran Consiglio, sessione ordinaria primaverile 1906, pp. 739-746)*

### **Antonio Galli (1937)**

*“Il difetto grave delle amministrazioni locali ticinesi consiste nella pochezza di popolazione, e conseguentemente di risorse, delle singole agglomerazioni comunali. Vi sono nel Cantone, comunelli con 50, 100, al massimo 200 abitanti che non riescono più a far fronte alle esigenze di un moderno organismo municipale (...) Le responsabilità e il lavoro delle amministrazioni municipali si sono grandemente aggravati, negli ultimi anni, ed accennano, nel difficile periodo di crisi economica in cui viviamo, ad aggravarsi ancor più (...) La concentrazione dei Comuni e quella delle parrocchie costituiscono delle necessità, per il nostro Cantone, di una incontestabile evidenza.”*

*Antonio Galli, Notizie sul Cantone Ticino, volume I, Bellinzona, Istituto editoriale ticinese, 1937, pp. 396-397.*

## **Gran Consiglio, Commissione speciale Costituzione e diritti politici (1997)**

“Il problema della fusione dei Comuni costituisce pertanto una questione centrale in vista di affidare ai Comuni ticinesi un ruolo non solo idealmente ma effettivamente autonomo.”

Rapporto 9 giugno 1997 (pag 16) sul messaggio 20 dicembre 1994 concernente il progetto di revisione totale della Costituzione ticinese

L'importanza della questione è strettamente legata al ruolo fondamentale che il Comune ha nel funzionamento dello Stato federale, ciò è stato ribadito in occasione della revisione totale della Costituzione del Cantone Ticino che dedica oggi cinque articoli al Comune “affrancando” quest'ultimo da una visione di subordinazione ancorata nella Costituzione del 1830, allorquando maggiore rilievo istituzionale aveva il Patriziato. La Costituzione, al proprio art. 16, integra oggi la garanzia dell'esistenza del Comune, riferita ovviamente all'istituto comunale, e ne ribadisce formalmente l'autonomia.

Nel dar seguito al mandato parlamentare si ritiene sia tempo di presentare una proposta legislativa veramente innovativa che permetta ai Comuni ticinesi di adempiere con efficacia il ruolo che essi devono **poter ma anche saper** assumere nel funzionamento del nostro Stato federale. Un presupposto fondamentale per adempiere a questo difficile e delicato compito è stato quello di poter fornire al paese una lettura della situazione dei nostri Comuni basata su dati oggettivi descrittivi della situazione amministrativa, della dotazione di servizi e delle risorse finanziarie che permettano di giudicare con cognizione di causa della funzionalità del singolo Ente in rapporto alla sua collocazione regionale, alle relazioni con gli altri Comuni ed agli importanti compiti che la società esige siano svolti dall'Autorità locale.

Il rapporto e la proposta di Legge sulle aggregazioni sono finalizzati al conseguimento di questo obiettivo, l'analisi contenuta nei primi due capitoli deve permettere al lettore di assimilare le componenti fondamentali di questo grande problema. Il terzo capitolo presenta gli strumenti normativi per attuare la politica di aggregazione.

Questo documento ribadisce che una seria politica di riorganizzazione istituzionale del Cantone è strettamente legata alla revisione degli attuali

meccanismi della perequazione intercomunale, analoga considerazione è espressa dal Consiglio di Stato nella scheda 8 contenuta nel primo e nel secondo aggiornamento delle linee direttive e del piano finanziario 1996-1999. Il capitolo IV presenta di conseguenza la proposta di nuova Legge sulla perequazione compensazione intercomunale.

Il dotarsi di nuovi strumenti normativi in questi importanti settori dell'attività dello Stato costituisce oggi un presupposto fondamentale per rendere possibile un vero processo di modernizzazione del Cantone e per affrontare con efficacia il riesame della ripartizione delle competenze tra il Cantone ed i Comuni.

L'auspicio è che l'approccio a queste pagine da parte degli addetti ai lavori, ma anche, se non soprattutto da parte del singolo cittadino, non sia falsata da condizionamenti di emotività e dai soliti luoghi comuni, ma possa portare il maggior numero di persone a prendere coscienza di un problema reale che interessa tutti e che deve essere risolto.

gennaio 1998

# ***INDICE GENERALE***

## **Capitolo I.**

### **La necessità di modernizzare il Comune ticinese**

1. La fusione: un problema europeo
2. La crisi finanziaria dei Comuni ticinesi

## **Capitolo II**

### **La ricerca di una soluzione: 245 Comuni alla Lente:**

1. Il quadro di riferimento
2. Le componenti dell'odierna realtà comunale ticinese
3. Verso quale Comune?
4. Da 245 a 86: un possibile scenario per una politica cantonale di aggregazioni

## **Capitolo III**

### **La proposta**

La nuova Legge per le aggregazioni tra i Comuni.

## **Capitolo IV**

La nuova legge sulla perequazione finanziaria intercomunale

# CAPITOLO 1

## LA NECESSITÀ DI MODERNIZZARE IL COMUNE TICINESE

Consiglio di Stato (1973 con riferimento a dichiarazioni fatte dal Governo nel corso del 1943)

*“ si pensi alle recenti misure legislative federali e cantonali (...) che impongono ai Comuni nuove e aggravate competenze ed oneri finanziari e che presuppongono l'esistenza di comunità locali organizzate almeno dal profilo amministrativo e discretamente capaci dal lato finanziario affinché l'indispensabile aiuto dello Stato non risulti, alla fin fine, dispersivo e pertanto dequalificato per non dire inutile (...) Urge quindi ridare al Comune una propria dimensione realmente autonoma”*

Messaggio del Consiglio di Stato al Gran Consiglio concernente la Legge sugli aiuti finanziari per le fusioni coordinate di Comuni dell'11 aprile 1973, in: Verbali del Gran Consiglio, sessione ordinaria autunnale 1974, pp. 714-715.

## **Introduzione**

Questo capitolo, diviso in due parti, dimostra nella prima la dimensione europea del tema fusioni, pure vi sono trattati i principali aspetti teorici del problema nel tentativo di svincolare quest'ultimo dai ragionamenti emozionali che da sempre lo contraddistinguono. Particolare attenzione è dedicata anche agli aspetti storici relativi alla nascita del Comune ticinese, si ritiene che attraverso una migliore, anche se forzatamente sommaria, conoscenza delle radici istituzionali del Comune moderno si possa meglio comprendere la natura del legame che lo deve unire al cittadino.

L'esposizione è basata sulla risposta a tre domande fondamentali.

La seconda parte tratta invece della delicata situazione finanziaria dei Comuni con particolare riferimento al debito pubblico.

### ***Indice***

#### ***1. La fusione: un problema europeo***

*1.1. Questione 1  
Perché cambiare?*

*1.2. Questione 2  
La collaborazione intercomunale*

*1.3. Questione 3  
Perché la fusione non è popolare nel Cantone Ticino?*

#### ***2. Finanze comunali, una realtà preoccupante***

*2.1. Una crisi generale*

*2.2. L'indebitamento dei Comuni ticinesi: cause, conseguenze, rimedi.*

*2.3. Finanze comunali di ieri, di oggi e di domani*

# 1 LA FUSIONE: UN PROBLEMA EUROPEO

1.1.

## QUESTIONE 1 PERCHÉ CAMBIARE?

**Uno Stato moderno e democratico deve essere composto da Comuni moderni e efficaci**

L'autonomia comunale è al centro delle preoccupazioni riguardanti l'organizzazione dello Stato moderno. L'alternanza tra processi di centralizzazione e di decentralizzazione è alla base dello sviluppo degli Stati e delle Comunità internazionali. Questa alternanza è possibile appunto grazie all'esistenza dei Comuni.

Vanno pure considerate le garanzie che l'esistenza stessa del potere locale presenta dal profilo di un rispetto accresciuto dei diritti dell'uomo sia per quanto riguarda l'applicazione vera e propria della democrazia che per quanto riguarda il rapporto tra l'apparato dello Stato e il cittadino.

È arcinoto che nell'ultimo secolo il Comune è diventato il nucleo produttivo di servizi pubblici più complessi ed onerosi affidatagli dalla collettività, ciò comporta l'esigenza di adattarlo sempre a questi nuovi bisogni rendendolo più efficace e quindi più economico. Questo principio trova scarsa applicazione nel Cantone Ticino.

Tenendo conto dei profondi mutamenti perennemente in corso nella società civile occorre considerare il fatto che il futuro potrebbe vedere l'uomo essere prima consumatore che cittadino ed attendersi dalle Autorità comunali che queste gli mettano a disposizione servizi che egli utilizzerà in veste di cliente. Specialmente in contesti urbani divengono bisogni primari il creare zone commerciali animate, l'assicurare la giusta fluidità del traffico veicolare, la realizzazione di aree di parcheggio, la creazione di zone di sport o di svago, il mantenimento della tranquillità pubblica. Che dire inoltre dei crescenti problemi posti dall'integrazione degli stranieri, dai bisogni dei

giovani e degli anziani per non dire delle inevitabili ripercussioni ingenerate a livello di compiti di polizia dalla libera circolazione delle persone a livello europeo.

È assurdo pensare di sfuggire alla sfida forzata del futuro mantenendo immutate strutture che fanno parte dell'eredità storica della società moderna, ignorando l'incapacità di moltissimi Comuni di far fronte all'evoluzione del costo e della complessità dei servizi.

È pericoloso pensare che solo ricorrendo alla collaborazione intercomunale si possa porre rimedio alle inefficienze dei Comuni, dimenticando le sue innegabili controindicazioni rispetto ai meccanismi democratici che devono sovrintendere alla gestione della cosa pubblica.

Se è vero che in svizzera abbiamo molta democrazia è bene prendere atto del fatto che in troppe cellule locali questa funziona male, segnatamente dal profilo della partecipazione, e meglio del coinvolgimento del cittadino che appare troppo spesso solo formale (di facciata) che reale. Che dire di certe Assemblee comunali chiamate a votare opere del costo di centinaia di migliaia di franchi alla presenza di 8/10 cittadini attivi?

È ora di ammettere che le divisioni locali sono un ostacolo al buon funzionamento dei servizi pubblici e all'elaborazione di strategie di sviluppo coordinate nell'interesse di tutta la popolazione.

È dunque la capacità di una collettività locale di essere veramente un Comune, di soddisfarne i requisiti istituzionali, ad essere posta in discussione.

Occorre dunque senza indugio creare una convergenza attorno ad una strategia politica finalizzata a mantenere vitale la cellula comunale come:

- **forza da contrapporre al potere centrale**
- **cellula attiva del sistema democratico nazionale**

Ciò impone di concepire ed attuare la strategia del cambiamento postulata dalla scheda no. 8 del primo e del secondo aggiornamento della Linee direttive e piano finanziario 1996-1999.

Un cambiamento che veda il Comune saper ricevere competenze decisionali qualificanti che rendano reale i concetti di autonomia e democrazia locale, evitando processi parziali e/o scoordinati di

decentralizzazione sovente finalizzati solamente a sgravare l'Ente superiore oberato.

Una competenza dunque comprensiva di piena responsabilità decisionale e non del solo lavoro e che sia vera espressione di decentralizzazione e dunque di democrazia locale.

La tendenza alla decentralizzazione del potere è un fenomeno europeo, la carta sulle autonomie locali elaborata dal Consiglio d'Europa, per la quale il nostro Cantone ha espresso preavviso favorevole alla ratifica da parte della Confederazione, ne è l'espressione migliore. Tutte le Nazioni moderne sono state e sono confrontate con opzioni operative similari, nella ricerca di maggiore funzionalità nell'azione del Comune. 4 sono le vie ordinariamente percorse in questo processo istituzionale:

- **le fusioni**
- **la collaborazione intercomunale**
- **l'incremento delle politiche di aiuto finanziario**
- **la corretta ripartizione delle competenze tra i vari livelli istituzionali**

*Il fattore chiave di una vera, moderna ed efficace politica di promozione della decentralizzazione delle competenze e della rivitalizzazione dei processi democratici propri dell'Ente locale resta quello della creazione del Comune funzionale. Il denominatore comune di questo processo è **la ricerca della dimensione ottimale del Comune.***

### Dimensione e qualità del servizio pubblico

Studi eseguiti a livello di Consiglio d'Europa hanno in particolare valutato il rapporto tra la dimensione del Comune e l'efficacia dei servizi pubblici, concetto comprensivo dell'esame del rapporto costo prestazione di questi ultimi. Si è in tale ambito valutata la capacità amministrativa dei Comuni, vale a dire la "capacité des Communes à assumer leurs fonctions, une commune disposant de cette capacité étant définie comme une commune capable d'assurer sa mission, et partant, de faire face à ses responsabilités officielles, résoudre les problèmes et répondre aux besoins locaux" (Communes et régions d'Europe n. 56: La taille des communes, l'efficacité et la participation des citoyens - Les éditions du Conseil d'Europe, 1995).

Le conclusioni a cui giunge uno studio olandese (Università di Leyde / Università di Amsterdam: *De bestuurskracht van kleine gemeenten* - Derksen, van der Drift, Giebels, Terbrack, Meppel 1987) rendono peraltro attenti sul fatto che la capacità amministrativa di un Comune è condizionata non solamente dalla sua taglia ma anche e soprattutto da tre fattori: la sua situazione geografica, il suo statuto (polo o altro) e la presenza nell'area limitrofa di uno o più centri che ne condizionano la struttura interna e il funzionamento. La taglia influisce peraltro marcatamente sull'efficacia di servizi come la socialità, l'ordine pubblico.

È stato accertato che a livello europeo esistono marcate differenze per quanto concerne la taglia dei Comuni, si passa dalla superficie media di 4.3 kmq di Malta ai 1'437 Kmq della Svezia, e da una popolazione media per Comune di 1'580 abitanti in Francia, ai 118'440 della Gran Bretagna. Si rileva anche come in Francia, Germania e Italia dove la maggioranza dei Comuni hanno meno di 5'000 abitanti si trova il maggior numero di grandi centri (popolazione oltre i 100'000 abitanti). Uno studio norvegese ha evidenziato come Comuni sopra i 5'000 abitanti hanno relativamente più possibilità di sfruttare redditi di economia di scala in servizi come : amministrazione, insegnamento primario, sanità, concludendo nel senso che per certi servizi il livello di popolazione può essere un buon criterio per valutare il rapporto costo prestazione del medesimo, considerando però che per determinati servizi incidono altre variabili come la densità della popolazione, le fasce di età ,come pure le modalità organizzative e le tecniche di produzione utilizzate nella prestazione del pubblico servizio.

Qui di seguito si elencano i dati nazionali relativi alla taglia minima necessaria per assicurare una prestazione di servizio economicamente sopportabile (Consiglio d'Europa: op. cit. pag. 32 e 33).

<i>Danimarca</i>	<i>5/6'000 abitanti;</i>
<i>Germania</i>	<i>a dipendenza dei Länder e dalla presenza di una giurisdizione di un'autorità superiore: 1/2/8'000 abitanti;</i>
<i>Italia</i>	<i>una completa prestazione di servizi pubblici si localizza nei Comuni con più di 20'000 abitanti;</i>
<i>Olanda</i>	<i>6/7'000 abitanti;</i>
<i>Svezia</i>	<i>8'000 abitanti.</i>

Una conclusione importante di questi studi è che se non è facile affermare e dimostrare che la taglia è un parametro certo per giudicare il rapporto costi- efficacia dei servizi, è stato comunque dimostrato che nel Comune grande in ogni caso la qualità del servizio non diminuisce.

Quel che invece è certo è che esiste una soglia al di qua della quale le collettività locali indipendenti non sono in grado di gestire efficacemente dei servizi complessi, questa soglia può variare a dipendenza del servizio.

### Piccolo e democratico?

Un capitolo importante delle valutazioni eseguite toccava il rapporto tra la dimensione del Comune e l'efficacia democratica. Gli studi non hanno confermato il solito dogma secondo il quale il grado di democraticità è inversamente proporzionale alla taglia del Comune. Molte fusioni hanno rivitalizzato la vita democratica. Si è in molti casi notato come il grande centro possa sviluppare procedure di coinvolgimento più efficaci, a questo proposito va citato l'esempio degli Stati Uniti che permettono la creazione di cosiddette "task forces" a livello comunale, vale a dire una istituzione ad hoc composta da personale del Comune e da cittadini costituita per gestire un problema concreto di carattere culturale, sociale (droga, integrazione degli anziani ecc). Queste task forces non sono equiparabili a semplici commissioni consultive in quanto dispongono di sufficiente autorità e sono dotate di potere decisionale (*Istituto di federalismo, Friburgo: L'avenir de l'autonomie communale à l'aube du troisième millénaire pag 7*).

In relazione al fattore democratico sono ancora meritevoli di citazione, dato il grande processo di aggregazione tra i Comuni realizzato in Inghilterra (cfr. tabella pag. 14), le argomentazioni di G.B. Smith (*Decentralization* - London: Allen and Unwin 1985) e K. Newton (*Is small Really So Beautiful? Is Big Really So Ugly?* Political studies 1982) cui fa riferimento il citato rapporto del Consiglio d'Europa:

Smith fa valere una tesi secondo la quale le collettività locali di grandi dimensioni offrono probabilmente maggiori possibilità di partecipazione; che le collettività modeste tendono a essere oligarchiche e condizionate dal conformismo locale, come pure "leggere" nello spendere. Un sistema di collettività locali di piccola taglia rischia secondo Smith di perpetuare se non di accrescere le disparità nella ripartizione delle risorse pubbliche e tra gli stessi Comuni. Aggiunge inoltre che le collettività locali più importanti - perché queste sono finanziariamente e politicamente più forti - resistono meglio alle ingerenze del potere centrale, con conseguente giovamento per la vita democratica locale.

A queste considerazioni Newton aggiunge che con l'accrescersi della dimensione del Comune vengono a prodursi ulteriori vantaggi quali una migliore comunicazione - radio, televisione, giornali, un più forte ruolo dei partiti e una presenza accresciuta dei gruppi di pressione, tutti elementi che concorrono a migliorare la partecipazione del cittadino alla vita pubblica.

### Un problema che va oltre i confini del singolo Comune

*Il tema del sottodimensionamento dell'Ente locale e la conseguente inefficienza dal profilo della produzione di servizio non è un problema che riguarda la sola collettività locale ma coinvolge tutto l'assetto istituzionale di uno Stato, di una Regione o di un Cantone in quanto, di riflesso, l'Amministrazione centrale è chiamata a fornire supporti tecnici amministrativi e soprattutto finanziari. Per questo occorre affrontare il processo di naturale modernizzazione della collettività locale, una questione questa che gli Stati della moderna Europa considerano di primaria importanza.*

Una considerazione importante è quella che **certi servizi pubblici assicurati dall'amministrazione locale possono essere considerati come facenti parte dei diritti fondamentali del cittadino**, pensiamo ad esempio alla scolarità, agli anziani ed agli ospedali. "Autorizzare" l'Amministrazione locale a non assumere direttamente il servizio può non esser tollerabile per lo Stato in quanto questa abdica al proprio ruolo di garante di una democratica decentralizzazione del potere decisionale a garanzia della partecipazione del cittadino al processo di gestione della cosa pubblica.

Nei paesi industrializzati la modernizzazione delle collettività locali è stata una componente primaria della modernizzazione dello Stato. Questa tendenza è particolarmente accentuata nel Nord Europa che ha attuato i più importanti processi di fusione tra Comuni. Gli Stati del Nord sembrano infatti considerare la collettività locale come un'istituzione prestataria di servizi mentre il Sud predilige una concezione politica o rappresentativa. Un rimarco importante è che gli Stati del Sud sono Stati **centralizzatori** di competenza. La tabella seguente indica i processi di fusione realizzati in Europa dal 1950.

## NUMERO DEI COMUNI NEL 1950 E 1992

<b>PAESE</b>	<b>1950</b>	<b>1992</b>	<b>evoluzione</b>
<b>Austria</b>	3999	2301	-1698 (-42%)
<b>Belgio</b>	2669	(1991) 589	-2080 (-78%)
<b>Bulgaria</b>	(1949) 2178	(1991) 255	-1932 (-8%)
<b>Repubblica Ceca</b>	11051	(1991) 6196	-4855 (-44%)
<b>Danimarca</b>	1387	275	-1112 (-80%)
<b>Finlandia</b>	547	460	-87 (-16%)
<b>Francia</b>	(1945) 38814	(1990) 36763	-2051 (-5%)
<b>Germania</b>	24272	8077	-16195 (-67%)
<b>Grecia</b>	5959	5922	-3783 (-0.6%)
<b>Ungheria</b>		3109	
<b>Islanda</b>	229	197	-32 (-14%)
<b>Italia</b>	7781	8100	+319 (+4%)
<b>Lussemburgo</b>	127	118	-9 (-7%)
<b>Malta</b>		67	
<b>Paesi Bassi</b>	1015	647	-368 (-36%)
<b>Norvegia</b>	744	439	-305 (-41%)
<b>Polonia</b>		2459	
<b>Portogallo</b>	303	305	+2 (+0.7%)
<b>Slovacchia</b>		2476	
<b>Spagna</b>	9214	8082	-1132 (-12%)
<b>Svezia</b>	2281	286	-1995 (-87%)
<b>Svizzera</b>	3097	3021	-76 (-2.5%)
<b>Turchia</b>		2378	
<b>Regno Unito</b>	2028	484	-1544 (-76%)

*Alla dimensione oggettivamente insufficiente del Comune si contrappongono alle nostre latitudini rigidi vincoli istituzionali che impediscono l'adeguamento del Comune ai nuovi compiti ed alle nuove realtà cantonali, nazionali e sovranazionali. Ciò comporta un effetto degenerante attraverso lo sviluppo di forme di collaborazione intercomunale per loro vocazione accentratrici di competenze comunali e inefficaci dal profilo della democraticità nei processi elettivi e decisionali. Il sottodimensionamento del Comune è il migliore veicolo per la progressiva perdita di competenze decisionali, per evitarlo occorre modernizzare l'ente locale attraverso processi di riorganizzazione istituzionale che gli permettano di conseguire una dimensione corretta a garanzia di funzionalità e di contenimento dei costi di produzione.*

E' utile in questa sede marcare la dimensione internazionale del problema ricordando che a livello europeo una maggioranza di nazioni hanno ridotto il numero dei Comuni nel corso degli anni 60/70. Gli anni 80 hanno invece visto rafforzare i mezzi di supporto tecnico all'attività degli enti locali, quali la privatizzazione o la creazione di Enti intermedi. In generale le fusioni sono state attuate seguendo procedure autoritarie data l'assenza di iniziative per fusioni volontarie.

Le tabelle seguenti informano sulla dimensione del Comune nel contesto Europeo.

## Grandezza dei comuni (in funzione della popolazione) - situazione attuale (1990)

Paese	Numero totale dei comuni	Numero dei comuni in funzione del numero di abitanti (in percentuale del totale)									
		Meno di 1000		da 1001 a 5000		da 5001 a 10000		da 10001 a 100000		più di 100000	
Austria	2'333	602	(25.8%)	1'532	(65.7%)	130	(5.6%)	64	(2.7%)	5	(0.2%)
Belgio	589	1	(0.2%)	101	(17.1%)	171	(29.0%)	308	(52.3%)	8	(1.4%)
Bulgaria	255	0	(0.0%)	21	(8.2%)	56	(21.9%)	162	(63.6%)	16	(6.3%)
Repubblica Ceca (1.1.91)	6'196	4'947	(79.8%)	986	(15.9%)	130	(2.1%)	127	(2.1%)	6	(0.1%)
Danimarca	275	0	(0.0%)	19	(7.0%)	121	(44.0%)	131	(47.6%)	4	(1.4%)
Finlandia	455	22	(4.9%)	203	(44.6%)	120	(26.3%)	104	(22.9%)	6	(1.3%)
Francia	36'551	28'183	(77.1%)	6'629	(18.1%)	898	(2.5%)	805	(2.2%)	36	(0.1%)
Germania	16'061	8'602	(53.6%)	4'884	(30.4%)	1'144	(7.1%)	1'347	(8.4%)	84	(0.5%)
Grecia	5'922	4'704	(79.4%)	1'021	(17.3%)	74	(1.3%)	115	(1.9%)	8	(0.1%)
Ungheria	3'109	1'688	(54.3%)	1'152	(37.1%)	130	(4.2%)	129	(4.1%)	10	(0.3%)
Islanda	197	164	(83.3%)	26	(13.2%)	3	(1.5%)	3	(1.5%)	1	(0.5%)
Italia	8'101	1'942	(23.9%)	3'974	(49.0%)	1'150	(14.2%)	984	(12.2%)	51	(0.7%)
Lussemburgo	118	60	(51.0%)	48	(41.0%)	6	(5.0%)	4	(3.0%)		
Malta	67	7	(11.0%)	30	(45.0%)	19	(28.0%)	11	(16.0%)		
Paesi Bassi	647	1	(0.2%)	71	(11.0%)	179	(27.6%)	378	(58.4%)	18	(2.8%)
Norvegia	439	17	(3.9%)	230	(52.4%)	94	(21.4%)	95	(21.6%)	3	(0.7%)
Pologna	2'465	0	(0.0%)	684	(27.7%)	1'165	(47.3%)	573	(23.3%)	43	(1.7%)
Portogallo	305	1	(0.3%)	25	(8.2%)	76	(25.0%)	180	(59.0%)	23	(7.5%)
Slovacchia	2'746	1'859	(67.7%)	765	(27.9%)	50	(1.8%)	70	(2.5%)	2	(0.1%)
Spagna	8'056	4'902	(60.6%)	2'070	(25.6%)	519	(6.4%)	540	(6.7%)	55	(0.7%)
Svezia	286	0	(0.0%)	9	(3.1%)	55	(19.2%)	211	(73.8%)	11	(3.9%)
Svizzera	3'021	1'799	(59.5%)	953	(31.5%)	159	(5.3%)	105	(3.5%)	5	(0.2%)
Turchia	2'378	2	(0.1%)	1'886			(79.3%)	409	(17.2%)	81	(3.4%)
Regno Unito	484										

## Grandezza dei comuni: superficie, popolazione e densità demografica media

Paese	Superficie totale km2	Superficie media dei comuni km2	Popolazione totale 1990	Popolazione media per comune	Densità demografica media per km2
Austria	83'857.00	40.00	7'660'300	3'340	84
Belgio	30'518.00	52.00	9'947'800	16'960	327
Bulgaria	110'911.50	432.00	8'992'300	35'000	81
Repubblica Ceca	78'864.00	13.00		13'730	105
Danimarca	43'093.00	157.00	5'135'200	18'760	120
Finlandia	338'145.00	669.00	4'954'400	10'870	16
Francia	551'602.00	15.00	56'577'000	1'580	106
Germania	357'041.00	176.00	79'112'800	4'925	211
Grecia	131'957.00	21.00	10'057'300	1'700	76
Ungheria	93'033.00	30.00	10'374'800	3'340	112
Islanda	102'950.00	523.00	253'800	1'330	3
Italia	301'277.00	37.00	57'576'400	7'130	193
Lussemburgo	2'586.36	22.00	379'300	3'210	146
Malta	316.00	4.30	352'400	5'425	1'250
Paesi Bassi	41'864.00	53.00	14'892'500	23'200	442
Norvegia	386'963.00	881.00	4'233'100	9'000	10
Pologna	312'683.00	127.00	38'038'400	15'560	122
Portogallo	92'072.00	301.00	9'878'200	32'300	107
Slovacchia	49'036.00	17.00		1'850	108
Spagna	504'782.00	62.00	38'924'500	4'930	79
Svezia	449'964.00	1'437.00	8'527'000	30'040	21
Svizzera	41'293.20	14.00	6'673'900	2'210	162
Turchia	779'452.00	328.00	55'494'200	23'340	71
Regno Unito	244'103.00	504.00	57'323'400	118'440	235

1.2.

## QUESTIONE 2

### LA COLLABORAZIONE INTERCOMUNALE

Una crescente e sottovalutata perdita di autonomia per i Comuni

La collaborazione intercomunale nasce per sopperire alle carenze di enti locali sottodimensionati in rapporto agli oneri amministrativi, tecnici e finanziari dei servizi pubblici di competenza dell’Autorità comunale.

Tralascieremo di dissertare sulle convenzioni e delle nuove tendenze dei Comuni a far capo a forme societarie di diritto privato per l’espletamento di compiti pubblici, sintomo di una crescente insofferenza verso i vincoli posti dal diritto pubblico, limitandoci a richiamare la realtà dei Consorzi di Comuni ai sensi della Legge sul consorzio dei Comuni del 1974.

Non dibatteremo peraltro in questa sede delle vicissitudini che toccano le realtà operative dei Consorzi di Comuni. Ci si limiterà a considerare in linea generale come i 115 Enti operanti nel nostro Cantone abbiano nel rispettivo campo operativo assunto un effettivo ruolo di Ente intermedio sottraendo integralmente ai Comuni le relative competenze decisionali. Data la rilevante incidenza delle spese consortili sui budget dei Comuni appare sempre più difficile tollerare l’assenza di meccanismi di controllo popolare nei processi elettivi e decisionali che caratterizzano l’attività di questi Enti. Si rammenti infatti come i Comuni non abbiano che una voce consultiva in materia di preventivi e consuntivi del Consorzio (art 30 e 31 LCC), al pari di una mera facoltà di preavviso sui principali investimenti (art 33 LCC), sono inoltre tenuti per Legge a finanziare l’attività degli enti intercomunali sia di gestione corrente che gli investimenti. Gli amministratori consortili non sono eletti con voto popolare ma per cooptazione, al di là degli ordinari rimedi di diritto **non** è dato al cittadino alcun diritto d’intervento diretto sulla gestione del Consorzio, dato che la Legge non prevede l’esercizio dei diritti popolari. È lecito affermare che se contingenze operative varie, in particolare

l'urgenza di operare a livello sovracomunale, ad esempio nel campo della socialità e della protezione del territorio, hanno forzatamente comportato il ricorso a questa forma istituzionale, ciò ha innescato un processo di sottrazione di competenza e di conseguente deresponsabilizzazione del Comune a scapito dei principi democratici che si pongono alla base del nostro sistema federalista.

Se è vero che il Consorzio è in grado di assicurare servizi a costi più contenuti rispetto al singolo Comune, che pure questo Ente permette di rispondere al fenomeno delle esternalità raggruppando l'utenza del servizio e l'Ente produttore, vengono però sistematicamente trascurati i costi cooperativi che lo caratterizzano. In particolare:

*. i costi amministrativi e burocratici, ai quali si accompagna la perdita da parte del Comune del potere di gestione sul servizio;*

*. i costi di informazione, ai quali si accompagna a livello comunale la perdita di cognizione sulla conduzione del servizio;*

*. i costi di coordinazione, ai quali si aggiunge la perdita del potere da parte della collettività locale di far valere le proprie preferenze.*

Nemmeno, nel dualismo Comune/Consorzio, può essere evitato che nella somma dei costi degli apparati amministrativi comunali e consortili sia ravvisabile un certo sovradimensionamento delle strutture, di per sé contrario agli obiettivi di razionalizzazione ed economicità propri di un moderno concetto organizzativo dell'attività degli enti pubblici.

Si consideri infine che a tutt'oggi gli stessi enti intercomunali trovano i loro limiti operativi dinanzi al livello tecnico ed ai tempi decisionali richiesti dalla gestione di servizi sempre più complessi, che mal si conciliano con vincoli procedurali imposti dalla convivenza di decine di Comuni rappresentati negli organi decisionali del Consorzio. Per assicurare il funzionamento di taluni servizi pubblici di primaria importanza ciò ha imposto al legislatore la creazione degli Enti parastatali, oggi attivi nel settore ospedaliero e dei rifiuti.

Se pur questi Enti assicurano il servizio non ne vanno sottaciute le importanti controindicazioni rispetto alla tutela delle autonomie locali dato il loro carattere inequivocabilmente centralizzatore del potere decisionale.

Se pur la Costituzione ticinese prevede all'art. 15 cpv 1 l'obbligo per il Cantone di promuovere la collaborazione fra i Comuni e il successivo art 19 tratta esplicitamente dell'istituto consortile , vanno opportunamente rilevate le considerazioni espresse dalla Commissione speciale che ha esaminato il progetto di revisione totale della Costituzione, che qui di seguito si trascrivono integralmente: "Per superare la contrapposizione tra autonomia di fatto (Comuni finanziariamente e amministrativamente indipendenti) e autonomia di diritto (Comuni formalmente e politicamente indipendenti) si ricorre in genere a forme di collaborazione intercomunale che hanno tuttavia spostato senza risolvere i termini del problema. Si pensi alle questioni legate al consorzio dei Comuni, alla pianificazione del territorio e alle opere pubbliche di interesse intercomunale, che spesso hanno richiesto (per superare questa contraddizione) strutture amministrative e soluzioni giuridiche complesse, paradossalmente in contrasto sia con l'autonomia di fatto che con quella di diritto.

*È senz'altro vero che la collaborazione intercomunale permette ai Comuni sottodimensionati di conseguire gli obiettivi economici, ma ciò comporta per la collettività un elevato costo sociopolitico legato alla perdita di democrazia ed all'accrescersi dell'apparato burocratico.  
La fusione permette di evitare questi costi pur conseguendo gli stessi obiettivi.*

### QUESTIONE 3

#### PERCHÉ LA FUSIONE NON È POPOLARE NEL CANTONE TICINO?

ovvero : *Piccolo è bello?*

È da almeno un secolo che in più di un'occasione Governo e Parlamento ticinesi argomentano sulla necessità e l'urgenza di "concentrare gli attuali nostri organismi comunali, stanteché l'esperienza ci dimostra che i Comuni più popolati e più vasti di territorio sono i più idonei a compiere tutti gli obblighi loro imposti dalla legge (Consiglio di Stato, 1906).

L'inarrestabile trascorrere del tempo dimostra altresì l'inutilità di tali accorati (anche se documentati) appelli, la storia ci dice che sempre il centinaio di abitanti è stato ritenuto insufficiente e il buon senso lascia intuire che i compiti comunali e le competenze necessarie per adempierli in maniera almeno accettabile non sono certo diminuiti.

La realtà ticinese vede da decenni sopravvivere microcomuni al di sotto dei 100/120 abitanti nonostante una loro cronica debolezza strutturale che impedisce loro di adempiere in modo autonomo qualsiasi compito e che dovrebbero come tali essere fusionati in modo per così dire naturale. A questi si affiancano Comuni sottodimensionati per apparato amministrativo e risorse finanziarie per i quali sono continuamente richiesti interventi di supporto a livello cantonale e/o intercomunale. Tutto contribuisce a perpetuare sotto una etichetta di solidarietà intercomunale un'economia locale di **mera sopravvivenza** alla quale si accompagna nella quasi totalità dei casi un consolidato processo di **asfissia democratica**. Ciò è reso possibile in particolare dall'attuale impostazione della perequazione intercomunale codificata nella vigente Legge sulla compensazione

intercomunale. La seconda parte del capitolo III tratterà in esteso questo importante tema.

La promozione di una politica di fusioni è prima di tutto un grande discorso politico che deve essere affrontato direttamente con la popolazione informandola e sensibilizzandola al problema, evitando di limitare il dibattito ai soli addetti ai lavori. Il fallimento della politica di fusioni coordinate del 1979 è anche dovuto a carenze di questo tipo nella presentazione del problema.

*Il decidere quale soluzione adottare per risolvere questo problema deve competere a tutta la popolazione del Cantone e non può essere considerato appannaggio esclusivo di ogni singola collettività comunale. L'esigenza di riunire le forze nell'interesse di tutto il Cantone non può arrestarsi dinanzi al diniego di minoranze ancorate a concezioni del tutto superate di autonomia comunale.*

La portata degli interventi che implica il progetto di riorganizzazione del Cantone postulato dal Consiglio di Stato nella scheda no. 8 del primo e del secondo aggiornamento delle linee direttive e del piano finanziario 1996/1999, può a ragion veduta essere definita di importanza costituzionale. Si tratta in effetti di garantire la concretizzazione di quanto codificato all'art 14 cpv 1 della Costituzione cantonale a tenore del quale: " *I compiti pubblici sono assolti dal Cantone, dai Comuni...omissis...*

In questo ordine di considerazioni va ribadito l'indissolubile legame tra un processo di modernizzazione e riorganizzazione del Cantone, sia dal profilo dell'organizzazione e della spesa interna che per quanto riguarda i compiti pubblici ed i sostegni finanziari erogati, e il ruolo che i Comuni devono saper assumere quali Enti produttori di servizi a beneficio della popolazione e soprattutto quali veri partner del Cantone nella definizione e nell'attuazione delle strategie necessarie allo sviluppo di quest'ultimo.

Nel passato troppo si è trascurato per il tema fusioni un approccio informativo e coinvolgente della popolazione che permetta al cittadino di focalizzare la realtà di un problema. Ciò ha favorito il fiorire di miti di varia natura finalizzati a rendere invulnerabile, intoccabile, una del tutto presunta autonomia di ogni Comune indipendentemente dalle sue oggettive condizioni finanziarie e amministrative. Per questo, data l'esigenza e

l'urgenza di attivare il processo di riorganizzazione del Cantone. la presentazione di una nuova Legge sulle aggregazioni tra Comuni, deve annoverare tra le strategie "accompagnatorie" una precisa presa di coscienza, anzitutto da parte del mondo politico cantonale, delle connotazioni sociali del problema, ove per sociale si intende quella somma di legami che uniscono l'individuo alla realtà, e meglio all'ambiente in cui vive. Nei consideranti che seguono tratteremo successivamente gli aspetti principali di questo fenomeno, segnatamente prendendo in esame tre fattori:

**1.- il fattore storico**

**2.- il fattore della perequazione intercomunale**

**3.- l'influenza del singolo sul collettivo (Il fenomeno delle rendite di situazione)**

## 1. Il muro della storia

Un'affermazione ricorrente è quella secondo la quale il Comune di appartenenza sarebbe il custode delle tradizioni e dei valori storici del luogo, la sua scomparsa pregiudicherebbe a giudizio di taluni questo patrimonio collettivo. Si è andata vieppiù consolidando nel tempo una concezione di immutabilità legata alla struttura del Comune, una "memoria storica" che preclude l'adattamento di quest'ultimo alle nuove esigenze della collettività. In questo documento si ritiene dunque indispensabile mostrare la vera anima del Comune, la sua genesi e i mutamenti principali che ha subito nel corso di decenni, affinché si possa convincere il lettore **che l'Istituto comunale è sì un simbolo di democrazia ma è soprattutto una forma istituzionale di organizzazione della vita comunitaria di una collettività di persone all'interno di un sistema federalista, nel quale deve giocare un ruolo ben definito.**

*Il Comune è dunque primariamente al servizio della democrazia e come tale deve subire quei mutamenti che ne assicurino il funzionamento a livello locale, ciò al di là della retorica e dei luoghi comuni, significa dare voce ad un insieme di persone, una voce che possa essere ascoltata e che dunque deve essere rappresentativa di un reale potere contrattuale per influenzare le decisioni prese a livello superiore, ma soprattutto significa potere assumere compiti decisionali autonomi offrendo garanzie di un espletamento dei vari servizi pubblici nel rispetto della nostra Costituzione.*

Vediamo allora di definire i veri contenuti di questa “memoria storica”.  
Come è nato il Comune?

Troppo poco si ricorda che il Cantone Ticino non è affatto sempre stato diviso in 245 giurisdizioni autonome dal profilo istituzionale. Nel Ticino ante 1200 dominava la vicinanza: Blenio, Leventina, Pedemonte, Valle Verzasca, Valle Maggia. Il legame tra la vicinanza e il cittadino, paesano come si chiamava allora, era primariamente di natura economica ed era in moltissimi casi la condizione stessa per la sopravvivenza della singola famiglia. Un Comune economico dunque, quello che il Caroni (Pio Caroni: *Le origini del dualismo comunale ticinese*) chiama Markgenossenschaft, definito anche come una persona giuridica che ha il carattere di necessità. La vita economica non era possibile senza l'uso comune del patrimonio indiviso della Markgenossenschaft, il benessere del singolo è a quel tempo direttamente dipendente dalla possibilità di godere il terreno comune. L'obiettivo primario della corporazione è il mantenimento dell'equilibrio economico al suo interno, ciò è inizialmente agevolato alla scarsa massa di popolazione e dalla ridottissima mobilità. Già alla fine del 1200 il pur contenuto incremento demografico comporta le prime divisioni delle vicinanze in degagne per meglio organizzare il godimento di pascoli, boschi ed alpi, si concretizza di seguito progressivamente l'organizzazione di amministrazione del territorio che durerà sino alla rivoluzione francese ed alla conseguente creazione del Comune moderno. Per completare l'informazione sull'argomento è utile riportare qui di seguito un estratto della relazione sul tema “Aspetti dell'organizzazione degli enti

viciniali della Valle Leventina prima del 1800” tenuta da Mario Fransioli all’assemblea annuale dell’Alleanza patriziale ticinese svoltasi a Giornico l’8 giugno 1991:

*“Prima della Rivoluzione francese, la Leventina costituiva una comunità di valle, con il suo Consiglio, il Parlamento e gli altri organi consentiti dallo stato di sudditanza. Come comune aveva però perduto buona parte della sua capacità decisionale e di coordinamento che aveva, per esempio, nel Duecento, in occasione della spartizione generale degli alpi, pacifico atto finale che nel 1227 pose fine a uno sconosciuto, ma intuibile, lungo periodo travagliato per la disputa degli alpi stessi.*

*Era divisa in otto vicinanze: Bedretto, Airolo, Quinto, Prato, Faido, Chiggiogna, Chironico, Giornico. E' noto che prima della battaglia di Giornico (1478), quando il confine arrivava fino al riale di Moleno, anche le vicinanze di Iragna e Lodrino, sul versante destro della Riviera, facevano parte integrante della Leventina.*

*Ogni vicinanza comprendeva parecchi villaggi o terre abitate, in media nove ciascuna, riferiti alla situazione attuale, ma occorre ricordare i nuclei abitati abbandonati, che nel medioevo non furono pochi anche se di consistenza ridotta.*

*All'interno della vicinanza c'erano di regola tre, quattro o più degagne, ognuna delle quali comprendeva almeno due villaggi o terre.*

*Ogni singola terra, cioè ogni villaggio, costituiva il vicinato, che era da noi il più piccolo ente di tipo viciniale. Per citare un esempio, la vicinanza di Prato era suddivisa in tre degagne: la degagna di Fiesso, la degagna di Prato o di Mezzo e quella di Dalpe e Cornone. A sua volta la degagna di Dalpe-Cornone comprendeva due vicinati distinti, quello di Dalpe e quello di Cornone.*

*Naturalmente ogni ente aveva i suoi organi amministrativi ben distinti e le sue funzioni, i suoi ordinamenti.*

*La vicinanza eleggeva i consiglieri, che la rappresentavano nel Consiglio di valle, l'usciera, lo stimadore, il console, nel rispetto dei turni tra le degagne.*

*In generale si occupava dei diversi villaggi che la componevano, i cui problemi comuni venivano trattati sia in un ambito che oggi definiremmo esecutivo, da parte dei deputati, sia nell'ambito legislativo in occasione della vicinanza, assemblea di solito convocata in primavera all'aperto presso quello che si potrebbe chiamare il villaggio-sede non lontano dalla chiesa parrocchiale.*

*La degagna, ente intermedio, gestiva gli alpi servendosi dell'organizzazione delle rispettive bogge e i boschi che possedeva, si occupava anche del "diritto di soma" o diritto di trasporto lungo la mulattiera del San Gottardo, che per sua fortuna percorreva tutta la valle. Era pure incaricata della manutenzione della strada, chiamiamola principale.*

*Il vicinato aveva compiti minori, ma non per questo meno importanti, compiti oggi assunti in parte dal comune, quali l'acqua, le fontane, la polizia del fuoco o meglio la sorveglianza organizzata per evitare gli incendi, l'acquisto del toro riproduttore, il controllo delle siepi, la sorveglianza sui coltivi e sui prati, il forno, il mulino, la guardia festiva durante la messa, per citarne alcuni. Possedeva la faura, bosco protettore o riservato, che cercava con ogni mezzo di mantenere integra e vitale.*

*E' proprio il vicinato l'ente che aveva un notevole carico di oneri spiccioli, di tipo corrente e dal ritmo quasi quotidiano, richiedenti un impegno costante da parte del console durante il suo anno di consolaria. A causa di tutti i suoi impegni la carica di console del vicinato veniva affidata a "roda"; cioè secondo un turno annuale che prima o poi raggiungeva tutte le famiglie del villaggio, mentre i consoli delle degagne e soprattutto quelli delle vicinanze venivano designati per elezione.*

*Questa è la struttura a livelli degli enti viciniali leventinesi, la cui origine - di molto anteriore alla fondazione della Confederazione - può essere fatta risalire alla necessità che i nostri lontani antenati avevano di possedere una struttura comunitaria per lo sfruttamento equo dei beni che non erano individuali né indivisibili, quali il pascolo, il bosco, l'alpe.*

*Si può dire che la natura stessa ha creato questa distinzione nelle nostre valli: da una parte la proprietà privata e dall'altra la proprietà pubblica, che andava gestita in comune per il bene della comunità stessa e a favore del singolo abitante, allo scopo di "garantire un minimo di benessere con un massimo di stabilità" (A. Martignoni).*

<p><b>CHE COSA RICEVEVA IL VICINO DALLA COMUNITA'</b></p> <p>USUFRUTTO (godimento) dei beni comuni</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- pascolo da casa del maggengo traso autunnale</li> <li>- alpi</li> <li>- fieno da bosco</li> <li>- bosco: legna da ardere, d'opera strame, fogliame</li> <li>- forno</li> <li>- mulino, "pesta", fornace, pozzi</li> <li>- acqua (fontane, ronge)</li> <li>- segheria</li> <li>- attrezzi (misure, orobio)</li> </ul> <p>RIPARTIZIONE DI PROVENTI boschi, pedaggi</p> <p>PROTEZIONE (SORVEGLIANZA) fuoco, malfattori</p> <p>SORVEGLIANZA DEI FONDI PRIVATI (campi, prati)</p> <p>PROTEZIONE CONTRO GLI ABUSI</p> <p>TUTELA DEI MINORI (ORFANI)</p> <p>SCUOLA</p> <p>PRESTITI</p> <p>TRASPORTI</p>	<p><b>CHE COSA DAVA IL VICINO ALLA COMUNITA'</b></p> <p>DISPONIBILITA' DI TEMPO</p> <p>PRESTAZIONI E LAVORI OBBLIGATORI (lavori comuni)</p> <p>CARICHE: console tutore saltaro ...</p> <p>MANSIONI "A RODA": tenitore del toro, ...</p> <p>COSTRUZIONE di chiese, cascine, mulino, forno (calce), siepi e "porte", sentieri, ponti, acquedotti (ronge, cannoni o tubi di legno), ripari (fracce), pulizia</p> <p>PARTECIPAZIONE ALLE ASSEMBLEE a certe funzioni religiose votive</p> <p>SORVEGLIANZA: fuoco, messa, malfattori</p> <p>VECTARIA</p> <p>PAGAMENTO DELLE "TAGLIE"</p> <p>LIMITAZIONI DELLA PROPRIETA' (Traso " pascolo libero)</p>
--	---

Meglio ancora di questa descrizione istituzionale può essere utile alla comprensione della realtà di allora questa descrizione di un Comune della Valle di Blenio allestita da M. Poncioni dell'Archivio storico cantonale in occasione dell'Assemblea dei funzionari dello Stato civile e del controllo abitanti del 1996 che ci accompagna sino alla nascita ed al consolidamento del Comune moderno.

*"Vi chiedo di spostarvi bruscamente di 3 secoli indietro nel calendario e di 40 chilometri nello spazio, portandovi ad Aquila, valle di Blenio, nel corso del 1728.*

*In quell'anno l'assemblea di Aquila, che si chiamava - come l'ente locale - vicinanza, approva una nuova versione dei cosiddetti ordini o statuti, una specie di costituzione paesana composta da 218 articoli raccolti in un apposito registro. Si tratta di un corpus legislativo assai eterogeneo, comprendente disposizioni e normative sugli aspetti più disparati della realtà locale e quindi di un'ottima fonte per farsi un'idea della situazione del paese durante il diciottesimo secolo.*

*Nel 1728 la popolazione di Aquila è composta da circa 150 famiglie, quasi tutte patrizie e quasi tutte contadine. Per vivere praticano un'economia di sussistenza, basata sull'agricoltura, sull'emigrazione e sulla vendita dei pochi prodotti destinati al mercato.*

*Gli aquilesi stessi producono dunque la maggior parte dei generi di cui hanno bisogno: nei terreni del fondovalle e sui monti bassi coltivano gli orti, qualche scarso vigneto, e i campi di segale, miglio, orzo, panico e altri cereali che trasformano in pane, polenta e minestre.*

*Tutte le famiglie non povere possiedono inoltre almeno una vacca, oltre che diverse capre, qualche pecora e un maiale. Il bestiame lo nutrono col fieno segato nei monti bassi, sui terreni di loro proprietà, ma soprattutto lasciandolo pascolare sul territorio comunale: sui monti alti e sui numerosi alpeggi. Sempre sul territorio comunale si trova un'altra risorsa molto importante per la sopravvivenza dei contadini di allora: il bosco, dal quale traggono lo strame, la legna da ardere, il legname d'opera.*

*L'economia locale poggiava quindi su due pilastri: da una parte sulle risorse private dei singoli abitanti, dall'altra sui beni della collettività, che a quel tempo avevano un'importanza fondamentale. Per un aquilese del '700.-- infatti non poter fruire delle risorse collettive voleva dire rinunciare all'allevamento e quindi vedersi dimezzata la base alimentare, voleva dire non avere il diritto di piantare alberi da frutto e castagni sul terreno comunale, non potersi scaldare d'inverno e non poter costruire case e stalle. In definitiva significa essere poveri nel vecchio senso del termine, ovvero patire la fame.*

*L'usufrutto dei beni comuni era concesso in virtù del diritto di cittadinanza. Bisognava cioè essere patrizi o come si diceva allora vicini di Aquila, ovvero appartenere ad una famiglia che da tempo immemorabile risiedeva e che*

*continuava a risiedere nel villaggio. Tutti i fuochi con tale requisito potevano accedere alle risorse collettive e un loro rappresentante aveva il diritto di partecipare all'assemblea comunale, che ad Aquila si riuniva almeno 8 volte all'anno e che si occupava in prevalenza della gestione di questo patrimonio.*

*Un patrimonio che andava innanzitutto protetto verso l'esterno, preservandolo dai tentativi di sminuirne la consistenza. Nei nostri archivi locali una buona metà dei documenti dell'epoca balivale sono di solito atti di causa. Quasi ogni comune può vantare almeno una lite plurisecolare con i propri vicini per i diritti di sfruttamento di boschi, pascoli, alpi e, di riflesso, per la definizione dei confini, della giurisdizione comunale. Penso si non sbagliarmi troppo affermando che un buon terzo delle uscite delle vicinanze ticinesi avvenisse sotto forma di spese giudiziali: onorari per avvocati, notai, procuratori, arbitri e intermediari, grappa e rosolio per il lanfoglio, interminabili trasferte in Svizzera interna. E tutto ciò non lo imputerei tanto ad una litigiosità congenita dei ticinesi, come spesso affermavano i nostri amici confederati, quanto soprattutto all'esigenza di mantenere e possibilmente accrescere uno spazio vitale già di per sé esiguo. Se da una parte il comune vegliava per mantenere l'integrità dei suoi beni, dall'altra doveva fare bene attenzione a non ampliare troppo la cerchia degli usufruttuari, badando di non alterare il delicato equilibrio fra risorse e popolazione su cui poggiava l'economia del tempo. Nella vicinanza settecentesca sia il domicilio sia la cittadinanza comunale erano pertanto fortemente limitati. Un primo argine contro l'aumento dei fuochi patrizi era il principio della trasmissione ereditaria solo per via maschile del vicinatico. Se la Caterina Allegranza di Aquila proprio voleva andare a sposarsi con un forestiero, per esempio un Solari di Olivone, in tal caso perdevano senz'altro, la Caterina e i suoi eredi, ogni diritto nel loro comune d'origine. In secondo luogo si andava coi piedi di piombo con la concessione del domicilio, domicilio che dipendeva dall'arbitrio dell'assemblea e per il quale si richiedevano forti garanzie pecuniarie. In rarissimi casi, solo dopo diverse generazioni di residenza nel comune, si accordava infine la cittadinanza vera e propria, vendendola peraltro a caro prezzo. Nel 1765 per esempio, i Caldelari di Pregassona per diventare vicini a pieno titolo sborsano la somma di scudi 45. E' grosso modo il prezzo di 5-6 vacche, quindi un vero e proprio capitale.*

*Spesso si concedevano poi delle cittadinanze precarie, limitate nel tempo o nell'estensione dei diritti. Nel 1793, sempre a Pregassona, si accorda il vicinato a tale Pietro Bianchi, però - cito - "solo la sua natural persona, non figli né meno eredi".*

*Naturalmente in tal caso il prezzo era inferiore.*

*Nei centri maggiori questo sistema porta alla formazione di varie, diseguali, categorie di cittadini, che spesso entrano in conflitto fra di loro: "vicini nativi" e "vicini forestieri" a Balerna; "vocali" e "divisi" a Solduno; "Nobili, Borghesi, Terrieri e Avventizi" a Locarno.*

*Ogni anno, il lunedì di Pasqua, l'assemblea di Aquila eleggeva i propri organismi: un esecutivo composto da tre consoli, uno per ogni frazione del paese, e una specie di consiglio comunale composto da 9 uomini giurati, che potevano proporre modifiche agli statuti e assistevano i consoli nelle loro mansioni.*

*Nella stessa occasione venivano designati i 3 cosiddetti "saltari", che oggi chiameremmo guardacampi o uscieri e che costituivano, per così dire, il braccio armato dell'esecutivo. Durante una successiva assemblea si eleggevano infine due monaci o sacristi, cui spettava l'amministrazione dei benefici parrocchiali e la manutenzione degli edifici ecclesiastici.*

*La maggior parte del lavoro amministrativo veniva svolto dai tre consoli, che come i nostri municipali, dovevano avere fra l'altro buone nozioni di carpenteria e di muratura e vigilare affinché le strade e i ponti, gli argini e le rogge, i mulini e i torchi comunali rimanessero in buono stato. Bisogna dire che per la vicinanza la costruzione e la manutenzione delle pubbliche infrastrutture non comportava un grande onere finanziario. All'esecuzione delle opere provvedevano infatti quasi sempre gli abitanti stessi del villaggio durante i cosiddetti "lavori comuni" ai quali una persona per ogni fuoco era obbligata a partecipare.*

*Poco numerosi erano gli altri compiti "pubblici" del vecchio comune. Le mansioni di polizia si limitavano più che altro alla repressione dei furti agricoli, al mantenimento della quiete pubblica e al fermo di figure sospette: accattoni, vagabondi o banditi che si trovassero nel villaggio.*

*Più estese di oggi erano le competenze militari. La vicinanza non solo doveva reclutare il contingente richiesto dalle autorità svizzere, ma anche provvedere al suo equipaggiamento e al suo armamento. Nell'arsenale di Solduno, per esempio, erano gelosamente custoditi 12 moschetti, 6 archibugi alla spagnola, 20 spade e 26 libbre e mezza di polvere da sparo.*

*Sia perché la vita era molto più corta, sia a causa dell'emigrazione, il numero di vedove e orfani posti sotto curatela nel '700 era considerevole. Già allora la vigilanza sulle curatele era di competenza del comune, che provvedeva a stendere gli inventari della sostanza, nominare i curatori e verificare annualmente i loro rendiconti.*

*Dell'assistenza dei più sprovveduti, di chi non aveva un patrimonio da amministrare, si occupavano normalmente gli enti parrocchiali.*

*Anche l'educazione, era affidata per lo più al clero, sia tramite i benefici scolastici sia, raramente, grazie al finanziamento diretto della vicinanza. In ogni caso era il curato a impartire le lezioni.*

*Bisogna comunque fare attenzione a non sopravvalutare la portata e l'efficienza del sistema educativo e assistenziale delle vicinanze, che possiamo senz'altro definire disorganico e rudimentale.*

*Per dare un'idea dello spirito con cui si provvedeva alla pubblica istruzione vi riassumo quanto deliberato dall'assemblea di un comune onsernese nel 1780:*

*"si risolve che per ogni scolaro che intenda imparare dal curato la lettura e la scrittura si debba pagare soldi trenta per ogni mese, e per chi vuole imparare solo la lettura, soldi 20, ritenuto il pagamento anticipato di un mese. Pensi il curato stesso a farsi pagare dai genitori o dai tutori, perché la scuola non dev'essere d'aggravio al popolo".*

*Un esempio emblematico per l'impegno sociale del vecchio comune viene da Solduno, dove nell'ottobre 1773, davanti alla porta della chiesa il parroco trova un fagottino con dentro un neonato abbandonato dalla madre. Si tratta ovviamente di un figlio illegittimo, o, come si diceva a quel tempo, di uno spurio.*

*Per il comune è una gran seccatura, perché, risultate vane le ricerche della genitrice, deve provvedere al mantenimento del bambino. Per contenere le*

*spese si trova però una soluzione. Radunati gli abitanti nella piazza del paese, il trovatello viene messo a pubblico incanto, puntando al ribasso. L'asta riesce e il comune paga al miglior offerente venti scudi. In cambio quest'ultimo dovrà educare e mantenere il bambino fino all'età di dodici anni. Non so se l'acquirente era in buona fede, ma ho l'impressione che i primi dodici anni di quel bambino sono stati piuttosto sgradevoli.*

*Un solo ente locale che amministra il villaggio. Funzioni prevalentemente economiche. Pochi compiti pubblici ancora allo stato embrionale: costruzioni, polizia, militare e tutoria svolte direttamente dalla vicinanza; culto, educazione e assistenza tramite gli enti parrocchiali, queste sono grosso modo le caratteristiche peculiari del comune ticinese prima della nascita del Cantone.*

*In forma più o meno marcata la vicinanza era presente comunque su tutto il territorio cantonale. Nel complesso è un'istituzione che non va giudicata troppo negativamente: essa garantiva ad un buon numero di abitanti il proprio sostentamento e permetteva loro di godere dei diritti politici in un regime di relativa autonomia. La vicinanza era però anche l'espressione di una società schiettamente agricola ed arcaica. Un organismo poco flessibile ed incapace di adattarsi ai cambiamenti che ben presto l'avrebbero fatta scomparire.*

*Con l'indipendenza cantonale e la prima costituzione del 1803, il Ticino inaugura un nuovo periodo di storia.*

*A livello locale la nuova era si apre il 20 giugno 1803, quando il Gran Consiglio, con la prima legge organica comunale, istituisce in ogni comune una municipalità. Nasce così formalmente il comune politico, struttura chiamata a svolgere nuove e più estese mansioni pubbliche e statali, delle quali tutti gli abitanti domiciliati dovrebbero beneficiare in egual misura.*

*In realtà con la LOC del 1803 il Gran Consiglio si limita a formulare un pio desiderio, perché la LOC del 1803 non crea il comune politico, ma si limita ad accollare le mansioni del comune politico alla vecchia vicinanza, vicinanza che a partire dalla Rivoluzione elvetica i progressisti hanno cominciato a chiamare "patriziato" volendo sottolineare con tale termine, più o meno a ragione, un tipo di gestione oligarchica del potere.*

*Alle strutture politiche, organizzative, patrimoniali e fiscali del vecchio comune non viene però apportata alcuna modifica.*

*Nemmeno il diritto di cittadinanza subisce sostanziali innovazioni. Infatti l'articolo 3 della prima costituzione cantonale afferma essere l'appartenenza al patriziato uno dei requisiti necessari per esercitare i diritti di cittadino in un'assemblea di comune o di circolo.*

*Appartenere ad una famiglia patrizia non solo continua ad essere la condizione per il godimento dei beni comuni ma diventa pure il presupposto per il diritto di voto a livello cantonale.*

*Ben presto ci si deve rendere conto che la soluzione prevista dalla LOC del 1803 e da quella successiva del '32, che poco modificava alla sostanza, non poteva funzionare.*

*Il tentativo di trasformare la vecchia vicinanza in comune politico era fallito. La ragione principale dell'insuccesso è che i patriziati non avevano nessuna intenzione di finanziare con i loro beni e redditi i servizi pubblici a favore di tutti gli abitanti, né tantomeno erano disposti ad allargare il novero dei comproprietari.*

*Quindi delle due l'una: o si aboliva il patriziato, estendendo la cerchia degli aventi diritto all'intera popolazione residente, oppure si separava il patriziato dal comune politico. Ed è quest'ultima soluzione ad imporsi nella prima legge organica patriziale, che risale al 1835.*

*Con la LOP del '35 viene operata la scissione formale fra i due enti e sono poste le basi dell'odierno dualismo comunale. Essa prevede la creazione di un ufficio patriziale e la possibilità di tenere due assemblee separate, l'una riguardante gli oggetti patriziali, l'altra gli oggetti comunali.*

*La stessa legge conferisce poi al patriziato la facoltà di decidere liberamente la vendita dei propri beni e conferma il carattere personale e non più territoriale dell'ente. A differenza di quanto avveniva nella vicinanza settecentesca risultano quindi comproprietarie tutte le famiglie patrizie, siano esse residenti o meno nel comune.*

*Ma il colpo di grazia al patriziato comunale verrà da Berna, dove nel 1848 è stata approvata la costituzione federale che prevede fra l'altro l'uguaglianza di tutti i cittadini in ordine all'esercizio dei diritti politici.*

*Di conseguenza il requisito del patriziato per il diritto di voto diventa anticostituzionale e viene abolito nell'ottobre del 1858 per decreto del Consiglio federale.*

*A questo punto nulla più si frappone ad una divisione fra comune e patriziato. Ad Aquila la separazione avviene nel 1862, a Bodio nel 1864; in generale i primi verbali degli uffici patriziali sono degli anni '60 e '70 dell'Ottocento.*

*Giungiamo così finalmente all'assetto politico-organizzativo che ancora oggi conosciamo, caratterizzato dalla triade comune-patriziato-parrocchia e dalla presenza di circa 600-650 amministrazioni locali sparse nel cantone.*

*E' una formula che risale alla fine dell'Ottocento, quando prevaleva ancora un'economia agricola e la maggior parte dei problemi era risolvibile a livello locale. Sussisteva quindi a quel tempo un'identità fra spazio economico, spazio relazionale e spazio istituzionale”.*

Nell'antica vicinanza era dunque **la natura che comandava**, le istituzioni le si conformavano finalizzate a garantire quell'ordine delle cose necessario per la sopravvivenza del gruppo. L'avvento della società industriale, il rompersi del legame di sopravvivenza tra il cittadino e la terra dalla quale traeva il sostentamento ha lasciato “sospeso” il ruolo di molti Comuni rendendoli spettatori passivi di un rapidissimo processo evolutivo e di modernizzazione. Per molto tempo l'elemento istituzionale ha perso di importanza mentre si consolidavano meccanismi economici che hanno stravolto il rapporto individuo/società civile.

**Il concetto del Comune dei servizi è meno facile da assimilare** in quanto gli scopi primari che gli sono confidati sembrano non toccare così da vicino il singolo nucleo familiare ancorché nessuno possa dire di sottovalutare l'importanza di prestazioni come la scuola pubblica. Strade, gestione e protezione del territorio, viabilità, ecc sono cose vissute come scontate, tolto l'affanno del pane quotidiano si lascia che altri provvedano a portare avanti le cose, allontanandosi così dalla cosa pubblica, quasi snobbandola. I soli interessi pecuniari del singolo sembrano essere in grado di attizzare scintille di reazione nei più, intanto si amplia la delega di fatto concessa ad Autorità più lontane quasi che le Leggi che queste fanno non possano toccarci.

***Il Comune quale espressione di democrazia nel suo ruolo di detentore del potere decentrato vive così la sua più grande crisi istituzionale mancandogli sempre più la forza di contrattare con i poteri che gli sono superiori.***

Immobilismo, conservatorismo, paura del cambiamento sono tutti aspetti di uno stesso fenomeno legato alla mancata presa di coscienza della vera natura della crisi che stiamo vivendo come comunità ticinese.

La società moderna esige mutamenti ed adattamenti continui per progredire, nei processi evolutivi vi sono molteplici difficoltà nel mantenere e garantire i processi di controllo democratico che stanno alla base del patto sociale che unisce ogni singola comunità, Il Comune deve essere parte attiva di questi processi, per far questo a sua volta deve modernizzarsi in quanto ben pochi degli attuali Comuni ticinesi possono dirsi, al di là della buona fede e dell'entusiasmo di singoli amministratori locali, in grado di garantire un contributo allo sviluppo del Cantone. Le loro caratteristiche di popolazione, forza finanziaria e l'assenza di progettualità democratica rendono ciò del tutto impossibile. L'arroccarsi su posizioni di ostilità verso il mutamento preclude al corretto sfruttamento delle migliori risorse umane, territoriali e finanziarie del Cantone, ma soprattutto pregiudica la tempestiva messa in atto di strategie atte a combattere la crisi in atto. Vale la pena di aggiungere che queste strategie non devono essere appannaggio del solo Cantone ma possono validamente sorgere a livello locale, valga l'esempio del Comune di Balerna con il parco tecnologico della Breggia o quello del Comune di Airolo in appoggio alle strutture turistiche locali.

## **2. La perequazione intercomunale**

Nel nostro Cantone un'innegabile fattore "**frenante**" se non **vanificante** di ogni politica di fusione è stata ed è senza dubbio l'attuale impostazione della Legge sulla compensazione intercomunale, in particolare per quanto attiene alla compensazione del moltiplicatore d'imposta di cui al relativo art. 7.

Vero unicum a livello svizzero questa Legge prevede appunto in quest'ultima norma la copertura integrale del disavanzo d'esercizio

dell'Ente locale qualora il fabbisogno del Comune imponga l'applicazione di un moltiplicatore superiore al 100%.

Ciò che deve in questa sede essere ribadito è che a tutt'oggi Comuni che strutturalmente non dispongono delle risorse necessarie all'assolvimento dei servizi pubblici che la Legge imporrebbe loro, sopravvivono grazie a sistematiche e annuali iniezioni di capitali.

Ancorché la Legge permetta di assistere anche Comuni in oggettiva difficoltà dovuta ad oneri od investimenti particolari cui sono vincolati, **l'aiuto permette in troppi casi di perpetuare situazioni di cronica insufficienza finanziaria e di totale inefficacia amministrativa, del tutto irrisanabili.**

Ciò che deve essere posto in discussione in questo particolare ambito è l'effettiva finalità del cosiddetto patto di solidarietà tra Comuni "ricchi e poveri" che sovrintende al funzionamento di tutta la Legge sulla compensazione intercomunale. Pare lecito affermare che l'aiuto del fondo dovrebbe comunque essere erogato a beneficio di Comuni al cui interno possa svilupparsi un giusto grado di progettualità e venga garantita democrazia nel processo decisionale. Tale non è manifestamente il caso per Comuni al di sotto dei 100 abitanti che da tempo hanno abdicato alle funzioni istituzionali delegando vieppiù incombenze e competenze ai Consorzi.

Troppo spesso si sottovalutano le incidenze negative della frammentazione del territorio cantonale in 245 giurisdizioni comunali separate, ne derivano inevitabili maggiori costi di informazione e di coordinazione nonché un inopportuno rallentamento di ogni processo di riforma o di modernizzazione per fare fronte alle nuove esigenze dal profilo della gestione del territorio. Pure si innesca un processo di sottoutilizzazione delle risorse umane assicurando elezioni perpetue ad amministratori attivi in Comuni privi di quel minimo di popolazione atto ad assicurare un giusto ricambio nelle cariche elettive. La presenza di un così alto numero di Comuni e di amministratori favorisce inoltre sovente la creazione ed il soddisfacimento a livello locale di bisogni secondari, del tutto slegati da un concetto di sviluppo regionale e cantonale troppo spesso finalizzati a giustificare l'esistenza in loco di un apparato politico-amministrativo.

Per la settantina di Comuni in compensazione è bene inoltre ricordare in questa sede che l'aiuto del fondo comporta de facto e de jure l'instaurazione di un **regime di autonomia vigilata se non addirittura di facciata.**

Preventivi e consuntivi, come pure ogni singola spesa d'investimento sono vincolati alla ratifica cantonale (art 9 LCI).

***L'attuazione di una seria ed efficace politica di aggregazioni tra i Comuni impone la modifica dei meccanismi attuali della perequazione intercomunale.***

Questa impostazione della perequazione intercomunale ha contribuito e contribuisce a consolidare numerosi miti che caratterizzano la realtà comunale ticinese, ne citiamo qui di seguito la traduzione popolare:

*che in fondo basta che il Comune funzioni....*ma non si é consapevoli di cosa vuol dire funzionare;

*noi non diamo fastidio a nessuno....*non sapendo che esistere è di per sé un costo sopportato da altri e che dover decidere in molti sovente porta a non potere decidere;

*.noi abbiamo diritto ad essere aiutati perché sfavoriti....*non tenendo conto del fatto che i confini dei Comuni non hanno più alcuna valenza economica e non mettendo in discussione gli standard attuali nella dotazione di infrastrutture a livello locale.

Al crescere del dialogo e dei mutamenti a livello di rapporti finanziari e di competenza tra Confederazione e Cantoni, all'acuirsi per i Cantoni dell'esigenza di dialogare con Comuni efficienti e funzionali capaci di assumere e finanziare compiti pubblici, si contrappone ancora una mentalità autarchica radicata in molti amministratori comunali che rivendicano un'autonomia troppo condizionata da visioni particolaristiche. Le inevitabili disparità a livello di risorse finanziarie e di dotazione infrastrutturale, sovente riconducibili alla sola presenza di uno o più contribuenti facoltosi, come pure la diffidenza reciproca che ne consegue, sono da sempre ostacolo all'unione delle forze per conseguire obiettivi di sviluppo di livello quantomeno regionale. Pure gli indirizzi di politica cantonale, nei quali deve essere definito il futuro di un territorio localizzato sul principale asse di transito nord-sud dell'Europa, vengono troppo spesso subordinati ad una visione di prestigio prettamente locale.

### 3. L'ostilità popolare

Già si è detto che, da sempre, nelle strategie messe in atto per proporre un discorso di fusione tra Comuni si è data poca importanza ad una componente che possiamo a ragion veduta definire psicologica. Questa connotazione, tutt'altro che secondaria, tratta dei valori che il singolo contrappone alla proposte di fusione e del coalizzarsi di parte degli amministratori locali per difendere posizioni di privilegio individuale legate alla carica pubblica, che vengono accumulati arbitrariamente e magari inconsciamente con valutazioni sulla funzionalità e con la stessa esistenza di un Ente locale

Recenti studi ( M. Della Santa: Dalla collaborazione alla fusione, Università di Friburgo, Facoltà di scienze economiche e sociali, 1996) hanno opportunamente trattato dell'approccio individuale (sociologico) al tema delle fusioni. Qui di seguito riportiamo alcuni stralci di queste tesi che sono integralmente condivise:

“Durante i dibattiti che precedono la votazione popolare , le istituzioni (Comuni e Cantone) hanno tendenza a mettere l'accento unicamente sugli aspetti economici del problema, dimenticando così che ogni individuo è prima di tutto un membro di una comunità di persone, e che quindi prima di fare una scelta, cercherà di valutare quali possano essere le ripercussioni della fusione, per se stesso e per coloro che gli stanno attorno, non solo da profilo economico, ma anche da quello sociale.

Per poter comprendere questo tipo di considerazioni, che si basano sui legami interpersonali esistenti all'interno della comunità , dobbiamo assumere un approccio di tipo sociologico. In altre parole dobbiamo prendere coscienza della dimensione socioculturale delle diverse società locali. Con il termine di socioculturale si intendono sia le relazioni effettive fra attori individuali o collettivi, le costrizioni che incidono su queste relazioni, i precedenti, le forme e le conseguenze di queste relazioni concrete (aspetto sociale), sia l'insieme di principi, di regole, di modalità, d'elementi immateriali dunque, che sovrintendono e che si manifestano solo attraverso di esse (aspetto culturale)”.

Sempre Della Santa individua una serie di filtri cui deve per così dire sottostare l'iniziativa o la proposta di fusione, segnatamente per quanto riguarda la percezione che il singolo cittadino può avere di quest'ultima e delle reazioni che questi avrà a livello individuale ma anche di influenza sull'opinione collettiva. Vediamoli:

## Fusione vendesi !(filtro economico)

Il cittadino, chiamato ad esprimere un giudizio di valore sulla proposta di fusione sarà portato a raffrontare i servizi dei quali beneficia oggi rispetto a quelli che gli saranno assicurati dopo la fusione, di regola sarà propenso a ricercare in quest'ultima un incremento quantitativo e/o qualitativo delle prestazioni fornite dal Comune. Il difficile è convincerlo che dovrebbe invece essere maggiormente attento a sapere quanto gli costa ogni servizio e chi ne beneficia, inoltre dovrebbe saper cogliere i vantaggi nel lungo termine dei processi di razionalizzazione legati ad ogni processo di fusione, che però sono difficilmente traducibili nell'immediato sul portafoglio del contribuente. Obiettivo serio ma non sufficientemente coinvolgente è quello della riduzione dei costi di produzione, grazie in particolare allo sfruttamento dei rendimenti di scala ed alla diminuzione dell'onere burocratico che permette di conseguire il Comune più grande.

Un processo di modernizzazione che integri in sé una componente di razionalizzazione dovrà inevitabilmente fare i conti con il fattore critico del livello quantitativo e qualitativo del servizio pubblico cui è per così dire "abituata" la popolazione. Vi è un concreto pericolo nell'assicurare miglioramenti sostanziali di servizi per propagandare un concetto di fusione tra Comuni in quanto ciò può condurre ad utilizzare impropriamente i margini liberati dalla aggregazione di servizi esistenti.

Occorre combattere concetti di fusione sussidiata che portano al realizzo di monumenti locali, legati a discorsi di prestigio pur sempre figli del vecchio campanile. L'obiettivo della modernizzazione e della razionalizzazione del concetto di amministrazione locale allo scopo di creare un Comune funzionale deve essere diffuso a livello di popolazione, in questo campo un ruolo fondamentale assumerà la politica di accompagnamento delle fusioni promossa a livello cantonale. Quest'ultima dovrà opportunamente tener conto delle differenze esistenti tra i Comuni da aggregare e incitare gli organi comunali e gli ambienti politici locali interessati.

Pur non dovendo scivolare in politiche di "acquisto" della singola fusione non può essere trascurata la grande ricettività a livello di popolazione di questo tipo di aiuti cantonali. Si tratta peraltro di evitare che quest'ultimo diventi l'elemento caratterizzante del processo di fusione locale, lo stesso deve invece essere un fattore integrativo di una visione più ampia sulla necessità di aggregare le forze locali.

La grande difficoltà nel far recepire quest'ultimo concetto alla cittadinanza è anche sinora stata legata all'assenza di un "progetto di sviluppo cantonale" che possa catalizzare l'attenzione sulla soluzione di un problema specifico come può essere il rilancio dell'economia cantonale. Nel singolo si sviluppa dunque una mentalità irrazionale che lo porta a posizioni di intransigenza legate a concetti del "cosa ci guadagnamo" o del "noi stiamo bene così", veri pilastri dell'immobilismo istituzionale.

### Questa terra è la mia terra! (Filtro socioculturale)

Impone di considerare la visione che il singolo può avere del proprio Comune, in sostanza del particolare legame presente nell'individuo per la sua terra e verso la comunità di appartenenza.

È innegabile si sviluppi in molti un sentimento di identità e di memoria collettiva che porta ad accomunare l'appartenenza ad un gruppo di persone all'esistenza stessa del Comune politico, quasi che il secondo sia un presupposto del primo. Della Santa (op. cit. pag. 170) richiama la definizione data da M. Halbwachs della memoria collettiva (*La mémoire collective*, Paris 1950) che vede quest'ultima come *"il gruppo visto dal suo interno, durante un periodo di tempo che non supera la durata della vita umana. Essa permette al gruppo di avere un'immagine di se stesso che evolve nel tempo, in cui può riconoscersi in ogni momento. Ne deriva una sensazione di immutabilità che da l'idea ai suoi membri che nulla si è mai alterato malgrado i cambiamenti che hanno avuto luogo"*. Il rapporto con la fusione è individuato da Della Santa nel fatto che *"quanto più forte è identità collettiva locale, tanto più intenso è il sentimento di appartenenza al proprio Comune per cui, di fronte al rischio di dover perdere la propria identità a seguito della fusione, il cittadino avrà tendenza ad opporvisi."*

L'irrazionalità del fenomeno porta il singolo a non considerare che un nucleo di case e le persone che le abitano vedrà svilupparsi una vita sociale indipendentemente dal fatto che il territorio sul quale vivono sia un Comune autonomo o frazione od ancora quartiere di un altro.

Il decentramento del potere decisionale, proprio del nostro sistema federalista, l'assicurare nel diritto cantonale l'autonomia residua del Comune, costituisce di per sé un fattore disaggregante in quanto stimolatore identità collettiva. Il singolo è infatti portato a credere ad un inesistente potere di autodeterminazione e di influenza sulla realtà locale in realtà del tutto teorico-idealistico se non retorico. Ciò che non viene mai detto è che il

concetto europeo dell'autonomia locale va riferito a Comuni funzionali in grado, lo si ribadisce, di assumere pienamente ed efficacemente compiti di servizio per il cittadino fungendo nel contempo da catalizzatori di democrazia e da deterrente verso politiche centralizzatrici.

Il fenomeno dell'identità minacciata è senza dubbio un grande ostacolo al formarsi di una mentalità favorevole alla fusione, specialmente nelle realtà dei piccoli Comuni che contraddistinguono le Valli del nostro Cantone. Le conseguenze possono essere riassunte citando delle frasi raccolte in Valle di Blenio in occasione del voto sulla proposta di fusione del 1979, da S. Guindani e M. Bassand nel loro studio "Maldéveloppement régional et identité (Losanna 1982 p.102): *"Ces gens là, eux, ceux de la bureaucratie, il sortent d'un endroit où cette chose-là (l'attachement au village) n'existe pas, parce que bien sûr ce sont des gens des villes...omissis.... Ou biens encore des paysans qui ont tout oublié, alors cette chose-là, il ne s'en aperçoivent même pas"*.

Il fenomeno può anche avere importanti effetti collaterali ad esempio nella confusione di ruoli tra Patriziato e Comune presente in molte coscienze individuali. Troppo spesso non si considera che il primo è per sua vocazione il custode di una memoria storica e delle tradizioni, mentre il secondo gli è subentrato nella società civile allorquando il bisogno di servizi e le esigenze di apertura verso l'esterno hanno sostituito l'economia di sopravvivenza della Vicinanza (Markgenossenschaft). E' dunque nel Patriziato che vanno salvaguardati i valori di una società di individui interdipendente con il territorio sul quale vive, il Comune moderno è invece chiamato ad una continua evoluzione a dipendenza di nuove realtà e di nuovi bisogni.

### Una questione di prestigio e di colore? (filtro politico)

Se è vero che ognuno di noi occupa un gradino di una cosiddetta scala sociale, o più semplicemente è comunque inserito in un gruppo più o meno vasto nel quale si identifica e che sempre ha una sua gerarchia interna, fa parte della natura umana che il singolo preferisca godere di una posizione di privilegio che non fungere da semplice gregario. Per questo nell'individuo l'assunzione di una carica pubblica risulta generalmente gratificante, la perdita di quest'ultima può significare perdere in prestigio personale, il rientrare nell'anonimato, cosa che ai più non piace.

Occorre dunque tenere in debito conto il fatto che molti amministratori comunali possono vedere nella fusione una minaccia al proprio status sociale. Ciò condiziona sin dall'inizio il loro approccio con questo particolare tema e li porterà a valutare lo stesso in rapporto ad una situazione del tutto personale.

Un ulteriore fattore disaggregante può essere individuato nell'atteggiamento di nuclei di partito comunali, il semplice calcolo di un possibile mutamento nei rapporti di forza può essere il più duro ostacolo al perfezionarsi di un'aggregazione. Tutti fattori del tutto estranei all'interesse della collettività ed al ruolo che il Comune deve giocare nella società moderna.

Ulteriore fenomeno ingenerato dalla frammentazione del territorio cantonale in così tante unità comunali è l'aggravarsi del disinteresse del cittadino verso un discorso di vera partecipazione alla vita democratica.

Al di là della facciata le Assemblee di molti Comuni non offrono grandi stimoli al singolo per indurlo a partecipare attivamente, pure le iniziative sono appannaggio dei soliti con conseguente consolidamento di oligarchie. La pochezza dei mezzi a disposizione è peraltro preclusiva di una vera progettualità, si ricordi ancora che chi è assoggettato al regime compensativo perde l'autonomia decisionale, ogni decisione con incidenza finanziaria è vincolata alla ratifica cantonale.

Nella società moderna il singolo sembra nel contesto politico interessarsi peraltro solo di temi importanti, pur in un paese dove si vota molto e su temi molto particolari (...) è innegabile che la maggioranza dei Comuni attuali non è in grado di adeguatamente stimolare un discorso di partecipazione democratica. **La gente vuole poter decidere e decidere su cose importanti.**

## **Sintesi della prima parte**

Si prenda atto che da un secolo e oltre si è certi dell'urgenza del tema fusioni, pure da sempre è ribadita l'esigenza di eliminare i Comuni di piccola taglia.

Si rammenti che il Comune nel nostro sistema federalista è chiamato all'importante compito di contrapporsi, o quantomeno ad essere un'alternativa a quei fenomeni di centralizzazione del potere decisionale che ciclicamente interessano ogni Stato democratico. La sua importanza è anche legata alla sua vicinanza con il cittadino anche se occorre considerare come ciò sia benefico per la democrazia solo se quest'ultima è esercitata attraverso una effettiva partecipazione alla vita pubblica.

In Europa è stato attuato ed è ancora in atto un importante processo di modernizzazione dei Comuni per meglio rispondere alle esigenze della società. Nella ricerca della funzionalità e della razionalità nell'erogazione del pubblico servizio si sono promosse drastiche riduzioni del numero degli Enti locali.

Tutti gli studi ed i processi di riorganizzazione istituzionale attuati in Europa confermano come la questione centrale sia quella della dimensione ottimale del Comune in relazione all'assunzione di competenze e dei relativi costi.

Le analisi europee dimostrano che esiste una soglia al di qua della quale le collettività locali indipendenti non sono in grado di gestire efficacemente dei servizi complessi. Se non è certo che un Comune grande possa sempre offrire un servizio migliore è stato accertato che mai questo è peggiorato qualitativamente.

L'approccio al dogma che piccolo è sinonimo di maggiore democrazia è stato smentito dai risultati di molte fusioni. La società moderna con i suoi problemi complessi che vanno oltre i confini del singolo Comune esige anzitutto informazione per assicurare coinvolgimento e partecipazione. La gestione dell'informazione esige risorse umane, mezzi e strutture che il piccolo Comune non potrà mai mettere in campo. La piccola realtà è inoltre sempre più tagliata fuori dal gioco importante proprio per la sua incapacità di dialogare con efficacia con gli altri Enti o con il potere superiore. Innegabile è il rischio in presenza di un piccolo bacino di popolazione di veder sfavorito il ricambio nelle cariche elettive.

Ad una visione che vorrebbe ancora il Comune cinto da “sacri confini” è tempo di contrapporre la realtà di un sottodimensionamento di molti nostri Comuni, con conseguente inefficienza dal profilo dell’assunzione e della produzione di servizio, che non può riguardare solo gli abitanti del singolo Comune ma coinvolge tutto l’assetto istituzionale di uno Stato, di una Regione o di un Cantone, considerato come l’Amministrazione centrale sia chiamata a fornire supporti tecnici, amministrativi e finanziari.

Un Comune, costretto dalle proprie carenze strutturali a delegare il servizio ad altri, viene meno al suo ruolo istituzionale di detentore di un potere decisionale democratico. Visto il crescere dei compiti pubblici, la loro complessità e le tendenze in atto a livello di rapporti Confederazione - Cantoni, che inevitabilmente avranno ripercussioni sul Comune, ciò non è più accettabile.

È bene rilevare che la collaborazione intercomunale, pur contribuendo a supplire alle carenze comunali non è soluzione che possa soddisfare dal profilo della salvaguardia dei meccanismi democratici che devono sovrintendere alla gestione della cosa pubblica. L’introdurre ad esempio l’elezione popolare degli amministratori consortili, cui dovrebbe accompagnarsi il conferimento della sovranità fiscale ai Consorzi, vorrebbe di fatto dire passare alla creazione di un Ente intermedio tra Cantone e Comuni lasciando ancora una volta irrisolta la questione dell’esistenza di Enti incapaci di assumere il ruolo che gli compete nello Stato federale. Il pericolo è inoltre quello di veder proliferare Enti di diritto cantonale che subentrino al Comune in sempre più settori del pubblico servizio.  
La fusione creando Comuni più forti permette di evitare queste deviazioni.

Per superare molte ostilità verso le proposte di aggregazione tra Comuni occorre finalmente promuovere e consolidare il concetto che oggi deve competere a tutta la popolazione del Cantone di decidere in quanti Comuni deve essere suddiviso il territorio ticinese, stimolando, rivalutando un sentimento di identità cantonale.

E’ tempo di combattere con decisione una ostilità popolare radicata in molti ambienti che sovente è portata a mitizzare il Comune ricordando a tutti:

- che le origini del Comune sono legate al soddisfacimento dei bisogni primari della sua popolazione, per cui in passato la sopravvivenza stessa dell’individuo era di regola legata al funzionamento dell’istituzione locale;
- che la struttura attuale di molti Enti è ancora legata al modello originario mentre la società è radicalmente mutata;

- che il Comune è primariamente al servizio della democrazia e deve contribuire a mantenerla vitale. Per questo deve saper affrontare quei mutamenti che consentano al di là della retorica e dei luoghi comuni, di dare voce ad un'insieme di persone, una voce che possa essere ascoltata e che dunque sia veramente rappresentativa di un reale potere contrattuale per influenzare le decisioni prese a livello superiore, ma soprattutto il Comune deve adeguare la sua struttura per poter assumere compiti decisionali autonomi offrendo garanzie di un espletamento dei vari servizi pubblici nel rispetto della nostra Costituzione;
- che l'ostilità verso le proposte di fusione è troppo spesso ancorata alla disinformazione ed alla paura di perdere qualcosa di indefinito, quasi che in una società i cui valori sono in crisi si voglia recuperare uno spirito di appartenenza ad un gruppo, in contrapposizione ad un crescente disagio del singolo a gestire la propria individualità nella società moderna. La semplice riunione sotto il gonfalone comunale non consente di tutelare meglio gli interessi collettivi;
- che pure l'ostilità viene spesso da gruppi di persone che beneficiano di una rendita di situazione nelle realtà comunali, per i quali, dunque, la fusione significa rimettere in discussione il proprio prestigio all'interno di una comunità;
- che anche deve essere superata una visione che vorrebbe trarre da una fusione dei vantaggi particolari per ogni singolo Ente, favorendo un sentimento di appartenenza ad un collettivo quantomeno di scala regionale che possa contribuire a gestire i problemi più importanti per il futuro del Cantone.

E' opportuno infine prendere atto del fatto che in Ticino vige un sistema di perequazione intercomunale che si ha paura a cambiare, ignorando che lo stesso deve servire ad assicurare una distribuzione ottimale delle risorse finanziarie in rapporto a bisogni essenziali mentre oggi lo stesso è di fatto il principale ostacolo alle iniziative di fusione favorendo la deresponsabilizzazione di molti amministratori comunali di fronte alla popolazione e la mancata presa di coscienza da parte del cittadino della reale portata delle scelte effettuate nell'impiego del denaro pubblico.