

## Il Consiglio di Stato

Signor  
Franco Celio  
e cofirmatari  
Deputati al Gran Consiglio

### Interrogazione 18 luglio 2016 n. 120.16 Esistono ancora i distretti?

Signori deputati,

con la vostra interrogazione chiedete allo scrivente Consiglio qual è la considerazione che l'organizzazione cantonale attribuisce ai Distretti. In questo contesto, portiamo innanzitutto alla vostra attenzione in allegato, a titolo di documentazione e informazione a favore degli interroganti e del Parlamento, un pregevole testo redatto dall'avv. Riccardo Maria Varini, giurista presso la Divisione della giustizia del Dipartimento delle istituzioni nonché Ispettore del registro fondiario e di commercio, che in maniera succinta ripercorre l'evoluzione dell'istituto distrettuale e l'importanza acquisita da quest'ultimo negli anni a livello istituzionale.

Venendo nello specifico della vostra interrogazione, rispondiamo come segue ai quesiti posti mediante la medesima.

#### 1. L'esistenza dei Distretti è tuttora considerata dall'Autorità cantonale?

L'istituto distrettuale è un retaggio degli antichi baliaggi che componevano il nostro territorio prima della nascita del Cantone nel 1803. Questo elemento storico e identitario è ancora oggi facilmente riconoscibile, nonostante il tempo passato, nell'identificazione degli abitanti di una determinata regione nel proprio Distretto, benché poi – dal punto di vista funzionale – vi siano più di un'eccezione (ad esempio Isonne e Basso Ceresio). Il fatto che i Distretti siano *de facto* più antichi del Cantone ha da sempre costituito un ostacolo a una loro riforma, come ben delinea la nota allegata. A tal proposito, è opportuno citare il tentativo – poi abbandonato – di riforma in sede della revisione totale della Costituzione cantonale del 1997. L'esistenza dei Distretti è quindi tuttora considerata dal Consiglio di Stato, giacché un ruolo di suddivisione territoriale è presente e usato in più atti legislativi e normativi, seppur con varia finalità degli stessi. Nella maggior parte dei casi, infatti, l'istituto distrettuale è considerato unicamente quale elemento per definire un territorio e i relativi Comuni, piuttosto che per attribuirgli dei compiti specifici, invece delegati ad altri organi (ad esempio i consorzi).

Dal punto di vista operativo, è però in atto un'evoluzione fondata sulla concezione funzionale del territorio cantonale; un'impostazione che segue l'evoluzione sociale ed

economica del nostro Cantone e che rappresenta l'asse portante di alcuni importanti documenti strategici, *in primis* il Piano direttore cantonale, aggiornato completamente nel 2009 e incentrato sul modello territoriale denominato "Città-Ticino". A livello organizzativo e operativo si sono infatti viepiù manifestate le cosiddette "regioni funzionali", le quali si fondano sui centri urbani del Cantone e sui territori di loro influenza: Mendrisiotto, Luganese, Bellinzonese e Alto Ticino e Locarnese e Vallemaggia. Tali regioni funzionali, e segnatamente l'impostazione che da esse deriva, vengono utilizzate nell'ambito, come detto, della pianificazione del territorio, così come in quello della promozione economica, delle organizzazioni turistiche regionali, di servizi e organizzazioni intercomunali, ecc.

In sostanza, dunque, se da un lato l'esistenza dei Distretti non è mai stata messa in discussione, vista anche la rilevante portata storica di questo istituto, dal profilo operativo la stessa deve giocoforza adattarsi con l'evoluzione della nostra società e del nostro territorio, la quale richiede a tutti gli attori coinvolti (Cantone, Comuni, Associazioni, Enti pubblici, Cittadini, Imprese, ecc.) un approccio flessibile e che sappia andare oltre gli "steccati territoriali".

Un approccio obbligato alla luce dei mutamenti significativi in atto nel nostro Cantone, come nel caso dell'avvento di AlpTransit, con tutti i benefici e i possibili rischi che questi cambiamenti comportano. Un esempio recente in tal senso è fornito dall'aggregazione che ha portato alla nascita del nuovo Comune di Bellinzona, all'interno del quale è confluito pure l'ex Comune di Claro, facente parte del Distretto di Riviera, la cui maggioranza dei cittadini ha approvato la fusione del Comune nella Nuova Bellinzona, modificando dunque infine anche il Distretto di appartenenza di questo territorio.

## **2. A giudizio del Governo, le citate trasformazioni rispettano a sufficienza quanto stabilito dalla Costituzione?**

Come già citato nella risposta precedente, ed evidenziato dalla nota allegata, le trasformazioni di inizio Novecento hanno portato il Distretto a diventare *"una semplice circoscrizione amministrativa priva di qualsiasi autonomia e sprovvista di personalità giuridica"*. In quest'ottica, le recenti decisioni di riorganizzazione dei servizi della Divisione della giustizia del Dipartimento delle istituzioni nei Distretti periferici – basate, nel caso specifico del Settore esecuzione e fallimenti e del Settore dei registri, su un'apertura parziale degli sportelli delle agenzie periferiche – si fondano sulle attuali necessità della popolazione residente e rispondono in maniera pragmatica a una presenza territoriale capillare dell'Amministrazione pubblica, garantendo nel contempo servizi efficienti e assicurati grazie ad un'integrazione con le sedi urbane degli Uffici interessati. L'aspetto integrativo va letto positivamente, poiché, seppur con una popolazione residente inferiore ad altre parti del Cantone, i Distretti periferici beneficiano comunque di servizi di prossimità proprio nello spirito evocato nell'atto parlamentare. Una politica attenta quindi alle esigenze delle zone discoste cantonali, che negli ultimi anni ha permeato molteplici riorganizzazioni, in particolare del Dipartimento delle istituzioni.

## **3. Sempre a suo parere, non sarebbe il caso di fissare più chiaramente, nella Costituzione stessa, le attribuzioni dei Distretti?**

Il Consiglio di Stato reputa importante mantenere l'istituto distrettuale in virtù del suo ruolo storico (antichi baliaggi) e della sua funzione identitaria nell'organizzazione territoriale del Canton Ticino. Ciò detto, non riteniamo tuttavia necessario fissare nella Costituzione

cantonale funzioni che, come già indicato nei paragrafi precedenti, già oggi i Distretti non dispongono più, fatto salvo per le giurisdizioni di prima istanza civile delle Preture, ma – anche qui – con eccezioni territoriali di funzionalità (Isonne, Basso Ceresio).

*Il tempo impiegato per l'elaborazione della presente risposta ammonta a complessivamente a 8 ore.*

Vogliate gradire, signori deputati, i sensi della nostra stima.

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente:



Manuele Bertoli

Il Cancelliere:



Arnaldo Coduri

Allegato:

- Evoluzione della suddivisione territoriale cantonale con riferimento ai distretti cantonali di Riccardo Maria Varini

Copia:

- Dipartimento delle istituzioni (di-dir@ti.ch)
- Segreteria generale del Dipartimento delle istituzioni (di-sg@ti.ch)
- Divisione della giustizia (di-dg@ti.ch)

## **Evoluzione della suddivisione territoriale cantonale con riferimento ai distretti cantonali**

di Riccardo Maria Varini

### L'organizzazione sotto il vecchio regime

L'assetto stabilito dall'art. 21 della vigente Costituzione rappresenta il retaggio di un passato assai remoto. Esso denota radici ancora antecedenti al passaggio dell'odierno canton Ticino dal ducato di Milano il dominio della Lega dei XII cantoni elveticici (poi assurti a XIII dal 1513), suggellata con la **Pace perpetua** del 1516 conclusa a Friburgo fra Francesco I di Valois re di Francia e duca di Milano e gli Svizzeri e i loro alleati (abate-principe e città di S. Gallo, Tre Leghe, Vallese e città di Mulhouse)<sup>1</sup>. Si decreta così lo stacco definitivo delle terre ticinesi dall'area politica lombarda. Ciò al contempo segna la fine dell'espansionismo verso Sud degli Svizzeri, che a partire dal XIV secolo aveva portato pur con fasi alterne ad un graduale arretramento dei confini settentrionali del ducato sforzesco. La successiva suddivisione in otto baliaggi corrispondenti agli attuali distretti cantonali, rispecchia la presenza di altrettanti nuclei di comunità territoriali autonome, indipendenti e prive di legami fra loro, alla stregua di un composito mosaico. Il dominio confederale sostanzialmente sancisce una realtà che pur collocando al vertice di ogni singolo baliaggio un'autorità foranea designata a rotazione dall'occupante e coadiuvata dal proprio ufficio balivale, mantiene praticamente intatte le rispettive autonomie e peculiarità a livello locale, in una configurazione tutt'altro che omogenea<sup>2</sup>. In tal modo ogni singolo baliaggio disponeva di propri ordinamenti (statuti) inseriti in un eterogeneo coacervo normativo<sup>3</sup>, conservando le tradizionali istituzioni e le variegate componenti territoriali o personali. All'interno delle circoscrizioni balivali poteva sussistere sotto varie modalità un'ulteriore stratificazione talora sensibilmente marcata, ad es. in quella di Locarno, con il regime delle cosiddette "terre separate". Analogo discorso vale per la Vallemaggia<sup>4</sup>. Il fenomeno è stato indagato tempo addietro da una tesi di abilitazione di Otto Weiss, tradotta in italiano e ripubblicata alcuni anni fa<sup>5</sup>.

### Nascita del nuovo cantone e relativa struttura organizzativa

Il collasso nel 1798 del vetusto conglomerato federativo sotto i colpi dell'invasore francese determina un cambiamento radicale, tradotto con l'istituzione di una forma statale unitaria, ossia la Repubblica Elvetica che accompagna la concessione dell'autonomia alle terre già soggette alla Lega, ove il Ticino viene suddiviso in due cantoni Bellinzona e Lugano<sup>6</sup>, equivalenti però solo ad

<sup>1</sup>Calgari/Agliati, Storia della Svizzera, Lugano 1969, vol I pag. 167 ss.; E. Pometta, Come il Ticino venne in potere degli Svizzeri, vol. 3, Bellinzona 1912, 1913, 1915.; E. Pometta, Breve storia di un popolo limitaneo, Milano 1934. Rossi/Pometta, Storia del cantone Ticino, 2a ediz., Locarno 1980; E. Bontà, La Leventina nel Quattrocento: l'assedio di Bellinzona e la battaglia di Giornico (1476), Bellinzona 1929; Da Dominio a Dominio, IL Locarnese e la Valmaggia all'inizio del XVI secolo, a cura di H. Huber e R. Pollini-Widmer, Locarno 2013.

<sup>2</sup>Rossi/Pometta, op. cit., pag. 151 ss., A. Monti, Il Mendrisiotto svizzero, dalla foglia al distretto, Bellinzona 1935; E. Motta, Nel primo centenario dell'indipendenza del Ticino, Bellinzona 1898.

<sup>3</sup>Emblematico il titolo di alcuni studi in materia: P. Caroni et. al., Del dedalo statutario, atti dell'incontro di studio dedicato agli Statuti, Centro seminariale Monte Verità, 11-13 novembre 1993, AST 1995, pag. 127 ss; Pio Caroni, Sovrani e sudditi nel labirinto del diritto, in Storia della Svizzera italiana: dal Cinquecento al Settecento, a cura di R. Ceschi, Bellinzona 2000, pag. 581 ss..

<sup>4</sup>Storia della Svizzera italiana: dal Cinquecento al Settecento, "Governanti e governati" di R. Ceschi, pag. 45 ss..

<sup>5</sup>O. Weiss, Il Ticino nel periodo dei baliaggi, Locarno 1998. L'opera pur ritenuta oramai datata da alcuni storici, permane un soggetto originale. Recentemente sono apparsi alcuni pregevoli studi più settoriali.

<sup>6</sup>C Hilty, Les Constitutions fédérales de la Suisse, Neuchâtel 1894, pag. 157 ss, e 331 ss; .A. Tarchini, La Costituzione cantonale del 4 luglio 1830, Bellinzona 1931, pag. 15 ss.

una forma di decentramento amministrativo, sulla falsariga delle prefetture, secondo un modello uniforme ricalcato dall'ordinamento direttoriale della vicina nazione gallica. Da notare come Locarno e Vallemaggia fossero aggregati a Lugano. Attraverso diverse fasi agitate e convulse a motivo delle reazioni talora violente suscitate da questa imposizione a chiara impronta centralizzatrice<sup>7</sup>, subentra l'intervento pacificatore di Napoleone con l'Atto di Mediazione del 19 febbraio 1803<sup>8</sup>, che determina la nascita del nuovo cantone dotandolo di una costituzione propria in seno alla nuova Confederazione di 19 cantoni autonomi.

Tutto questo risulta basilare per comprendere l'attuale suddivisione del Ticino operata giusta il relativo art. 2 in 8 distretti e 38 circoli, poi specificati dal Decreto esecutivo del 25 giugno 1803<sup>9</sup>, che riconduce secondo G. Lepori il primitivo assetto degli antichi baliaggi ad una mera espressione geografica e storica, ponendo in essere un notevole salto qualitativo rispetto al passato. In effetti al distretto viene attribuita oramai una funzione assai limitata. Il particolarismo preesistente ha ceduto definitivamente il passo ad una nuova entità unitaria che poco riprende dalla previgente frammentata realtà, anche se il lavoro per mettere in piedi il nuovo cantone sarà tutt'altro che agevole<sup>10</sup>. Tale suddivisione rimase sostanzialmente immutata nelle successive riforme costituzionali attuate nel 1814 (art. 10), rispettivamente nel 1830 (art.14), quest'ultima a parte una revisione formale effettuata nel 1967 (art. 10)<sup>11</sup> venne sostituita con la vigente Costituzione del 14 dicembre 1997<sup>12</sup>. Il distretto si riduce così ad una semplice circoscrizione amministrativa priva di qualsiasi autonomia e sprovvista di personalità giuridica (art. 35 LAC)<sup>13</sup>. Si comprende quindi come si siano dovuti regolare fra altro i debiti pregressi ereditati dal passato<sup>14</sup>. A tale istituzione permane ancorata la circoscrizione dei tribunali civili e criminali di prima istanza che in origine erano designati dal legislativo cantonale su liste presentate dai circoli secondo i criteri elettorali prescritti<sup>15</sup>. Accanto al tribunale poi sostituito dal 1910 col giudice unico a capo della Pretura, alla quale nel 1922 vengono aggregati nelle valli gli UR e gli UEF, troviamo in ogni distretto la figura del commissario di governo designato dall'esecutivo cantonale<sup>16</sup>, funzione poi soppressa nel 1923<sup>17</sup> e l'insediamento degli uffici dei registri<sup>18</sup>, ai quali si affiancheranno poi gli uffici di esecuzione sino al 2014. Inoltre sia pure marginalmente veniva enunciato all'art. 26 cpv. 2 Cost. 1967 e ripreso in parte dall'art. 58 cpv. 1 della Costituzione, il riconoscimento in seno ai vari gruppi politici presenti nel legislativo cantonale del diritto ad una rappresentanza regionale.

<sup>7</sup>Cfr. S. Guzzi, *Logiche della rivolta popolare: insurrezioni contro la Repubblica Elvetica nel Ticino meridionale (1798-1803)*, S. Donato Milanese 2004.

<sup>8</sup>BU 1803, 5 ss.

<sup>9</sup>Atto tuttora in vigore, cfr. Legge concernente le circoscrizioni dei comuni, circoli e distretti, del 25 giugno 1803, RL 2.1.1.1, E. Ratti, *Il giudice di pace*, Bellinzona 2007, pag. 58 ss.

<sup>10</sup>Il territorio e gli abitanti-“ di R. Ceschi, pag.15 ss, “Costruire lo Stato”, di A. Ghiringhelli, pag. 37 ss, in *Storia del cantone Ticino: L'Ottocento*, a cura di R. Ceschi, Bellinzona 1998.

<sup>11</sup>Costituzione della Repubblica e Cantone del Ticino del 4 luglio 1830, riordinata il 29 ottobre 1967 (BU 1969, 33).

<sup>12</sup>BU 1977, 575.

<sup>13</sup>G. Lepori, *Diritto costituzionale ticinese*, Bellinzona 1988, pag. 167 ss.

<sup>14</sup>Legge 6 giugno 1804 relativa ai debiti distrettuali.

<sup>15</sup>Legge sull'organizzazione giudiziaria del 10 maggio 2006, art. 32 ss; cfr Legge organica giudiziaria del 6 giugno 1855 (BU 1855, 140).

<sup>16</sup>Legge organica del 11 giugno 1844 (BU 1844, 77).

<sup>17</sup>Sintomatico al proposito quanto asserito nel rapporto di minoranza relativo alla successiva proposta di riduzione dei distretti: “Ancora si obietta che la soppressione dei commissariati di governo avvenuta per voto plebiscitario di tutti i distretti comprese le Valli, ha essa pure spianato la strada all'accentramento, togliendo ai distretti minori le magistrature che sotto l'aspetto amministrativo le rappresentavano e quasi personificavano AGC, sessione ordinaria autunnale 1923, annesso 2- Rapporto di minoranza della Commissione legislativa del 17 settembre 1923, pag. 18; R. Huber, *I commissari di governo “landfogti” cantonali nel distretto (1803-1923)*, Bollettino della Società storica locarnese, Locarno 2014, pag. 95 ss.

<sup>18</sup>Legge sul registro fondiario del 2 febbraio 1998,(art. 1), un tempo denominato Ufficio delle ipoteche, cfr. Legge regolamentaria per la conservazione delle ipoteche del 16 giugno 1840 (BU 1840, 248).

## Tentativi di riforma della costituzione cantonale

Vi furono successivamente delle proposte tese a modificare il numero dei distretti: nel 1865 il governo aveva affacciato l'idea di ridurre il numero a 7 (soppressione di quello di Riviera), nel contesto di una tormentata procedura di riforma costituzionale che non trovò alla fine attuazione<sup>19</sup>. La ragione sembra riconducibile soprattutto a preoccupazioni di ordine finanziario, legate alla presenza dei tribunali distrettuali. Il tema delle preture venne poi a tornare alla ribalta in seno alla Costituente del 1922<sup>20</sup>.

Ma fu l'anno successivo che si delinearono in merito veementi ed aspre contrapposizioni a seguito dell'iniziativa costituzionale del deputato Arnaldo Bolla, volta a fondere il distretto di Vallemaggia con quello di Locarno e quelli delle Tre Valli con Bellinzona<sup>21</sup>. L'opposizione fu espressa soprattutto per bocca dell'avv. F. Cattaneo di Faido, sostenuto dai colleghi deputati Blotti di Blenio e F. Respini di Cevio. Nel corso dei vivaci dibattiti e nel tentativo di sedare gli animi, venne avanzata un'ulteriore proposta dal deputato Borella, nel senso di concentrare a Biasca le sedi delle Tre Valli<sup>22</sup>. Interessante notare come pur nel contesto di forti polemiche e plateali manifestazioni di dissenso, le avverse fazioni ebbero a sviscerare a fondo i propri argomenti, raggiungendo livelli elevati dal profilo politico, tecnico-giuridico e storico, nel tentativo di enucleare in modo convincente le ragioni a sostegno delle rispettive tesi, ben illustrate nella redazione dei rapporti di maggioranza e di minoranza<sup>23</sup>. Molte di esse tornarono successivamente sul tappeto e sono da considerare ancora oggi validi spunti di riflessione. Il progetto di riforma non trovò comunque l'avallo da parte del sovrano nel marzo 1924. In una prima battuta il popolo ebbe a determinarsi in favore del controprogetto elaborato dal legislativo, volto a ridurre a 5 il numero dei distretti; in una seconda tornata i votanti a maggioranza assoluta ebbero a respingere anche quest'ultimo. A quel punto i deputati avv. Francesco Cattaneo ed Enrico Celio ritirarono il ricorso interposto presso il TF relativo alla contestata ricevibilità dell'iniziativa<sup>24</sup>.

## La costituzione cantonale del 1997

La problematica fu nuovamente affrontata in occasione dei lavori relativi alla stesura della vigente Costituzione formulando una duplice variante, la prima delle quale contemplava l'abbandono della garanzia costituzionale e l'elencazione nominativa dei distretti. Alla luce dei risultati della consultazione poi effettuata, si optò infine per mantenere la tradizionale suddivisione territoriale, atteso come tale presenza sopravvivesse ancora fortemente nella coscienza dei cittadini e nella considerazione dei partiti<sup>25</sup>.

<sup>19</sup> AGC 1865, pag. 325 ss, AGC 1869, pag. 234 ss; Rossi/Pometta, op. cit. pag. 314.

<sup>20</sup> Atti della Costituente eletta il 6 marzo 1921, pag. 162 ss.

<sup>21</sup> AGC, sessione ordinaria autunnale 1923, pag. 427 ss; ibidem pag. 447 ss.

<sup>22</sup> AGC, sessione ordinaria autunnale 1923, pag. 29 ss, 51ss e 427 ss.

<sup>23</sup> AGC, sessione ordinaria autunnale 1923, annesso 1-Rapporto di maggioranza della Commissione legislativa del 16 settembre 1923 e annesso 2 Rapporto di minoranza del 17 settembre 1923.

<sup>24</sup> AGC, sessione ordinaria primaverile 1924, pag. 81.

<sup>25</sup> Costituzione ticinese, Messaggio per la revisione totale, Bellinzona 1995, pag. 51 ss.