

Quanto comune occorre alla democrazia?

La crescente complessità dei compiti richiede comuni autonomi. La cooperazione intercomunale permette di risolvere problemi di efficienza e finanza, ma genera deficit in termini di democrazia. Ora le fusioni dovrebbero contribuire.

Il 7 maggio 2006, la Svizzera conosceva un terremoto politico: le cittadine e i cittadini della Landsgemeinde glarone hanno deciso di fondere le attuali 25 comunità locali, 18 comunità scolastiche, 16 comunità previdenziali e nove comunità patriziali del cantone di circa 38 000 abitanti in tre entità comunali. Il governo ne aveva proposte dieci, ma un cittadino ha richiesto un taglio radicale. L'esito del vivace dibattito è stato chiaro: la Landsgemeinde aveva liquidato la struttura comunale tradizionale.

Poche grandi fusioni

La Svizzera pubblica ha reagito con incredulità. Se è vero che tra il 1850 e il 2006 nel paese 463 comuni sono scomparsi a seguito delle agglomerazioni, a differenza di taluni paesi dell'UE come ad esempio la Danimarca, dove dal 1970 oltre 1000 comuni sono stati ridotti a meno di 100 in due tappe, in Svizzera non si era mai assistito a una fusione altrettanto ampia. Nel 1893 e nel 1934, sull'onda dell'industrializzazione, la città di Zurigo aveva inghiottito 20 villaggi.

Gli operai delle nuove fabbriche pagavano allora le imposte sul posto di lavoro. La città si arricchì e i comuni periferici, nei quali vivevano più a buon mercato, finirono per impoverirsi e farsi soccorrere dalle incorporazioni. Alcune integrazioni minori si ebbero anche in altre città elvetiche.

Poi, il paesaggio comunale rimase invariato per quasi un secolo. Dopo la Seconda guerra mondiale, il Mittelland divenne un'agglomerazione. Le zone di montagna vedevano ridursi le popolazioni, mentre i confini di insediamenti e territori comunali finivano per coincidere sempre meno. Numerosi comuni si trovarono nell'impossibilità di risolvere da sé i loro problemi. Ciò nonostante, le fusioni tra comuni rimanevano un tabù politico.

Consorzi e delocalizzazioni

Confrontati al dilemma di dover risolvere problemi sempre più vasti e complessi senza rinunciare alle loro strutture

tradizionali, i comuni realizzarono delle reti di collaborazione, in particolare dei consorzi intercomunali in grado di offrire determinati servizi a più comuni. Successivamente si assisté anche alla delocalizzazione di compiti a imprese (Public Private Partnership, PPP).

Servizi, costruzione di strade, edifici pubblici, trasporti pubblici, assistenza a giovani, anziani, disoccupati, tossicodipendenti, polizia comunale, cultura e quant'altro: sempre più comuni si trovarono coinvolti in sempre meno prescindibili cooperazioni intercomunali (CIC) e PPP. Tra il 1995 e il 2005, il Gemeindeförderung¹ ha registrato 42 000 progetti di riforme comunali, il 55 per cento dei quali interfrontalieri (CIC). Quali elementi identitari fondanti, la maggior parte dei comuni ha riservato le licenze edilizie, il controllo abitanti e le finanze ai propri municipi. Si è così riusciti a mantenere e migliorare il grado delle prestazioni a livello civico – e a conservare la facciata del comune autonomo.

«Gli incentivi finanziari sono solitamente poco significativi.»



Landsgemeinde a Appenzell.

Foto: appenzell.ch

Rainer J. Schweizer

è professore di diritto pubblico, incluso il diritto europeo, e di diritto popolare all'Università di San Gallo.



Splendore da libro illustrato

A partire dagli anni 1990, in particolare i cantoni di Turgovia, Friburgo, Soletta e Berna hanno cominciato a riunire i comuni più piccoli. Nel libro illustrato della politica civica, il villaggio-comune «autonomo» continua tuttavia a brillare come il cantone «sovrano» quale pilastro della democrazia elvetica.

Su un simile sfondo, la radicalità della fusione glaronese deve essere apparsa come uno scioccante sacrilegio. Che un cantone di montagna i cui elettori votano per oltre i due terzi in campo borghese si sbarazzi in un sol colpo della sua intera tradizione comunale poteva solo spiegarsi con il fatto che qualcosa non fosse andato per il verso giusto.

Gli oppositori della fusione cercarono di ribaltare la decisione. Denunciarono al Tribunale federale una violazione dell'autonomia comunale. Così avevano reagito gli oppositori alla fusione del comune turgovese di Frasnacht nel 1997. E così reagirono negli anni successivi i contrari alle fusioni nei cantoni di Berna, dei Grigioni, di Lucerna e Ticino. Nel caso di Glarona, come nella gran parte degli altri, il Tribunale federale rigettò le opposizioni rifacendosi all'art. 50 della Costituzione federale, che garantisce l'autonomia comunale solo nel quadro del diritto cantonale. A livello politico, un comitato di iniziativa chiese una nuova Landsgemeinde destinata a revocare la fusione. Governo e Consiglio diedero seguito alla richiesta – ma nel novembre 2007 una Landsgemeinde straordinaria confermò la decisione del 2006 con una maggioranza ancora più forte.

Glarona e le conseguenze

Ebbe allora inizio la ricostruzione delle strutture comunali, ma la lacerazione tra fautori e oppositori non era per nulla sanata. I critici continuarono a ritenere che la decisione costituisse un «incidente di percorso» del sistema basato sulla Landsgemeinde. Nella seconda assemblea, per i votanti si sarebbe infatti trattato in primo luogo di proteggere la Landsgemeinde da

un progetto che ne minacciava l'esistenza, sostenendo che non fosse in condizione di elaborare i complessi problemi odierni. I favorevoli ribadiscono che la fusione radicale non rappresenta un errore, bensì un passo logico in una successione di tre delibere della Landsgemeinde orientate al futuro: la riforma governativa e amministrativa del 2004, la fusione comunale nel 2006 e nel 2007, prima del secondo voto sulla fusione, l'abbassamento dell'età minima per il voto a 16 anni.

Dal terremoto glaronese, il processo di riforma comunale incalza in tutto il paese. Dal 1850 al 2015, i comuni scomparsi in agglomerazioni sono 879. Ne rimangono 2324. Ma i comuni svizzeri sono ancora sempre piccoli: nel 2013 la loro dimensione media era di 1224 abitanti (la mediana divide l'elenco dei comuni a metà;

«Orientamento univoco a obiettivi finanziari.»

una è più grande, l'altra più piccola). Con una mediana pari a 400 i Grigioni ha i comuni più piccoli, seguito dal Giura (552), da Vaud (658), da Uri (774), da Sciaffusa (835) e da Berna (970). Con l'eccezione di Basilea Città, i comuni più grandi sono a Glarona (12991), Zugo (8795) e Obwaldo (4896).²

Strutture orientate a obiettivi finanziari

Ora sempre più cantoni progettano fusioni sistematiche con incentivi finanziari. Anche nei dieci cantoni che ammettono le fusioni coatte si punta sempre più sulla volontarietà. Gli osservatori sono unanimi nell'affermare che la soluzione radicale glaronese non emerge come modello. Nella loro opera «Reformen in Kantonen und Gemeinden», l'economista Reto Steiner e i politologi Andres Ladner e Pascal Reist³ perorano una «riforma a occhio», sostenendo che le «soluzioni semplici a società e problematiche complesse» siano «un'illusione». Per la soluzione dei problemi comunali, invece che sulle strutture cresciute storicamente una tendenza si focalizza su organizzazioni costituite per funzioni specifiche. Tali unità richiedevano sempre più una «dimensione minima dell'autorità territoriale». Le fusioni dovrebbero «crescere dal basso verso l'alto», e sarebbe pure auspicabile che, a livello comunale e cantonale, le unità maggiori, a conduzione professionale, potessero rivestire una diversa posizione di diritto pubblico rispetto a quelle più piccole. Le riorganizzazioni regionali capillari si caratterizzano come «incompatibili con la cultura politica della Svizzera». Dopo le prime esperienze di Glarona, il professore emerito di diritto pubblico e popolare sangallese Rainer J. Schweizer avverte che le fusioni comunali grossolane hanno distrutto società civili esi-

stenziali. Nella centralizzazione estrema, l'amministrazione comunale glaronese avrebbe perso masse di collaboratori qualificati ed esperti. Schweizer critica altresì il fatto che le nuove strutture comunali vengono spesso univocamente orientate a obiettivi finanziari, «sovrastimando regolarmente» il potenziale di risparmio. Un argomento d'altro canto relativizzato dall'economista e consulente organizzativo Roger Sonderegger, pure sangallese, che ha preso parte alla costruzione dei nuovi comuni glaronesi: «Le nuove strutture offrirebbero senz'altro soluzioni migliori.» Non però subito un potenziale di costi inferiori, demandato a una seconda legislatura.

Il Ticino in corsia di sorpasso

Attualmente, il progetto più audace è quello del cantone Ticino, che conta 330000 abitanti. L'obiettivo del governo è la riduzione del numero dei comuni da 135 a 23. L'agglomerazione tocca soprattutto i comuni rurali. Attorno alle località di Lugano, Locarno, Bellinzona e Mendrisio, le fusioni dovrebbero dar luogo a città di 5000-90000 abitanti. Lugano, economicamente privilegiata grazie alla piazza finanziaria, ha già inglobato 15 comuni, raddoppiando il numero dei suoi abitanti a poco meno di 50000. Attorno al capoluogo, Bellinzona, in vista della votazione prevista per l'estate sono in atto importanti sforzi in relazione all'agglomerazione di 17 comuni (v. «SG» 3/2015). Il progetto della Grande Locarno è bloccato dalla resistenza dei comuni. La «Nuova Lugano» è oggi precursore di progetti agglomerativi che si vanno sviluppando su scala nazionale. Grazie alla fusione con Littau (77000 abitanti), Lucerna ha realizzato una prima tappa; a Soletta, Aarau e Baden città e dintorni si tastano il polso.

Nella prassi politica, tuttavia, ben poche delle agglomerazioni previste nei cantoni riusciranno in tempi brevi. Lo dimostrano le fusioni naufragate in votazione popolare il 9 marzo 2015 nei cantoni di Berna e Friburgo. Gli osservatori rilevano tra gli altri due motivi: in tutti i cantoni esiste oggi una compensazione finanziaria per i comuni sul modello della compensazione delle risorse federale, che consente la sopravvivenza an-

Reto Steiner

è professore di scienza della gestione presso il KPM dell'Università di Berna.



che dei comuni più piccoli. Gli incentivi finanziari offerti dai cantoni a sostegno delle fusioni sono quindi per la gran parte poco significativi.

Responsabili non più riconoscibili

Nei progetti di agglomerazione in atto si profila con chiarezza un ostacolo già emerso durante le integrazioni comunali zurighesi di un secolo fa: le località paesaggisticamente privilegiate, che senza particolari servizi sono in grado di attrarre grazie ad aliquote fiscali ridotte un numero sempre maggiore di contribuenti straordinariamente benestanti vedono nelle fusioni solo svantaggi. E sono in grado di bloccare la realizzazione delle agglomerazioni. Uno splendido esempio in tal senso è il comune friburghese di Greng, sul lago di Morat, dove non più di 180 abitanti beneficiano di quella che è di gran lunga la più bassa aliquota fiscale del cantone.

All'ombra dei progetti di fusione continuano a svilupparsi le collaborazioni tra comuni e con privati. Solitamente orientate solo all'efficienza e ai costi, offuscano la trasparenza e il controllo democratico e prossimo al cittadino della struttura statale a tre livelli che la Svizzera si vede spesso invidiare all'estero. Nella crescita selvaggia di queste cooperazioni è sem-

pre più difficile distinguere chi sia responsabile di quale servizio. I consorzi sono generalmente diretti da persone non elette dal popolo, ma nominate dagli organi esecutivi. Il fatto che fino ad oggi questo abbia causato pochi problemi, Ladner lo ascrive alla soddisfazione generale degli svizzeri in relazione ai servizi comunali. La gente si vede come «consumatrice» di servizi comunali e si accontenta della possibilità di poter dire la sua «di caso in caso»⁴.

L'agglomerazione come comunità

In Germania si discute di modelli di «partecipazione dei cittadini», nei quali i diretti interessati hanno l'opportunità di esprimere le loro opinioni. Evidentemente, si tratta qui più di accrescere l'accettazione per le decisioni statali che non di organizzarle in maniera più democratica. Per quanto concerne la Svizzera, in un articolo sulle tematiche della «Politica e democrazia nell'agglomerazione», Daniel Kübler e Brigitte Bijl-Schwab hanno scavato più a fondo⁵: i dibattiti sulla dotazione istituzionale delle agglomerazioni non dovrebbero orientarsi esclusivamente alla soluzione di conflitti tra comuni, ma andrebbero intesi come una tappa nel processo di costituzione dell'agglomerazione come comunità politica. In

Andreas Ladner

è politologo e professore presso l'IDEHAP dell'Università di Losanna.



merito, il professor Ladner commenta: «Le riforme capaci di modificare regioni crescono spesso in progetti concreti.»

Richard Aschinger

Fonti:

- 1 Reto Steiner, Andreas Ladner et. al.; Gemeindemonitoring 2005.
- 2 Ufficio federale di statistica.
- 3 Pascal Reist è politologo e collaboratore scientifico presso l'IDEHAP.
- 4 Steiner, Ladner, Reist: Gestaltungsempfehlungen für Kantone und Gemeinden. In: Steiner, Ladner, Reist (Hrsg.): Reformen in Kantonen und Gemeinden. Haupt, 2014.
- 5 Daniel Kübler, Brigitte Bijl-Schwab: Politik und Demokratie in der Agglomeration. In: Steiner, Ladner, Reist (Hrsg.): Reformen in Kantonen und Gemeinden. Haupt, 2014.

Si a la tassa di incentivazione

L'ACS è a favore dell'introduzione di una base costituzionale per una tassa di incentivazione, e sostiene dunque il passaggio dal sistema di promozione a un sistema di incentivazione nel settore dell'energia e del clima. «E questo anche per consentire ai cittadini di legittimare alle urne il cambiamento di sistema», scrive l'ACS nella sua presa di posizione. Nel passaggio dalla promozione all'incentivazione vanno però assicurate la competitività dell'economia, nonché – per il settore pubblico – pianificabilità finanziaria e gettito fiscale. Alla luce delle discussioni in corso sul finanziamento dell'infrastruttura stradale, con un previsto aumento del supplemento fiscale sugli oli minerali, l'ACS si dichiara – in una prima fase – contraria a una tassa di incentivazione supplementare sui carburanti. *red*

Presa di posizione (in tedesco):
www.tinyurl.com/energielenkung

Cosas: l'indirizzo è giusto

L'ACS condivide l'orientamento della revisione delle norme Cosas. Nel corso della prima conferenza sociale sono stati decisi, per la prima fase della revisione, i seguenti punti: riduzione del forfait di base per grandi famiglie a partire da sei persone; diminuzione dei montanti del forfait di base per giovani adulti fino a 25 anni; possibilità d'inasprimento delle sanzioni fino al 30 per cento; mantenimento della franchigia nella forma e all'importo attuali; revisione del sistema di incentivazione. La Cosas tradurrà questi cambiamenti in proposte di revisione, e le presenterà per l'approvazione alla seconda conferenza delle direttrici e dei direttori delle opere sociali (CDOS) del prossimo 21 settembre. La CDOS farà entrare in vigore le nuove norme il 1° gennaio 2016. Alla seconda conferenza sociale prenderà parte anche l'ACS. *red*

Informazioni:
www.sodk.ch
www.skos.ch

Rli III: ci vuole compensazione

Città e comuni non devono essere vittime della riforma dell'imposizione delle imprese (RI imprese III). Lo hanno sottolineato l'ACS e l'Unione delle città svizzere (UCS) nel corso di un'audizione davanti alla Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati. ACS e UCS chiedono un'adeguata compensazione per la riduzione del gettito fiscale, soprattutto per quei Cantoni particolarmente toccati dalle modifiche di legge. Sono ipotizzabili diverse forme di compensazione. L'ACS accoglie favorevolmente l'aumento della quota cantonale all'imposta federale diretta. Chiede però che il fondo di compensazione venga portato da 1 a 1,2 miliardi di franchi, rispettivamente che i versamenti della Confederazione siano ripartiti in proporzione ai gettiti dell'imposta sull'utile. *red*

Presentazione SGV/SSV (in tedesco/francese):
www.tinyurl.com/ust-III