

Leggi organiche comunale e patriziale

La legge organica comunale del 1832 avrebbe già dovuto contribuire, dando più chiaro e solido assetto al comune, a infondere in esso più rilevanti impulsi di vita. I comuni, eccezion fatta di alcuni, tendevano invece a manifestare segni di inerzia, comunque di carenza quanto a proprie iniziative.

La pastorizia e la coltivazione della terra rimanevano, in forme pressoché immutate da secoli, la principale fonte per assicurare l'esistenza (nel 1859, secondo il Lavizzari, si contavano oltre 2000 animali da tiro; 33366 capi bovini, cioè uno ogni 4 abitanti; 7769 maiali; 16850 pecore e 46223 capre, cioè una ogni 3 abitanti).

Ne derivava un caparbio attaccamento alle consuetudini viciniali, non disgiunto da sentimenti di rassegnata autosufficienza e di riluttanza a molte delle innovazioni. Basta pensare alle difficoltà e alle caparbie resistenze che si incontravano, ad esempio, per conseguire un migliore assetto della proprietà fondiaria.

Pure nei borghi, dov'era possibile che qualcuno della casa poteva trovar lavoro nell'artigianato o nei primi opifici locali come per esempio nel Locarnese (fabbrica di sigari a Brissago, 1847; cartiera di Tenero, 1854; fabbrica di scope e spazzole a Locarno, 1856; la filanda Bacilieri a Muralto, 1869), la coltivazione della *campagna* era indispensabile per poter tirare avanti; famiglie e comunità serbavano così quasi inalterato il loro tradizionale carattere paesano.

I proventi dell'emigrazione, ormai estesa anche oltremare, completavano quelli assai magri della terra. Tuttavia, l'emigrazione contribuiva a distogliere dalla vita comunale buone menti, comunque cittadini che avrebbero potuto dare maggiore incremento ed efficienza alle opere comunitarie e fors'anche a porre un freno agli interventi delle persone che, godendo di un certo qual prestigio economico e politico, d'altro non si preoccupavano se non di trarre profitto personale proprio da questo povero stato di cose.

Nè è da sottovalutare il persistere della tradizione campanilistica, tanto che gli emigranti usavano nelle loro lettere il termine *patria* per indicare esclusivamente il loro comune.

Senz'altro da apprezzare questa libertà dei comuni nella trattazione dei loro interessi, non però nei suoi aspetti deteriori.

Quasi non bastasse il numero molto elevato dei comuni al momento dell'inizio della nostra autonomia cantonale, tanto che più d'uno di essi per carenza di popolazione incontrava difficoltà nel disporre di persone per riu-

scire ad occupare tutte le cariche pubbliche previste dalla legge, ancora continuò nella seconda metà dell'Ottocento la serie delle *frazioni* che si costituivano in comuni autonomi: Gerra si separa da Brione Verzasca nel 1852; Ghirone con altre terre si stacca da Aquila e Campello da Calpiogna nel 1853; Linessio da Cevio nel 1858; Rasa da Palagnedra nel 1864; Cimadera da Sonvico nel 1878; Muraito da Orselina nel 1881; Gresso da Vergeletto nel 1882. Oggi si vorrebbe a giusta ragione percorrere il cammino in senso inverso e qualche risultato positivo s'è pur già conseguito. Del resto, il criterio conciliante della capitale itinerante del Cantone, seguito sin al 1878, è un esempio di tale spirito campanilistico anche se contribuì a salvare l'unità del Ticino più volte messa in pericolo.

Sin verso la metà del secolo scorso erano pertanto le autorità cantonali che esercitavano, usando anche la man forte, l'azione trainante, la funzione cioè di organo propulsore in tutto il Cantone. Sicché i comuni più che altro assumevano il carattere di organi esecutivi; inevitabili quindi, per le ragioni indicate, le resistenze, le lungaggini e i trasmodamenti possibili anche perchè carente o inefficace a volte si dimostrava la vigilanza da parte delle autorità superiori malgrado che esse non infrequentemente dessero forma a leggi e decreti riguardanti, come ad esempio nei settori dell'organizzazione scolastica, della costruzione delle strade di circolo e dei cimiteri, disposizioni già in precedenza chiaramente emanate.

Dopo la legge organica patriziale (1. giugno 1835) seguita a quella sulle municipalità e assemblee comunali (7 giugno 1832) il dualismo comunale politico ed economico andò sempre più acuendosi.

I compiti che il comune aveva o andava via via assumendo erano non pochi e anche gravosi. Magri invece i possibili cespiti d'entrata: la *taglia*, imposta sulla sola sostanza immobiliare, il *focatico* e altri minuscoli proventi; di guisa che si doveva far ricorso ai pre-

stiti di solito contratti coi pochi privati arricchitisi nel commercio in loco o all'estero o con gli amministratori di pie fondazioni con patrimonio in moneta. Diversa era invece la situazione in cui veniva a trovarsi il patriziato: pochi gli oneri e le gravezze, consistenti invece in molti casi i proventi.

Dal 1835 al 1854 il dualismo comunale economico non andò immune da grossi contrasti derivanti anche dalle operazioni per la divisione dei beni collettivi dell'antica vicinia. Piazze, strade *per toccavano* al comune; alpi e boschi, al patriziato o agli enti strutturati in modo analogo quali le *degagne*, i *vicinati*, le *squadre*, le *terre* (frazioni comunali), le *bogge* organizzate in corporazione, i *cassinaresci* o *cassinei*. Ma il resto: acquedotti, viottole ai margini delle quali stava possibilità di pascolo, rive dei laghi, selve e pur anche *coltivi*, chiese, fondazioni pie ed altro? Aspro allora riusciva il litigio, per venirne allo *scompartimento*, che portò patriziato e comune anche in posizione di contendenti. Altra fonte di guai si manteneva viva, dato che la legge patriziale prevedeva all'art. 67: «Colla presente legge non s'intende di derogare alle convenzioni particolari che dispongono diversamente». Alle contese citate s'aggiungevano quindi quelle coi maggiorenti non certo disposti a perdere facilmente secolari loro privilegi feudali e altro derivanti dalla possibilità di mantenere vecchi diritti consuetudinari.

Davanti a tale stato di cose era naturale il desiderio dei politici più chiaroveggenti di fare opera legislativa nel campo amministrativo per rendere comuni e patriziati più ordinati, più vitali, coscienti insomma delle loro responsabilità e di una migliore reciproca collaborazione.

II

Il Franscini, mentre ancora era membro del nostro Consiglio di Stato, si dette daffare per elaborare un progetto di legge, cui diede il significativo

Sementina, li 23 Maggio 1855



AMMINISTRAZIONE PATRIZIALE DI SEMENTINA

titolo «Legge organica comunale e patriziale». Andato a Berna nel 1848, perché eletto consigliere federale, non tralasciò di completare e di perfezionare questo strumento comprendente 301 articoli, che, se accettato, avrebbe potuto favorire un proficuo fenomeno di osmosi tra i due enti nell'intento di eliminare, o almeno ridimensionare, gli inconvenienti del dualismo economico comunale.

Il progetto fu presentato il 16 marzo 1850 al Consiglio di Stato che lo ritenne convenientemente adatto «a riempire gravi lacune nella nostra legislazione e a soddisfare voti e desideri fervidamente ripetuti in seno dei supremi Consigli». Ritoccato in più punti da altri uomini politici che condividevano le idee franciniane, il disegno di legge arrivò davanti al Gran Consiglio già un paio di mesi dopo. Rimase però sino al 25 maggio 1853 nelle mani o nei cassetti dell'apposita commissione di studio, alla quale dopo non poco tergiversare «si affacciò l'idea della separazione delle disposizioni relative all'amministrazione comunale, da quelle che riguardavano la patriziale», separazione che si aveva nelle leggi allora vigenti in tali materie. Idea, questa, subito ripresa e difesa da molti deputati; poi fatta propria dal Gran Consiglio.

Bocciato il progetto franciniano, il Gran Consiglio durante la sua sessione del maggio 1854 discusse e approvò la sola nuova legge organica comunale che in più parti rispecchiava le proposte franciniane, dalla quale però era stato tolto tutto quanto poteva riferirsi al patriziato che ebbe poi una sua propria legge più tardi, nel 1857.

Il generoso compromesso suggerito dal Francini, legato pertanto a particolari contingenze, prevedeva in ogni comune un solo organo amministrativo tanto per i beni comunali quanto per quelli patriziali: la municipalità composta però in modo che almeno la maggioranza dei membri e dei supplenti dovesse essere presa tra i patrizi del comune. Nei comuni dove il numero dei cittadini attivi non patrizi eccedeva «il terzo del numero totale degli iscritti nel catalogo civico» l'assemblea poteva «istituire a parte un'amministrazione del Patriziato».

Due, naturalmente, le assemblee: quella comunale e quella patriziale. L'elenco dei beni, in conformità di precedenti disposizioni legali, era da allestire e da tenere a giorno con la dovuta chiarezza, distinguendo cioè le proprietà comunali da quelle patriziali; tali criteri erano pure da rispettare nei registri contabili. In vari articoli del progetto di legge erano fissate le norme per il godimento di questi beni: godimento in natura a favore dei patrizi residenti nel comune o in possesso in esso di immobili quanto ai beni pertinenti al patriziato e alle corporazioni analoghe (con concessioni parziali, previo pagamento di un'equa tassa, agli altri concittadini residenti nel comune e ai forestieri possessori in esso di beni stabili); giusto impiego a vantaggio dell'«universalità degli abitanti del comune» degli introiti ricavati dalle tasse percepite dalla concessione del patriziato ai cittadini che ne erano privi (art. 56) e dalle alienazioni della proprietà patriziale, tagli di bosco compresi (art. 166). Tali importi dovevano essere impiegati per ammortizzare debiti comunali o patriziali oppure, «previa annuena governativa, nella costruzione di opere di pubblica utilità».

Una simile legge (cfr. «Processi verbali del Gran Consiglio del maggio 1854», pag. 47-118) non avrebbe avuto che breve durata perché nel 1858 dai requisiti richiesti dalle disposizioni federali al cittadino per esercitare i diritti civici sarà tolto quello dello stato di patrizio. Tuttavia avrebbe contribuito ad evitare che là coesistenza dei due enti qua e là riuscisse d'intralcio a quella fattiva collaborazione tra comune e patriziato a favore dell'intera collettività locale, così come oggi ci si augura mentre i legislatori stanno elaborando la riforma delle vigenti leggi organiche e di tale collaborazione già dà esemplari e concreti esempi il patriziato novecentesco.

III

La legge comunale, comprendente 207 articoli disposti sotto 8 titoli a loro volta suddivisi in capitoli, fu votata dal Gran Consiglio il 13 giugno 1854: voti

affermativi 48; 35 i contrari per ragioni di natura piuttosto marginale, come si apprende dai processi verbali del maggio 1854 (pag. 47-440). Deve aver portato una benefica ventata di chiarezza e di ordine in molte delle faccende comunali, tanto che rimase poi valida, sia pur con le modificazioni apportate via via in seguito perché dettate da nuove contingenze, sino al suo rifacimento codificato in quella vigente del 1. marzo 1950.

La struttura politica del comune non subì nel 1854 cambiamenti di rilievo: tre le annuali assemblee ordinarie, esclusi dalla une e dalle altre, tra l'altro, gli assistiti e coloro che non erano in regola con il pagamento delle taglie (art. 6); municipio composto da 3 a 11 membri scelti fra i cittadini dell'età di 30 anni compiuti e «proprietari o usufruttuari di beni immobili del valore di fr. 400.—», esclusi però i sacerdoti, i «maestri esercenti», i fornai o rivenditori di pane, gente, questa, da tenere continuamente d'occhio perché non vendesse *pane calante* quanto a qualità e peso (art. 43-47). Il deputato Bertoni avrebbe voluto che il sindaco riacquistasse il titolo di *console* come nelle antiche vicinie delle quali i comuni erano eredi.

Tra le competenze dell'assemblea stava anche la nomina del curato e dei «beneficiati in cura d'anime» (art. 37), poichè tutte le competenze quanto all'amministrazione delle cose pertinenti al culto erano ormai chiaramente devolute al comune. Una situazione, questa, che si può capire anche dal fatto che i rapporti tra le nostre comunità ecclesiastiche e gli ordinari diocesani di Como e di Milano, dai quali esse dipendevano, erano assai deteriorati. Tali funzioni verranno tolte al comune per essere affidate alle parrocchie, nuovi enti pubblici, con la Legge sulla libertà della chiesa del 28 gennaio 1886.

La municipalità nominava gli addetti ai lavori: segretario, cassiere, tesoriere (custode del denaro e delle cartevalori), cursore (usciera), campari e sorveglianti, periti (per le stime), sagrestani (al comune spettava la sorveglianza quanto al suono delle campane e al funzionamento dell'orologio sul campanile) e naturalmente i maestri comunali in conformità, questi, delle norme fissate dall'autorità cantonale (art. 52-53). Erano indicate anche le delegazioni municipali d'obbligo, tra le quali quella scolastica e quella «sulle arginature» (art. 65), poichè la municipalità era responsabile dell'osservanza dei regolamenti relativi agli argini e ripari, agli acquedotti o rogge (art. 73). Quanto al disbrigo dei lavori di cancelleria, le disposizioni a volte rasentavano minuzie estreme che sarebbero riuscite tali perfino in regolamenti d'applicazione: «L'impressione del bollo



dovrà essere fatta con inchiostro appositamente preparato, o con altro metodo che ne garantisca la stabilità, escluso assolutamente quello a fumo» (art. 95); i titoli di credito sono da custodire in luogo conveniente, fuori dal pericolo del fuoco, e ben sicuri in uno scrigno a due e più serrature (art. 141).

Le norme per la tenuta dei registri contabili stanno indicate in tutti i loro particolari: «Ogni amministratore tiene un libro giornale numerizzato» nel quale «da un'iscrizione e l'altra» non devono esservi «spazi voti e cancellature...» (art. 159); così pure per la tabella delle sportule: «all'uscire per ciascun incanto fr. 0.75 per mezza giornata; per un'intimazione fr. 0.20; per ogni ora di viaggio fuori del comune fr. 0.20...» (art. 181).

Ma evidentemente sono soprattutto i capitoli riguardanti i compiti e le responsabilità dell'assemblea e in particolar modo della municipalità che costituiscono le parti essenziali della legge. Le funzioni dell'organo esecutivo sono indicate per filo e per segno (art. 68-76). Si riferiscono alla polizia locale (assicurare l'ordine e la tranquillità), alla vigilanza sugli individui, alla salubrità e pubblica morale, alla sorveglianza riguardante determinate opere di culto, alla scuola, all'operato dei curatori e dei tutori, a tutto quanto concerneva la viabilità (compreso lo sgombrò della neve). Inoltre, competeva alla municipalità il controllo dei prezzi delle derrate alimentari, dei pesi, delle misure e altro parecchio ancora come ad esempio gli alloggi e le requisizioni militari che non erano infrequenti. Oculatezza era anche richiesta quanto alla tenuta del catalogo civico, del registro dei fuochi, del ruolo della popolazione, delle liste dei forestieri, dei poveri, dei militari, dei ragazzi in obbligo scolastico, dei «vacinandi», degli inventari dei beni patrimoniali e dell'archivio affidato alla speciale cura e attenzione del segretario (art. 101-105).

Tali meticolose indicazioni avrebbero, tra l'altro, potuto contribuire a rendere più sicura, rapida ed efficace la vigilanza sui comuni da parte delle autorità superiori: «al Governo e ai suoi Commissari di Distretto incombe l'obbligo di vegliare per l'osservanza delle leggi e dei decreti nei Comuni e per la loro prosperità e benessere» (art. 197).

Inserita nella legge troviamo anche un'antica usanza, quella di visitare ogni tre anni i *limiti* (*termini*, confini) determinanti la giurisdizione territoriale del comune (art. 70) e della proprietà patriziale. In molti posti i delegati prendevano con loro un gruppo di ragazzi. Tale visita e il discorso degli adulti potevano costituire per i giovanetti una proficua prima lezione di civica vita e un incentivo a conoscere il proprio ambiente in varie delle sue componenti.

Entrata in vigore la legge comunale (progetto fransciniano depennato da ogni riferimento al patriziato) era inevitabile che il legislatore, almeno al termine degli anni burrascosi del Blocco austriaco e delle interne sommosse politiche, provvedesse a emanare una nuova legge organica patriziale, votata infatti il 23 maggio 1857 (44 voti favorevoli e 23 contrari: cfr. «Processi verbali del Gran Consiglio del maggio 1857», pag. 58-368).

Il patriziato o «corpo patriziale» ne uscì rafforzato nella sua autonomia. Benchè fosse anch'esso, come il comune, erede di un ente pubblico quale già poteva essere considerata l'antica vicinia, assunse in forma e misura più marcate il carattere di esclusiva proprietà amministrata e goduta dalle sole famiglie patrizie, non importa se abitanti nel comune o trasferite altrove (art. 3). Soltanto con la legge patriziale vigente entrata in vigore nel 1963 il patriziato è divenuto ente di diritto pubblico.

Nei comuni montani, ove l'attività principale degli abitanti erano l'agricoltura e la pastorizia e nei quali poche erano le famiglie non patrizie, tale proprietà continuò a costituire l'indispensabile, provvido inscindibile complemento della proprietà privata: in generale poche quindi le alienazioni, sicchè il patrimonio immobiliare poté essere trasmesso quasi intatto ai posteri; operante, nel complesso, la collaborazione con il comune. In tale senso s'era espressa la Commissione sul progetto di riforma della legge: «Il patriziato economicamente riguardato è non solo una riserva benefica e preziosa per una gran parte di Comuni; ma egli è eziandio una condizione quasi

necessaria di vita e di prosperità permanente, massime delle regioni montane». Invece, soltanto là dove al lavoro della terra andavano sostituendosi attività d'altri settori economici e il numero dei «comunisti» (non patrizi) tendeva ad aumentare, le cose presero via via ben altra piega. Mentre parecchi patriziati — come giustamente afferma Andrea Hofer — sotto l'impulso della legge del 1857 hanno investito direttamente o tramite il comune locale somme rilevanti in opere di pubblico interesse, altri hanno mostrato un esclusivismo pressochè assoluto. E Brenno Bertoni: «... vi sono quivi dei patriziati (Lugano in ispecie) le cui foreste furono vendute e convertite in capitali fruttiferi per i soli patrizi, senza neppure l'obbligo dell'assistenza ai patrizi poveri...». L'art. 51 della legge («i beni pertinenti al patriziato possono dar luogo ad un godimento in natura od a ripartizioni») lo permetteva e, d'altro campo, carente si dimostrava la vigilanza delle autorità superiori per impedire trasmodamenti fuori misura.

Nella legge del 1857 soltanto due articoli chiaramente prevedevano disposizioni rivolte all'interesse generale: «le somme prodotte da concessioni di patriziati devono essere impiegate in oggetti di pubblica utilità», tra i quali quello «di accrescere i fondi e i capitali di pubblica istruzione nel rispettivo comune (art. 25)»; sono escluse dalla compartecipazione alle divisioni e quote in denaro e dal godimento dei beni e frutti in natura le famiglie che non hanno pagato le imposte comunali dei tre anni antecedenti (art. 54). Ma il conseguimento dello stato di patrizio era, com'è tutt'ora, quasi impossibile da raggiungere poichè caparbiamente contrarie si dimostravano le assemblee cui competeva la decisione (art. 24). Ir-

Confederazione Svizzera

Cantone  Ticino



UFFICIO PATRIZIALE D'OLIVONE, CAMPO E LARGARIO



rilevante era poi l'ammontare delle imposte comunali di coloro che erano domiciliati fuori del comune, limitate per lo più alle tasse del focatico, eppure essi percepivano la loro parte del frutto dei beni patriziali.

La struttura amministrativa del patriziato si mantenne analoga a quella comunale.

Alle assemblee interveniva «un solo individuo per ogni famiglia o fuoco, che sia maschio e maggiorenne», di preferenza il più anziano (art. 2). È da dire che nei verbali delle vicinanze almeno dalla fine del Cinquecento innanzi si rintracciano tra i nomi dei presenti alle radunanze anche nomi femminili, il cui numero però andrà via via sempre più diminuendo sino ad estinguersi. L'introduzione del diritto di voto alle donne, intese come portavoce della famiglia, fu introdotto soltanto con la legge del 27 gennaio 1919 unicamente allo scopo di assicurare almeno un minimo di presenze alle assemblee, dato che l'emigrazione teneva lontano da casa gran numero di uomini: dispositivo di legge rimasto lettera morta causa il forte sentimento d'inferiorità insito nelle donne di allora. Nella legge vigente (1963) soltanto il «congodimento» in natura di beni è rimasto in diretta connessione con il concetto patriziale di famiglia (fuoco).

All'amministrazione patriziale competeva la nomina dei propri funzionari come già stabiliva la legge del 1835, non più però alternando per certi incarichi persone patrizie o non patrizie (art. 36, 75). Di regola, i torchi per il vino e l'olio, qualche mulino e la pesa ad uso pubblico e altro appartenevano al patriziato che annualmente provvedeva agli appalti. Sin dagli anni dell'Elvetica era entrato l'uso di concedere ai patrizi il godimento del bosco, assegnandone ad ogni famiglia una parte (*quadrelle*): una specie di investitura perpetua, quindi ereditaria. La legge del 1857 convalida questo genere di sfruttamento, disciplinando il modo di assegnare questi *lotti* o *sorti* (art. 54 e segg.). Non solo, permette anche la divisione di terreni «capaci di nobile coltura» (art. 51, 53, 63).

Le *squadre*, i *vicinati*, le *degagne*, le *bogge* e le corporazioni a sè stanti, così come ancora oggi avviene, erano rette e amministrare in conformità della legge patriziale (art. 54).

Accanto ai comuni e ai patriziati veri e propri continuavano a sussistere le *comunelle*. Due esempi: il territorio «montuoso» tra Gordola e Cugnasco formava una *comunella* appartenente ai comuni di Locarno, Minusio e Mergoscia; fu sciolta nel 1920, ripartendo il territorio fra i comuni di Gordola, Lavertezzo e Gerra Verzasca. I patriziati di Brione, Mergoscia e Minusio ancor oggi conservano una vasta proprietà boschiva e pascoliva in comune. La legge patriziale del 1857 prevedeva pure l'amministrazione delle proprietà di questo tipo, denominate *patriziati promiscui*: uno speciale ufficio, o quello di uno dei patriziati interessati, che funge da patriziato direttore ossequiente alle decisioni delle varie assemblee o di una assemblea generale (art. 10).

Brenno Bertoni e Olivetti, *Le istituzioni svizzere nel diritto pubblico e privato della Confederazione e dei Cantoni*, vol. 1, Diritto pubblico, Ticino, 1903.

Antonio Galli, *Notizie sul Cantone Ticino*, 3 vol. Lugano 1937.

Livio Borradori, *L'autonomia del Comune Ticinese*, Bellinzona 1948.

Andrea Hofer, *Funzione e importanza dei patriziati nell'economia sopracenerina attuale*, Luino 1971.

Pio Caroni, *Le origini del dualismo comunale svizzero*, Milano 1964.

Pio Caroni, Basilio Biucchi, Andrea Hofer, Leone Ressiga-Vacchini, *Documenti della Commissione di studio sul patriziato ticinese*, Bellinzona 1975.

Rivista patriziale ticinese, No. 161, marzo 1981.

Processi verbali del Gran Consiglio, annate 1853, 54, 55, 57.

Leggi e decreti del Cantone Ticino (raccolte, annate 1854 e 1857).