

I commissari di governo : "landfogti" cantonali nei distretti (1803-1923)

Autor(en): **Huber, Rodolfo**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Bollettino della Società storica locarnese**

Band (Jahr): **18 (2014)**

PDF erstellt am: **17.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-1034101>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

I commissari di governo: «landfogti» cantonali nei distretti (1803-1923)

RODOLFO HUBER

Nel 1798 i baliaggi si liberarono dal giogo dei landfogti svizzeri. Nella storiografica un po' datata e nel dibattito politico attuale i «balivi» sono connotati in senso negativo. Ma in molte fonti coeve, per esempio negli statuti di Locarno, il termine usuale per designare i luogotenenti del sovrano era un altro, ovvero «commissario». Con questo termine anche il repubblicano Canton Ticino, come altri cantoni¹, ebbe i suoi commissari di governo, che erano i luogotenenti dell'esecutivo nei distretti. Dapprima fu difficile specificarne il ruolo. Successivamente furono spesso polemicamente assimilati ai balivi e ne fu chiesta la soppressione. La funzione resistette per oltre un secolo a una sequela di attacchi e fu infine abolita nel 1923. In questo studio si cercherà di ricostruire i dibattiti, perché riflettono l'evoluzione delle strutture dello Stato, dei rapporti tra governo e legislativo, dei rapporti del cantone con i comuni, tra centro e periferia e, non da ultimo, delle tensioni tra i partiti politici. L'analisi è limitata ai dibattiti in Gran Consiglio. Per comprendere meglio il ruolo dei «landfogti» cantonali, di questi potenti funzionari, si dovrebbe ritracciare la loro attività anche grazie ai fondi conservati presso l'Archivio di Stato a Bellinzona e negli archivi comunali. Un tema interessante per future ricerche.

I commissari: rappresentanti del governo e difesa delle autonomie comunale

I commissari di governo furono istituiti nel 1803: il 19 giugno il Gran Consiglio approvò un regolamento proposto dal Piccolo Consiglio (com'era detto allora il governo) che stabiliva il loro numero e il loro salario. La funzione non era citata nella Costituzione, ma quella del 1803 stabiliva che il Piccolo Consiglio nominava i suoi «agenti» e quella del 1814 che «il Consiglio di Stato nomina i suoi agenti ed impiegati»². Sulla scorta di questi accenni, come vedremo meglio più avanti, si ritenne (sebbene non unanimemente) che i commissari di governo fossero funzionari

¹ Durante i dibattiti in Gran Consiglio si cita come esempio il Canton Vaud, a cui si ispirò nel 1834 il progetto di regolamento per i Commissari di governo elaborato dal Consiglio di Stato, cfr. Verbali del Gran Consiglio, 27 maggio 1834, p. 234.

² Messaggio circa la soppressione dei Commissari di Governo, Bellinzona 11 aprile 1922, Verbali del Gran Consiglio, 30 maggio 1922, p. 483.

voluti dalla Costituzione cantonale: con ciò assumevano un ruolo eccezionale.

Il commissario di governo di Lugano, e secondariamente quello di Locarno, erano importanti perché gestivano territori estesi ed essenziali per gli equilibri cantonali. Nel 1816 quello di Lugano rivendicò un posto preminente nel protocollo delle festività religiose e civiche. Pretese addirittura di precedere nel corteo il comandante Luvini, che aveva il grado di generale della Guardia nazionale. Il governo gli diede torto. Ma la vicenda ci dà modo di constatare che i commissari di governo avevano diritto all'onorifico titolo di «molto illustre e magnifico»: erano magistrati in vista, sebbene non «illustrissimi» come il generale. La giovane repubblica, per stabilire il protocollo si ispirava a modelli dell'antico regime, come quello dei baliaggi o quello della Lombardia sotto la monarchia austriaca³. Il rinnovamento delle istituzioni e il distacco dalla tradizione procedevano gradualmente.

Le competenze dei commissari di governo furono inizialmente ampie e mal precisate. Nel 1834 il Consiglio di Stato sottopose al legislativo un progetto di regolamento che fu discusso nell'arco di quattro sedute, per essere infine rifiutato e rinviato al governo. Torneremo su questo punto. Il regolamento descriveva le competenze che i commissari di governo avevano concretamente assunto nel corso di tre decenni:

- sorvegliavano la promulgazione delle leggi, dei decreti e degli ordini del governo e controllavano la loro esecuzione;
- ricevevano e trasmettevano i reclami o le petizioni indirizzati al Consiglio di Stato;
- sorvegliavano l'amministrazione dei comuni e intervenivano per conciliare i contrasti;
- vegliavano sui tutori e curatori;
- erano incaricati della sicurezza pubblica, reprimevano i mendicanti e i vagabondi, sorvegliavano i forestieri, controllavano i passaporti, vigilavano sui commerci e sull'artigianato ambulante. Dovevano provvedere alla polizia sanitaria, all'ispezione delle carceri e all'esecuzione delle sentenze, al controllo dei ponti e delle strade, al comando delle opere di spegnimento in caso d'incendio;
- infine erano incaricati della sorveglianza sugli edifici ecclesiastici e sul rispetto della religione, dei costumi e della pubblica morale.

In un cantone in cui regolarmente scoppiavano violenze politiche erano il braccio armato dello Stato:

³ Messaggio n. 9 del 9 giugno 1816, Verbali del Gran Consiglio, 1816, pp. 773 ss.

Accadendo tumulto in un Comune, se l'autorità locale non può ristabilire l'ordine, i Commissari vi provvedono secondo l'urgenza, e ne fanno rapporto al Consiglio di Stato. [...] Essi dispongono della forza armata pel mantenimento dell'ordine pubblico, e per oggetti di polizia⁴.

Il regolamento fu discusso articolo per articolo; la commissione del Gran Consiglio incaricata di preavvisare il progetto aveva introdotto varianti a quasi tutti i paragrafi. Nei loro interventi i deputati tratteggiarono un quadro vivace delle questioni che agitavano le amministrazioni comunali e i rapporti tra i centri e le periferie. Tra gli innumerevoli aspetti, spesso di dettaglio, ve ne furono tre che meritano di essere approfonditi: l'attinenza del commissario, la sede del suo ufficio e le sue competenze nel controllo delle amministrazioni comunali.

Il Consiglio di Stato aveva proposto che dovessero avere diritti politici nel cantone ed essere domiciliati nel distretto da un anno almeno⁵. La commissione voleva restringere la scelta ai soli «cittadini attivi del Distretto e ivi domiciliati»⁶, ovvero a persone del luogo, impedendo di fatto che candidati provenienti da altre regioni potessero assumere la carica in un distretto dopo una breve permanenza. A favore della variante governativa intervenne Gio. A. Rusca affermando che «la sola condizione essenziale per essere magistrato è la qualità di buono ed abile cittadino. Io sono cosmopolita, e non ho pregio come hanno moltissimi le meschine gelosie locali». Fu tuttavia il localismo ad avere il sopravvento. Calgari ribadì che «Noi non vogliamo più né fiscali, né Landfogti; vogliamo Commissari nostri, uomini del nostro distretto». L'uso di governare con luogotenenti originari di altre regioni risaliva almeno all'epoca ducale e fu un modo per limitare le autonomie locali nel lungo processo che ha portato alla formazione dello Stato moderno. La rivendicazione di Calgari mirava a rafforzare l'autonomia dei comuni e dei distretti. Inoltre il consigliere di Stato Lotti temeva che i commissari non fossero indipendenti nel caso di contrasti fra il proprio distretto d'origine e quello al cui servizio erano stati designati: «Se si adottasse la massima dell'elezione non vincolata al Distretto, non passerebbe un anno che Riviera avrebbe un Commissario di un altro Distretto», disse l'avv. Bernasconi⁷.

Un problema analogo si presentò al momento di discutere della sede dell'ufficio: in casa privata o in un locale pubblico? E dove doveva trovarsi la stanza? Nel capoluogo del distretto o nel paese di residenza del

⁴ Verbale del Gran Consiglio, 16.05.1834, pp. 121-122 (art. 25 e 32 del progetto di regolamento).

⁵ Idem, p. 118.

⁶ Idem, p. 123.

⁷ Idem, p.124.

commissario? A favore di un ufficio casalingo furono addotte considerazioni economiche. Il salario dei commissari era modesto ed era difficile pretendere che affittassero delle stanze a loro spese: secondo l'uso dell'epoca non era previsto che fosse lo Stato a mettere a disposizione i locali. Ma il limite di questa soluzione era evidente: «Non sarebbe invero decente che il Commissario ricevesse per funzioni pubbliche i cittadini in un locale dove si vende vino, pane, ed altro, dove fanno schiamazzo e saltano i ragazzi».

Anche in merito alla sede dell'ufficio del commissario, il consigliere di Stato Lotti sostenne la variante proposta dalla commissione contro il progetto elaborato dal governo (di cui faceva parte) e che aveva stabilito come regola il capoluogo distrettuale:

Vorrebbe che il Commissario dimorasse costantemente nel Capo-luogo del Distretto. Ma vi prego, onorevoli signori, di considerare, come per la tenuità del salario, e per le difficoltà del traslocamento, pochissimi saranno i cittadini, i quali, se non dimorano proprio nel Capoluogo, vorranno accettare una carica che cagionerebbe loro nessun guadagno, molti dispendi, e moltissimi incomodi. Vi prego inoltre di riflettere come in tal guisa verrebbe a creare un privilegio per gli abitanti del Capo-luogo con danno de' loro concittadini abitanti nelle terre dello stesso distretto. Non sarebbe questo, onorevoli signori, un piccolo passo al concentramento?

Nell'argomentazione affioravano rivendicazioni campaniliste e di rango fra i comuni ticinesi. Anche il segretario di Stato Stefano Franscini voleva che si tenesse conto delle particolarità locali:

Quanto al dover essere l'ufficio Commissariale sempre nel Capo-Luogo del Distretto, io non condivido questa opinione. Nel distretto di Blenio il Capo-Luogo è una terriciuola incomoda, e fuor di portata per la popolazione, in guisa che sarebbe mal consigliato chi si avvisasse di stabilirvi l'ufficio Commissariale⁸.

Gli rispose l'avv. Galli:

Se l'ufficio commissariale non è nel Capo-Luogo del Distretto ne nasceranno gravi inconvenienti nella maggior parte del Cantone. Per lo più il Capo-Luogo d'un Distretto è la terra più popolosa e la meno eccentrica, e la Commissione ha posto mente alle condizioni generali del Cantone e non allo stato particolare di qualche distretto. In tutti i distretti tranne in quelli di Vallemaggia, di Riviera e di Blenio l'ufficio Commissariale è nel Capoluogo, né la consuetudine o la necessità locale di questi tre distretti doveva essere norma alle proposizioni della Commissione generali per tutto il Cantone⁹.

8 Idem, p. 125.

9 Idem, p. 126.

A ben guardare, con una carta geografica in mano, Lottigna non è fuori mano. È a metà strada tra Biasca e Olivone. Durante la dominazione degli Svizzeri fu la sede dei landfogti. Anche Osogna e Cevio, capoluoghi degli altri due distretti citati da Galli ospitarono i landfogti. Osogna è situata nel mezzo della Riviera; Cevio non è fuori luogo se si tiene conto della Lavizzara e della valle di Campo. Nella scelta della sede del commissario di governo è evidente una continuità tra l'amministrazione balivale e quella dei distretti cantonali.

La popolazione ticinese nel primo Ottocento era distribuita in modo più uniforme che non oggi sul territorio cantonale. La Costituzione cantonale aveva stabilito che tutti i comuni erano uguali. Questa era un'opportunità di cui ogni paese cercò di far tesoro giocando al meglio le proprie carte. Infatti l'attribuzione della funzione di capoluogo di circolo, di distretto o del cantone differenziava, proprio per quanto riguardava l'insediamento degli uffici pubblici, una località dall'altra. Fatta eccezione per i borghi principali, per i quali il ruolo preminente era abbastanza chiaro, molti comuni aspiravano ad un rango più importante di quello dei paesi vicini. La struttura politico-amministrativa non era immutabile¹⁰. In un contesto dove la mobilità era lenta – di solito ci si spostava a piedi – la concentrazione dei servizi in un paese o frazione (negozio, medico condotto, amministrazione pubblica, scuole, parrocchia, sedi giudiziarie, ecc.) aveva conseguenze concrete sullo sviluppo della località. La discussione sulla sede dell'ufficio commissariale fu il riflesso di questa situazione.

I distretti più periferici e meno popolosi (Blenio, Riviera, Leventina e Vallemaggia), così come i numerosi piccoli comuni, temevano la forza dei centri e una progressiva perdita di autonomia:

Io vi ripeto, onorevoli signori, che questo [l'imporre la residenza del commissario nel capoluogo] è il primo passo al concentramento; ma questo voler ridur-

¹⁰ Cfr. *Nuova raccolta generale delle leggi, dei decreti e delle convenzioni dal 1803 a tutto il 1864 in vigore nel Cantone Ticino*, Lugano 1865, pp. 21 ss. Divisione del territorio in Distretti, Circoli e Comuni (decreto del 25 giugno 1803) e in particolare le innumerevoli modifiche al decreto stesso segnalate in nota. A titolo d'esempio, le modifiche intervenute nel Distretto di Locarno nella prima metà del XIX secolo: nel 1804 Tegna, Verscio e Cavigliano furono staccate dal circolo di Locarno ed attribuite a quello della Melezza; Losone fu staccato dalla Melezza e unito al circolo delle Isole. Nel 1843 Magadino, Orgnana e Quartino furono staccate dal Comune di Vira. Le assemblee circolari e l'ufficio del giudice di pace furono trasferiti a S. Nazzaro, frazione di Vairano. Nel 1820 si decise che il capoluogo del circolo di Onsernone si sarebbe alternato per un seennio tra Loco e Russo (lo stesso modello deciso per i turni della capitale cantonale itinerante fra Locarno, Bellinzona e Lugano!), nel 1838 si separò in due il Comune di Centovalli, che era stato istituito con una fusione di varie località nel 1804. In quello stesso anno il capoluogo del circolo delle Isole fu trasferito da Ascona a Brissago, ma la sede del giudice di pace rimase ad Ascona. Nel 1840 il capoluogo del circolo della Navegna fu trasferito da Minusio a Tenero.

re ogni carica, ogni impiego ne' borghi, consuona male coll'eguaglianza Repubblicana, e con l'equo scompartimento delle cariche. Chi son essi i forensi che abbiate a toglier loro questo importante ufficio?¹¹

La questione cruciale era il controllo esercitato dai commissari sui comuni. Durante la discussione sull'articolo 14 del regolamento, relativo a questo aspetto, una parte dei deputati, fra cui il segretario di Stato Stefano Franscini, descrissero la gestione dei comuni in tinte fosche e misero in risalto la necessità di una accurata sorveglianza:

È noto non essere pochi i Comuni in cui gl'inconvenienti antichi continuano, e principalmente ne' Comuni piccoli, e dove è molta emigrazione. [...]

Nella legge organica 7 giugno molti capi d'amministrazione comunale sono annoverati che non possono trascurarsi senza più o men grave danno del popolo. [...] Ora è manifesto che in molti Comuni questi provvedimenti della legge organica sono negletti. [...]

Io potrei citarvi esempi di Comuni da perfidi cittadini depredate e messe in rovina, senza che per ben quindici e più anni nessuno si avvisasse di farne una lagnanza al Governo! Se la revisione annuale fosse esistita, questi scandali, queste perfidie non avrebbero oppresso le innocenti popolazioni¹².

I sovrani svizzeri e i landfogti aveva lasciato alle vicinanze ampia autonomia e in particolare delle proprietà comuni (alpi, pascoli, boschi). Il controllo dell'autorità superiore fu ancora più limitato durante il periodo elvetico e, a noi sembra, perfino dopo il 1803, almeno in principio. Questa era la conseguenza dei rivolgimenti politici e della necessità di trovare nuovi equilibri, dopo l'istituzione del comune politico – formalmente distinto dal patriziato (erede dell'antica vicinia), benché le due istituzioni abbiano continuato per molto tempo a presentare larghe sovrapposizioni e commistioni personali. In molti comuni c'erano personalità e famiglie che spadroneggiavano, appropriandosi di fatto dei beni comuni. La povertà e le assenze dovute all'emigrazione favorivano queste situazioni.

La competenza di vigilare sulle amministrazioni comunali non avrebbe tolto «un atomo del potere e delle prerogative» che spettavano al municipio e all'assemblea comunale, come disse Franscini? In senso teorico questo era vero. Concretamente però il commissario era un antagonista dei «capi» dei villaggi. Inoltre, tendenzialmente, rappresentava gli interessi dei centri e del partito di maggioranza. Perciò c'era chi temeva che il regolamento avrebbe ridotto i «Consigli Municipali» in «istato di

¹¹ Verbali del Gran Consiglio, 22 maggio 1834, p. 138. La citazione riporta nuovamente un intervento del consigliere di Stato Lotti.

¹² Idem, pp. 148-149.

sudditanza»; «ogni atto verrebbe sindacato, e le Municipalità e i Comuni, stati sinora indipendenti, subirebbero una tutela vergognosa e dispotica»¹³. Nessi contestava che i commissari potessero essere giudici obiettivi della politica comunale:

Vuolsi conferire ai Commissari la facoltà di esaminare lo spirito pubblico delle popolazioni, e di farne rapporto; ma chi sono i Commissari? Uomini della stessa creta non hanno essi comuni difetti de' loro concittadini, non sono dominati dallo spirito di parte che ha tutto e tutti diviso nel nostro Cantone, non obbediranno essi all'impulso di questo spirito?¹⁴

Nei comuni il sentimento di autonomia era fortissimo; un'identità cantonale ancora tutta da costruire. Lepori ricordò che lui «[...] medesimo [aveva] udito proclamarsi in Assemblea il principio sovvertitore essere sovrana l'Assemblea, e talmente sovrana, che mentre è adunata non abbia dovere di star soggetta né al Consiglio di Stato, né al Gran Consiglio! Questo è lo spirito pubblico che avvelena le cittadinanze di non pochi Comuni [...]»¹⁵.

Perciò, dopo che il regolamento fu lungamente discusso, il 27 maggio 1834 fu respinto con 51 voti contrari contro 42. Lo sconcerto dei gran consiglieri battuti fu grande. La battaglia fu vinta da coloro che difendevano la massima autonomia dei comuni, ovvero dai rappresentati delle valli e dei villaggi¹⁶. In assenza di un regolamento il potere dei commissari continuò a dipendere in modo determinante dalla loro personalità e dai loro rapporti con l'esecutivo cantonale.

Di chi è la competenza di regolamentare l'attività dei funzionari?

Nel maggio del 1836 il governo tornò alla carica presentando una nuova legge sui commissari, subito contrastata da una mozione di Cattaneo che osservava «che siccome li commissari di Governo non sono che agenti eletti dal Governo e di lui coadiutori nell'esecuzione delle leggi, così il Gran Consiglio abbia a risolvere non doversi occupare di verun progetto di legge in proposito»¹⁷. Fu tuttavia nominata una commissione per studiare la questione. Dieci giorni più tardi essa presentò due distinti rapporti. Il problema di fondo era sempre ancora l'autonomia dei comuni. Infatti il primo rapporto proponeva l'adozione del pro-

¹³ Idem, pp. 151-152.

¹⁴ Idem, p. 152.

¹⁵ Idem, p. 153.

¹⁶ Verbali del Gran Consiglio, 27 maggio 1834, pp. 238-241 (la citazione è a p. 240).

¹⁷ Verbali del Gran Consiglio, 7 maggio 1836, pp. 17-18.

getto del Consiglio di Stato con lievi modifiche e aggiunte, mentre il secondo rapporto chiedeva la soppressione dell'articolo che autorizzava i commissari a verificare annualmente la contabilità e il rispetto della legalità nelle amministrazioni comunali. Come detto, Cattaneo addirittura chiese che la legge non fosse discussa perché la definizione dei compiti dei commissari non era di competenza del legislativo. Gli rispose l'avv. Bernasconi tacciando la mozione di «puerilità» piuttosto che di «saggezza»: «giacché impugna al Gran Consiglio l'autorità di fare una legge». Seguire questo principio «sarebbe [stato] una mostruosità che farebbe epoca» e avrebbe avuto gravi conseguenze sull'autorità del legislativo.

I contrari alla legge osservavano che il progetto era stato presentato nel momento sbagliato: prima si sarebbe dovuto discutere un regolamento sulle responsabilità e sui compiti del governo. L'autorità stessa del governo sembrava poggiare su piedi d'argilla. Quest'idea fu sviluppata ampiamente dal curato Fumagalli:

È una verità di fatto che il nostro Governo manca di forza morale, dal che derivano immensi danni alla repubblica per la generale inosservanza delle leggi che hassi pur troppo a deplorare. Che deve fare adunque il Gran Consiglio? Certamente cercare di dargli od aumentare questa forza morale della quale manca per farlo e obbedire e rispettare. Ora se il regolamento dei commissari parte dal Gran Consiglio e non dal Governo, domando io, si accrescerà dessa la forza morale del Governo, o verrà per contrario diminuita? Io non dubito di sostenere, che questa forza morale viene diminuita, anzi tolta. Poniamo il caso che un commissario appoggiandosi alla legge che noi emaneremo faccia eseguire l'arresto di un individuo. Al commissario sembrerà di avere operato rettamente; ma il Governo trova invece che questo sarebbe un atto di arbitrio, ed ordina al commissario il rilascio: potrà sempre il commissario rispondere al governo che è suo superiore; sono autorizzato dalla legge, non voglio obbedire e non vi temo. Dal complesso della discussione attuale emerge chiaramente che se noi volessimo occuparci di dare direttamente ai commissari un regolamento, noi a luogo di introdurre l'ordine e l'uniformità, introdurremmo nei distretti il disordine e la disobbedienza dei subalterni all'autorità superiore del Consiglio di Stato¹⁸.

L'argomentazione di Fumagalli suggerisce diverse considerazioni: dapprima si rileva che la proposta di legge era «partita» dal governo; al Gran Consiglio si chiedeva di approvarla, come per ogni altra legge. Non c'era stata nessuna inversione dei ruoli. Una confusione dei ruoli è per contro alla base del ragionamento successivo di Fumagalli che non distingueva il governo dall'amministrazione. Infine il curato aveva un concet-

¹⁸ Verbali del Gran Consiglio, 16 maggio 1836, pp. 140-141.

to vacillante delle regole e delle procedure dello Stato di diritto (competenze dell'esecutivo e rispettivamente del legislativo). Vaghezza concettuale rafforzata da reali squilibri nella gestione del cantone e dei comuni. A livello locale, per tutto l'Ottocento, i municipali stessi o apposite commissioni di cittadini eminenti si occupavano in prima persona di compiti che oggi reputeremmo puramente amministrativi. Quanto fossero ancora indefiniti i ruoli del legislativo, del governo e dell'amministrazione (senza contare l'ostacolo insormontabile della difesa accanita delle autonomie comunali contro le ingerenze regolatrici del cantone) è dimostrato dall'esito della discussione: a maggioranza il Gran Consiglio approvò la mozione Cattaneo che chiedeva al legislativo di soprassedere «stante che gli attributi commissariali derivano dagli attributi che la Costituzione o legge impartisce direttamente alla sola riconosciuta autorità esecutiva del Consiglio di Stato»¹⁹. Ma la questione fu solo rinviata. Già nel 1838 il consigliere Galli presentò una nuova mozione che però fu trasmessa a una commissione che la lasciò languire²⁰.

Negli anni seguenti i commissari di governo furono confrontati ad un impegno amministrativo crescente. Regularmente chiesero aumenti del soldo per sé e per i loro uscieri o l'assunzione di segretari, ma in genere senza esito. Un aumento fu concesso nel 1841, dopo che il commissario di Lugano ebbe dato le dimissioni «non bastando [la sua retribuzione] al suo sostentamento». Per il governo fu una perdita grave: il commissario di Lugano si era distinto per abilità, capacità e lealtà: si ricordava il suo straordinario impegno e le «corse pericolose da lui eseguite nei tempi non ancora tranquilli che susseguirono la rivoluzione»²¹. Una riorganizzazione degli onorari e delle indennità (per oggetti d'ufficio, legna e lumi) ci fu nel 1848²². Altri miglioramenti seguirono nei decenni successivi.

La legge del 1844 e il ruolo politico dei commissari

Nel frattempo, col rafforzarsi dei liberali a scapito dei moderati, era stata finalmente approvata dal Gran Consiglio una legge organica dei commissari di governo. L'esecutivo, dopo aver ribadito che i commissari erano fra i magistrati più importanti del cantone, era riuscito a convincere il legislativo a stabilire «norme certe» per la loro azione:

¹⁹ Verbali del Gran Consiglio, 16 maggio 1836, p. 144.

²⁰ Verbali del Gran Consiglio, 14 maggio 1838, pp. 33-34.

²¹ Verbali del Gran Consiglio, 25 maggio 1841, pp. 521-528 (la cit. a p. 522).

²² Furono stabili i seguenti onorari per i commissari: Lugano £ 2'100 per il commissario e £ 900 per l'aggiunto; £ 1'600 per il commissario di Locarno; £ 1'500 per quello di Mendrisio; £ 1'250 per quello di Leventina, £ 1'030 per quello di Bellinzona, £ 920, £ 830 e £ 530 rispettivamente per quelli di Blenio, Vallemaggia e Riviera. Cfr. Verbali del Gran Consiglio, 4 luglio 1848, p. 860.

Materia di legge è tutto quello che non definito dalla costituzione importa al buon andamento ed alla prosperità dello Stato che sia regolato con norme certe stabili conosciute. Ora sarà egli indifferente che il Governo deleghi a' suoi principali Agenti una minore o maggiore autorità esecutiva od amministrativa? Sarà indifferente il loro numero, la loro giurisdizione, la loro residenza, il tempo in cui debbono arrestarsi in faccia all'autorità giudiziaria ecc.?

Non sono cose vitali per la pubblica quiete, per la tutela e libertà dei cittadini ecc.?

Se una legge sui Commissari non dee farsi, perché si sarà fatta sull'ufficio della Finanza, delle Poste, delle Pubbliche Costruzioni, uffici che emanano tanto direttamente dal potere amministrativo quanto quello de' Commissari?²³

Chiarita la competenza del legislativo, che tanto aveva fatto discutere nei precedenti decenni, l'analisi della legge si protrasse anche questa volta per diverse sedute, mostrando l'ampiezza dei compiti attribuiti ai commissari di governo, veri e propri «luogotenenti» dell'esecutivo. Inevitabilmente nel 1844 la discussione sulla legge (in gran parte ispirata a quella già discussa nel 1834) riecheggì le tematiche di dieci anni prima. Ma qui non torniamo su questi aspetti. L'interesse del dibattito dipende dal fatto che rifletteva l'esperienza della rivoluzione del 1839. La commissione chiamata a valutare il progetto, nel suo rapporto scrisse chiaramente perché in precedenza (nel 1834 e 1836) la legge non era stata approvata:

Adottata [la legge] la prima volta articolo per articolo, [il progetto] fu rigettato nel complesso a motivo che conteneva una disposizione la quale obbligava i Commissari ad una diretta e continua sorveglianza sulle comuni.

La seconda volta fu rigettato senza discussione per solo spirito di partito, e perché in allora si pensava ad avere nei Commissari di Governo piuttosto che dei pubblici funzionari incaricati del mantenimento dell'ordine, dei satelliti dell'arbitrio, delle persone che favorissero e proteggessero ogni disordine purché fosse alle mire dei potenti favorevole.

Per darvi una prova della giustezza di questo pensiero vi faremo riflettere che parlarono per il rigetto senza discussione del regolamento sul Commissariato i signori curato Fumagalli, Orlandi, Vicario Calgari, avv. Lepori, e de' quali sono ora esuli i tre primi come impinti di tradimento contro la patria, e l'ultimo ha ricevuto l'amnistia!

L'importanza delle funzioni dei Luogotenenti del Governo in ciascun distretto fu sempre grande, fu poi riconosciuta massima dopo gli avvenimenti politici del 1839, avendo i medesimi [dovuto] dare provvidenze istantanee di grande rilievo ed assumere una attitudine imponente per la salvezza della Repubblica²⁴.

²³ Verbali del Gran Consiglio, 31 maggio 1844, pp. 466-467 (messaggio del Consiglio di Stato n. 6 del 9 maggio 1844).

²⁴ Verbali del Gran Consiglio, 31 maggio 1844, pp. 476-477.

Il ruolo politico dei commissari era evidente. Nel suo progetto di legge il Consiglio di Stato aveva stabilito che il commissario poteva essere sospeso se veniva meno la fiducia del governo. La commissione, volendo mitigarne la dipendenza partitica, chiese che la misura fosse applicabile solo nel caso in cui il commissario venisse meno «ai suoi doveri», perché

non deve pretendersi che egli sia talmente schiavo del Governo che per timore d'incontrarne il dispiacere suo non abbia a rivelargli in ogni circostanza con franchezza repubblicana la verità esponendogli i veri bisogni del popolo, facendo rispettosamente tutte le osservazioni che la sua posizione lo mette in grado di presentare.

Perciò noi abbiamo opinato che il Commissario debba essere unicamente servo a' suoi doveri [...].

Signori! Nell'avvicinarsi delle persone nel Consiglio di Stato varia il titolo della confidenza che si ha in un funzionario; e laddove un governo composto di una maniera può nella sua maggioranza aver trovato meritevole il Commissario della più illimitata confidenza, un Governo in cui siano entrate altre persone può nella sua maggioranza trovarlo indegno di confidenza qualunque e quindi revocarlo. Sono cose che ponno succedere anche con troppa frequenza in un paese dove lo spirito di partito non è ancora troppo bene estinto quantunque possa ritenersi sopito²⁵.

Conseguenza degli avvenimenti del 1839 fu anche la formulazione dell'articolo 34 del progetto di legge che attribuiva ai commissari la vigilanza sugli esercizi di tiro con la carabina o altre armi da fuoco, così come sulle riunioni o le feste di cittadini armati. Battaglini, presidente della Società dei Carabinieri, era contrario. Riteneva che le competenze generali di polizia del commissario bastassero per intervenire in caso di disordini, senza menzionare specificatamente i Carabinieri e il tiro. Ebbe anzi l'ardire di affermare che «le riunioni armate del Ticino [hanno] fin qui costantemente offerto l'esempio della fratellanza, dell'ordine, della moralità: è forse per riconoscenza che ora si vogliono assoggettare ad una specie di tutela?»²⁶.

Franscini cercò di smorzare la portata della legge ricordando che non riguardava solo i tiri organizzati dai Carabinieri, ma tutte le feste armate. «Anche le guardie civiche che hanno uno scopo tutto patriottico, sono sotto la tutela della legge e non vanno esenti dalla sorveglianza dell'autorità distrettuale»²⁷. Le assicurazioni non poterono fugare il timore che

²⁵ Idem, p. 478.

²⁶ Verbali del Gran Consiglio, 1 giugno 1844, pp. 518-519.

²⁷ Idem, p. 520.

la presenza del commissario avrebbe potuto «impedire la libertà delle arringhe». Secondo Battaglini la presenza del commissario a tutti i tiri avrebbe provocato «gelosie, rivalità e scismi tali da portare la dissoluzione di una società, lo spegnimento di una istituzione, la quale si può ormai dire inviscerata, fusa nelle abitudini e nei costumi del popolo ticinese»²⁸. Giacomo Ciani rincarò dicendo che la specificazione del controllo sui Carabinieri nella legge non si inseriva in un discorso generale di pubblica sicurezza, ma che era «odiosa alla medesima»: «Difatti, se la sorveglianza del Commissario è puramente generale, quale necessità di tirare in scena la società dei Carabinieri? Perché si è taciuto della sorveglianza sui teatri, chiese, caffè, osterie ecc.?»²⁹.

Anche Pioda difese l'articolo di legge spiegando che una misura analoga c'era nel Canton Vaud, «paese omogeneo, sempre liberale, mai agitato da rivoluzioni». Rifletteva che nessuno poteva garantire che in futuro «[...] il Ticino sarà sempre eguale, chi ci assicura che da qui a 10, a 20 anni il Governo sarà animato dalle medesime tendenze, che la società de' Carabinieri sarà diretta dagli stessi principi?». Non si doveva dimenticare che il Ticino, a differenza del Canton Vaud, era diviso in due «elementi politici diversi, di cui l'uno cerca di soverchiare l'altro»³⁰. Alla fine vinse il ricordo dei recenti scontri armati e la prudenza: l'articolo fu approvato nella forma proposta dal governo³¹.

Le divergenze ideologiche si palesarono anche durante la discussione dell'articolo 36, col quale la legge incaricava i commissari di sorvegliare sui buoni costumi, l'osservanza delle domeniche e dei festivi. Il canonico Rossetti avrebbe voluto che ai commissari fosse ingiunto di far «chiudere le osterie e le bettole e [che facessero] cessare ogni gioco durante le funzioni». La commissione propose invece di semplificare l'articolo, rendendolo più generico, perché temeva che i commissari, sprovvisti del dono dell'ubiquità («se corressero anche come cavalli arabi, non potrebbero giungere dappertutto»), non avrebbero potuto verificare la frequentazione delle funzioni religiose in tutti i paesi, compito peraltro già attribuito alle municipalità. Il dottor Lavizzari, riagganciandosi alla richiesta di Rossetti, affermò con tono polemico:

Come membro della Commissione anch'io votai per l'eliminazione del paragrafo [cioè per la versione più generica dell'articolo, ndr.]. Nel caso però che lo si voglia conservare, sarei d'avviso che gli si dovesse dare qualche maggiore esten-

²⁸ Idem, pp. 522-523.

²⁹ Idem, p. 524.

³⁰ Idem, p. 523.

³¹ Idem, p. 525.

sione. [...] Propongo l'aggiunta: – e sorvegliano a che i sacerdoti non abusino del loro dovere, pronunciando dal pulpito discorsi relativi alla politica³².

L'intervento fu accolto da manifestazioni di consenso: «Bravo, bene, appoggiato!». Il prevosto Cotti cercò di rendergli la pariglia:

Come il signor dottore Lavizzari, vedrei volentieri repressa la libidine di alcuni sacerdoti, che in luogo di spiegare il vangelo divagano in discorsi estranei; ma vorrei altresì che fosse posto qualche freno alle espressioni ingiuriose che si lasciano scorrere in alcuni rapporti commissariali. L'anno scorso per esempio un Commissario, parlando delle cause del rigetto della progettata riforma costituzionale, ne accusava l'intrigo infernale dei preti³³.

Il commissario di governo a cui si riferiva Cotti era proprio Lavizzari, che non mancò di illustrare il suo punto di vista ricordando che nel borgo di Mendrisio i «preti e frati si dimenarono onde la riforma costituzionale non ottenesse la sanzione del popolo»: «è un fatto che molte donne furono rimandate dal confessionale, perché interpellate se il loro marito fosse liberale o moderato, e risposto che liberale, furono bruscamente licenziate coll'intimazione della dannazione eterna»³⁴.

Provocando le risate dell'aula il canonico Rossetti concluse la discussione dicendo che era «quasi persuaso» che il Gran Consiglio non avrebbe approvato la sua proposta e che perciò la ritirava. L'articolo fu accettato nella sua forma più generica. Sebbene lo scontro in Gran Consiglio tra liberali e moderati, tra clericali ed anticlericali, non si fosse esaurito, la legge organica sui commissari di governo convinse la maggioranza dei deputati e questa volta fu accettata³⁵.

Commissari contestati

Circa trent'anni più tardi, nel gennaio del 1873, il vento iniziò a girare. Il deputato Corecco, prendendo spunto dalle difficoltà finanziarie del cantone, presentò una mozione con cui chiedeva l'abolizione dei commissari di governo entro il 1° luglio di quello stesso anno³⁶. La commissione gran consigliare elaborò un progetto di legge nel senso desiderato dalla mozione: stabilì che si sarebbero potute ridistribuire le competenze dei commissari tra i giudici di pace, i tribunali di prima istanza e le municipalità. Il deputato Airoidi non credeva però che si sarebbe potu-

³² Idem, p. 526.

³³ Idem, p. 527.

³⁴ Idem, p. 527.

³⁵ Verbali del Gran Consiglio, 1 giugno 1844, pp. 528-529.

³⁶ Verbali del Gran Consiglio, 4 febbraio 1873, pp. 491 ss.

to fare economie perché agli otto commissari si sarebbero sostituiti «260 Uffici municipali, 38 Uffici permanenti di Giudicature di Pace ed otto Uffici permanenti de' Tribunali Distrettuali». Temeva anzi complicazioni e abusi³⁷. Poggia, a titolo di compromesso, suggerì di abolire solo i commissari dei Distretti di Bellinzona, Locarno, Lugano e Mendrisio «essendovi dei Giudici di Pace e dei Sindaci bene istruiti», riducendo invece l'onorario degli altri. E, in ogni caso, proponeva che la competenza per le nomine dei commissari fosse attribuita al Gran Consiglio³⁸. Se teniamo presente che Poggia voleva abolire proprio i commissari più sollecitati e politicamente più forti e che intendeva togliere al Consiglio di Stato la competenza di nominare i propri luogotenenti, appare chiaro che l'obiettivo non era di natura finanziaria, ma dipendeva dalle lotte di partito. Ed infatti la discussione sul rapporto della commissione del Gran Consiglio si concentrò sull'incostituzionalità della procedura e sulla confusione fra i «poteri dello Stato» che l'approvazione del progetto avrebbe comportato. La proposta di abolizione dei commissari di governo fu respinta a larga maggioranza³⁹.

Alcuni commissari di Locarno e di Valmaggia furono accusati di soprusi e scorrettezze. Nel 1852 il commissario di governo della Valmaggia⁴⁰ incassò la tassa per i passaporti in franchi invece che in lire speculando sul cambio: ma sembra che si trattò di un errore dovuto all'inesperienza⁴¹.

Nel 1886 Franci denunciò che il commissario di governo di Locarno aveva requisito i registri dell'amministrazione comunale di Intragna impedendo al municipio di svolgere il suo lavoro. Anzi, per tre anni l'agente del governo aveva sistematicamente annullato («senza motivi seri ma per cose futili») tutte le assemblee del comune. Il consigliere di Stato Pedrazzini difese il commissario affermando che i registri erano stati consegnati al governo dove erano rimasti troppo a lungo per un disguido che non gli poteva essere imputato. E non era vero, a suo avviso, che tutte le assemblee erano state annullate. All'origine c'era un contenzioso tipico dell'epoca:

Deve pur dire che rincesce anche al Consiglio di Stato che le cose non procedano regolarmente nel Comune d'Intragna, specie per quanto riguarda la Parrocchia; ma in ogni caso non è colpevole di rigore il Governo, ma di troppa

³⁷ Idem, p. 493.

³⁸ Idem, p. 493.

³⁹ Idem, pp. 494-495.

⁴⁰ Si deve osservare per inciso che era il figlio del predecessore.

⁴¹ Verbali del Gran Consiglio, 17 maggio 1852, pp. 334-335.

accondiscendenza, non avendo applicata la legge ancora vigente e la relativa multa né contro la Parrocchia, né contro certi candidati parroci che non domandano mai il *Placet*⁴².

Nel 1896 il commissario di governo di Locarno intervenne in modo discutibile nelle diatribe scoppiate a Mosogno e a Brione sopra Minusio in occasione delle elezioni comunali. A Mosogno aveva invalidato l'assemblea e insediato nuovamente il municipio precedente dando così seguito a un reclamo su presunte irregolarità, senza ascoltare la controparte. A Brione sopra Minusio, alla vigilia del voto, non aveva evaso i ricorsi sul catalogo col «peregrino considerando» che non erano urgenti. Dopo l'elezione alcuni cittadini del comune, scontenti dell'esito della votazione, chiesero di annullare l'assemblea: il commissario convocò le parti per appianare la vertenza il 13 aprile, ma a giugno non aveva ancora emanato nessun decreto⁴³.

La gestione dei cataloghi civici, con l'intento di far cancellare dagli stessi gli avversari e iscrivervi rappresentanti del proprio partito, era uno strumento di tattica elettorale diffuso. La rilevanza politica delle critiche mosse al commissario era evidente. Il Consiglio di Stato decise di nominare una commissione d'inchiesta. Il deputato Volonterio colse l'occasione per proporre l'abolizione dei commissari. La questione fu rinviata a una commissione «da nominarsi»⁴⁴, cioè finì a far polvere in fondo ad un cassetto. Ma il messaggio era stato chiaro: l'opposizione contro i commissari covava sotto la cenere e bastava un soffio per ravvivare la fiamma.

I commissari: un lusso diventato inutile

E già nell'autunno del 1897 lo stesso Volonterio presentò una nuova mozione. Riteneva che il contesto economico e amministrativo era cambiato, che molte delle competenze attribuite ai commissari erano nel frattempo state delegate ad altri specifici funzionari e che le vie di comunicazione erano migliorate rispetto a cinquant'anni prima. Inoltre i commissari di governo, che percepivano un salario modesto, svolgevano (com'era normale per diversi impiegati pubblici dell'epoca) il loro compito parallelamente ad attività private: uno era medico condotto, altri albergatori e caffettieri. Volonterio ne dedusse che non avessero molto da fare. In varie procedure amministrative il commissario di governo rappresentava un'inutile istanza intermedia: un «inciampo e bisogna con-

⁴² Verbali del Gran Consiglio, 20 gennaio 1886, p. 205.

⁴³ Verbali del Gran Consiglio, 13 maggio 1896, pp. 356-359.

⁴⁴ Verbali del Gran Consiglio, 20 maggio 1896, pp. 383-384.

venire che sono opera di puro lusso». Era venuto il tempo di fare economie e di utilizzare meglio le risorse:

Il Cantone Ticino ha 1136 impiegati esclusi i 96 del Gran Consiglio e gli impiegati del Manicomio. È una selva, poiché vi è uno stipendiato ogni 2 e 3 elettori, uno ogni 100 abitanti, il tutto escluse le strade ferrate, i dazi, la posta, i telegrafi. [...]

Come potrà lo Stato nostro camminare sulla via del progresso nelle strade, ferrovie regionali, argini, agricoltura? O aumentare ancora la già gravosa imposta, o prescindere da ogni progresso.

Qui fortunatamente non abbiamo la questione di località, il sacrificio è per tutti i Distretti uguale ed il danno è indifferente.

Così egli attende un voto favorevole da tutti coloro che si propongono una economia come indirizzo politico⁴⁵.

Gli argomenti di Volonterio incontrarono un discreto consenso, ma non c'era accordo sul modo di procedere. Nel suo messaggio del 13 aprile 1898 il Consiglio di Stato invitava il Gran Consiglio a rinviare la questione in modo da poterla ponderare meglio dal punto di vista finanziario e amministrativo. Pensava che l'abolizione «esigerebbe una radicale modificazione non soltanto del servizio amministrativo, ma anche del servizio di polizia ed in parte di qualche ordinamento giudiziario, ed inoltre una completa riorganizzazione del Dipartimento cantonale dell'Interno con aumento di personale». Nello stesso senso si espresse anche la maggioranza della commissione: era contraria alla proposta Volonterio perché la soppressione della funzione dei commissari avrebbe dovuto inserirsi «necessariamente ad altre riforme politico-amministrative» ed in particolare essere collegata al progetto di riduzione delle giudicature di pace⁴⁶. Una minoranza della commissione (formata dallo stesso Volonterio e dall'avvocato Pozzi) chiese invece di abrogare la legge sui commissari di governo del 1844 e suggerì come ridistribuirne i compiti⁴⁷. L'abolizione degli agenti del governo non era più un tabù. Si discutevano le modalità e la tempistica. Ancora una volta la discussione fu ampia e articolata perché dopo aver bocciato la mozione Volonterio nel giugno del 1898, già nel novembre del 1900, nell'ambito di un dibattito su misure di risparmio la proposta fu ripresa e bocciata una seconda volta.

⁴⁵ Verbali del Gran Consiglio, 27 maggio 1898, pp. 411-415 (la cit. a p. 414).

⁴⁶ Verbali del Gran Consiglio, messaggio del 13 aprile 1898 e rapporto di maggioranza del 20 maggio 1898, pp. 428 e 429.

⁴⁷ Verbali del Gran Consiglio, rapporto di minoranza del 21 maggio 1898, pp. 429-430.

Durante i rivolgimenti politici del 1890 il ruolo dei commissari di governo non fu importante come durante la rivoluzione del 1839. Curti disse chiaramente che ormai se ne poteva fare a meno perché «i Commissari non poterono mai impedire né un rivolgimento, né una rivoluzione, né un mutamento di Governo»⁴⁸. In precedenza, senza troppi complimenti, Gallacchi li aveva definiti «tirannelli». Passati gli «uragani» e calmati i «bollori politici» era giunto il momento di procedere alle riforme dell'amministrazione e di affrontare in questo contesto non solo le questioni relative ai tribunali e ai ginnasi, ma anche quella dei commissari⁴⁹. L'abolizione dei commissari di governo e la riduzione delle giudicature di pace erano considerate misure di riorganizzazione fra altre. I commissari di governo, benché avessero sempre ancora una grande importanza – non per nulla la lotta per abolirli durò ancora oltre due decenni – avevano tuttavia perso l'aura che si erano guadagnati durante i rivolgimenti politici della prima metà dell'Ottocento.

A parole tutti i partiti erano d'accordo che bisognava fare economie e riformare l'amministrazione. Però, come disse Motta, «sarebbe tempo che cessasse il triste vezzo di propugnare delle riforme quando si è in minoranza e cessare poi dal volerle quando si è al timone della Repubblica»⁵⁰. L'osservazione polemica era fondata, ma forse un po' ingenerosa.

Era fondata perché, quando la proposta di abolire i commissari di governo fu presentata dal conservatore Corecco nel 1873, venne respinta dalla maggioranza liberale. Tuttavia, quando i conservatori nel 1876 conquistarono il potere, non solo non li abolirono, ma ne migliorarono le condizioni salariali⁵¹.

Al contempo l'osservazione di Motta era ingenerosa. Infatti erano in corso notevoli cambiamenti iniziati fin dal 1881 con l'adozione di Bellinzona quale capitale stabile. Questa fu una riforma di peso. L'introduzione del sistema proporzionale per la nomina del governo, dopo il colpo di Stato del 1890 e il conseguente smorzamento dello scontro politico fu un passo ulteriore. Nel 1898 e nel 1900 si dibatté della riduzione delle giudicature di pace e di una ristrutturazione dei tribunali di prima istanza. Leggendo i verbali del Gran Consiglio di quegli anni si osserva che lentamente si stava affermando la convinzione che una migliore organizzazione dello Stato richiedeva una maggiore concentra-

⁴⁸ Verbali del Gran Consiglio, 7 novembre 1900, p. 451.

⁴⁹ Verbali del Gran Consiglio, 27 maggio 1898, p. 417.

⁵⁰ Verbali del Gran Consiglio, 7 novembre 1900, p. 453.

⁵¹ Verbali del Gran Consiglio, 27 maggio 1898, p. 415.

zione delle istituzioni. La necessità di fare economie e razionalizzare l'amministrazione era sentita da tutte le forze politiche. Lo sforzo di mantenere l'equilibrio e un'autonomia assoluta dei comuni aveva mostrato i suoi limiti. Parallelamente il miglioramento delle vie di comunicazione stava ridisegnando i rapporti tra la periferia e i centri (a favore di quest'ultimi). Dazio, che era commissario di governo in Valmaggia, pur sostenendo una riforma generale, aveva ben visto il problema:

I Distretti poi non devono essere soppressi, se non prima si completa la rete stradale in modo da non rendere alle Comuni forensi troppo gravoso il corrispondere coi centri⁵².

Perché nel 1898 e nel 1900 non furono aboliti i commissari di governo? Per due motivi: la maggioranza non era convinta che si potesse conseguire un risparmio finanziario e, soprattutto, pensava che la misura dovesse essere integrata in una riforma più generale. Infine fu sollevato un terzo argomento, già ricorrente in quasi tutte le dispute precedenti e che ritroveremo anche nelle discussioni successive. La decisione non poteva essere presa dal Gran Consiglio perché riservata al governo. Questo concetto, nel 1898, fu sostenuto da Borella:

Ritiene poi la questione di soppressione dei commissari affatto incostituzionale; il Gran Consiglio non ha alcun diritto di discutere tale questione, essendo il potere esecutivo, in forza della carta costituzionale, libero di tenere questi agenti anche contrariamente alla volontà del Gran Consiglio il quale non può invadere il campo riservato al Consiglio di Stato.

In virtù dell'art. 23 della costituzione del 1830 il Consiglio di Stato nomina i suoi agenti ed impiegati ed il Gran Consiglio non ha che ad approvarne e fissarne i salari.

I Commissari sono stabiliti dalla Costituzione del 1830, sono i rappresentanti del Governo e dipendono esclusivamente da lui; il Gran Consiglio non può togliere al Consiglio di Stato il mandato che il popolo gli ha conferito, tanto meno ora che tale mandato, al pari del potere legislativo, esso lo tiene direttamente dal popolo stesso⁵³.

Come si vede, con disinvoltura, il carosello delle argomentazioni aveva fatto qualche giravolta. Se torniamo con la memoria alle discussioni degli anni Trenta dell'Ottocento osserviamo una sostanziale ripeti-

⁵² Verbali del Gran Consiglio, 27 giugno 1898, p. 415.

⁵³ Verbali del Gran Consiglio, 7 novembre 1900, p. 449. Nuovo nell'argomentazione è l'accento posto sul rafforzamento della posizione del governo, direttamente eletto dal popolo con metodo proporzionale (cambiamento introdotto dopo la rivoluzione del 1890). Comunque l'argomento, con lo stesso scopo perseguito da Borella, era già stato accennato da Ermenegildo Rossi nel 1873, per opporsi alla mozione Volonterio.

zione: nel 1898 (come già nel 1873) l'idea che il Gran Consiglio non fosse competente in materia non era nuova, ma l'obiettivo a cui mirava chi utilizzava l'argomento si era capovolto. Nei primi decenni del secolo l'argomento fu utilizzato per indebolire i commissari; ora lo stesso argomento veniva riproposto per evitare la soppressione della funzione, cioè a loro favore.

A sgretolare la posizione dei commissari di governo ci pensarono in qualche caso loro stessi. Nell'ottobre del 1901 il commissario di governo della Valle Maggia Mattei, dopo abbondanti bevute di vino e birra, fu protagonista di volgari chiassate a Caveragno, nell'osteria e poi sulla piazza. La vicenda finì sui giornali e riecheggiò in Gran Consiglio. Il consigliere Pometta, avversario politico di Mattei, chiese lumi al Consiglio di Stato pretendendo misure disciplinari. Il Consiglio di Stato cercò di minimizzare. Pometta insistette. Perciò il governo chiese informazioni a Mattei che diede una versione degli alterchi a lui favorevole. Su questa base il Consiglio di Stato decise di confermarli la sua fiducia. La maggioranza della commissione incaricata della discussione del messaggio governativo sulla vicenda ritenne che la questione non fosse di competenza del Gran Consiglio, tra l'altro perché «la nomina, sospensione e rimozione dei luogotenenti governativi siano dalla legge 11 giugno 1844 lasciate all'assoluta ed esclusiva competenza del Consiglio di Stato». Il tentativo di insabbiare il tutto era palese. La minoranza della commissione, di cui era membro Pometta, era invece convinta che il Gran Consiglio potesse almeno pretendere che l'esecutivo rendesse conto su questioni di «buona e regolare amministrazione». Inoltre fece una cronaca dettagliata degli avvenimenti da cui la figura del commissario Mattei non usciva per nulla bene. Anche ipotizzando esagerazioni partigiane, la ricostruzione è verosimile: il rapporto citava numerosi testimoni e allegava una lettera del Municipio di Caveragno che confermava le voci raccolte in paese. Senza dubbio il commissario di governo fu protagonista di fatti poco edificanti con contorno di minacce, ingiurie, vie di fatto e lancio di sassi. Il ritratto di Mattei fatto dalla minoranza della commissione descrive un volgare tiranno che in momenti di foga non solo insultava i suoi compagni di bevute all'osteria, ma l'intera popolazione di Caveragno, definendoli «macachi e vigliacchi ecc.»⁵⁴. La mozione Pometta fu respinta dal legislativo; il danno d'immagine rimase.

Nel giugno del 1911 altre due vicende attirarono l'attenzione sui commissari di governo. Giulio Rossi interpellò il governo per sapere come

⁵⁴ Verbali del Gran Consiglio, 8 novembre 1901, p. 40, interpellanza Pometta; 13 novembre 1901, p. 68, telegramma del commissario Mattei che definisce infondate le accuse di Pometta; 5 maggio 1902, pp. 18-20, pp. 35-40, discussione e testi della mozione Pometta e relativi rapporti.

mai il commissario di Lugano aveva chiamato nel suo ufficio diversi cittadini di Barbengo per interrogarli sulle loro firme apposte al referendum scolastico per poi congedarli senza neppure dare loro un'indennità di trasferta. La lista dei firmatari era stata autenticata dallo stesso Rossi in qualità di notaio. La vicenda aveva un evidente risvolto politico. Al notaio e deputato Rossi, sostenitore del referendum, «sembrava strano che un governo proceda con sistemi inquisitoriali che non sono addicevoli al suo liberalismo».

Nella stessa seduta il Gran Consiglio discusse un'interpellanza di Molo sulla sostituzione del commissario di Bellinzona Fiori, che era deceduto. Il Consiglio di Stato aveva temporaneamente assegnato l'incarico al commissario di Biasca, che si occupava pertanto dei due distretti. Questa soluzione fu scelta perché la commissione extraparlamentare per la riforma giudiziaria aveva proposto di ridurre a quattro i commissari di governo, ovvero uno per Mendrisio, uno per Lugano, uno per Locarno con la Valle Maggia e un quarto per Biasca, Tre Valli e Bellinzona. Un altro progetto di riduzione del numero dei commissari era allo studio presso il Consiglio di Stato. L'esecutivo tuttavia non voleva rinunciare completamente a questi suoi funzionari. L'incarico assegnato al commissario di Biasca evitava di dover fare una «sostituzione immediata perché non si sarebbe facilmente trovata sui due piedi una persona idonea e di fiducia che accettasse la carica tanto più dominando l'incertezza circa il mantenimento della carica stessa»⁵⁵. Inoltre così si aveva l'occasione di fare un esperimento e capire meglio se la proposta della commissione extraparlamentare per la riforma giudiziaria era attuabile.

Anche a Locarno, dove il commissario Rusca (il futuro sindaco della città) era stato nominato procuratore pubblico, il posto fu lasciato vacante e affidato all'aggiunto. Benché il consigliere di Stato Bossi avesse detto che lui personalmente era contrario all'abolizione dei commissari di governo, non riuscì a rassicurare Molo che «del provvisorio non si fida, né gli garba che un esperimento "in anima vili" si faccia proprio a danno di Bellinzona»⁵⁶. Ed in effetti l'impressione era che il futuro della funzione di commissario di governo fosse sempre più incerto. Sebbene il progetto del 1911 per la loro riduzione di numero non ebbe successo, i fautori dell'abolizione non si disarmarono e ricaricarono ben presto il loro armamentario argomentativo e procedurale in vista della salva successiva, che giunse in forma inedita nell'ottobre del 1912.

⁵⁵ Verbali del Gran Consiglio, 8 giugno 1911, p. 863.

⁵⁶ Idem, p. 865.

L'iniziativa popolare per abolire i commissari

In quell'anno l'avvocato G. Laurenti, a capo di un gruppo prevalentemente di Luganesi, promosse un'iniziativa popolare che chiedeva al governo di abrogare la legge dell'11 giugno 1844 e di conseguenza di sopprimere immediatamente la funzione. La domanda di iniziativa fu pubblicata sul «Foglio Ufficiale» del 29 ottobre 1912 ed entro il termine prescritto furono raccolte 5'976 firme valide.

Per combattere l'iniziativa, che aveva l'evidente intento non solo di abrogare la legge del 1844, ma l'istituzione stessa dei commissari di governo, il Consiglio di Stato ricorse, in forma originale, ad un argomento che nella disputa era ben noto: l'ancoraggio nella costituzione dell'istituto dei commissari di governo. Sostenne pertanto che le firme raccolte erano in numero sufficiente per un'iniziativa legislativa (cioè per abrogare la legge del 1844), ma non per una iniziativa costituzionale (necessaria per abrogare l'istituto dei commissari di governo), per la quale si sarebbero dovute presentare settemila firme valide. Non potendo per legge scindere i diversi elementi che compongono la domanda di iniziativa, la stessa era da considerarsi come non riuscita e pertanto non doveva essere sottoposta al voto popolare. Ma probabilmente l'esecutivo non era sicuro di questa sua interpretazione e perciò decise di trasmettere la domanda al Gran Consiglio con l'avvertenza che a suo avviso, all'iniziativa non si dovesse dare ulteriore seguito⁵⁷.

Anche la maggioranza della commissione incaricata dal legislativo giunse allo stesso risultato ritenendo l'iniziativa dal profilo costituzionale fallita e perciò «caduta, e caduta in ogni sua parte»⁵⁸. La minoranza della commissione insistette sul fatto che l'iniziativa era di natura legislativa e che pertanto era riuscita. Si sarebbe perciò dovuto o rinviarla alla commissione per un nuovo rapporto oppure sottoporla al voto popolare⁵⁹. Nel successivo dibattito prevalse l'opinione di affossare la domanda di iniziativa, sventando anche questo ennesimo tentativo di abolire i commissari di governo⁶⁰. Il fatto che ci si fosse appoggiati su cavilli procedurali fu messo in risalto dal deputato Laurenti, che ricordò che diverse cariche previste dalla costituzione del 1830 furono col tempo abolite per via legislativa. Ma, come gli fu risposto, questi «errori» non potevano essere adottati quali precedenti. A favore del mantenimento dei commissari di governo furono presentati i soliti argomenti: l'abolizione non avrebbe permesso di risparmiare, i commissari erano importanti per far

⁵⁷ Verbali del Gran Consiglio, 24 luglio 1913, pp. 837-838.

⁵⁸ Idem, pp. 838-839.

⁵⁹ Idem, pp. 839-840.

⁶⁰ Idem, p. 826.

sentire la voce del governo in periferia (la loro riduzione nel 1911 era stata osteggiata dalla Valmaggia e dai rappresentanti delle valli superiori) e che erano utilissimi al governo, sebbene da sempre osteggiati dall'opposizione:

che i Commissari costituiscono un *trait d'union*, un organo intermedio fra l'autorità superiore e le autorità subalterne; che i Commissari costituiscono una *longa manus*, colla quale il Governo arriva dal centro alla periferia del Cantone; che i Commissari sono un'autorità paterna, famigliare, accessibile alla popolazione, per la quale fungono da pacieri e da consiglieri; ed infine che i Commissari vigono in tutti i Cantoni Confederati, dei quali nessuno si sogna di abolirli.

In una parola, le funzioni commissariali sono tanto necessarie, che, se i Commissari non esistessero, bisognerebbe crearli. [...]

Per cui è lecito l'inserire che, per troppa smania di fare, l'opposizione riesce a disfare, dimenticando il saggio consiglio di Gioacchino Respini il quale, dopo che già sedeva sui banchi dell'opposizione, ebbe a dire che una opposizione seria non deve mai abbruciare la casa nella quale aspira ad abitare⁶¹.

L'abolizione dei commissari

Ma già lo schema di riforma costituzionale presentato nel maggio del 1919 dal Consiglio di Stato a una commissione extraparlamentare incaricata dello studio di una semplificazione amministrativa e giudiziaria suggeriva l'abolizione dei commissari. Anche nella riforma totale della costituzione elaborata dalla Costituente di Airolo nell'estate del 1921 la funzione dei commissari di governo fu cancellata. Le finanze pubbliche richiedevano la «più rigorosa economia»⁶². Ed infine l'11 aprile 1922 il governo, di propria iniziativa, presentò un «Messaggio circa la soppressione dei Commissari di Governo». Dopo un breve istoriato, il documento concludeva che i commissari non erano più necessari: erano cambiate le procedure giuridiche e amministrative. Molti compiti che in passato erano stati svolti dai commissari erano nel frattempo stati attribuiti da leggi cantonali e federali ad altre istituzioni ed uffici. Procedere a una riorganizzazione era conveniente. Pertanto il governo proponeva una riforma costituzionale con lo scopo di sopprimere la carica di commissario di governo. Il voto popolare, necessario per cambiare la costituzione, era previsto la prima domenica di novembre. Anche la commissione del Gran Consiglio aveva recepito il cambiamento intervenuto:

Autorità costituzionale, dal lato tecnico, si è quella che gode, nella gerarchia statale di una certa indipendenza e di determinata autonomia, sì da garantirne l'e-

⁶¹ Verbali del Gran Consiglio, 23 luglio 1913, pp. 796-797.

⁶² Verbali del Gran Consiglio, 30 maggio 1922, pp. 486-487.

sistenza nella carta fondamentale dello Stato. Tale non fu mai, dal punto di vista di diritto, la carica di Commissario di Governo. Egli non poteva considerarsi se non un luogotenente governativo, una «longa manus», per così dire, del Potere Esecutivo nei vari Distretti del Cantone.

Ma di fatto è innegabile, che per l'addietro il Commissario di Governo aveva poteri e prestigio e una certa autonomia più estesi, che non talune autorità costituzionali.

La mancanza di mezzi di comunicazione e la distanza dal capoluogo, facevano del Commissario una delle principali autorità della nostra piccola Repubblica. Egli rappresentava nei Distretti l'impero del Potere Esecutivo, l'autorità di immediata sorveglianza sulle autorità comunali.

Ma le mutate circostanze, gli odierni più rapidi mezzi di comunicazione, i rapporti diretti di privati e autorità comunali, circolari e distrettuali col Governo, hanno ridotto di molto i poteri del Commissario, gli hanno tolto ogni indipendenza e autonomia, facendo di lui, per la quasi totalità delle sue funzioni, un puro e semplice impiegato governativo⁶³.

Proprio perché ormai ridotto ad un organo di amministrazione corrente, la funzione del commissario di governo fu ritenuta inutile e sopprimibile. Il contesto politico e amministrativo era cambiato. I commissari erano sempre meno quello che li aveva resi insopportabili a tutte le opposizioni (cioè «i galoppini di qualsiasi Governo», «agenti politici per eccellenza»⁶⁴): paradossalmente fu proprio questo che sancì la loro condanna.

La commissione mise l'accento su di un ultimo cavillo: era dell'idea che la modifica costituzionale, lasciando in vigore la legge, non avrebbe in realtà soppresso la carica di commissario. Ma si trattava degli ultimi fuochi di paglia. Durante il dibattito il Consiglio di Stato ribadì che era sua intenzione sopprimere la funzione di commissario di governo. Alcuni degli oppositori della riforma costituzionale temevano infatti che venissero tolti unicamente i commissari di governo nelle valli e mantenuti quelli dei centri. Immaginavano una riduzione del loro numero, come discussa nel 1911, con uno svantaggio per le periferie. Cattaneo diede voce a questi timori:

Non si dimentichi che di fronte alla Costituzione tutti i distretti che costituiscono il paese hanno il diritto di essere considerati. Le regioni ed i Distretti preesistevano allo Stato. Ciò non lo si deve dimenticare⁶⁵.

⁶³ Verbali del Gran Consiglio, 30 maggio 1922, pp. 491-492.

⁶⁴ Idem, p. 452.

⁶⁵ Idem, p. 451.

Nel complesso però il dibattito fu più breve e meno polemico che non nel passato. Una proposta di rinvio del messaggio fu bocciata e il progetto governativo fu preferito alla variante della commissione⁶⁶.

Il 5 novembre 1922 la riforma costituzionale fu approvata dal popolo e durante la sessione primaverile dell'anno successivo il Gran Consiglio approvò il decreto governativo per la «devoluzione delle competenze» dei commissari di governo. In pratica esse furono assegnate al Dipartimento dell'Interno per quanto concerneva le tutele, la vigilanza sui comuni, i patriziati, le parrocchie e le fondazioni. I compiti di polizia furono assegnati alla gendarmeria cantonale, ai delegati di polizia oppure alle municipalità, agli uffici patriziali o ai dipartimenti competenti a seconda della materia. Le funzioni giudiziarie furono assunte dai giudici di pace e dai pretori. Altre competenze furono attribuite al Consiglio di Stato con la facoltà di delegarle ai servizi amministrativi. Dopo una breve discussione, incentrata principalmente sul quesito se determinate competenze dovessero essere assegnate ad autorità giudiziarie oppure ad altre amministrative, il decreto fu approvato e la scomparsa dei commissari di governo definitivamente sancita⁶⁷.

⁶⁶ Idem, pp. 452-453.

⁶⁷ Verbali del Gran Consiglio, 20 aprile 1923, pp. 86-112.