

# La démocratie a-t-elle besoin des communes?

Des tâches devenues plus complexes nécessitent des communes autonomes. Avec une coopération intercommunale, elles résolvent discrètement des problèmes d'efficacité et de finances, mais créent des déficits démocratiques.

Le 7 mai 2006, la Suisse a vécu une révolution politique: le corps électoral de la Landsgemeinde glaronnaise a décidé de fusionner dans le canton d'environ 38 000 habitants les 25 communes locales, 18 communes scolaires, 16 communes d'assistance sociale et neuf communes bourgeoises en trois communes. Le gouvernement en avait proposé dix, mais un citoyen demanda une rupture radicale. A l'issue d'un débat enflammé, il était clair que la Landsgemeinde avait liquidé la structure traditionnelle des communes.

## Peu de fusions importantes

La Suisse a eu de la peine à y croire. Entre 1850 et 2006, 463 communes avaient bien disparu lors de fusions. Mais par rapport à maints pays de l'UE, par exemple le Danemark, où plus de

1000 communes ont été réduites en deux étapes à moins de 100 depuis 1970, jamais il n'y avait eu en Suisse de fusions de grande ampleur. En 1893 et en 1934, la ville de Zurich avait absorbé 20 villages suite à l'industrialisation. Les ouvriers des nouvelles fabriques payaient autrefois les impôts à leur place de travail. La ville est devenue riche, les communes périphériques, où les loyers étaient bon marché, sont devenues pauvres, et ont été sauvées par cette incorporation. Quelques rattachements de moindre importance ont également eu lieu dans d'autres villes suisses.

Ensuite, le paysage communal est resté en grande partie inchangé durant près

d'un siècle. Après la Deuxième Guerre mondiale, le Mittelland s'est développé vers des agglomérations. Les régions de montagne ont perdu de la population, les zones habitées et les frontières communales se recouvraient de moins en moins. De nombreuses communes n'arrivaient plus à résoudre leurs problèmes de manière autonome. Mais les fusions de communes étaient un tabou politique.

**«Une incitation financière a généralement peu d'importance»**

## Associations et externalisations

Mises face au dilemme de devoir résoudre des problèmes plus complexes à l'échelon d'un territoire plus vaste sans perdre de leurs structures traditionnelles, les communes ont créé des réseaux de coopération: en particulier des associations intercommunales qui fournissent certaines prestations à plusieurs communes. Plus tard aussi des externalisations de tâches à des entreprises (Public Private Partnership). Les domaines de coopération se sont étendus: pompiers, service civil, écoles, élimination des déchets, eaux usées, approvisionnement en eau, services d'aide et de soins à domicile (Spitex), construction de routes, bâtiments publics, transports publics, prise en charge des adolescents, personnes âgées, chômeurs, toxicomanes, police municipale, culture, etc.

De plus en plus de communes travaillaient en associations CIC et PPP de moins en moins claires. Entre 1995 et 2005, le Monitoring des communes<sup>1</sup> a recensé 42 000 projets de réforme communales, dont 55% transcommunales (CIC). Pour garder une image identitaire, la plupart des communes ont gardé à la maison communale les activités centrales: permis de construire, contrôle des habitants et finances. Ainsi est-on parvenu à garder et à améliorer le niveau de prestations du niveau communal de l'Etat. Et à préserver la façade de l'autonomie des communes.



Landsgemeinde à Appenzell.

Photo: appenzell.info

## Rainer J. Schweizer

Professeur émérite de droit public, de droit européen et de droit international, Université de St-Gall.



### Démocratie?

Dès les années 1990, les cantons de Thurgovie, Fribourg, Soleure et Berne surtout ont commencé à réunir les petites communes. Mais du point de vue institutionnel, la commune villageoise «autonome» tout comme le «canton souverain» continuaient à briller en tant que piliers fondamentaux de la démocratie helvétique. Dans ce contexte, la radicalité de la fusion glaronnaise a été perçue comme un sacrilège choquant. Qu'un canton montagnard, dont plus des deux tiers des citoyens étaient conservateurs, jette tout à coup pardessus bord toute sa tradition communale, n'était guère explicable que si quelque chose ne s'était pas passé correctement.

Les adversaires de la fusion essayèrent de renverser la décision. L'on saisit le Tribunal fédéral parce qu'il y avait eu violation de l'autonomie des communes. En 1997 déjà, les adversaires de la fusion de la commune thurgovienne de Frasnacht avaient réagi de la même manière. Les années suivantes, les opposants aux fusions dans les cantons de Berne, des Grisons, de Lucerne et du Tessin firent de même. Dans le cas de Glaris et dans la plupart des autres cas, le Tribunal fédéral rejeta la plainte avec renvoi à l'art. 50 de la Constitution fédérale, qui ne garantit l'autonomie des communes que dans le cadre du droit cantonal. Au niveau politique, un comité d'initiative demanda la convocation d'une nouvelle Landsgemeinde dans le but d'annuler la fusion. Le gouvernement et le Landrat donnèrent suite à la demande. Mais en novembre 2007, une Landsgemeinde extraordinaire entérina la décision de 2006 à une majorité encore renforcée.

### Glaris et les conséquences

Ensuite commença la nouvelle mise en place des structures communales. Mais la rupture entre partisans et opposants n'était pas surmontée. Les critiques continuaient à prétendre que la décision était un «accident» du système de la Landsgemeinde et que, lors de la

deuxième assemblée, il s'était surtout agi pour les citoyens de protéger l'institution de la Landsgemeinde contre le reproche capital selon lequel elle n'était pas capable de traiter les problèmes complexes d'aujourd'hui. Les partisans soulignent que la fusion radicale n'est pas une erreur, mais une démarche logique consécutive à trois décisions de la Landsgemeinde axées sur l'avenir: une réforme du gouvernement et de l'administration en 2004, la fusion des communes en 2006 et, avant la deuxième votation sur la fusion des communes en 2007, l'abaissement du droit de vote à 16 ans.

Depuis la révolution de Glaris, le processus de réforme communal se poursuit à un rythme soutenu dans tout le pays. Entre 1850 et 2015, 879 communes ont disparu lors de fusions. En 2015, il en est resté 2324. Mais les communes suisses sont demeurées petites: en 2013, la taille médiane s'élevait à 1224 habitants (la médiane partage en deux la liste des communes: l'une des moitiés comporte davantage d'habitants, l'autre moins). Avec une médiane de 400, ce sont les Grisons qui ont les plus petites communes, puis vient le canton du Jura (552), Vaud (658), Uri (774), Schaffhouse (835) et Berne (970). Si l'on excepte Bâle-Ville, ce sont Glaris (12991), Zoug (8795) et Obwald (4896) qui ont les plus grandes communes<sup>2</sup>.

### «Focalisation sur des objectifs financiers.»

De plus en plus de cantons planifient maintenant systématiquement les fusions avec des incitations financières. Mais même dans les dix cantons où la fusion forcée est licite, l'on mise dans la pratique largement sur le libre choix. Les observateurs s'accordent à dire que la solution radicale glaronnaise n'est pas un modèle idéal. Dans leur livre: «Réformes dans les cantons et les communes», l'économiste Reto Steiner et les politologues Andreas Ladner et Pascal Reist<sup>3</sup> plaident pour des «réformes mesurées». «Des solutions simples à des sociétés et des problèmes complexes» sont une «illusion»; que pour résoudre les problèmes communaux, la tendance allait vers la construction d'organisations fonctionnelles spécifiques au lieu des structures d'origine historique. De telles unités nécessitaient de plus en plus une «taille minimale de l'entité territoriale». Il fallait que les fusions «se fassent de bas en haut». D'après eux, il est également souhaitable que, à l'échelon communal et cantonal, de grandes unités gérées de façon

professionnelle puissent occuper une position juridique différente de celle des petites. Ils considèrent les réorganisations territoriales étendues comme «non compatibles avec la culture politique de la Suisse».

Après les premières expériences de Glaris, le professeur émérite st-gallois de droit public et de droit international Rainer J. Schweizer prévient que les fusions à tout va détruisent les sociétés civiles existentielles pour les communes; que l'administration communale glaronnaise a perdu en masse des collaborateurs qualifiés et expérimentés lors de cette centralisation extrême.

### «Des fusions doivent croître du bas en haut.»

Schweizer critique aussi le fait que les nouvelles structures communales ne soient souvent guidées que par des objectifs financiers mais qu'en fait, le potentiel d'économies est «régulièrement surestimé». Mais ceci est relativisé par l'économiste st-gallois et consultant en organisation Roger Sonderegger, qui a participé à l'établissement des nouvelles communes glaronnaises: «De nouvelles structures seraient certainement plus performantes», mais ne comporteraient pas immédiatement un potentiel de baisse de coût, ceci ne devrait se réaliser qu'au cours d'une deuxième période législative.

### Le Tessin passe à la vitesse supérieure

Actuellement, c'est le canton du Tessin, avec une population de 330 000 habitants, qui planifie de la manière la plus déterminée. L'objectif du gouvernement est de réduire à 23 le nombre des 135 communes. Seront principalement fusionnées les localités rurales. Autour de Lugano, Locarno, Bellinzona et Mendrisio sont planifiées par fusions des villes comprenant entre 9000 et 50000 habitants. La ville de Lugano, place bancaire économiquement privilégiée, a déjà rattaché 15 communes et presque quintuplé à 50000 le nombre des habitants. En prévision d'une votation projetée cet été, l'on essaie soigneu-

## Andreas Ladner

Politologue et professeur à l'Institut de hautes études en administration publique (IDEHAP) de l'Université de Lausanne.



sement autour de Bellinzone, le chef-lieu, de motiver au regroupement de 17 communes (voir «CS» 3/2015). Le projet du Grand Locarno est bloqué par la résistance des communes. Le «Nouveau Lugano» figure au premier plan en tant que précurseur de projets d'agglomérations en cours au niveau national. La ville de Lucerne a franchi une première étape en fusionnant avec Littau, passant à 77 000 habitants. A Soleure, Aarau et Baden, villes et agglomérations font connaissance.

**Les responsables ne sont plus reconnaissables**

Dans la pratique politique cependant, maintes fusions planifiées dans les cantons ne réussiront guère à court terme. C'est ce que montre l'échec des fusions dans les cantons de Berne et de Fribourg lors des votations populaires du 9 mars 2015. Les observateurs y voient notamment deux raisons: dans tous les cantons, il y a aujourd'hui une péréquation financière intercommunale à l'image de la RPT nationale. Celle-ci permet même aux toutes petites communes de survivre. Les incitations financières que les cantons laissent entrevoir pour les fusions ne sont la plupart du temps pas importantes.

Dans les projets d'agglomérations en cours, un obstacle à la fusion a été observé clairement il y a cent ans déjà lors des absorptions de communes zurichoises: les zones périurbaines privilégiées par leurs paysages qui, sans fournir de prestations particulières, attirent de plus en plus de contribuables très fortunés avec de bas tarifs fiscaux, ne voient que des désavantages dans les fusions. Elles

peuvent bloquer la fusion d'agglomérations. La commune fribourgeoise de Greng au bord du lac de Morat en est un exemple frappant: ses 180 habitants bénéficient du taux d'imposition de loin le plus bas du canton.

Dans l'ombre des projets de fusions, les coopérations entre communes et acteurs privés continuent de croître. Le plus souvent destinées à augmenter l'efficacité et diminuer les coûts, elles minent la clarté et le pilotage démocratique de proximité des trois niveaux institutionnels étatiques que les pays étrangers envient souvent à la Suisse. Dans le fouillis de coopérations, il devient de plus en plus difficile de reconnaître qui porte la responsabilité de quelles prestations. Les accords de partenariat sont souvent dirigés par des personnes qui n'ont pas été élues par le peuple, mais nommées par l'exécutif. Jusqu'ici, cela a posé peu de problèmes; selon Ladner, cela vient du fait qu'en Suisse, l'on est le plus souvent très satisfait des prestations communales. Les gens se considèrent comme «consommateurs» des prestations communales et se contentent d'avoir la possibilité de se prononcer «de cas en cas»<sup>4</sup>.

**L'agglomération en tant que communauté**

En Allemagne, l'on discute de modèles de «participation des citoyens», où ceux qui sont directement concernés peuvent exprimer leur opinion. En fait, il s'agit visiblement davantage d'accroître l'acceptation de décisions étatiques que de les organiser de façon démocratique. Pour la Suisse, Daniel Kübler et Brigitte Bijl-Schwab vont plus loin dans un ar-

**Reto Steiner**

Professeur, fait de la recherche et enseigne au Centre de compétences pour le management public (KPM) de l'Université de Berne.



ticle sur le «Thème politique et démocratie dans l'agglomération»<sup>5</sup>: les débats sur les caractéristiques institutionnelles des agglomérations ne devraient pas uniquement être axés sur la résolution de conflits entre les communes. Ils devraient être interprétés comme étape dans le processus de constitution de l'agglomération en tant que communauté politique. Le professeur Ladner dit à propos de ce thème: «Les réformes de réorganisations territoriales naissent souvent dans des projets concrets.»

*Richard Aschinger*

**Sources:**

- <sup>1</sup> Reto Steiner, Andreas Ladner et al. Monitoring des communes 2005.
- <sup>2</sup> Office fédéral de la statistique.
- <sup>3</sup> Pascal Reist est politologue et collaborateur scientifique à l'IDEHAP.
- <sup>4</sup> Steiner, Ladner, Reist: Gestaltungsempfehlungen für Kantone und Gemeinden. In: Steiner, Ladner, Reist (Edit.): Reformen in Kantonen und Gemeinden. Haupt, 2014.
- <sup>5</sup> Daniel Kübler, Brigitte Bijl-Schwab: Politik und Demokratie in der Agglomeration. In: Steiner, Ladner, Reist (Edit.): Reformen in Kantonen und Gemeinden. Haupt, 2014.

Publicité



**OFFREZ UNE NOUVELLE VIE À VOTRE VIEUX VÉLO!**

**Sortir de la cave et partir pour l'Afrique...**  
Plus de 500 stations de ramassage reprendront gratuitement votre vélo usagé.

facebook.com/velafrica1 PC: 30-7391-3 [velafrica.ch](http://velafrica.ch)





**Walter Marolf AG 2577 Finsterhennen.....Notre travail commence là où le standard s'arrête**





[www.marolf.ch](http://www.marolf.ch)

# 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 38000 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 Gemeindemonitoring<sup>1</sup> ha registrato 42000 pro-

getti 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).<sup>2</sup>

### 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 Reist<sup>3</sup> 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»<sup>4</sup>.

### 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 fondo<sup>5</sup>: 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