

**Zeitschrift:** Quaderni grigionitaliani

**Herausgeber:** Pro Grigioni Italiano

**Band:** 93 (2024)

**Heft:** 3

**Artikel:** Ricordando la fase calda delle aggregazioni comunali nei Grigioni :  
intervista ad Eveline Widmer-Schlumpf

**Autor:** Papacella, Daniele

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-1073569>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

**Download PDF:** 16.04.2026

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

DANIELE PAPACELLA

## Ricordando la fase calda delle aggregazioni comunali nei Grigioni Intervista ad Eveline Widmer-Schlumpf

*Il 2024 è stato un anno di festeggiamenti per il Cantone dei Grigioni. Cinquecento anni fa, in quel 1524, le Tre Leghe crearono le basi costituzionali che avrebbero definito il funzionamento della Repubblica per quasi trecento anni. Il potere passò definitivamente dai signori feudali ai comuni giurisdizionali. All'interno di questi si cristallizzò il funzionamento delle comunità di villaggio. La letteratura storica conta per l'epoca cinquantaquattro comuni giurisdizionali e duecentoventidue comunità di villaggio. Con la Costituzione cantonale del 1854 queste ultime diventarono gli odierni comuni. Con la divisione dei poteri introdotta a seguito della nascita della nuova Confederazione nel 1848, i compiti mutarono, ma la divisione territoriale rimase intatta e l'autonomia particolarmente pronunciata dei comuni indiscussa.*

*Alla soglia del nuovo millennio questa divisione era ancora praticamente immutata e si contavano ancora duecentododici comuni. Con la revisione della Legge sui comuni entrata in vigore il 1° luglio 2006, la situazione si è radicalmente trasformata nel giro di pochi anni. Il primo gennaio del 2025 si concretizzerà l'ultima aggregazione comunale in ordine di tempo, quella fra il piccolo villaggio di Tschierschen e la città di Coira. Così il numero dei comuni dei Grigioni è sceso a cento, riducendosi di oltre la metà in un solo quarto di secolo.*

*Fra i protagonisti di questo processo vi è stata Eveline Widmer-Schlumpf, eletta come prima donna nel Governo cantonale nel 1998. In questa intervista raccolta lo scorso 11 marzo per la serie di approfondimenti che la Radiotelevisione svizzera di lingua italiana ha dedicato al 500° anniversario della nascita del Libero Stato delle Tre Leghe, Widmer-Schlumpf spiega le riflessioni che hanno portato il Governo retico a promuovere la riforma.*

*Signora Widmer-Schlumpf, quando Lei è entrata a far parte del Governo ha assunto la direzione del Dipartimento delle finanze e dei comuni ed è stata fra i promotori della prima riforma territoriale dei Grigioni negli anni 2000. Prima di affrontare il tema della riforma, Le chiedo: come valutare questa straordinaria stabilità della suddivisione territoriali dei Grigioni che è rimasta pressoché immutata per oltre cinque secoli?*

Quando ho iniziato l'attività di governo c'erano effettivamente ancora duecentododici comuni, ma i compiti erano profondamente cambiati rispetto alle loro origini nel tardo Medioevo. Non si trattava più di amministrare prati e alpeggi, quindi coordinare le attività agricole e le risorse del territorio come era stato per secoli. Io sono una sostenitrice dell'autonomia comunale, credo fortemente che la prossimità sia un valore, sia un elemento dell'identità locale e rimanga pure uno strumento per affrontare le sfide demografiche, perché solo dei servizi adeguati e capillari possono frenare lo spopolamento.



*Un fotogramma dell'intervista all'ex consigliera di Stato e consigliera federale Eveline Widmer-Schlumpf. Fonte: © Radiotelevisione svizzera, 2024*

*Eppure il Cantone ha forzato il cambiamento, promuovendo la nascita di nuovi comuni più grandi. Perché?*

Perché il mondo è cambiato. Fondamentale è stata la prima fase di trasformazione nell'Ottocento, in cui i comuni giurisdizionali sono diventati circoli e distretti responsabili della giustizia. I comuni, le antiche comunità di villaggio, hanno assunto gli altri compiti, come l'infrastruttura,

fra cui le strade e la rete idrica, e soprattutto le scuole. Progressivamente i compiti sono però, letteralmente, esplosi. Già a partire dagli anni 1960 e, in modo ancora più marcato alla soglia del nuovo millennio, molti comuni non erano più capaci di adempiere da soli tutti i compiti. Alcuni esempi: la scuola è profondamente cambiata, cosa che ha portato alla creazione di strutture intercomunali; l'assistenza sociale ha mutato la prospettiva del proprio intervento, professionalizzandosi; con i progressi della medicina non basta più un medico condotto, oggi la sanità ha bisogno di risorse e strutture adeguate; oppure, continuando ad elencare le mansioni aggiuntesi negli scorsi decenni, potrei citare la depurazione delle acque o la gestione delle infrastrutture. Con l'evoluzione della tecnica e della società i comuni hanno dovuto fare fronte a nuovi compiti, compiti sempre più complessi in cui il sistema di milizia arriva ai suoi limiti. Parallelamente, anche le leggi federali e cantonali hanno reso più complessa la gestione dei singoli compiti, basti pensare agli standard contabili e di gestione finanziaria. Per i comuni più piccoli questi nuovi compiti sono diventati crescentemente un peso e a volte un ostacolo insormontabile. La risposta data nel passato era la collaborazione: i comuni si univano per gestire i vari dossier. È così nata una giungla di ben centotrenta consorzi e un numero ancora maggiore di corporazioni. Complessivamente c'erano circa quattrocentosessanta accordi intercomunali!

Già prima di entrare a far parte del Governo cantonale, quando ero ancora una semplice cittadina, partecipando all'assemblea comunale di Felberg, mi sono resa conto che ormai avevamo il potere di decidere su ben poche cose: su buona parte dei dossier non c'era margine di discussione, e quasi tutte le risorse comunali erano bloccate da accordi che fissavano la quota di finanziamento, senza che il comune potesse veramente influenzare l'indirizzo delle attività. Per me era dunque già allora chiaro che, per potere svolgere i loro compiti autonomamente e disporre anche delle basi finanziarie necessarie a farli nel modo migliore, i comuni dovevano essere un po' più grandi. Per questo motivo bisognava intervenire sulle strutture.

Si era inoltre sviluppato un intreccio tale di competenze che anche per il Cantone mantenere una supervisione era ormai divenuto complicatissimo. Per questa ragione ci siamo messi ad analizzare la situazione, provando a districare i flussi finanziari e a riordinare le competenze. Abbiamo così ridefinito i criteri con cui il Cantone garantisce i propri contributi. È stato un grande lavoro. Come primo passo abbiamo rivisto la perequazione finanziaria cantonale, entrata in vigore nel 2005. Bisognava avere il controllo su cosa stavamo facendo, per cosa stavamo spendendo soldi e con quali effetti.



*Il Governo del Cantone dei Grigioni, in uno scatto della domenica elettorale del 24 marzo 2002. Da destra: i consiglieri di Stato Claudio Lardi, Klaus Huber, Eveline Widmer-Schlumpf, Martin Schmid e Stefan Engler. Fonte: © Keystone-ATS / Peter De Jong*

*Quello che dice è comprensibile, anche se complesso. Si è proposta la revisione di tutta una serie di strutture nate nel tempo, rimettendo in discussione molte cose. Come hanno reagito il Gran Consiglio e gli stessi comuni a questo progetto?*

Come una predicatrice itinerante, per così dire, sono passata in tutti i comuni per analizzare la situazione. Ho cominciato con i comuni più piccoli, come Pagig-St. Peter nello Schanfigg. Lì abbiamo iniziato, ma i problemi erano uguali ovunque e praticamente sempre si arrivava alla conclusione che un'aggregazione era la soluzione più semplice. Eppure, di riflesso, fra i coinvolti sorgevano domande: "Cosa ci guadagniamo da un'operazione simile? Quali opportunità ci offre? Qual è il margine di manovra che si prospetta? E, soprattutto: quanto costa e chi ci aiuta?". In altri casi, in cui erano coinvolti comuni finanziariamente deboli e altri più ricchi, come nella regione di Davos, la preoccupazione era la perdita di risorse e competitività.

Così con i miei collaboratori abbiamo cercato di evidenziare che cosa sarebbe cambiato, che cosa si poteva migliorare e quale poteva essere il contributo del Cantone affinché la pressione fiscale potesse rimanere al livello di quella del comune più forte. Come incentivo abbiamo sostenuto i comuni più deboli nella misura necessaria per poterli fare entrare nella nuova entità a un livello pari a quello dei comuni più forti, in modo da fare sì che all'avvio del nuovo comune, il moltiplicatore d'imposta potesse

essere quello più basso tra i vari comuni coinvolti. Abbiamo anche previsto un servizio di accompagnamento e consulenza, nonché un sistema di incentivi e sovvenzioni per sostenere il progetto di aggregazione a lungo termine. Dopo dieci anni si prevedeva di fare una verifica per valutare gli effetti della fusione.

*Vuol dire che le aggregazioni comunali sono state portate avanti più con la carota che con il bastone?*

Non ho mai usato il bastone. Per me era evidente fin dall'inizio che sarebbe stato inutile e ingenuo pensare che i rappresentanti dei comuni che stavano dall'altra parte del tavolo non difendessero le loro posizioni e i loro interessi fino all'ultimo. Un aspetto centrale di ogni trattativa era che tutti i partner si trovassero allo stesso livello, doveva essere una discussione fra pari, e che l'esito di ogni discussione dovesse essere un risultato equilibrato e conveniente a tutti in egual modo. Tutti hanno dovuto fare delle concessioni. Certo abbiamo lavorato con gli incentivi, li abbiamo comunicati fin dall'inizio. Abbiamo anche convinto il Gran Consiglio a riservare delle risorse finanziarie per le fusioni comunali e – caso fortunato – abbiamo potuto attingerle dal capitale di dotazione della Banca cantonale, della quale avevamo appena rivisto la relativa legge. Questo “tesoretto” ci ha dato un po' di agio. Vincolare questi soldi ci ha permesso di dare una sicurezza ai comuni: le risorse per partire erano disponibili. E così il processo è partito.

Inizialmente ci sono state aggregazioni di piccoli comuni, come quella di Innerferrera e Ausserferrera. Se guardiamo alla popolazione e alla dimensione del territorio, non era certo una rivoluzione. L'esperienza ha tuttavia creato una dinamica, dimostrando che una fusione comunale porta chiari vantaggi. Cito un altro caso nella Val Schons, dove abbiamo unito Donat, Patzen e Farden. L'aggregazione è culminata poi con l'unione di tutti i villaggi della Muntogna da Schons. Non si tratta di fusioni eccezionali, ma esse hanno comunque permesso ai comuni coinvolti di migliorare i servizi, l'organizzazione e la rispettiva posizione economica.

*I soldi sono quindi l'argomento vincente?*

Il sistema di incentivi ha chiaramente favorito i comuni che hanno avuto il coraggio di cambiare, mentre gli altri sono rimasti a guardare, ne sono cosciente. La domanda centrale è sempre la stessa: di fronte a un mondo che cambia, dove saremo fra dieci anni? Quali compiti dovrà essere in grado di svolgere un comune? La nostra struttura è quella adatta a tale scopo? Chi non ha partecipato non è stato punito, ma non ha neppure approfittato.

*Questo intento, infatti, non ha attecchito ovunque. In Bregaglia la fusione dei cinque comuni della valle ha funzionato, in Calanca il processo si è invece fermato a metà...*

Esatto: chi non voleva non è stato obbligato. Posso aggiungere l'esempio di Splügen, che con Nufenen, Medels e Hinterrhein ha dato vita al comune di Rheinwald, mentre Sufers non ha aderito. La stessa cosa è successa nella Val Monastero: lì era il comune di Lü ad opporsi, almeno in un primo momento. Quando si è passati alla fase esecutiva, gli abitanti ci hanno però ripensato, scegliendo di entrare nel progetto di aggregazione. La cosa importante era non esercitare pressioni. Lo abbiamo detto fin da subito: a trarne vantaggio sono quelli che fanno dei passi avanti, gli altri possono restare a guardare senza dover subire conseguenze negative.

Sono partita con molto ottimismo: pensavo che spiegando e soppesando gli effetti e i benefici, scegliere fosse logico e semplice. Basta decidere e poi fare. Ho dovuto però costatare che non tutti erano del mio stesso avviso. Dopo l'aggregazione di Donat, siamo tornati alla carica. Secondo noi, una fusione che coinvolgesse anche i comuni limitrofi, quindi con Andeer e Zillis, avrebbe creato un'entità più ampia e solida, capace di offrire tutti i servizi anche in futuro. Nel 2005 abbiamo fatto una grande assemblea, discusso a fondo ogni argomento, sembrava si fosse creato un consenso, ma alla fine qualcuno si alza e dice: "Signora Widmer, Lei crede che vogliamo cambiare di nuovo il nome del comune? Abbiamo appena cambiato il nome di Donat, togliendo la h... Noi siamo contrari, non vogliamo diventare parte di un comune che potrebbe chiamarsi Zillis, Andeer o altro". Da quel momento il progetto di aggregazione che integrasse tutta la vallata si è arenato, e ancora oggi non è cambiato nulla. Ma credo sia giusto: se non si è convinti, bisogna fermarsi a riflettere e fare una pausa. Forse un giorno torneranno sui loro passi e diranno: "Adesso lo facciamo".

*Anche se non tutti i progetti sono andati in porto, si è creata una forte dinamica e confini secolari sono stati abbattuti in poco tempo. Come si spiega questo successo?*

Non saprei dire con esattezza, credo dipenda dalle persone che sono coinvolte. Devono essere convinte della necessità di cambiare e della fattibilità del progetto. In quegli anni, fra il 2000 e il 2007, durante i quali sono stata responsabile di questo dossier, sono successe molte cose; fra queste è arrivata la nuova perequazione federale che nel 2008 ha portato a una ricalibrazione della distribuzione dei pagamenti fra i cantoni e anche noi abbiamo dovuto prepararci ai nuovi criteri di applicazione. Il Cantone soffriva inoltre di un pesante deficit strutturale; perciò abbiamo dovuto risparmiare per rimettere in sesto le finanze, con una serie di votazioni difficili che abbiamo vinto. Si era creata una dinamica positiva e

anche la popolazione era aperta ad imboccare nuove strade, a rivedere le strutture del passato. C'erano uno spirito positivo e una volontà di prepararsi al futuro. Credo però che l'elemento determinante sia stata la compattezza del Governo, che ha difeso tutte queste riforme verso l'esterno. Altrimenti non sarebbe stato possibile.

*Un comune più grande ha certamente dei vantaggi: un'amministrazione più professionale, servizi più efficaci, una gestione finanziaria più lungimirante. Eppure i cambiamenti hanno degli effetti sull'identità: ci si conosce meno, il rapporto con le autorità è meno immediato. Ci sono a Suo parere degli aspetti negativi in questo processo?*

Dipende chiaramente dalla dimensione del comune e dalle scelte fatte. Un elemento che ritengo centrale è l'assemblea comunale. I comuni che hanno mantenuto la loro assemblea come un tempo – e per inciso io sono una sostenitrice delle assemblee, perché è un momento importante in cui tutti possono esprimersi, dove si vota e anche se esce un risultato che è quel che è... si tratta pur sempre di una scelta autentica e partecipata – ecco, quei comuni sono riusciti a mantenere un rapporto di prossimità con le cittadine e con i cittadini. Quelli, invece, che hanno un parlamento e non organizzano appuntamenti di informazione e dialogo hanno dei deficit. Credo che anche in un comune grande o in un comune con un territorio molto ampio sia necessario assicurare il passaggio delle informazioni. Le cittadine e i cittadini devono sapere a cosa si sta lavorando e poter esprimere attivamente il loro punto di vista. È solo grazie a questi momenti di incontro che abbiamo capito cosa potesse funzionare e cosa meno, e questo ci ha permesso di correggere il tiro. Solo così si può raggiungere una solida maggioranza a favore delle proposte, non solo nel caso di un'aggregazione comunale.

*La riforma territoriale degli anni 2000 ha segnato una svolta importante. Oggi il numero dei comuni dei Grigioni si è più che dimezzato. Secondo Lei, qual è la ricetta del successo per un'aggregazione?*

Una riforma arriva a buon fine solo con una doppia maggioranza: serve il consenso dei diretti coinvolti nella preparazione, quindi degli esecutivi dei comuni, come anche quello della popolazione. Tutti devono essere convinti che sia la soluzione giusta. Bisogna ascoltare e coinvolgere le due parti, perché chi è direttamente a contatto con la quotidianità dell'amministrazione e chi è, invece, semplicemente un abitante dei villaggi porta con sé conoscenze e preoccupazioni diverse. I dubbi e le speranze vanno integrati nel processo per arrivare a un risultato che può essere sostenuto da una maggioranza. Questo vuol dire che un risultato positivo e condiviso si raggiunge solo discutendo, discutendo e ancora discutendo.

