

3. La nuova Lugano

OSCAR MAZZOLENI E ANDREA PILOTTI

La nuova politica ticinese sulle aggregazioni degli anni Duemila è stata all'origine concepita quale fattore di rilancio delle realtà periferiche del cantone. Essa diventa ben presto anche lo strumento per il rilancio dei poli urbani ticinesi, e soprattutto un volano del dinamismo istituzionale di cui ha dato prova Lugano negli anni recenti. Nel configurare uno dei maggiori mutamenti della storia cantonale degli ultimi due secoli, che non ha eguali nel resto della Svizzera almeno dalla fine dell'Ottocento, esso trova le sue radici nello sviluppo economico e demografico. Se la città sul Ceresio ha svolto un ruolo cruciale di polo cantonale sin dai primi del Novecento, nel periodo più recente è cresciuto nettamente il divario tra la città e la regione rispetto agli altri centri urbani e, più in generale, al resto del cantone. Nel 2013, nel solo comune di Lugano si concentra quasi un abitante su cinque del cantone, ossia 65.000 abitanti²⁹, e un posto di lavoro su quattro occupato nel territorio ticinese.

L'obiettivo di questo capitolo è mostrare quali sono le premesse economiche e demografiche che hanno segnato questo importante cambiamento degli

²⁹ Il dato, relativo al 14 aprile 2013, è reperibile sul sito www.lugano.ch.

equilibri spaziali e istituzionali. Illustreremo inoltre come, attraverso il caso di Lugano, si rifletta un cambio di paradigma complessivo delle politiche territoriali cantonali, che prefigura l'emergere di un forte "centro" inteso come volano di sviluppo economico nel contempo interregionale, nazionale e internazionale³⁰.

3.1 Una polarizzazione territoriale crescente

Le premesse delle trasformazioni territoriali e istituzionali avvenute in Ticino negli anni Duemila affondano le radici nello sviluppo demografico ed economico che segna i decenni precedenti. Ad accompagnare il profondo processo di urbanizzazione, che ha pochi confronti nel resto del territorio elvetico (Schuler 2009: 130), vi è la scomparsa o quasi dell'agricoltura come attività di sussistenza primaria. Nel 1990, il Ticino è, dopo Ginevra, il cantone con la maggiore concentrazione di attività del terziario di tutta la Svizzera (Toppi 1998: 657). La rapidità del cambiamento, sospinta dal boom demografico e dallo spopolamento delle valli, accresce i già presenti squilibri regionali. Nel 2012, nel fondovalle (al di sotto dei 500 metri di altitudine), che corrisponde al 15% della superficie cantonale, si concentrano il

30 Sul dibattito attorno al concetto di policentrismo, soprattutto fra urbanisti e pianificatori, si veda Allain, Baudelle & Guy (2003); Cattani (2007).

90% dei posti di lavoro e l'80% della popolazione residente. Fra il 1990 e il 2011, la popolazione residente in Ticino è aumentata del 17,5%, con importanti differenze regionali: nella regione del Luganese la popolazione è cresciuta del 23,1%, nel Bellinzonese del 19,0%, nel Locarnese e nella Valle Maggia del 15,9%, nel Mendrisiotto dell'11,3% e nella regione delle Tre Valli del 7,0%. In altre parole, nella regione che già era la più popolosa, la crescita è stata, più che nelle altre aree, ben al di sopra della media cantonale. La crescita del Luganese si riflette anche sul piano economico. In Ticino, fra il 1995 e il 2008 i posti di lavoro sono cresciuti complessivamente del 9,7%. Gli aumenti importanti si sono registrati nel Luganese (+17,2%, soprattutto nei comuni della piana del Vedeggio e del Pian Scairolo) e nel Mendrisiotto (+11,8%), meno della media cantonale invece nel Bellinzonese (+5,3%) e soprattutto nel Locarnese e nella Valle Maggia (+0,6%); nella regione Tre Valli si è osservato un netto calo (-9,0%). Anche altri indicatori economici (produttività, concentrazione di aziende a elevato valore aggiunto, ecc.) confermano come la regione e in particolare l'agglomerato luganese si siano considerevolmente rafforzati rispetto al resto del cantone. Un rapporto economico del 2010 rilevava che il Luganese, con "il 43% della popolazione e il 46% dei posti di lavoro dell'intero cantone", realizzava "quasi la metà della creazione di valore" cantonale.

“Anche in termini di intensità di creazione di valore e di livelli reddituali, questa regione si distingue positivamente dalla media cantonale. Il forte orientamento di questa zona verso il settore dei servizi in combinazione con comparti dell’industria di punta consente addirittura una creazione di valore per occupato più elevata rispetto alla media nazionale” (Brändle et al. 2010: 6).

A metà degli anni Duemila, l’economista Angelo Rossi sosteneva che “nel corso dell’ultimo quarto di secolo, l’equilibrio spaziale fra Sopra- e Sottoceneri, ma anche all’interno della rete di agglomerati urbani, si è rotto in favore di Lugano” (Rossi 2005: 98) e che tale processo di concentrazione era da vedersi come un effetto collaterale del rallentamento e della trasformazione dell’economia ticinese degli anni Novanta e Duemila. Per il Ticino, in generale, la crisi degli anni Novanta ha rappresentato una cesura per quel che riguarda il modello di benessere che si era consolidato negli anni Sessanta e Settanta del secolo scorso, con un ritorno della disoccupazione e la diffusione della precarietà nel mondo del lavoro. In quella congiuntura, si assistette a un declino del settore secondario concentrato nel Sopraceneri, al rallentamento dell’espansione del settore terziario e a un processo di ristrutturazione e di specializzazione che comporterà una maggiore concentrazione dei settori produttivi nel Luganese. Più in generale, la crisi degli anni Novanta sembra avere pro-

dotto una tendenziale specializzazione funzionale degli agglomerati del cantone, che vede concentrarsi nel Luganese alcuni dei settori più dinamici, almeno fino ad anni recenti, come quello finanziario e assicurativo ma anche formativo (con l'istituzione di un'università e di una scuola universitaria professionale), attribuendo al Bellinzonese un ruolo di centro amministrativo, al Locarnese soprattutto una vocazione turistica, e al Mendrisiotto un ruolo privilegiato in campo industriale e nella logistica. Insomma, la “nuova gerarchia urbana”, più “verticalizzata” rispetto al passato, che risulta dalle intense trasformazioni degli anni Novanta e Duemila, rifletterebbe le “nuove” gerarchie che si ritrovano in campo economico (Rossi 2005: 97).

3.2 La svolta istituzionale

La nuova gerarchia economica appare come una premessa della svolta istituzionale degli anni Duemila, che ha contribuito ulteriormente a consolidare il peso del Luganese. Attraverso un processo di unione fra enti comunali che coinvolgerà, a tappe, fra il 2004 e il 2013, Lugano e altri 18 comuni adiacenti, nascerà il più grande comune ticinese di tutti i tempi. La città di Lugano e numerosi altri comuni dell'agglomerato si integreranno nella nuova configurazione istituzionale che manterrà la denominazione dell'antico centro cittadino. Come indicatore della forza finanziaria e quindi economica, il gettito fiscale di un comune rappresenta una cartina

di tornasole assai utile. Ebbene, nel 2010, la città di Lugano fornisce da sola un quarto dell'insieme della ricchezza tributaria dei comuni ticinesi³¹. Con oltre 1.500 dipendenti, la città di Lugano è oggi il terzo datore di lavoro del cantone, dopo l'amministrazione cantonale e la Radiotelevisione svizzera.

L'istituzione della nuova Lugano risponde a necessità evidentemente ben diverse da quelle dei comuni periferici. Come già menzionato nel capitolo precedente, Lugano è fra i primi enti locali a cogliere l'opportunità di partecipare a un processo di riorganizzazione istituzionale, più precisamente di unione di comuni, promosso dal Cantone a partire dalla fine degli anni Novanta. Il Municipio di Lugano, approfittando del rilancio del dibattito sulle aggregazioni, adotta già sul finire degli anni Novanta una politica assai ambiziosa, intavolando poi delle discussioni bilaterali con ogni singolo ente locale ritenuto potenzialmente interessato a un'aggregazione, e promuovendo già nel dicembre 2002 la prima votazione consultiva. Lugano svolge quindi un ruolo fortemente proattivo, scavalcando di fatto le autorità cantonali. Inoltre, in due progetti (2004 e 2008), le discussioni sono lanciate dal Municipio luganese senza passare dalla creazione di una commissione di studio che inclu-

31 Il comune di Lugano, nel 2010, ha generato un gettito d'imposta cantonale pari a 294 milioni e 318 mila franchi su un gettito complessivo di 1 miliardo e 170 milioni circa (Foglio ufficiale del Cantone Ticino, no. 49, 18 giugno 2013, pp. 4848-9).

desse i rappresentanti di tutti i comuni interessati. Questo dinamismo è certamente legato alla volontà di fare contare di più politicamente gli interessi della città. Tre sono gli aspetti più rilevanti. Il primo è rappresentato dall'esigenza d'integrare diversi enti locali che condividono ormai la stessa rete sociale e di servizi ma che fanno per certi versi fatica a coordinarsi. La seconda esigenza risponde alla volontà di acquisire nuovi spazi urbani utili allo sviluppo della città. I processi di periurbanizzazione degli anni precedenti avevano portato a un'espansione demografica soprattutto dei comuni adiacenti. Con le aggregazioni il comune di Lugano avrebbe inglobato almeno in parte tale crescita all'interno dei nuovi confini istituzionali (Rossi 2008: 104)³², rafforzando la città nei confronti dell'agglomerato. La terza esigenza è riconducibile all'obiettivo di accrescere la propria posizione di centro economico, non solo sul piano cantonale ma anche nazionale e internazionale (Pedrazzini 2005: 27), forte del suo riconoscimento di "motore e (...) albero di trasmissione dello sviluppo" dello stesso cantone (Rossi 2008: 73 ss.). In ragione dell'importante sviluppo conosciuto nei decenni precedenti, Lugano era stata la prima città ticinese a confrontarsi con le sfide della globalizzazione e della metropolizzazione (Rossi 2008) e già negli anni Ottanta si interrogava

32 Le tendenze alla crescita dei comuni antistanti ai centri degli agglomerati è un processo che prosegue fino agli ultimi rilevamenti (Bruno & Borioli 2013).

sulle migliori condizioni per la creazione di nuovi poli di sviluppo regionale – in particolare sui temi della ricerca e formazione, cultura, economia, turismo e sport. L'esecutivo luganese riconoscerà quindi prima di altri la necessità di modificare il governo del territorio, ponendo le condizioni per assicurare lo sviluppo di una “Città-impresa” capace di avere la sufficiente massa critica per rispondere soprattutto alle esigenze dello sviluppo economico³³.

Sul piano cantonale si prenderà atto di questa dinamicità facendo, in un certo senso, di necessità virtù. Appena approvata la legge cantonale del 2003, di fronte al consolidamento in corso del polo luganese, le autorità cantonali, attraverso l'azione della Sezione degli enti locali, sono spinte a promuovere la pubblicazione, nel 2004, dello studio *Il Cantone e le sue regioni: le nuove Città*. Questo documento sancisce il pieno riconoscimento del rapporto fra aggregazioni e sviluppo dei centri urbani. Dopo aver insistito, in un primo tempo, sulle unioni da realizzarsi nelle realtà periferiche, cresce l'attenzione per le città del cantone. Anche in queste ultime, il processo aggregativo è visto come un modo per assicurare il loro sviluppo a vantaggio di tutto il Ticino. La politica delle aggregazioni deve poter “sempre più coinvolgere gli agglomerati urbani; l'obiettivo primario è sempre quello di favorire la crea-

33 Per maggiori dettagli sullo sviluppo del concetto di “Città-impresa”, si veda Le Galès (2011: 316 ss.).

zione di poli urbani forti – le nuove Città – e rafforzare l’assetto comunale” (Di – Sel 2004: 34). Questa nuova visione è supportata, nello stesso documento, anche dalle considerazioni di alcuni economisti. Angelo Rossi sostiene la necessità di preservare il dinamismo degli agglomerati urbani divenuti il vero e proprio motore dell’economia cantonale. A tal proposito, le aggregazioni comunali sono considerate uno strumento ideale per consentire agli agglomerati urbani ticinesi di ottenere una dimensione adatta per agire su scala nazionale e su quella europea. In altre parole, le aggregazioni si rivelano “una misura utile non solo per migliorare la governance [del] territorio in termini di efficienza e efficacia, ma anche per rafforzarne la competitività” (Di – Sel 2004: 104). Rico Maggi parla dell’implementazione di mosse strategiche per tutte le città ticinesi come di una “necessità assoluta” per garantire uno sviluppo competitivo ed equilibrato di tutto il cantone, anche se va riconosciuta l’esistenza di un’evidente gerarchia tra le città. Tra di esse, Lugano appare come la sola a poter ambire alla definizione di vera e propria “Città”: “Città cantiere”, contraddistinta da un’importante “specializzazione competitiva” e “Città mercato”, grazie alla sua piazza finanziaria di livello internazionale. La città sul Ceresio disporrebbe, più di tutte le altre in Ticino, della capacità di attrazione in termini di risorse umane, capitale e visitatori (“Città destinazione”). Riassumendo,

“si può dire che dal punto di vista economico Lugano può essere considerata una città completa su un livello intermedio, mentre Bellinzona rappresenta una realtà disequilibrata con un’importanza della capitale alta, ma di poca rilevanza come destinazione, mercato e cantiere. Le altre città non possono essere considerate tali in una prospettiva economica” (Di – Sel 2004: 111).

Il Cantone sosterrà con decisione le proposte di aggregazione del Locarnese e del Bellinzonese della seconda parte degli anni Duemila. Ma nonostante tale sostegno, e mentre le principali città del Sottoceneri, Lugano e Mendrisio, si rafforzavano, Bellinzona e Locarno, non riusciranno a portare a termine questi primi tentativi di unione. Cospicché, per quanto provvisorio e non pianificato, il risultato imprevisto è un consolidamento istituzionale della polarizzazione ossia di uno squilibrio senza precedenti fra le principali regioni e agglomerati del cantone.

3.3 Un’espansione istituzionale unica in Svizzera

Il sommarsi della crescita economico-demografica e dell’espansione aggregativa di Lugano configura un caso unico, non solo in Ticino, ma anche in Svizzera. Per abitanti coinvolti, l’aggregazione di Lugano è di gran lunga la più importante nella storia del Canton Ticino, essendosi sviluppata attraverso tre processi ag-

gregativi successivi: il primo nel 2002-2004, il secondo nel 2007-2008, il terzo nel 2011-2013. Ciò porta il comune a occupare una superficie che da 11 kmq passa a quasi 76 kmq, ossia al secondo posto in Svizzera per estensione territoriale fra i comuni urbani di pianura, superato solo dalla città di Zurigo. Se quello di Lugano è uno degli agglomerati svizzeri che è cresciuto di più sul piano demografico negli anni Duemila (Are/Seco 2011: 18), ancora più netta, in ragione delle aggregazioni, è stata la crescita della città: da poco più di 25 mila persone del 1990 alle 65 mila dell'aprile 2013. Nel 1990, gli abitanti del comune di Lugano rappresentavano il 9% della popolazione ticinese, mentre nel 2012 la quota era raddoppiata (18,4%). Inoltre, Lugano è diventata la nona città svizzera per numero di residenti, ben più grande di Bienne, Sciaffusa o Friburgo. Anche Mendrisio è cresciuta in modo nettamente maggiore rispetto alle principali città svizzere. Se ci limitiamo all'arco temporale 1990-2012 (che non tiene conto quindi delle ultime unioni comunali che hanno coinvolto Lugano e Mendrisio), si nota che l'aumento di Lugano è stato di circa il 121% (tabella 1).

Tabella 1 *Popolazione residente nelle prime 10 città svizzere e nelle principali città ticinesi (1990-2012)*

	1990	2012	Diff. %
Zurigo	341.276	380.777	11,6
Ginevra	167.167	189.033	13,1
Basilea	171.036	165.566	-3,3
Losanna	123.159	130.421	5,9
Berna	134.629	127.515	-5,6
Winterthur	85.680	104.468	21,9
Lucerna	59.370	79.478	33,9
San Gallo	73.367	74.111	1,0
Lugano	25.334	56.038	121,2
Bienne	52.670	52.351	-0,6
Bellinzona	16.935	17.744	4,8
Locarno	13.796	15.483	12,2
Mendrisio	6.834	11.835	73,2

Fonte: UFS, Neuchâtel, elaborazione Ovpr.

Occorre risalire a diversi decenni or sono per osservare un fenomeno analogo di ampliamento istituzionale di una città svizzera. È il caso soprattutto della città di Zurigo, a cavallo fra l'Otto e il Novecento, e di Ginevra qualche tempo dopo³⁴. In una fase in cui stava perdendo terreno nei confronti della più dinamica Winterthur, che visse uno sviluppo straordinario con il tessile e le industrie Sulzer, la città di Zurigo si aggregò con un insieme di comuni limitrofi dapprima nel 1893 e poi nel 1934, in tutto con altri 19 comuni. Nel 1888, il comune di Zurigo aveva circa 103 mila abitanti; solo dodici anni dopo, nel 1900, oltre 168 mila, contro i circa 40 mila di Winterthur. Se negli ultimi decenni Winterthur è cresciuta, arrivando a poco più di 100 mila abitanti, Zurigo non è certo stata da meno (con poco più di 380 mila). Un caso analogo di estensione di una città verso i comuni limitrofi è anche quello di Ginevra, la quale nel 1930 realizzò la fusione con alcuni comuni dinamici della propria cintura (Roth 2004). Il caso di Lugano si distingue da quello delle città di Zurigo e di Ginevra, e non solo perché il contesto storico odierno è ben diverso. In primo luogo, le aggregazioni di Zurigo e Ginevra consolidano la posizione economico-politica delle due città, senza imporre una svolta negli equilibri con gli altri poli urbani dei rispettivi cantoni. In secondo luogo, entrambe le cit-

34 Altre aggregazioni hanno coinvolto, all'inizio del XX secolo, anche le città di Basilea (1908), Berna (1919) e Bienne (1900, 1917, 1919).

tà sono storicamente i capoluoghi sia economici sia politici del proprio cantone. Invece, l'odierna crescita demografica, territoriale ed economica dell'agglomerato luganese, congiunta all'aggregazione del comune di Lugano, modifica gli equilibri interni del Canton Ticino; un cambiamento che avviene soprattutto nei confronti dei centri del Sopraceneri, e in particolare del capoluogo politico cantonale, Bellinzona. La tabella 1 illustra la diretta conseguenza dei processi aggregativi che hanno coinvolto Lugano e Mendrisio. Un dato da rilevare concerne l'evoluzione demografica delle due città sottocenerine "al netto" delle aggregazioni. A tal proposito, sommando i dati di Lugano e dei futuri comuni aggregati per il 1990 e confrontandoli con quelli del 2012, la crescita della popolazione della città sul Ceresio è dell'8,4%. Facendo lo stesso calcolo per Mendrisio osserviamo che la popolazione è diminuita leggermente dello 0,7%³⁵.

Negli altri cantoni svizzeri, negli ultimi anni, la crescita economica delle città non ha comportato i cambiamenti di equilibrio avvenuti in Ticino. Città come Sciaffusa, Yverdon-les-Bains, Rapperswil e Frauenfeld hanno sì integrato piccoli comuni periferici, ma tutto sommato non abbiamo assistito a un vero e proprio cambiamento di massa critica. In altri casi, dove non ci sono state fusioni, gli equilibri sono rimasti

35 Lucerna si è aggregata nel 2010 con il comune di Littau. Il "reale" aumento demografico tra il 1990 e il 2012 è del 3,9%.

immutati: Sierre si è sviluppata ma è lungi dall'aver insediato, per forza economica e politica, Sion, che rimane, a tutti gli effetti, la capitale del Vallese. Nel caso di La Chaux-de-Fonds e la capitale Neuchâtel esiste una certa rivalità storica, ma la seconda negli ultimi anni è cresciuta dal punto di vista demografico ed economico più della prima. Infine, ci sono rari casi dove il capoluogo economico del cantone è di taglia demografica maggiore del capoluogo politico, come nel caso di Basilea Campagna, dove Pratteln ha più abitanti di Liestal, ma si tratta di un equilibrio che affonda le radici nella storia dell'industrializzazione del cantone. Ci sono poi capitali politiche che avrebbero voluto ma non sono riuscite nel loro intento di allargarsi ulteriormente, come è il caso di Lucerna, oppure altre che ambiscono a farlo, come Soletta o Aarau³⁶.

Invece in Ticino, nel giro di pochi anni, si osserva che il divario demografico fra le due prime città è aumentato nettamente a favore del capoluogo economico. Nel 2000, a Bellinzona, risiedevano circa 16 mila 500 persone, a Lugano poco più di 26 mila 500. Oggi Lugano supera i 65 mila residenti, mentre Bellinzona rimane una città di meno di 20 mila, con una crescita demografica piuttosto limitata. Se da un lato, il fatto che il capoluogo economico non coincide, ieri come

36 Cfr. "Ebikon und Kriens zeigen kein Interesse an Fusion", *Neue Luzerner Zeitung*, 27 novembre 2011; Michèle Widmer, "Wie Aarau und Solothurn zu Grossstädten werden wollen", *Tagesanzeiger*, 2 agosto 2013.

oggi, con quello politico - anche perché nessuna forza politica ha finora richiesto di rimettere in discussione lo statuto di capitale politica del Cantone, come invece accaduto nel XIX secolo - può essere una conferma del persistere di una logica policentrica interna agli assetti territoriali ticinesi, dall'altro, il carattere policentrico del Ticino muta profondamente.

3.4 Verso un policentrismo “esogeno”

La ridefinizione degli equilibri regionali e la tendenza verso una maggiore polarizzazione territoriale è in parte attribuibile a logiche funzionali, ossia a risposte in forma di economie di scala e di specializzazione spaziale risultanti dall'azione di un mondo imprenditoriale, che a loro volta incentivano spostamenti di popolazione e di manodopera. Ma la polarizzazione si deve anche a scelte politiche e istituzionali, ossia a politiche pubbliche che hanno dato voce e coerenza istituzionale, a livello locale, alle suddette spinte economico-funzionali. Tali scelte si nutrono di concezioni dello sviluppo e di visioni del territorio che hanno creato, in forma più o meno condivisa, le basi di legittimità del cambiamento o, detto altrimenti, un “senso comune riformista” (Bezes & Le Lidec 2010: 77).

Fino agli anni Settanta del secolo scorso, il discorso prevalente sullo sviluppo del Canton Ticino era ancorato a quello che possiamo qualificare come policentrismo “endogeno”, basato su un principio di equi-

librio spaziale e di solidarietà economico-finanziaria fra i poli economici ticinesi, ossia le città, gli agglomerati e le regioni valligiane più discoste. La scala era quindi prettamente inter-regionale e metteva l'accento sui rapporti interni alle diverse aree del cantone, in un contesto di sviluppo cantonale basato sul pieno impiego e su politiche economiche di stampo redistributivo (Toppi 1998). Negli anni Ottanta e Novanta, per effetto dei profondi cambiamenti economici, demografici, urbani prenderanno piede due altri discorsi in parte intrecciati. Il primo è quello di un policentrismo sempre tendenzialmente endogeno, ma urbano o periurbano, volto alla ricerca di un nuovo equilibrio spaziale attorno a spazi funzionali, che in Ticino ruota attorno all'espressione di "città-regione" o di "città-Ticino". Il secondo discorso delinea invece un policentrismo esogeno, incentrato sull'esigenza di un adattamento ai processi economici globali attraverso una concentrazione di forze, sul piano territoriale, per far fronte a una competizione esterna accresciuta. È da questo discorso che nasce una concezione che vede un Ticino bisognoso di una "locomotiva" che possa muoversi con forza e autonomia su scale che travalicano le frontiere cantonali e includono la scala nazionale (o meglio il confronto con altri agglomerati e centri elvetici), quella internazionale e, in particolare, quella transfrontaliera. Si delinea perciò un implicito concetto di policentrismo "multiscalare", il quale dovrebbe fornire la quadratura del cerchio a un

orientamento che non solo sta alla base della possibilità stessa di Lugano di assumere un ruolo di “locomotiva” economica del cantone, ma che dà anche forma compiuta al salto di paradigma territoriale.

3.5 Funzionalismo competitivo dei territori

Il salto è favorito da orientamenti istituzionali che esprimono su scala cantonale e federale, e che sono almeno dagli anni Novanta alla base delle politiche territoriali ticinesi. Nel corso degli anni Ottanta, sulla spinta delle preoccupazioni legate alla “grande trasformazione” del territorio, per effetto del boom demografico, dello spopolamento delle valli, dell’esplosione del mercato edilizio, dello sviluppo della mobilità individuale (Donati 1990; Carloni 1998), nonché come conseguenza delle nuove basi legali e delle politiche di pianificazione territoriale decise su scala federale, il Cantone Ticino si dota di un primo Piano Direttore cantonale. In quello che si presentava come uno “strumento di conoscenza del territorio” e un “progetto di uso razionale del suolo” (CdS 1989: 3), si prendeva atto delle radicali mutazioni sul fronte socio-economico, degli insediamenti e delle dinamiche demografiche. Si mettevano in luce “le diseguaglianze fra i vari comprensori e le diversità esistenti tra territorio di montagna e fondovalle” e la “trasformazione delle relazioni centro-periferia”. Si poneva inoltre il problema della “notevole dispersione dell’insediamento”, della “crescente separazione fra

casa e lavoro”, della “perdita di identità e di cultura tradizionale locale” (PD90: II.8).

Prendendo atto dei cambiamenti in corso, che si esprimevano in particolare nel consolidamento di Lugano come terza piazza finanziaria svizzera, più in generale nell'accresciuta importanza delle attività terziarie a vocazione viepiù internazionale (Ratti et al. 1990: 237 ss.), rilevati in studi dell'allora Ufficio cantonale delle ricerche economiche, il Piano direttore del 1990 affermava che “l'agglomerato di Lugano svolge una funzione di importanza non solo locale o regionale, ma si inserisce nella ristretta cerchia delle città svizzere con collegamenti a livello internazionale” (PD90: II.4). E proseguiva, sottolineando il ruolo – positivo - di “locomotiva” per tutto il cantone, in qualità di “piazza intermediaria” fra Zurigo e Milano: “Se la posizione dell'agglomerato di Lugano (...) rappresenta da un lato un reale potenziale di sviluppo economico con effetti positivi in tutto il Cantone, dall'altro essa dimostra una situazione non definitiva che *deve essere difesa e se possibile rafforzata*” (PD90: II.4, corsivo nel testo). Il governo cantonale riconosceva che

“Lugano e il Luganese ‘non lasciano indifferenti, suscitano ammirazione e magari gelosia’ in altre parti del cantone, ma sottolineava, altresì, come ‘l'agglomerato urbano di Lugano sia fra i primi dieci agglomerati urbani svizzeri’, ed è il polo cantonale all'interno della città-regione che è il Cantone Ticino”(CdS 1989: 22).

In discontinuità con il policentrismo tradizionale, questa lettura dei cambiamenti territoriali scontava l'avvenuto cambiamento di scala. Il Piano direttore del 1990 anticipava l'idea, che sarà sviluppata negli anni successivi, dell'appropriatezza del progetto di una "città-regione" – o "città-Ticino" – che puntava a relativizzare gli interessi divergenti fra regioni, e metteva l'accento sulla capacità di interlocuzione verso l'"esterno" come condizione necessaria per appropriate condizioni di sviluppo per tutto il cantone. In altri termini, si proponeva un doppio obiettivo: per un verso, "l'utilità e la necessità di un'apertura verso l'esterno", con il proposito "di promuovere in particolare il terziario superiore (polo di Lugano), l'industria tecnologicamente avanzata, il turismo di qualità, gli scambi culturali e la mobilità interregionale"; per altro verso, si proponeva una migliore

"organizzazione della zona di fondovalle, la 'città-regione', dove si concentra l'80% della popolazione e il 90% dei posti di lavoro. Qui appare prioritaria l'integrazione funzionale dei quattro agglomerati urbani di Lugano, Bellinzona, Locarno e Chiasso-Mendrisio, così come quella tra il Sopra e il Sottoceneri, nonché la tutela e il recupero delle risorse ambientali, l'uso razionale e parsimonioso del territorio, la salvaguardia degli spazi verdi, agricoli o ricreativi".

In altre parole, il Piano direttore individuava una complementarità fra il rafforzamento dell' "apertura", intesa come integrazione nella competizione nazionale e internazionale, e un' integrazione funzionale fra gli agglomerati interni al cantone.

Questa impostazione sarà ribadita negli anni successivi, in relazione anche all'evoluzione degli orientamenti che, su scala federale, vengono promossi nell'ambito della nuova politica regionale e in quella degli agglomerati. Queste politiche tendono a privilegiare una massa critica minima dal punto di vista istituzionale in un'ottica competitiva. Sulla base del riconoscimento che la nuova Costituzione attribuisce alle esigenze specifiche delle realtà urbane, la Confederazione si dota per la prima volta di una politica che favorisce lo sviluppo degli agglomerati elvetici. Come già menzionato nel capitolo precedente, la crescente attenzione rivolta alla realtà degli agglomerati urbani attribuisce loro un ruolo di "motore" dello sviluppo economico della Svizzera, la cui crescita risulta imprescindibile per rafforzare la posizione del paese in un contesto contraddistinto da una forte competizione internazionale. Inoltre, sempre negli anni Duemila, da una politica regionale, fondata sulla redistribuzione e il sostegno specifico delle aree periferiche, si passa a una politica focalizzata sulla valorizzazione delle capacità di crescita, sulla capacità di competere in un mercato aperto e sull'esportazione di merci e servizi. Come sottolinea

un recente rapporto dell'OCDE, l'ottica della nuova politica regionale elvetica è basata sul principio secondo cui la riduzione delle disparità derivi indirettamente da una migliore competitività regionale (OCDE 2011:78).

Il nuovo piano direttore ticinese, entrato in vigore nel 2007, rimane sulla scia del precedente e integra la nuova impostazione sviluppata sul piano federale. Da un lato, si osserva che “il Ticino sta diventando una realtà urbana, una regione unica in cui le tradizionali distinzioni tra centro e periferia, tra agglomerato e montagna si stemperano e scompaiono” (CdS 2007:1), dall'altro il concetto di “città-regione”, o piuttosto di “città-Ticino”, non si limita più al fondovalle, ma comprende anche le valli. Questa impostazione è compiutamente messa in luce nel “Progetto Territoriale Svizzera”, frutto di un lavoro pluriennale elaborato congiuntamente dal Consiglio federale, dalla Conferenza dei governi cantonali, dall'Unione delle città svizzere, dall'Associazione dei comuni svizzeri, in cui si espone una strategia che parte dall'assunto che

“La Svizzera è organizzata in modo federalistico. È uno spazio d'impronta policentrica con una moltitudine di piccoli e grandi centri. Questa struttura permette alla popolazione svizzera una buona accessibilità e brevi tempi di percorrenza per raggiungere il posto di lavoro, le installazioni di approvvigionamento,

i luoghi di formazione, i servizi e gli spazi del tempo libero. Uno sviluppo territoriale policentrico unisce le forze dei singoli spazi e aiuta la Svizzera a posizionarsi con successo in un contesto di forte concorrenza globale” (CF et al. 2012: 35).

Nel contempo, si rifiuta “l’idea secondo la quale tutto deve essere ovunque possibile, perché in questo modo si mettono in pericolo” la “diversità” costitutiva della Svizzera e di conseguenza la qualità di vita. Inoltre la “strategia tutto ovunque” è anche onerosa e difficilmente finanziabile a lungo termine. Le diverse regioni svizzere sono quindi invitate a identificare i propri punti di forza e le proprie peculiarità e a sostenerli verso l’esterno” (Idem). Questa impostazione è rivolta anzitutto agli agglomerati e agli spazi metropolitani, più che ai singoli comuni, ma non preclude certo un’altra via, come è accaduto con la politica aggregativa in Ticino.

3.6 Verso un nuovo governo del territorio

Sebbene non ne costituisca l’asse principale, anche la politica aggregativa promossa dalla fine degli anni Novanta, risente di una concezione che abbiamo qualificato come policentrismo “multiscalare”. Il punto di partenza della riforma degli enti locali ticinesi è comune a molti altri contesti urbani elvetici (Cuhna & Schuler 2001). Già nel Piano direttore cantonale del

1990 si osservava come lo sviluppo territoriale avesse fatto emergere il problema della “formazione di spazi economico-funzionali che non coincidono più con quelli giurisdizionali” (PD90: II.10). Questa divaricazione fra spazi funzionali e spazi istituzionali era quindi ritenuta foriera d’inefficienze e bisognosa di “soluzioni intercomunali coordinate”. Tuttavia, fino agli anni Ottanta, anche in Ticino, la strada seguita era quella di un miglioramento della collaborazione fra enti locali distinti. E’ solo dagli anni Novanta che maturano le condizioni per una svolta strategica nell’ambito del governo del territorio che non preclude il rafforzamento della collaborazione intercomunale (dopo avere svolto un’analisi critica sull’esperienza degli enti consortili), ma che punta decisamente su un’aggregazione urbana, diversamente da altri contesti urbani elvetici (Steiner 2001; Ladner 2001; Horber-Papazian & Jacot-Descombes 2013).

Come abbiamo visto, la nuova politica ticinese dell’unione dei comuni è rivolta anzitutto ai comuni periferici e di piccola dimensione, ma la possibilità di aggregazioni all’interno dei maggiori agglomerati è espressamente valorizzata. E lo è non solo per rafforzare l’autonomia dell’ente locale, ma anche per affrontare, come si legge nel Messaggio del Consiglio di Stato sulla Legge sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni del gennaio 2003, le sfide di una competizione “interregionale, nazionale, internazionale”: “l’ente pubblico deve essere un attore importante nel processo di

competitività territoriale” e per questo deve superare “l’attuale situazione di frammentazione istituzionale”, che genera “problemi di consenso attorno ai progetti di valenza regionale, con conseguente mancato conseguimento degli obiettivi di sviluppo” (CdS 2003: 9). Nel distinguere le aggregazioni urbane, il governo faceva riferimento all’avvio del progetto di riforma di Lugano risalente al 1998 e alla votazione consultiva del 2002, che aveva registrato un sostegno popolare maggiore del 70% per una prima aggregazione a Lugano:

“questo tipo di iniziativa, di principio proponibile negli altri contesti urbani del Cantone, costituisce una nuova scelta di indirizzo politico dello sviluppo degli agglomerati urbani, fatta a livello locale ma di sicura valenza cantonale. Obiettivo di questa azione è sostanzialmente quello di creare delle città che, per la loro stessa dimensione e capacità di assumere iniziative che vanno oltre l’ambito normale dell’offerta di servizi comunale (nella cultura, nell’economia, nel sostegno alla ricerca) sono in grado di collegarsi alla rete delle città svizzere e dei poli urbani dei paesi a noi confinanti, rispondendo così anche ad una precisa sollecitazione della Confederazione ...” (CdS 2003: 8).

In questo modo, la politica aggregativa si ricollegava espressamente alla politica federale degli agglomerati e delle città, con l’ambizione di disporre di centri urbani di rilievo nazionale:

“Giudizi sull’opportunità di questi processi vanno ponderati ricordando che la Costituzione federale riconosce le città come partner della politica federale, a testimonianza di un’evoluzione della società e delle istituzioni che non va contrastata laddove esprime la volontà della popolazione direttamente interessata ... (Ibid.)”.

Il governo era consapevole che l’aggregazione in corso della città di Lugano avrebbe aumentato il peso specifico del capoluogo economico e che, per questo, vi era un’esigenza di controbilanciarne le conseguenze: “È dunque importante che tutti i poli cittadini del nostro Cantone sappiano affrontare queste nuove opzioni istituzionali” (Ibid.). A questo punto la questione cruciale era che la nuova politica delle aggregazioni comunali, come detto approvata senza particolari opposizioni parlamentari nel 2003, metteva l’accento soprattutto sulle capacità di iniziativa locale e sul consenso popolare da parte dei comuni coinvolti per mettere in atto le unioni. La legge presupponeva insomma che se Lugano fosse in grado di promuovere la propria unione, lo stesso sarebbe dovuto accadere agli altri agglomerati:

“Iniziative sono state assunte anche dalla città di Locarno, di recente è stata inoltrata al Governo una petizione sottoscritta da 114 consiglieri comunali per l’avvio di uno studio di aggregazione nel comprensorio

rio, mentre la città di Bellinzona ha richiesto sostegno al Cantone per concordare una strategia d'azione di livello regionale”.

Forse i dubbi già aleggiavano, se consideriamo quello che appare un monito del Consiglio di Stato, secondo cui tutte le regioni urbane ticinesi avrebbero dovuto superare la loro frammentazione istituzionale, senza la quale Lugano avrebbe preso un netto sopravvento:

“si tratta di una sfida politica di primaria importanza alla quale i Comuni, specialmente quelli più popolosi, devono saper rispondere, questo per evitare di avere un domani un Cantone contrassegnato da una sola regione trainante a livello cantonale, attorniata da altri comprensori che di fatto non fanno più adeguatamente influire sulle principali scelte di indirizzo cantonali o sovraregionali” (CdS 2003: 9).

In questo senso, la legge sulle aggregazioni non si contrapponeva al tradizionale policentrismo – poiché al rafforzamento di un polo urbano avrebbe potuto seguire quello degli altri - ma presupponeva alcuni principi - iniziativa, progettualità, capacità di tessere il consenso necessario fra comuni coinvolti - che, con il senno di poi, dopo il fallimento dei primi due tentativi di aggregazione delle città di Locarno e Bellinzona, non appaiono affatto scontati.

3.7 Lugano e il nuovo policentrismo

In questo capitolo abbiamo mostrato come si sia profondamente modificato l'equilibrio territoriale nel Cantone Ticino negli scorsi decenni e come al centro di questo cambiamento vi sia il ruolo del Luganese e di Lugano in particolare. Il tradizionale policentrismo "endogeno", legato a una scala interregionale interna alle frontiere cantonali, è stato messo in causa da un policentrismo "esogeno", proiettato verso l'esterno, su scala nazionale, internazionale, transfrontaliera. Da un lato è cresciuto il ruolo demografico ed economico dell'agglomerato di Lugano nei confronti delle altre regioni del cantone, dall'altro il comune di Lugano ha vissuto un'aggregazione che ne fa oggi, di gran lunga, il maggiore ente locale urbano ticinese per taglia demografica, forza economica e peso fiscale.

Abbiamo quindi cercato di capire come questa discontinuità debba essere interpretata all'interno delle nuove strategie istituzionali che su scala federale e su quella cantonale hanno preso il sopravvento fin dagli anni Ottanta. Sulla scorta della sua crescita economica e finanziaria, a Lugano è stato attribuito un compito di "polo cantonale", capace di rendere l'intero cantone, o meglio la "città-Ticino", "competitiva" di fronte alle sfide di quella che sarà abitualmente chiamata più tardi "globalizzazione". L'espansione istituzionale di Lugano non è che il compimento di questa vocazione riconosciuta dai poteri cantonali almeno

sin dal primo Piano direttore cantonale elaborato negli anni Ottanta. Si tratta di un “senso comune” maturato nel tempo, che fornirà la legittimazione necessaria alla svolta degli anni Duemila. Il rapido emergere di un così forte ente comunale – come tale, un’eccezione nel panorama elvetico, anche perché altrove i capoluoghi economici sono anche capitali politiche cantonali – non era però un esito voluto dalla nuova strategia di riforma degli enti locali decisa sul piano cantonale all’inizio degli anni Duemila. D’altro canto, una volta preso atto dell’aggregazione avvenuta occorre interrogarsi sulle sue conseguenze, anzitutto su quelle interne.