

## 2. Le aggregazioni urbane degli anni Duemila

ANDREA PILOTTI

Come è stato osservato nel capitolo precedente, la discussione sulla necessità delle unioni di enti comunali non è inedita per la realtà ticinese, anche se la loro messa in pratica per molto tempo rimane limitata (Allegato 1). Nel loro complesso, pur in presenza di un quadro legale e di alcuni incentivi finanziari<sup>11</sup>, le aggregazioni comunali ticinesi furono circoscritte a piccoli comuni in difficoltà economica e gestionale. Peraltro, dalla metà degli anni Settanta alla metà degli anni Novanta del secolo scorso, il tema verrà accantonato, anche e soprattutto a seguito del risultato di quattro votazioni con le quali la popolazione dei comuni interessati si era opposta ai relativi progetti<sup>12</sup>. Per tentare di spiegare il fallimento di quei progetti aggregativi fu sottolineata l'eccessiva importanza attribuita alla questione finanziaria, la limitata visione territoriale, lo scarso legame con i temi del rilancio economico, oltre che il ridotto coinvolgimento popolare (Pedrazzini 2005: 22-23).

---

11 Oltre alla legge del 1906 e alle sue revisioni del 1926 e del 1945 occorre menzionare l'adozione da parte del Gran Consiglio, nel 1975, di una legge sugli aiuti finanziari per le fusioni la cui durata è però limitata a dieci anni.

12 Il progetto per il comune di Alta Blenio (5 comuni) è rifiutato dall'85% dei votanti, quello di Alta Verzasca (4 comuni) dal 65%, quello di Capriasca (8 comuni) dal 64%, mentre il progetto per Onsernone (9 comuni) è stato respinto per un solo voto di differenza.

Per contro, sul finire degli anni Novanta, partecipando a un'ondata aggregativa che si sviluppa in diversi altri cantoni<sup>13</sup>, l'opzione che si impone nel governo e nel parlamento cantonali è quella di un rilancio deciso delle unioni comunali. Altre opzioni già esistenti e operative, come per esempio le collaborazioni intercomunali, non vengono più considerate come sufficienti o ottimali. Ne scaturisce l'adozione di una nuova Legge sulle aggregazioni (2003), concepita come strumento non per le sole unioni dei piccoli comuni periferici, ma anche per quelle dei comuni urbani, assieme alla revisione della legge sulla perequazione intercomunale del 2002. Sulla base di queste riforme legislative, gli anni Duemila aprono una nuova fase, in cui le riorganizzazioni degli enti locali conoscono un rilancio e un'intensità mai raggiunta nella storia del cantone. Dal 2000 al 2013 si realizzano 31 unificazioni comunali, il doppio di quelle compiute nei precedenti 197 anni d'esistenza del Cantone Ticino (1803), con il coinvolgimento di 133 comuni; il numero degli enti locali passa da 243 a 135<sup>14</sup>. La diversità rispetto al passato sta quindi soprattutto nella capacità di portare a compimento quelle che, anche ufficialmente, saranno ribattezzate "aggregazioni" comunali, alludendo alla capacità di non assor-

---

13 La più significativa riduzione di comuni in Svizzera avviene a partire dagli anni Novanta del XX secolo: da 3.021 nel 1990 a 2.396 nel 2013, con una diminuzione pari al 21%, più di tre volte la percentuale misurata per il periodo 1850-1990. Sul periodo più recente, vedi anche Horber-Papazian & Jacot-Descombes (2013: 37-38).

14 Si veda l'allegato 3 per i dettagli.

bire le differenti realtà, ma di valorizzarne le specificità. L'obiettivo di questo capitolo è duplice. In primo luogo, cercheremo di capire come il tema delle aggregazioni comunali si sia imposto a cavallo degli anni Novanta e Duemila. In altre parole, intendiamo capire come fu creato il contesto favorevole al rilancio del discorso in materia di aggregazioni e come è stata elaborata la nuova politica cantonale delle aggregazioni. In secondo luogo, rifletteremo sui fattori che, a livello locale, possono spiegare per quale ragione le aggregazioni sono riuscite in alcuni comuni urbani, ma non in altri.

Ci sono molti modi di leggere questi cambiamenti e di rispondere agli interrogativi che essi suscitano. Per farlo, in questa sede ci ispiriamo a un modello di "analisi sequenziale" che identifica molteplici fasi (o sequenze) nel processo decisionale inerenti all'adozione e alla valutazione di una politica pubblica (Muller & Surel 1998; Boussaguet, Jacquot & Ravinet 2010). In questo modo cercheremo di rendere conto di come il tema delle riforme degli enti locali e della riduzione della frammentazione istituzionale si imponga nell'agenda politica cantonale e in quella specifica di una parte consistente di comuni. Come vedremo, a determinare le riforme in materia di aggregazioni concorrono fattori sia cantonali sia comunali. Tra questi ultimi una particolare attenzione sarà accordata al ruolo delle coalizioni di attori politici, un aspetto piuttosto trascurato finora dalla letteratura scientifica che si interroga sulle aggregazioni comunali in Svizzera.

## 2.1 Tra frammentazione e governabilità

Sin dagli anni Settanta e Ottanta del secolo scorso in diversi paesi, Svizzera compresa, assistiamo a una crescente urbanizzazione e a uno scollamento crescente tra il territorio inteso nella sua componente istituzionale rispetto a quelle funzionali e relazionali (Daf-flon & Ruegg 2001: 15-17). Questo scollamento pone un'importante sfida alla governabilità. Non stupisce quindi che anche in Svizzera il tema della gestione ottimale degli agglomerati, caratterizzati da una crescente frammentazione istituzionale, sia oggetto di un ampio dibattito tra gli specialisti dello sviluppo urbano, ma anche fra gli addetti ai lavori (politici, funzionari ecc.), che sono lungi dall'avere gli stessi orientamenti.

A tal proposito può essere utile sintetizzare le posizioni delle principali correnti di pensiero, quella della "scelta razionale", dei "riformatori metropolitani" e quella del "nuovo regionalismo" (Kübler 2005: 27ss.). In primo luogo, i sostenitori della "scelta razionale" considerano la frammentazione istituzionale come una risorsa a vantaggio di ogni cittadino. Infatti, i teorici di questo approccio ritengono che maggiore è il numero di comuni, maggiore è la concorrenza tra di essi nell'offrire ai cittadini i migliori servizi con i costi minori. In secondo luogo, l'approccio del "nuovo regionalismo" reputa che il miglior modo per gestire gli agglomerati urbani passa da una cooperazione rafforzata tra attori pubblici e privati. In terzo luogo, per

risolvere i problemi generati dall'eccessiva frammentazione istituzionale (numero elevato di comuni), in particolar modo dalla sempre più importante dissociazione tra i territori istituzionali e gli spazi relazionali, la soluzione proposta dai "riformatori metropolitani" risiede nel consolidamento istituzionale, vale a dire nella realizzazione di aggregazioni comunali o nella creazione di un nuovo ente di gestione politico-istituzionale che si situi a livello dell'agglomerato. In Svizzera, sebbene l'influenza di queste correnti di pensiero sia stata variabile e differenziata a dipendenza del contesto cantonale e locale, forse il maggiore impatto negli ultimi anni l'ha avuto il "nuovo regionalismo". Questo ha significato la creazione di coordinamenti intercomunali o regionali nei diversi campi d'intervento pubblico, dalle politiche sociali e culturali, all'approvvigionamento di elettricità e acqua, fino all'organizzazione dei trasporti pubblici, ecc.. Un certo influsso, sebbene meno pronunciato, l'hanno avuto anche i "riformatori metropolitani" nella cui ottica rientrano, per esempio, il ricorso a meccanismi di trasferimento finanziario (i.e. lo strumento delle perequazioni), la realizzazione di collaborazioni intercomunali di carattere permanente e istituzionale (cfr. convenzioni, consorzi) e la fusione dei comuni (Dafflon & Ruegg 2001: 17). Negli agglomerati urbani rimangono però, tutto sommato, poche le riforme che negli ultimi anni portano ad aggregazioni di comuni, sebbene i tentativi non siano mancati (Horber-

Papazian & Jacot-Descombes 2013)<sup>15</sup>.

Nel cercare di spiegare la riuscita delle aggregazioni, gli studi di Bernard Dafflon pongono principalmente l'accento sulle finanze pubbliche e l'attrattività fiscale degli enti locali (Dafflon 1998, 2001). I lavori di Andreas Ladner e Reto Steiner illustrano la correlazione esistente, da una parte, tra la discussione e l'implementazione delle riforme dei comuni e, dall'altra parte, la taglia degli enti locali, la loro situazione finanziaria e la loro capacità di offrire servizi (Ladner & Steiner 1998; Ladner et al. 2000: 95 ss.; Steiner 2001, 2003; Ladner & Fiechter 2008: 107 ss.). Pochi studi differenziano però le dimensioni cantonali da quelle locali, sebbene si sia osservato che, a prescindere dalla taglia del comune, i principali iniziatori dei progetti di aggregazione comunale sono, nell'ordine, i municipali, i sindaci e le autorità cantonali. Il ruolo di queste ultime varia comunque a seconda dei cantoni (Ladner et al. 2000: 105-106 e 111) e vi è chi sostiene che per realtà come il Ticino e Friburgo l'influenza delle autorità cantonali sarebbe determinante (Steiner 2003: 560). Poco viene però detto sull'importanza di aspetti più prettamente politici, in particolare del ruolo degli attori politici locali per la riuscita o meno delle unificazioni comu-

---

15 Tra il 1991 e il 2012 la metà dei nuovi comuni nati in Svizzera dalle aggregazioni conta meno di 1.800 abitanti. In totale, sui 234 progetti aggregativi realizzati durante lo stesso periodo, solo sei hanno interessato delle città di più di 20.000 abitanti (Frauenfeld, Lucerna, Lugano, Rapperswil, Sciaffusa e Yverdon-les-Bains) (Horber-Papazian & Jacot-Descombes 2013: 37).

nali, anche se di tali aspetti si riconosce l'importanza (Baldersheim & Rose 2010; Dafflon 2013)<sup>16</sup>. In altre parole, i fattori invocati dai suddetti studi permettono solo in parte di spiegare l'insieme delle condizioni favorevoli all'implementazione di una politica delle aggregazioni. Vediamo quindi più in dettaglio le diverse condizioni che nel Canton Ticino hanno reso possibile un dinamismo in materia di aggregazioni che ha ben pochi eguali in Svizzera.

## 2.2 La fattibilità delle aggregazioni comunali

Il rilancio del nuovo discorso aggregativo in Ticino si spiega in ragione di un contesto nuovo, o per meglio dire con l'apparizione e l'interazione simultanea di diversi fattori che hanno creato le condizioni propizie per la realizzazione di numerosi processi aggregativi. Per spiegare in che modo il tema delle aggregazioni comunali sia riuscito a imporsi nel Ticino degli anni Novanta e Duemila, può essere utile rifarsi all'approccio formulato dal politologo americano Peter A. Hall (1989). Esso permette di prendere in considerazione una molteplicità di fattori per capire il perché dell'adozione di una politica pubblica, compresa quella che mira a una riforma istituzionale. Più precisamente, il passaggio dalla formulazione teorica delle idee, nel

---

16 Sulle difficoltà e i diversi esiti nella costruzione delle coalizioni di attori locali a sostegno dei progetti di aggregazione (in Norvegia e Danimarca) si veda Blom-Hansen et al. (2012).

nostro caso quelle inerenti ai progetti di aggregazione comunale, alla loro adozione come paradigma per l'implementazione delle politiche pubbliche implica tre diverse forme di fattibilità. Innanzitutto, una teoria deve essere fattibile da un punto di vista economico, ciò che rimanda alla sua apparente capacità di risolvere i problemi economici. In secondo luogo, deve esserci una fattibilità politica che è legata alla capacità delle idee di convincere il mondo politico della loro utilità. Inoltre, una teoria deve al tempo stesso poter godere di un importante sostegno in seno all'amministrazione pubblica. In sostanza, il contesto economico, istituzionale e amministrativo contribuisce a porre le condizioni, fra loro intrecciate, attraverso le quali gli attori (su più scale) agiscono e mettono in atto o meno la riforma. Dobbiamo tuttavia riconoscere che l'approccio ispirato a Hall è essenzialmente "top-down" e non riconosce a sufficienza il ruolo dei cittadini e degli attori politici locali nell'adozione delle riforme istituzionali. Occorre quindi completare il nostro quadro teorico introducendo dei fattori di fattibilità "dal basso" necessari per l'implementazione delle riforme aggregative. Accanto al quadro legislativo cantonale, che fornisce la legittimità istituzionale e amministrativa, e gli incentivi finanziari necessari, ne possiamo distinguere tre: 1) un'attrattività finanziaria e fiscale dei comuni, soprattutto del comune più importante; 2) la presenza di più o meno forti tradizioni comunali, che forniscono un'identità più o meno esclusivamente locale ai citta-

dini dei comuni interessati; 3) la progettualità e la capacità di coalizione delle “élite” locali che consente di sviluppare una visione condivisa. In sintesi, possiamo quindi distinguere degli elementi di fattibilità a livello cantonale e a livello locale.

### **2.3 Le condizioni economiche e istituzionali cantonali**

Consideriamo dapprima le condizioni cantonali. La *fattibilità economico-istituzionale* delle aggregazioni va anzitutto ricercata nel contesto territoriale-demografico ticinese che, come accade in altri cantoni svizzeri, è contraddistinto da uno scollamento territoriale ossia da una sfasatura sistematica fra i confini istituzionali e quelli propri alle dinamiche sociali, economiche, ecc.. Inoltre, il contesto economico e finanziario del Ticino degli anni Novanta e Duemila è profondamente mutato dal punto di vista della politica economica. Come è stato già osservato nel capitolo precedente, la grande crescita economica degli anni Cinquanta e Sessanta, articolata su un approccio redistributivo, aveva in qualche modo disincentivato un atteggiamento proattivo da parte dei comuni per la realizzazione di processi aggregativi. L'importante crescita economica ha permesso quindi alle autorità cantonali di disporre di un insieme di risorse da usare, per esempio attraverso lo strumento perequativo, per sostenere gli enti locali maggiormente in difficoltà dal punto di vista fi-

nanziario. Dagli anni Ottanta e soprattutto Novanta del secolo scorso la crisi finanziaria dello Stato ha spinto verso cambiamenti nella concezione delle politiche economiche e finanziarie ispirate a modelli basati sul “meno Stato” introducendo incentivi basati su logiche più competitive di efficacia e di efficienza (Pilotti 2006). In questo contesto le aggregazioni sono concepite dalle autorità cantonali come un valido strumento per rispondere alle nuove esigenze degli enti pubblici, nonché come un mezzo per rafforzare l'autonomia comunale e quindi la capacità di governo (Della Santa 1996: 45 ss.; Dafflon & Perritaz 2000).

Nel descrivere la situazione concreta degli enti locali del Canton Ticino nell'ultimo decennio del XX secolo, la nuova politica aggregativa muoveva da quattro considerazioni: i comuni ticinesi avevano un'estensione territoriale inferiore alla media nazionale; un numero significativo di comuni contava su meno di 100 abitanti (il più importante nel confronto intercantonale); molti erano attanagliati da problemi finanziari strutturali; infine, la taglia demografica media dei comuni ticinesi era tra le più basse della Svizzera<sup>17</sup>.

Nell'impostazione della legge del 2003 in materia di aggregazioni l'attenzione è rivolta anzitutto agli enti locali più piccoli e periferici, ma non si limita esclusivamente ad essi. Lo stesso Consiglio di Stato, nell'in-

---

17 La taglia media dei comuni svizzeri, in un confronto europeo, appare inoltre tra le più piccole, insieme a paesi quali, per esempio, la Francia e la Grecia (Conseil de l'Europe 1995: 18).

troduzione al Messaggio che accompagna la proposta di legge, sottolinea che il progetto di recupero delle periferie è complementare al consolidamento e al promovimento socio-economico degli agglomerati urbani (CdS 2003: 2). Vengono infatti distinti tre tipi di aggregazioni motivate da ragioni diverse. Oltre alle unioni dei piccoli enti locali periferici (“aggregazioni di necessità”), si parla anche delle aggregazioni dei comuni a ridosso dei centri urbani (“aggregazioni di opportunità”) e di quelle che coinvolgono i centri (“aggregazioni urbane”) (CdS 2003: 7-8). Lo studio *Il Cantone e le sue regioni: le nuove Città* del 2004, edito dalla Sezione degli enti locali, porta avanti il discorso ed esprime un chiaro sostegno in favore di uno sviluppo equilibrato degli agglomerati e delle città ticinesi quale motore di una crescita per l'intero cantone. Dalle idee presenti nel suddetto studio si evince chiaramente una visione ispirata al modello dei “riformatori metropolitani”, laddove soprattutto si pone l'accento sulla politica delle aggregazioni. Quest'ultima rappresenta infatti sempre “uno dei pilastri della strategia di riforma dello Stato e dei rapporti tra cittadini ed enti pubblici”. Un altro aspetto che testimonia di un approccio in termini di “riformatori metropolitani” è legato alla possibilità, seppur non considerata come prioritaria, di creare un quarto livello istituzionale (agglomerato o comunità urbana) che si aggiunga ai tre già esistenti (Confederazione, Cantone e Comune). L'opzione è considerata “qualora non si perfezioni nel medio termine una

riduzione apprezzabile del numero dei Comuni delle aree urbane” (Di – Sel 2004: 56). La priorità rimane comunque la politica delle aggregazioni. A tal proposito, negli ultimi dieci-quindici anni il Canton Ticino si contraddistingue a livello svizzero per il ricorso più diffuso alle unioni comunali quale strumento per ridurre gli effetti negativi dell’eccessiva frammentazione istituzionale e allo scopo di assicurare uno sviluppo economico delle diverse regioni del cantone. Torniamo con maggiori dettagli su questi aspetti nel prossimo capitolo di questo volume.

Intanto, occorre sottolineare come questi discorsi rientrino nelle strategie della nuova politica federale e cantonale sugli agglomerati. Più precisamente, a fronte dell’importante sviluppo urbano, a livello federale gli anni Novanta e Duemila si caratterizzano per la presenza di alcuni “incentivi” istituzionali legati anche alla nuova Costituzione federale<sup>18</sup>. In quest’ottica rientra per esempio la politica degli agglomerati urbani e il ruolo della nuova politica regionale. Dagli anni Novanta del secolo scorso la Confederazione presta sempre più attenzione alla realtà degli agglomerati urbani, ritenuti i “motori” dello sviluppo economico del paese, la cui crescita è considerata centrale per rafforzare la posizione della Svizzera in un contesto di forte compe-

---

18 Osserviamo anche che la nuova Costituzione ticinese del 1998 riconosce al Comune una maggiore autonomia, dedicando agli enti comunali ben cinque articoli (articoli 16-20), e promuove apertamente le fusioni comunali (cpv. 2, art. 20).

tizione internazionale. A dimostrazione del particolare attivismo della Confederazione vi sono la pubblicazione di un *Rapporto sulle grandi linee dell'organizzazione territoriale svizzera* (1996), di un *Rapporto sui centri urbani* (1999) e di un *Rapporto sulla politica degli agglomerati della Confederazione* (2001), cui seguono le relative basi legali. Infatti, oltre all'autonomia dei comuni, la nuova Costituzione federale, entrata in vigore nel 2000, riconosce anche l'esistenza di necessità e di situazioni specifiche alle città e agli agglomerati (Kübler 2005: 23-25)<sup>19</sup>.

## 2.4 Le componenti amministrative

Un secondo tipo di condizione necessaria al rilancio delle aggregazioni comunali rimanda alla loro *fattibilità amministrativa*. Più precisamente, quest'ultima è legata alla capacità di favorire l'implementazione delle politiche di aggregazione comunale, ma anche alla presenza di una visione comune diffusa in seno ai funzionari del Dipartimento delle istituzioni, cui spetta la responsabilità diretta dei progetti di fusione. Il ruolo di intermediario tra la visione dei tre direttori del Dipartimento delle istituzioni, Alex Pedrazzini, Luigi Pedrazzini e Norman Gobbi, e i funzionari del dipartimento incaricati della realizzazione delle ag-

---

19 In dettaglio, il capoverso 3 dell'articolo 50 della Costituzione precisa che "la Confederazione prende in considerazione la particolare situazione delle città, degli agglomerati e delle regioni di montagna".

gregazioni è assunto dalla Sezione degli Enti locali (Sel). Con l'adozione della Legge sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni (LAggr) e la revisione della Legge sulla compensazione intercomunale la nuova politica in materia di aggregazioni comunali si prefigge molteplici obiettivi, enunciati nell'articolo 2 della LAggr. La realizzazione concreta delle fusioni è quindi garantita dall'adozione della nuova Legge sulle aggregazioni che prevede degli aiuti o delle agevolazioni finanziarie a sostegno dei nuovi comuni, stanziati dal Gran Consiglio mediante dei crediti quadro. L'articolo 19 della LAggr precisa che questi aiuti sono versati, ad esempio, per il risanamento finanziario dei comuni con disavanzi strutturali o per il sussidio di investimenti ritenuti significativi per il nuovo comune. La politica di sostegno finanziario scelta dal Canton Ticino prevede quindi degli incentivi non solo quantitativi, ma anche di tipo qualitativo, riconducibili al sostegno di progetti ritenuti di qualità e a beneficio di una parte importante della cittadinanza. Quest'ultimo elemento distingue il Ticino da altri cantoni svizzeri, come Vaud e Friburgo, che prevedono invece un incentivo di tipo più quantitativo, legato a un montante fisso per abitante. La legge vodese prevede ugualmente un tetto massimo per il suddetto montante (Rivola 2010: 202-204). Nell'amministrazione cantonale ticinese la Sezione degli enti locali rappresenta il "braccio operativo" che permette di assicurare la legittimità amministrativa e

scientifico della nuova politica delle aggregazioni. Così, oltre al già menzionato *Il Cantone e le sue regioni: le nuove Città* del 2004, nell'importante documento *Il Cantone e i suoi Comuni. L'esigenza di cambiare*, diffuso nel 1998, e che costituisce senza dubbio un testo chiave nell'elaborazione della nuova strategia aggregativa, si sottolineava come la creazione di nuovi comuni avrebbe permesso di semplificare, riducendo il numero degli interlocutori, il processo di elaborazione e di implementazione delle politiche locali. Allo stesso tempo le fusioni comunali venivano considerate un utile strumento per accrescere la taglia degli enti locali. Nel tentare di superare lo scollamento territoriale, nel rispondere a considerazioni di carattere economico e finanziario, nel permettere ai comuni di aumentare il loro potere di contrattazione nelle negoziazioni con il Cantone, ma anche per fornire adeguati beni e servizi pubblici alla popolazione, la questione della taglia dell'ente comunale diventava insomma cruciale. Si vedeva nella taglia ridotta dei comuni un impedimento alla preservazione dell'autonomia, soprattutto finanziaria e fiscale, non potendo i piccoli comuni contare su di una massa critica sufficientemente grande per coprire i costi generati dalla produzione e dalla distribuzione di servizi pubblici. Da questo punto di vista l'esistente legislazione in materia di perequazione intercomunale era considerata come un fattore "frenante", se non addirittura inficiante qualsivoglia politica di aggregazione comunale (Di – Sel 1998, capitolo 1:

38)<sup>20</sup>. Quest'analisi permette ai funzionari della Sel di fornire un quadro assai esauriente sulla situazione dei diversi enti locali. Ciò che consente poi di meglio giustificare l'urgenza di agire allo scopo di rilanciare le aggregazioni comunali. Un elemento che contribuisce inoltre a fornire la legittimazione alla politica aggregativa delle autorità cantonali è il ricorso, da parte della Sezione degli enti locali, a un sapere scientifico, in particolare di alcuni esperti (economisti, urbanisti, geografi) che portano argomenti per sostenere la necessità di realizzare delle fusioni comunali e di avere comuni di taglia maggiore (per esempio, Angelo Rossi, Rico Maggi, Siegfried Alberton, Josep Acebillo, Michele Arnaboldi). La loro posizione verrà espressa a più riprese con interventi nel dibattito pubblico, con la pubblicazione di studi scientifici (Rossi 2008; iCup – Ire 2008) e talvolta tramite il loro diretto coinvolgimento nei processi di aggregazione (per esempio, nelle commissioni di studio).

---

20 In altri cantoni il processo aggregativo risulta più laborioso dovendo passare attraverso una modifica costituzionale e non soltanto legislativa, come nel caso ticinese. Per esempio, nei cantoni di Uri e Obvaldo e nei due semi-cantoni di Appenzello Interno ed Esterno, l'esistenza dei comuni è menzionata nelle rispettive Costituzioni. Un'altra sostanziale differenza tra i diversi cantoni svizzeri risiede nelle modalità adottate per decidere un'aggregazione. Infatti, in alcuni cantoni il processo si interrompe se un solo comune rifiuta di aderire al processo aggregativo, mentre in altri (Ticino compreso) la votazione popolare ha un carattere consultivo. La decisione finale spetta al Gran Consiglio, cui è attribuita la possibilità di imporre l'aggregazione, con il principio della "coatta", a un ente locale nonostante l'opposizione della maggioranza dei suoi abitanti (Cfr. Rivola 2010: 56).

## 2.5 L'unità d'intenti tra governo e parlamento

La terza e ultima condizione che, a livello cantonale, permette il rilancio del discorso sulle aggregazioni comunali in interazione con le due appena descritte (economico-istituzionale e amministrativa), è la *fattibilità politica*, che è data dall'esistenza di un consenso in materia di aggregazioni comunali tra l'esecutivo cantonale e il Gran Consiglio. Una prima prova di questa visione condivisa è fornita dall'iniziativa parlamentare presentata il 4 ottobre 1993 da alcuni deputati radicali (primo firmatario, l'ex consigliere di Stato Argante Righetti)<sup>21</sup> che sostiene apertamente il rilancio della politica delle fusioni<sup>22</sup>. I promotori dell'iniziativa sostengono che

“Una ragionevole politica di fusione è indispensabile per porre rimedio alla insoddisfacente situazione di parecchi Comuni che, avendo un ridottissimo numero di abitanti, non sono, malgrado l'impegno civico di singole persone, in condizione di svolgere i crescenti compiti assegnati ai Comuni, mancando le premesse e

21 L'iniziativa è ugualmente sostenuta dai granconsiglieri Abbondio Adobati, Pierluigi Bernasconi, Luigi Brenni, Antonio Galli, Giorgio Pellanda e Marco Pessi. Osserviamo, a titolo di curiosità, che primo firmatario e co-firmatari sono tutti deputati di comuni urbani (Bellinzona, Bioggio, Locarno, Melide e Mendrisio). Nessuno di loro è un rappresentante dei comuni delle Valli.

22 L'iniziativa è depositata pochi mesi dopo la votazione consultiva (27 giugno 1993), nella quale la maggioranza degli abitanti di tre comuni della Valle Onsernone (Comolugno, Crana e Russo) avevano espresso un parere positivo in merito a una possibile fusione.

gli strumenti dell'autonomia comunale" (*Processi verbali del Gran Consiglio*, Sessione ordinaria primaverile 1993, seduta del 4 ottobre: 1451).

L'atto parlamentare, per voce del capo del Dipartimento delle istituzioni dell'epoca (Alex Pedrazzini), è appoggiato dal governo che già nel marzo 1994, in occasione del Messaggio per la creazione del nuovo comune di Onsernone, sostiene apertamente l'elaborazione di un nuovo indirizzo politico a favore delle aggregazioni comunali. Nel marzo 1995 il parlamento ticinese accetta all'unanimità l'iniziativa. È quindi evidente come, a partire dagli anni Novanta, esista una volontà politica che accomuna l'esecutivo e il legislativo cantonale per promuovere attivamente le aggregazioni. L'approccio in materia di aggregazioni comunali, come sottolineato dal successore di Alex Pedrazzini al Dipartimento delle istituzioni, Luigi Pedrazzini, presenta delle importanti novità rispetto a quello sviluppato nella seconda metà degli anni Settanta del secolo scorso che non ha dato esiti positivi. Innanzitutto,

“la volontà di costruire i progetti non unicamente su basi finanziarie, ma come risposta ai problemi concreti di spopolamento, di debole sviluppo economico e di insufficiente qualità dei servizi alla popolazione [...] In secondo luogo, la ferma volontà di vedere i progetti d'aggregazione nascere dal basso, da iniziative dei poteri locali o di gruppi di cittadini” (Pedrazzini 2005: 24).

Un importante consenso sul tema si manifesta a più riprese, sia con l'adozione della Legge sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni nel dicembre 2003 sia attraverso l'approvazione spesso unanime della maggioranza dei progetti di aggregazione<sup>23</sup>. È interessante osservare come il consenso si ritrovi anche sul piano semantico, dal momento che nei discorsi ufficiali, e più in generale fra i sostenitori, la parola "aggregazione" è stata sempre preferita al concetto di "fusione", a significare la volontà di unire le diverse realtà locali e non di annullarle; e per quanto riguarda i centri come Lugano e Mendrisio, di distanziarsi da un'impostazione che vedrebbe il centro "annettere" i comuni circostanti.

L'unità d'intenti tra governo e parlamento si esprime anche attraverso il sostegno all'aggiornamento delle linee direttive e del piano finanziario cantonali, che comporta una revisione della perequazione intercomunale. Una delle conseguenze principali di questa revisione, entrata in vigore nel gennaio 2003, è la soppressione della copertura automatica del disavanzo dei comuni da parte delle autorità cantonali. Quest'aspetto mette in qualche modo "sotto pressione" gli enti locali caratterizzati da importanti difficoltà finanziarie che ne

---

23 Le uniche significative eccezioni sono legate a sei progetti che hanno previsto la fusione coatta di un comune espressosi, nella votazione consultiva, contro l'aggregazione. A questi aggiungiamo il caso assai "singolare" della discussione suscitata dall'aggregazione di Villa Luganese con Lugano contro la quale si è espresso il Consiglio di Stato per una mancanza di contiguità territoriale. 21 deputati sostengono la posizione dell'esecutivo cantonale, mentre la maggioranza del parlamento decide di aggregare Villa Luganese alla città (44 Sì).

minano sensibilmente l'autonomia. Una volta create le condizioni quadro a sostegno delle aggregazioni, anche tramite degli importanti incentivi finanziari (213,4 milioni stanziati fino al 2013), si tratta di realizzare concretamente i singoli progetti di unione comunale.

### 2.6 Gli elementi di fattibilità a livello locale

Il rilancio della strategia cantonale delle aggregazioni è quindi una condizione di fattibilità decisiva per i singoli progetti di unificazione comunale messi in campo negli anni Duemila. Ma tale condizione non è sufficiente. Per questa ragione, dopo aver spiegato i fattori di fattibilità a livello cantonale, intendiamo ora riflettere sui fattori locali che hanno determinato un diverso esito dei processi aggregativi. Questi fattori sono altrettanto decisivi in ragione dell'impostazione stessa della riforma legislativa del 2003. Essa contempla infatti una forte dimensione "bottom-up", attribuendo l'iniziativa dei singoli progetti di aggregazione all'iniziativa degli attori locali. Inoltre, gli elettori dei singoli comuni coinvolti sono chiamati a partecipare a una votazione consultiva per l'approvazione o meno del progetto aggregativo. Anche se il nostro interesse si concentra sugli agglomerati urbani, gran parte del ragionamento vale più in generale per l'insieme dei comuni interessati alle aggregazioni.

Sul piano locale possiamo anzitutto sottolineare gli aspetti finanziari ed economici. In tal senso, un argo-

mento spesso evocato è quello dell'attrattività fiscale, considerato che in Ticino, come in altre parti della Svizzera, vige un sistema che consente una certa variabilità nel tasso di imposizione comunale e che tale tasso è deciso, all'interno di determinati parametri, dal comune stesso. È evidente che una proposta di aggregazione che implica un eventuale aggravio fiscale, immediato o futuro, possa suscitare resistenze. Comunque, un'analisi dei 133 comuni coinvolti nelle aggregazioni a partire dagli anni Duemila, realizzata per mezzo di una serie di indicatori (popolazione residente, moltiplicatore politico, risorse fiscali pro capite, forza finanziaria, ecc.), mostra che le aggregazioni sono riuscite in comuni molto eterogenei fra loro: ricchi e poveri, piccoli e grandi, urbani e situati nelle valli<sup>24</sup>. In altre parole, i fattori economico-finanziari e legati alla taglia o alla localizzazione geografica da soli non spiegano il successo delle aggregazioni comunali. In secondo luogo, occorre riconoscere l'importanza dei fattori di carattere identitario, legati alla presenza di più o meno forti tradizioni comunali. A questo proposito osserviamo che le trasformazioni del territorio e della mobilità geografica sembrano avere modificato il senso di appartenenza in molti comuni ticinesi. Un'inchiesta cantonale fra i cittadini ha mostrato un senso di appartenenza più forte al cantone rispetto al comune (Mazzoleni 2004: 126-

---

24 Si veda l'Allegato 4, disponibile sul sito [www.unil.ch/ovpr](http://www.unil.ch/ovpr). Sulla varietà dei comuni interessati dai progetti di aggregazione si veda anche Rivola (2010: 126 ss).

127). Questo non impedisce tuttavia che ci siano evidentemente dei comuni in cui prevale ancora un forte attaccamento all'identità locale. Infine, un elemento della fattibilità delle singole aggregazioni è di natura politica, ciò che rimanda più precisamente alla progettualità e alla capacità di coalizione delle "élite" locali, un ruolo riconosciuto anche dalle autorità cantonali:

"Il ruolo fondamentale, in un quadro in cui non si dispone dello strumento della fusione coattiva, è giocato dai politici locali: nuovi Comuni possono nascere laddove vi siano amministratori locali che abbiano il coraggio di mettersi in discussione, di analizzare, di assumere la direzione e, infine, di coinvolgere, con l'esempio dell'impegno personale, la popolazione in un progetto aggregativo, che solo in queste condizioni può effettivamente concretizzarsi" (Luigi Pedrazzini, in *Processi verbali del Gran Consiglio*, Sessione ordinaria autunnale 2008, seduta del 23 settembre, p. 1865).

In diversi casi, anche se non dappertutto, laddove le "élite" locali mostrano di essere scarsamente coese, è più probabile che il progetto di aggregazione, sia nei comuni periferici che urbani, raccolga meno favori da parte della popolazione<sup>25</sup> e che, allo stesso tempo, ab-

---

25 L'ultima eccezione in ordine di tempo, che conferma in parte la regola, è illustrata dal caso di Tegna. Nel 2012, nonostante il rifiuto del Municipio, la popolazione del comune sostiene (53%) l'aggregazione di Tegna con i comuni di Verscio e Cavigliano che darà nascita al comune di Terre di Pedemonte.

bia anche minor peso nel negoziare gli incentivi finanziari con il Cantone, considerato che esso sostiene solo investimenti ritenuti significativi e di qualità.

Alcuni progetti di aggregazione sono falliti proprio in mancanza di una forte coesione tra gli eletti dei comuni coinvolti nei suddetti progetti (si veda per esempio a Stabio, Morbio Inferiore, Vacallo, Mezzovico-Vira). In occasione delle votazioni consultive il rifiuto degli abitanti è stato a volte netto, nonostante la situazione degli enti locali fosse estremamente “deficitaria” sotto diversi punti di vista (finanze, amministrazione, popolazione). A dimostrazione, per l'appunto, che i fattori di natura economica, finanziaria, demografica o geografica da soli non bastano talvolta a legittimare agli occhi della popolazione la necessità di un'aggregazione. Fondamentale appare il lavoro di comunicazione e persuasione svolto dai politici locali, la loro capacità di suscitare un progetto di aggregazione comunale “dal basso”, come auspicato dalla legge del 2003<sup>26</sup>.

Volendo passare ora dalle aggregazioni in generale a quelle dei centri urbani in particolare, osserviamo innanzitutto che nello scorso decennio i processi aggre-

---

26 In altre realtà europee, come i Paesi Bassi e soprattutto il Belgio, il coinvolgimento diretto dei comuni non è la prassi. Il modello belga prevede, per esempio, che il processo aggregativo venga deciso e lanciato dal governo centrale (De Ceuninck et al. 2010: 816-817). L'importanza del coinvolgimento dei politici locali è illustrata anche dal caso canadese, dove le maggiori difficoltà si sono riscontrate proprio nelle località in cui il processo aggregativo è stato imposto dall'alto (Vojnovic 2000: 412). Alcuni studi hanno invece dimostrato che il sostegno dei principali partiti politici risulta cruciale per il successo delle aggregazioni (Meligrana 2004).

gativi che coinvolgono i poli urbani del Ticino conoscono esiti assai diversi. Lugano e Mendrisio realizzano tre progetti di aggregazione (vedi Allegato 3), mentre a Bellinzona e Locarno i tentativi non vanno in porto<sup>27</sup>. La configurazione degli elementi di fattibilità a livello locale, menzionati poco prima, si rivela utile per capire il diverso esito anche delle aggregazioni urbane. Innanzitutto, la situazione economica e finanziaria nei quattro agglomerati urbani varia sensibilmente, con Lugano e Mendrisio caratterizzati da un contesto più favorevole, ad esempio in termini di moltiplicatore d'imposta, che spesso risulta più basso dei comuni contigui interessati ai processi di aggregazione. Questo non avviene invece per Bellinzona e Locarno, la cui attrattività fiscale risulta assai meno forte se non assente del tutto. In secondo luogo, gli agglomerati urbani ticinesi si contraddistinguono per una diversa influenza delle tradizioni locali, il cui ruolo nelle votazioni consultive non è marginale. Per esempio, il Locarnese è il distretto nel quale l'importanza demografica e finanziaria dei patriziati è maggiore (Speziali 2011: 90-91). Da un'inchiesta realizzata nel novembre e dicembre 2009, in relazione con lo studio strategico del Locarnese, risulta che i cittadini dell'agglomerato sono più legati ai rispettivi comuni e meno alla regione (Cadlini & Stoppa 2010: 20-21). Nel caso di Lugano si osserva

---

27 Si veda l'allegato 4 (riportato in: [www.unil.ch/ovpr](http://www.unil.ch/ovpr)) per maggiori dettagli sui progetti di aggregazione ticinesi abbandonati.

invece un'identificazione più forte della popolazione con l'agglomerato luganese, ancor più che con la città (Kübler 2005: 54). Tradotti sul piano politico, ossia interpretati dagli attori politici locali, questi aspetti hanno portato ad esiti diversi. A questo proposito, nell'ultima parte del capitolo cerchiamo di analizzare più attentamente questo aspetto, in relazione anche con l'esistenza o meno di alcune risorse a disposizione della coalizione di attori.

## **2.7 Strategie e risorse degli attori politici locali**

Nell'analisi delle strategie degli attori (politici e non) coinvolti nell'elaborazione di una politica pubblica occorre anzitutto distinguere i sistemi di rappresentazione ai quali gli attori stessi fanno riferimento e che rimandano alla percezione e all'interpretazione che essi danno della realtà in cui agiscono. A quali condizioni le scelte strategiche comportano la creazione di una coalizione coesa per le aggregazioni comunali? Possiamo distinguere almeno quattro condizioni: la prima rimanda all'esistenza di un interesse percepito come convergente fra i rappresentanti degli esecutivi comunali; la seconda attiene alla disponibilità, da parte almeno di una parte di eletti, a rinunciare alle proprie posizioni istituzionali in nome del suddetto progetto di nuovo ente locale; la terza riguarda il superamento di eventuali dissensi fra i partiti e al loro interno. Infine, la quarta e ultima condizione, e non la meno importante,

risiede nel ruolo di leadership svolto da una personalità riconosciuta che sappia “amalgamare” i diversi interessi e valori in una visione a medio-lungo termine (Burroni et al. 2009: 56-57). In questo senso, le strategie più o meno convergenti e coese riflettono anche e soprattutto una certa configurazione di “risorse” personali, che sono lungi dall’essere di natura specificatamente economico-finanziaria. Ispirandoci a un’ampia letteratura scientifica possiamo distinguere le risorse posizionali, derivanti dalla posizione occupata (Douillet & Robert 2007); le risorse sociali che fanno riferimento al riconoscimento sociale di cui beneficia un attore, anche grazie alla propria carica elettiva e alla sua rete di contatti; infine, le risorse “temporali” (Hassenteufel 2011: 117-118). Queste ultime derivano, da un lato, dal tempo che un attore può consacrare all’elaborazione di una politica pubblica e, dall’altro lato, dalla durata (longevità) che lo stesso attore può far valere in generale nel campo dell’azione pubblica.

Tornando al contesto ticinese e più precisamente alle principali realtà urbane del cantone, possiamo affermare che le strategie e le risorse degli attori politici locali hanno giocato un ruolo cruciale nei tentativi di aggregazione avvenuti nel primo decennio del XXI secolo. In questo senso, a Lugano e Mendrisio è apparsa abbastanza evidente la presenza di una coalizione di attori politici locali sufficientemente coesa nel perseguire un obiettivo comune, quello cioè di favorire una politica delle unioni comunali nell’interesse delle ri-

spettive regioni. In quest'ottica, si riconosce quindi, per riprendere le parole del sindaco di Mendrisio Croci, espresse a metà degli anni Duemila, che le aggregazioni sciolgono molti nodi e offrono delle "opportunità" (Croci 2005: 103). Sempre a metà degli anni Duemila l'allora sindaco di Lugano Giudici legava il "risveglio" politico in materia di aggregazioni all'evoluzione del contesto internazionale che ha contribuito a rilanciare il ruolo delle regioni e in particolar modo delle realtà urbane considerate "i veri nodi di interscambio dei servizi, e i luoghi in cui si forma l'identità e la coscienza dei cittadini". In altre parole, "[l]a crisi finanziaria e la percezione di questo fenomeno ha provocato dopo il Duemila una presa di coscienza della necessità di impegnarsi in modo attivo per la soluzione dei problemi e della volontà di smuovere il blocco politico e mentale che ostacolava le prospettive di sviluppo di tutta una regione" (Giudici 2003: 5).

Alla riuscita dei progetti aggregativi nei due più importanti comuni sottocenerini ha certamente contribuito la forte leadership (riconoscimento sociale) dei rispettivi sindaci basata anche sulla loro longevità politica. Nel caso specifico, le risorse temporali contribuiscono a incrementare parimenti le risorse cognitive, politiche e sociali di Giorgio Giudici e Carlo Croci. Quando sono state realizzate le prime aggregazioni a Lugano e Mendrisio (2004), i due politici occupano la poltrona di sindaco da diversi anni: rispettivamente 20 anni (Giudici) e 10 anni (Croci). I due comuni hanno

quindi potuto contare su di una leadership duratura e stabile per l'insieme del periodo in cui le aggregazioni sono state realizzate. Soprattutto nel caso di Lugano il discorso sulla necessità del processo aggregativo affonda le proprie radici nei quindici-venti anni precedenti la realizzazione della prima tappa nel 2004. La genesi delle aggregazioni della "nuova" Lugano risale a quando la città si trovava confrontata a problemi inerenti alla politica dei trasporti (anni Ottanta) e lanciava la proposta di creare dei "poli" di sviluppo in diversi settori (anni Novanta). Questi due aspetti favoriscono una presa di coscienza, da parte di diversi attori politici locali, della necessità di disporre della sufficiente "massa critica" e di fornire una maggiore coerenza istituzionale al governo del territorio.

Diversa è la dinamica della durata delle cariche politiche nei centri del Sopraceneri. Nello stesso anno in cui si compie la prima tappa delle aggregazioni a Lugano e Mendrisio, le due città sopracenerine, Locarno e Bellinzona, eleggono due nuovi sindaci. Nel 2004, Carla Speziali succede a Marco Balerna, da quattro anni sindaco, a sua volta successore di Diego Scacchi, da 17 anni al sindacato nella città sul Verbano, in un contesto tuttavia più refrattario in materia di aggregazioni, con le resistenze di tre comuni di "peso" del distretto (Ascona, Minusio e Muralto), che peraltro non risultano nuove, come ricordato nel primo capitolo. La difficoltà di realizzare delle aggregazioni nel polo locarnese non è esclusivamente riconducibile a ragioni

di natura economica e finanziaria, legate per esempio alla questione del moltiplicatore d'imposta, o a dissidi più o meno espliciti fra le autorità dei comuni coinvolti (anche per disaccordi interni ai singoli partiti). Queste ultime, senza alcun dubbio, hanno un peso importante, ma ad esse va aggiunto un fattore di carattere storico. Infatti, nel caso di Locarno, rispetto alle altre città del cantone, si osserva una persistente difficoltà nell'imporsi come polo di riferimento dell'intero distretto. Come ricorda lo storico Rodolfo Huber, vi furono talvolta duri scontri con alcuni comuni contigui. Ad esempio, in occasione della scelta dell'ubicazione della stazione ferroviaria, che vide imporsi il comune di Muralto, o della caserma militare costruita infine a Losone (Di – Sel 2003: 28).

La Turrina elegge invece nel 2004, come successore di Paolo Agustoni, Brenno Martignoni dopo un ballottaggio interno al Partito liberale radicale con Bixio Caprara. Questo elemento peserà non poco sul mandato del nuovo sindaco generando divisioni all'interno del partito che condurranno lo stesso Martignoni a un percorso politico assai "movimentato" che lo vedrà uscire dal PLR per aderire all'UDC e infine creare il gruppo politico del Noce. A differenza di Lugano e Mendrisio, il sindaco bellinzonese non può quindi beneficiare di un sostegno compatto del proprio partito di riferimento, ciò che sembra minarne in qualche modo la leadership. A ciò aggiungiamo le incomprensioni con i municipi di alcuni comuni confinanti che hanno indebolito sensi-

bilmente la fiducia reciproca. Il caso del Bellinzonese, nel primo tentativo di promuovere il progetto aggregativo, sembra illustrare, più di altri distretti, il ruolo fondamentale che può svolgere la coalizione degli attori locali. Infatti, contrariamente al Locarnese, il distretto della capitale si contraddistingue per una forte omogeneità della quasi totalità dei suoi comuni in termini di forza fiscale. A parte alcune eccezioni, rappresentate da Sant'Antonino e – sino a poco tempo fa – Preonzo, il moltiplicatore politico del Bellinzonese è molto più elevato della media cantonale. Nonostante questa omogeneità, nel distretto aveva faticato a imporsi il discorso a sostegno delle aggregazioni<sup>28</sup>. La ragione sembrava prevalentemente riconducibile alla mancanza di una leadership e di una comune visione d'intenti resa difficile dai rapporti talvolta tesi tra la città di Bellinzona e i comuni del comprensorio.

## 2.8 Il declino del policentrismo tradizionale

In questo capitolo ci siamo interrogati sui diversi motivi all'origine delle riforme degli enti locali ticinesi negli anni Duemila distinguendo gli elementi di fattibilità cantonali da quelli locali. I due livelli sono strettamen-

---

28 Nel Bellinzonese negli anni Duemila si contano soltanto due votazioni su progetti aggregativi. Il primo progetto per l'aggregazione di Cadenazzo e Robasacco viene accettato nel novembre 2004 e diventa operativo nel marzo 2005. L'aggregazione tra Giubiasco e Pianezzo è invece stata abbandonata nel novembre 2010, a causa dell'opposizione della popolazione del comune della Valle Morobbia.

te legati tra di loro, dal momento che gli attori cantonali contribuiscono a creare le condizioni quadro a sostegno delle aggregazioni, mentre l'implementazione delle singole unioni comunali non può prescindere dagli attori locali e dal voto consultivo presso la popolazione dei comuni interessati. Infine, gli attori cantonali svolgono nuovamente un ruolo centrale nella convalida finale delle aggregazioni. Oltre a condizioni che riguardano le possibilità economiche, istituzionali e amministrative favorite dalle autorità cantonali, un ruolo cruciale è svolto dai fattori locali di natura finanziaria (moltiplicatore, grado di attrattività fiscale del comune "polo"), identitaria (peso delle tradizioni locali) e, soprattutto, politica (ruolo degli attori politici locali). Le coalizioni che le "élite" locali riescono a creare costituiscono uno dei fattori determinanti anche nel caso delle aggregazioni urbane, sulle quali ci siamo chinati in modo particolare. Tuttavia, poiché gli attori sono portatori di interessi, risorse e strategie, che sono per definizione variabili, l'esito delle riforme può risultare incerto. In questo capitolo abbiamo messo in rilievo che l'ondata di aggregazioni urbane non è la conseguenza di un unico fattore. La riuscita di una riforma dipende in modo preponderante dalla capacità degli attori locali di stringere coalizioni fra i rappresentanti dei comuni coinvolti e negoziare condizioni favorevoli con il Cantone. La costruzione di queste coalizioni presuppone una visione condivisa da parte di tutti gli attori politici coinvolti, una disponibilità da parte di questi ultimi a

rinunciare a posizioni acquisite sul piano politico, un superamento delle divergenze interne ai singoli partiti e infine la presenza di una forte leadership capace di promuovere una visione a medio-lungo termine e “guidare” la coalizione di attori politici locali.

D’altro canto, Bellinzona e Locarno, nel fallimento dei loro primi tentativi di aggregazione, hanno dimostrato la forza delle logiche locali, ma anche la pregnanza di quella che possiamo definire una concezione “monoscalare” ed “endogena” del policentrismo che aveva dominato la storia ticinese per decenni. Per contro, il processo di aggregazione che ha interessato Lugano e Mendrisio si è mosso in un policentrismo “multiscale” ed “esogeno” superando i confini non solo comunali, ma anche distrettuali, regionali e cantonali. È comunque soprattutto la crescita del peso dell’agglomerato luganese in generale, e della città di Lugano in particolare, con la sua forza economica e il suo consolidamento istituzionale, ad avere impresso un salto di paradigma.