

5. La sfida del riequilibrio regionale

OSCAR MAZZOLENI E ANDREA PILOTTI

Dopo aver presentato le conseguenze dei processi aggregativi sul piano interno, e in particolare nei rapporti fra cittadini e politica, mostrando la crescente convergenza fra le dinamiche politiche cantonali e quelle del principale comune aggregato, intendiamo riflettere sulle conseguenze più specificatamente "esterne", ossia sulla disarticolazione e riarticolazione degli equilibri politico-istituzionali fra le diverse istanze presenti sul territorio ticinese e sulle risposte suscitate da queste stesse conseguenze. Negli scorsi anni le aggregazioni urbane hanno ridisegnato la geografia del governo del territorio e contribuito a spostare il baricentro fra le regioni del Sopraceneri e del Sottoceneri. Hanno inoltre messo a dura prova l'associazionismo intercomunale e la solidarietà perequativa fra comuni ricchi e meno ricchi. Certo, più o meno dappertutto, in Svizzera, le città esprimono l'esigenza di un maggior riconoscimento, chiedendo di non più essere messe sullo stesso piano degli altri comuni, visti i maggiori oneri che si trovano a sopportare. Tuttavia, il caso ticinese appare come un laboratorio del tutto particolare, il cui punto di partenza è diverso: tali rivendicazioni si manifestano in una fase di profondo cambiamento istituzionale, in cui alcuni comuni urbani aumentano in modo considerevole la

massa critica e la propria forza contrattuale rispetto ad altri. In questo senso, le aggregazioni comunali ticinesi hanno aperto sfide inedite nei rapporti tra i diversi comuni, nelle relazioni tra essi e le autorità cantonali e nei rapporti tra i principali agglomerati urbani e più in generale fra le diverse regioni del cantone. In tal senso, la conseguenza forse più decisiva delle aggregazioni comunali, in particolare di quelle dei centri urbani, è stata quella di avere rimesso in discussione un sistema di relazioni consolidate – in sostanza basate su un policentrismo solidale interno al cantone - lasciando il campo a controversie, ma anche ripensamenti più complessivi. L'effetto delle aggregazioni urbane del Sottoceneri ha posto le condizioni per il rilancio di nuove proposte di riforma del governo territoriale, ancora una volta basate sulla valorizzazione del meccanismo aggregativo: da un lato, da parte delle autorità cantonali (governo e parlamento), che si sono fatte carico di dare maggiore "organicità" al processo aggregativo; dall'altro, per iniziativa di comitati di cittadini e associazioni, con l'ausilio del mezzo referendario, si propone di promuovere un nuovo assetto "definitivo" al governo del territorio, riducendo drasticamente il numero di comuni per via costituzionale.

In questo capitolo, il nostro obiettivo è di tentare di tracciare i contorni della situazione che si è venuta a creare negli ultimi anni, ponendo l'attenzione sulle controversie istituzionali e su come le aggre-

gazioni, dopo avere favorito uno spostamento degli equilibri a favore di determinati centri urbani, non abbiano perso la propria legittimità come strumenti di riforma, ma vengano reinterpretate in un'ottica che si vuole cantonale e che nel contempo imprime un nuovo modo di intendere i rapporti fra Cantone e Comuni e i rapporti fra le regioni.

5.1 Quale Comune?

In generale, ogni riforma istituzionale si trova a fare i conti con un ordine istituzionale pre-esistente (Bezes & Le Lidec 2010: 69-70). Nel nostro caso, i nuovi comuni risultanti dalle aggregazioni hanno dovuto confrontarsi con un sistema di relazioni istituzionali consolidato, con interessi locali, regionali e cantonali spesso divergenti. Ciò ha messo a nudo quello che potremmo definire un confronto fra due paradigmi di governo del territorio.

L'esito delle riforme degli enti locali ticinesi degli anni Duemila ha messo sotto pressione una concezione "tradizionale" del comune, dei rapporti intercomunali e delle relazioni tra gli enti locali e il Cantone. Allorché il principale obiettivo dichiarato della politica delle aggregazioni è stato quello, almeno all'inizio, di rafforzare i piccoli comuni periferici con scarsa autonomia finanziaria, sono alcuni comuni urbani già forti che ne sono usciti ulteriormente rafforzati, assumendo dimensioni demografiche

e geo-politiche inedite. Nel determinare la nascita di grandi comuni urbani a vocazione nazionale e persino internazionale, sullo sfondo di uno sviluppo economico differenziato sul territorio cantonale, accompagnato dall'allargamento della forbice fra comuni "ricchi" e "meno ricchi", si è posto in discussione un paradigma tradizionale di governo territoriale basato su un federalismo "verticale" e "solidale": fra comuni "solidali", virtualmente messi sullo stesso piano, da un lato, e il Cantone, con un ruolo viepiù predominante (anche per sopperire alle difficoltà dei piccoli comuni), dall'altro.

In una configurazione basata sulla ripartizione delle competenze e di accelerazione dei processi di globalizzazione, nell'emersione di "città", ossia di comuni dotati di vocazione e massa critica nuove, si è fatto strada un paradigma di governo territoriale propriamente "multiscalare", dove la "scala" non è una realtà predeterminata, rigida e immutabile, bensì una realtà variabile a seconda delle caratteristiche e delle dinamiche socio-politiche (Masson 2009: 115-116). La moltiplicazione delle scale esprime le aumentate interdipendenze e il differenziarsi delle funzioni dell'ente comunale. Ma di quali scale parliamo nel nuovo comune urbano aggregato? Troviamo, per un verso, scale "endogene", ossia il piano comunale e subcomunale, quello degli ex-comuni riuniti. Si può supporre che su scala subcomunale la riforma volta a ridare capacità di governo sia in grado di circoscri-

vere e controllare, in una certa misura, gli effetti del cambiamento, sebbene, come abbiamo visto nel capitolo precedente, le conseguenze involontarie possano essere foriere di incertezza.

Occorre poi soprattutto considerare le scale “esogene” che sono assai più numerose e che si pongono al di fuori della sovranità diretta del potere comunale, che investono via via la regione e i comuni circostanti, gli altri comuni e le regioni del cantone, la scala istituzionale cantonale, nazionale, transnazionale e transfrontaliera. Questa scalarità multipla, basata su reti corte e lunghe, è un fatto nel contempo istituzionale e strategico. La sua manifestazione dipende dal contesto (in particolare l’esistenza di regole che favoriscono l’autonomia del comune), ma anche dalle capacità del comune – e del suo personale politico – d’interpretare le nuove tendenze, facendosi carico, ad esempio, di una politica di sviluppo economico del proprio territorio volta ad attirare risorse e investimenti in aree geografiche anche discoste.

Una delle conseguenze della creazione di enti locali dotati di un’inedita massa critica è stata proprio quella di avere contribuito a introdurre una divaricazione nel modo di intendere il comune. Da un lato, comuni (periferici, piccoli, in difficoltà progettuale e/o finanziaria, ecc.) che interpretano un policentrismo “endogeno”, focalizzato sulle scale sovra-comunale e sovra-regionale, interne ai confini cantonali; dall’altro lato, comuni (forti, centrali, “imprendito-

riali”) che si fanno carico anche di un nuovo policentrismo “esogeno”, che si pone su scala regionale, ma anche su quella nazionale e quella transnazionale, relativizzando, di fatto, la scala cantonale. Sono proprio questi i comuni che ritengono di doversi in parte emancipare dalla “vecchia” concezione redistributiva.

5.2 I nuovi terreni di confronto: competenze e flussi finanziari

Gli anni Duemila si contraddistinguono per un cambiamento dei rapporti tra Cantone e Comuni, in particolar modo per quanto riguarda la ripartizione degli oneri finanziari. La revisione della ripartizione delle competenze e dei flussi finanziari fra i due livelli istituzionali costituisce, insieme alla politica delle aggregazioni, uno dei principali pilastri della riforma dello Stato³⁹. La ripartizione degli oneri finanziari non è una questione nuova nella storia politica cantonale, come dimostrato già nel primo capitolo. Ciò che appare nuovo è il contesto in cui questa ripartizione viene discussa. In quest’ottica rientra l’adozione, nel 2002, della Legge sulla perequazione finanziaria intercomunale. Con il nuovo

39 La relazione diretta tra i due elementi è esplicitamente enunciata nel nuovo articolo 2 della Legge sulla perequazione finanziaria intercomunale (LPI), entrato in vigore nel 2011: “L’applicazione della legge è armonizzata con gli obiettivi cantonali in tema di nuove aggregazioni tra comuni”.

strumento legislativo, le autorità cantonali intendevano far evolvere la perequazione intercomunale “da un concetto di sopravvivenza del piccolo Comune, alla base della Legge del 1979, a quello del rafforzamento e del sostegno delle politiche di gestione di Comuni meglio dimensionati dal profilo delle risorse umane, territoriali e fiscali” (CdS 2002: 6). Nonostante le intenzioni, la legge dovrà però fare i conti con una realtà istituzionale e finanziaria che cambierà ulteriormente negli anni Duemila e che farà affiorare un clima di controversie più o meno endemico. Le autorità cantonali, in particolare la Sezione enti locali, avevano già intravisto questa tendenza come si evince dal documento *Il Cantone e le sue regioni: le nuove Città* del 2004:

“Nell’interesse di uno sviluppo competitivo e equilibrato, il Ticino ha bisogno di mosse strategiche in tutte le sue Città. Lugano come unica Città riuscirà ad allacciare l’economia ticinese ai mercati mondiali, ma non a integrare tutta l’economia cantonale in questo processo. La conseguenza sarebbe un’ulteriore ‘specializzazione’ in efficienza e competitività a Lugano con l’alto rischio di un consolidamento dell’aspettativa di redistribuzione altrove, ‘nociva’ per lo sviluppo di tutto il Cantone” (Di – Sel 2004: 121).

Sono due i principali terreni di confronto. In primo luogo, in gioco vi è la ripartizione degli oneri finanziari e dei compiti fra Cantone e Comuni in un periodo di crescente preoccupazione per i bilanci pubblici. Per esempio, in occasione della discussione del Preventivo 2006, le due associazioni dei comuni ticinesi (CoReTi e Acuti) paventavano il lancio di un referendum per opporsi alle misure proposte dal Consiglio di Stato in merito al travaso di oneri. In risposta, allo scopo di favorire un dialogo costruttivo tra i due livelli istituzionali e scongiurare il ricorso alla “minaccia” referendaria, viene avviato il progetto “Cantone-Comuni: flussi e competenze”. In seguito, dall’ottobre 2008, verrà formalmente istituita una “piattaforma” di dialogo tra Cantone ed enti locali il cui obiettivo primario sarebbe stato quello di fungere da “tavolo di discussione e di indirizzo per i temi strategici di rilevante e reciproco interesse per Cantone e Comuni” (CdS 2010b: 2). Sebbene la “piattaforma” finirà per trovare non pochi ostacoli sul suo cammino, a incentivare il dialogo tra le due realtà istituzionali contribuisce anche l’adozione, a livello federale, della nuova politica regionale, la quale prevede la concessione di fondi soltanto ai comuni periferici in grado di elaborare solidi progetti atti a favorire lo sviluppo economico di una regione, per cui anche il disporre di una sufficiente forza finanziaria diventa un fattore cruciale.

Non per nulla, il secondo terreno di confronto, in-

trecciato al primo, sarà quello che mette a confronto i comuni sul piano della solidarietà finanziaria. Il sistema di perequazione subirà nel corso degli anni Duemila crescenti critiche, soprattutto dai comuni che maggiormente contribuiscono al fondo di livellamento, in particolare centri di recente aggregazione come Lugano e Mendrisio. Il divario tra i comuni paganti e quelli beneficiari continua infatti a crescere dal 2000 a oggi (tabella 7). Il contributo versato dai primi al fondo di livellamento intercomunale aumenta in maniera assai sensibile, passando da 18 milioni nel 2000 a quasi 59 milioni nel 2012 con un incremento ancora più marcato dal 2003, a seguito dell'introduzione della Legge sulla perequazione finanziaria intercomunale. Nel 2012, il solo comune di Lugano ha contribuito per quasi il 50% all'intero fondo di livellamento (quasi 29 milioni su 59).

Tabella 7 *Evoluzione del contributo di livellamento, per alcuni comuni (2000-2012), in migliaia di franchi*

	2000	2002	2004
TOTALE	18.013	29.194	47.146
Ascona	-617	-937	-1.749
Bellinzona	-	-	2.433
Biasca	1.261	3.261	3.690
Bioggio	-781	-1.086	-2.086
Cadempino	-1.416	-1.721	-3.079
Chiasso	-396	-710	-982
Collina d'Oro			-1.594
Faido	578	918	1.376
Giubiasco	-	301	1.350
Locarno	-	-	1.553
Lugano	-9.759	-18.079	-27.418
Maggia	632	704	1.862
Manno	-774	-1.535	-2.506
Massagno	-38	-	-
Mendrisio	-321	-188	-280
Paradiso	-521	-1.459	-2.530

Nota: con il segno negativo sono indicate le somme versate al contributo di livellamento, mentre le cifre positive rappresentano i prelievi effettuati dal fondo.

AGGREGAZIONI URBANE ED EQUILIBRI REGIONALI IN TICINO

2006	2008	2010	2012
45.970	48.786	54.017	58.702
-1.810	-1.433	-1.096	-815
2.291	2.374	2.548	2.191
3.710	4.113	4.230	5.339
-1.688	-1.744	-2.032	-2.391
-2.970	-3.199	-4.364	-5.696
-1.054	-1.309	-1.051	-800
-1.857	-2.306	-2.817	-2.899
1.266	1.236	1.256	1.590
1.632	2.034	2.366	2.028
1.622	1.714	1.728	1.094
-25.782	-26.426	-28.481	-28.844
1.613	1.755	1.810	1.973
-3.256	-3.841	-4.949	-5.283
-	-357	-599	-758
-669	-1.517	-1.818	-2.602
-1.681	-1.515	-1.998	-3.658

Fonte: Sezione enti locali, Bellinzona.

Le difficoltà di difendere gli interessi dei comuni nel loro complesso verso il Cantone da un lato, e la divaricazione progressiva fra comuni paganti e beneficiari dall'altro, avrà diverse conseguenze, fra cui quella di rimettere in discussione le consolidate tradizioni dell'associazionismo intercomunale.

5.3 L'associazionismo intercomunale in crisi

Fino agli anni Duemila in Ticino erano attive due associazioni intercomunali: la CoReTi e l'Acuti. La prima, erede della Lega dei comuni rurali e montani, e fondata nel 1954, riuniva i comuni e le regioni di montagna ticinesi, mentre la seconda, dal 1980, associava i comuni urbani. Le aggregazioni comunali degli anni Duemila mettono a dura prova le due associazioni chiamate a difendere gli interessi dei comuni verso il Cantone. Cambiano i rapporti di potere all'interno dell'Acuti, dove le posizioni divergono, diventando sempre più inconciliabili, soprattutto tra le nuove città di Lugano e Mendrisio, che hanno rafforzato il loro peso economico, demografico e istituzionale rispetto ai poli urbani di Bellinzona e Locarno. Nel 2010, Lugano abbandona l'associazione, seguita da altri comuni che contribuiscono attivamente al fondo di livellamento. L'Acuti si ritroverà in poco tempo con i maggiori comuni beneficiari del fondo di livellamento (Bellinzona, Biasca, Giubiasco, Locarno). Questa evoluzione rimarca l'avvenuta spaccatura tra le realtà urbane più ricche, in gran parte del Sottoceneri, e le realtà ur-

bane e periferiche del Sopraceneri. Nel frattempo, i processi aggregativi che interessano sempre più comuni rurali impongono un ripensamento anche all'interno della CoReTi. Nel tentativo di rilanciare l'associazionismo su nuove basi nell'ottobre 2012 le due associazioni si fondono in una nuova Associazione per i comuni ticinesi (ACT), che riunisce 117 comuni, senza però l'adesione di comuni come Lugano, Mendrisio e Chiasso.

Sono questi gli esiti della strategia della città di Lugano che si profila ancor prima che la piattaforma di dialogo Cantone-Comuni diventi operativa. Già nel 2008, infatti, il Municipio di Lugano ritirerà la propria adesione alla misura, concordata fra il Consiglio di Stato e l'Acuti, che prevedeva un aggravio di circa 9 milioni per gli enti locali per la gestione dei trasporti pubblici nell'ambito del preventivo cantonale del 2009. Per la prima volta la città sul Ceresio si proporrà esplicitamente come interlocutore diretto del governo cantonale proponendo l'avvio di trattative bilaterali. La scelta dell'esecutivo luganese, che aveva rappresentato il primo vero "strappo" nei confronti dell'associazionismo intercomunale urbano, verterà anzitutto sulla motivazione per cui Lugano verrebbe ingiustamente chiamata a pagare per inefficienze altrui, pur essendo chiamata a essere "locomotiva economica". Si fa insomma avanti l'ipotesi che le accresciute esigenze del principale polo cantonale, confrontato con importanti investimenti assunti a profitto dello sviluppo regionale e talvolta cantonale, siano sempre meno raffrontabili

con gli interessi di altre realtà urbane del cantone. Forte del suo peso demografico e della sua ricchezza economica, del suo contributo sostanziale al finanziamento del fondo di livellamento, Lugano si sente perciò legittimata a giocare un ruolo nuovo sia nei rapporti con gli altri comuni, sia nei confronti del Cantone. Così, a più riprese, negli scorsi anni, le autorità di Lugano lanceranno l'ipotesi di uno statuto "speciale" per la città, per alcuni una sorta di "semi-cantone", che le permetta di negoziare direttamente con il Consiglio di Stato per oneri finanziari e competenze. Da questa strategia deriva anche la decisione di uscire dall'Acuti e di rivendicare una revisione dei meccanismi di perequazione, considerati eccessivamente penalizzanti per la città e non sufficientemente efficaci nel ridurre gli squilibri tra le regioni del cantone. La posizione di Lugano è condivisa, a grandi linee, anche da Mendrisio, il secondo comune urbano ad avere conosciuto i processi aggregativi più importanti nell'ultimo decennio. Denunciando i limiti del "vecchio" associazionismo intercomunale, l'esecutivo luganese proporrà soluzioni volte a valorizzare la scala regionale, o meglio quella dei comprensori regionali, dove un ruolo centrale è attribuito agli Enti regionali di sviluppo (Ers), in linea con le impostazioni della nuova politica federale in materia di sviluppo regionale. L'obiettivo sarebbe quindi di rendere gli Ers i nuovi interlocutori delle autorità cantonali per tutte le questioni legate allo sviluppo economico e territoriale delle diverse regioni

del cantone, sebbene non sia molto chiaro quale ruolo possano ricoprire questi enti nell'ambito del rilancio istituzionale delle politiche di riequilibrio regionale.

5.4 Una visione "organica" delle aggregazioni

A fronte delle nuove spinte delle principali città del Sottoceneri, alla ricerca di un modo per conciliare la propria dinamicità economica e territoriale con i vincoli istituzionali e finanziari, negli ultimi anni si possono osservare un insieme di risposte giunte dalle autorità cantonali, da comitati e associazioni, ma anche da comuni urbani del Sopraceneri. Nella loro specificità, queste risposte appaiono tutte rientrare in quell'ottica che vorrebbe ridare fiato a un policentrismo "endogeno", ossia a un nuovo equilibrio fra le diverse regioni del Ticino. Tutte queste iniziative sono inoltre accomunate dal fatto che, in un modo o nell'altro, lo strumento aggregativo è ritenuto, ancora una volta, una risorsa cruciale.

La prima di queste iniziative matura all'interno delle istituzioni cantonali dove si sviluppa l'idea secondo cui lo squilibrio economico e finanziario tra i principali poli urbani del Ticino debba essere sanato attraverso un diverso approccio alle aggregazioni comunali. Il Dipartimento delle istituzioni, che non nasconde che lo scopo è il rilancio dei processi aggregativi urbani nel Sopraceneri, propone al parlamento nella primavera del 2010 una revisione della Legge sulle aggregazioni contraddistinta dalla volontà di impostare una "visione

d'insieme organica" del governo territoriale cantonale. Dopo le esperienze di fusioni nate "dal basso", ossia dall'iniziativa locale, considerate "facili", si vogliono impostare nuovi strumenti che permettano di attribuire alle autorità cantonali maggiori competenze di indirizzo e pianificazione nel governo locale del territorio. Già nel 1998 era stata evocata la possibilità di allestire un piano direttore in materia di aggregazioni. Tuttavia, le reazioni espresse da diversi rappresentanti degli enti locali e dai cittadini in merito al rilancio del processo aggregativo avevano suggerito alle autorità cantonali di rinunciare all'adozione di un nuovo strumento "pianificatorio". Dopo l'introduzione della nuova Legge sulle aggregazioni nel 2003 e la riuscita di numerosi progetti di fusione nei comuni periferici del cantone e nelle realtà urbane di Lugano e Mendrisio, il governo ritiene necessario "imprimere alla politica di aggregazione un cambiamento strategico volto a ridisegnare la geografia dei Comuni secondo un ordine logico, sulla base di una visione d'insieme organica" (CdS 2010a: 3). Per questa ragione, l'esecutivo cantonale nel maggio 2010 presenta una revisione della Legge sulle aggregazioni associata a una modifica della Legge sulla perequazione finanziaria intercomunale.

Le due modifiche legislative, approvate dal Gran Consiglio nel marzo 2012, rappresentano l'inizio della terza e ultima fase nel discorso sulle aggregazioni. Pur continuando a riconoscere l'importanza del ruolo degli attori locali nell'avvio e nel sostegno del processo

aggregativo, la “svolta” strategica da parte delle autorità cantonali è rappresentata da un preannunciato “Piano cantonale delle aggregazioni” (Pca), che si vuole “uno strumento che esprime la concezione cantonale delle aggregazioni, concretizzando la visione cantonale del riassetto istituzionale collegato con gli aspetti di sviluppo territoriale e socio-economico” (CdS 2010a: 21). Questo nuovo approccio “dall’alto” si giustifica, per il Consiglio di Stato, anche e soprattutto in ragione della situazione di stallo venutasi a creare nel Locarnese e nel Bellinzonese. Come già enunciato nello studio sulle città del 2004, il governo intende quindi evitare che gli squilibri regionali si acuiscano e soprattutto che

“si sviluppi in più parti del Cantone una mentalità di dipendenza verso la Nuova Lugano, a ragione del fatto che le altre regioni sono oggi ‘a rimorchio’ di questo polo. Ciò potrebbe addirittura sfociare in uno spirito di sudditanza, nel senso di delegare ogni sforzo di promozione economica alla Città del Ceresio” (Di – Sel 2004: 23).

Il riequilibrio delle diverse regioni del cantone diviene una priorità espressa dall’esecutivo cantonale anche nelle Linee direttive e nel Piano finanziario del 2008-2011. L’intenzione è quindi quella di scongiurare l’accrecersi delle disparità regionali esistenti che comportano due conseguenze principali. Da una parte, il rischio di un indebolimento della coesione territoriale

e, dall'altra parte, l'eccessiva dipendenza dal polo luganese, la quale espone il Ticino ai rischi maggiori, laddove la sola "locomotiva" cantonale rallentasse, come accadrà in effetti in tempi più recenti. L'obiettivo è quindi di garantire, come si dirà nel Piano cantonale, lo sviluppo di un nuovo policentrismo, affinché

"ogni regione del Cantone sia messa nella condizione di poter valorizzare le sue specificità, i suoi punti forti e i suoi fattori attrattivi puntando meno sulle risorse perequative e molto di più sullo sviluppo endogeno. Uno degli obiettivi della riorganizzazione istituzionale dei comuni è appunto quello di costituire realtà locali sufficientemente forti e strutturate per condurre una politica di sviluppo efficace" (Di – Sel 2013: 26).

La presentazione del Piano sarà però ritardata dal fatto che la nuova Legge cantonale sulle aggregazioni, che comportava una modifica dello strumento perequativo che subordina l'erogazione dell'aiuto finanziario alla partecipazione del comune beneficiario a un processo aggregativo, sarà impugnata sul piano legale. Alcune delle critiche hanno infatti portato a ricorsi al Tribunale federale da parte di alcuni municipi (Giubiasco e Mezzovico-Vira) e da un gruppo di cittadini di Mezzovico-Vira e Isole. La proposta di modifica, approvata dal Gran Consiglio nel marzo 2012, veniva giudicata dannosa per l'autonomia comunale. Tuttavia, nel settembre 2013 l'alta corte losannese respinge

l'ultimo dei ricorsi dando così il via libera all'entrata in vigore delle modifiche legislative. E ciò permette al Consiglio di Stato, nel novembre 2013, di presentare e mettere in consultazione il nuovo Piano cantonale delle aggregazioni, che prevede la diminuzione, entro il 2020, del numero degli enti locali ticinesi da 135 a 23, con quattro comuni urbani corrispondenti agli attuali agglomerati (Locarno, Bellinzona, Lugano, Mendrisio). Secondo questa proposta, mentre Lugano dovrebbe comprendere un territorio con circa 93.000 abitanti, gli altri raggiungerebbero ciascuno una taglia demografica superiore a 50.000⁴⁰. Il cambio di paradig-

40 I comuni previsti sono: *Alta Leventina* (Airolo, Bedretto, Dalpe, Quinto, Prato Leventina), *Media Leventina* (Faido, Sobrio), Bassa Leventina (Bodio, Giornico, Personico, Pollegio), *Blenio*, *Acquarossa*, *Serravalle*, *Riviera* (Biasca, Cresciano, Iragna, Lodrino, Osogna), *Bellinzonese* (Arbedo-Castione, Bellinzona, Cadenazzo, Camorino, Claro, Giubiasco, Gnosca, Gorduno, Gudo, Lumino, Moleno, Monte Carasso, Pianezzo, Preonzo, Sant'Antonino, Sant'Antonio, Sementina), *Gambarogno*, *Locarnese* (Ascona, Brione s/Minusio, Brissago, Cugnasco-Gerra (Piano), Gordola, Lavertezzo (Piano), Locarno, Losone, Mergoscia, Minusio, Muralto, Orselina, Ronco s/Ascona, Tenero-Contra, Terre di Pedemonte), *Verzasca* (Brione Verzasca, Corippo, Cugnasco-Gerra (Valle), Frasco, Lavertezzo (Valle), Sonogno, Vogorno), *Bassa Vallemaggia* (Avegno Gordevio, Maggia), *Alta Vallemaggia* (Bosco Gurin, Campo Vallemaggia, Cerentino, Cevio, Lavizzara, Linescio), *Centovalli*, *Onsernone* (Gresso, Isorno, Mosogno, Onsernone, Vergeletto), *Alto Vedeggio* (Isonne, Mezzovico-Vira, Monteceneri), *Medio Vedeggio* (Bedano, Cadempino, Lamone, Taverne-Torricella), *Capriasca* (Capriasca, Origgio, Ponte Capriasca), *Malcantone Est* (Agno, Alto Malcantone, Aranno, Bioggio, Cademario, Gravesano, Manno, Vernate), *Malcantone Ovest* (Astano, Bedigliora, Caslano, Croglia, Curio, Magliaso, Miglieglia, Monteggio, Neggio, Novaggio, Ponte Tresa, Pura, Sessa), *Luganese* (Canobbio, Collina d'Oro, Comano, Cureglia, Grancia, Lugano, Massagno, Melide, Morcote, Muzzano, Paradiso, Porza, Savosa, Sorengo, Vezia, Vico Morcote), *Val Mara* (Arognio, Bissone, Maroggia, Melano, Rovio), *Mendrisiotto* (Balerna, Breggia, Brusino Arsizio, Castel San Pietro, Chiasso, Coldrerio, Mendrisio, Morbio Inferiore, Novazzano, Riva San Vitale, Stabio, Vacallo).

ma espresso dal piano del governo non riguarda solo le modalità per giungere alle aggregazioni, ma anche il diverso modo di intendere i rapporti fra Cantone e Comuni, in un'ottica di decentramento istituzionale, quindi con maggiori competenze e mezzi attribuiti ai comuni, alludendo a un futuro Ticino assai più vicino al modello dei Grigioni contraddistinto da un'autonomia degli enti locali (Müller 2012: 79 ss.), riprendendo peraltro idee che in Ticino erano già state avanzate all'inizio dell'Ottocento (Ceschi 2004; Marcacci 2014). Peraltro, nel presentare il Piano, volto ad assicurare uno sviluppo equilibrato fra i principali centri urbani, le autorità cantonale hanno voluto sottolineare la possibilità che esso possa consentire un riorientamento dell'azione delle stesse autorità cantonali per aiutare in modo più mirato i comuni periferici e meno forti sul piano economico e finanziario.

5.5 Una nuova vocazione dei Comuni

In quest'ottica, sul piano legislativo cantonale, le aggregazioni non sono presentate come un fine in sé, bensì come “un mezzo per correggere le grandi divaricazioni finanziarie esistenti nel Cantone”⁴¹ e per

41 Sono parole del capo della Sezione degli enti locali, Elio Genazzi, riportate nel Rapporto di maggioranza della Commissione della legislazione sul Messaggio 25 maggio 2010 per la revisione della Legge sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni del 16 dicembre 2003, 2 Marzo 2011, p. 8.

stimolare “la concretizzazione del concetto di ‘Città-regione’ del Piano direttore cantonale per uno sviluppo organico e complementare dei quattro agglomerati cantonali e delle rispettive periferie”⁴². La revisione della Legge sulle aggregazioni pone le basi del Piano cantonale delle aggregazioni, ma anche la già ricordata modifica della legge sulla perequazione finanziaria intercomunale, che fornisce al governo la facoltà di sospendere “l’erogazione di contributi e aiuti subordinandoli alla partecipazione da parte del comune beneficiario ad una procedura aggregativa” (art. 2 della nuova legge sulla perequazione finanziaria del 2011). In altre parole, un elemento chiave del rilancio della politica cantonale delle aggregazioni consiste nel fatto che i comuni beneficiari non godrebbero più di un meccanismo automatico per coprire il proprio disavanzo, vedendosi in linea di principio costretti ad accettare di aderire alla riforma del proprio ente. Con questa svolta, il Cantone si vuole ergere a difesa dell’autonomia del comune vincolandola però a una doppia priorità politica: da un lato, perseguire uno scopo di ri-equilibrio regionale, dall’altro, tentare di difendere la perequazione comunale, rispondendo alle rivendicazioni dei comuni ricchi, critici verso quei

42 Così si legge nel parere della Commissione speciale “Aggregazione di Comuni”, riportato come Allegato nel Rapporto di maggioranza della Commissione della legislazione sul Messaggio 6363 del 25 maggio 2010 per la revisione della Legge sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni del 16 dicembre 2003, 2 Marzo 2011, p. 16.

comuni beneficiari della perequazione, ma refrattari a una riorganizzazione dell'ente comunale⁴³. Il tentativo di rispondere agli squilibri generati dai processi aggregativi spinge il Cantone a imprimere una modifica alla concezione stessa del ruolo dell'ente comunale, dove la maggiore autonomia per i comuni passa attraverso maggiori vincoli ma anche competenze. Nel Messaggio rivolto al parlamento nel maggio 2010 per la nuova Legge sulle aggregazioni, il governo sottolineava come esse debbano rispondere all'obiettivo di promuovere un "adeguato e equilibrato sviluppo socio-economico in tutte le regioni", per cui

"le aggregazioni devono portare a Comuni capaci di 'andare oltre' il ruolo amministrativo e di fornitura di servizi alla cittadinanza, primarie funzioni che le aggregazioni hanno dimostrato di poter essere svolte ancor meglio nell'ambito di comuni riorganizzati. I Comuni possono e oggi devono inoltre essere attori e promotori dello sviluppo comunale e regionale, capaci di mettere in valore e incentivare le potenzia-

43 La situazione ticinese può essere meglio compresa anche alla luce di quanto avviene a livello svizzero con l'apparizione di un discorso critico sul funzionamento attuale del sistema perequativo promosso soprattutto dagli ambienti economici. Un recente studio di Avenir Suisse denuncia apertamente i limiti della perequazione finanziaria adottata da cantoni come quello ticinese, dove il sistema perequativo in vigore, eccessivamente complicato, comporterebbe degli effetti dissuasivi per le fusioni comunali (Rühli 2012: 154-155). Più in generale, il think tank liberale auspica un rafforzamento delle autonomie comunali che passa attraverso un trasferimento delle competenze e della gestione dei compiti dal livello cantonale a quello degli enti locali.

lità presenti sul territorio e nella società, affiancandosi attivamente agli altri livelli istituzionali (federali e cantonali) in questi ambiti. Ciò presuppone che il territorio 'da governare' non sia da un lato eccessivamente spezzato da confini giurisdizionali comunali; dall'altro che esso corrisponda ad un comparto omogeneo per vocazione territoriale, interazioni, affinità delle sue componenti, delle sue risorse, ecc. Peraltro con la politica aggregativa si vuole pure promuovere un riequilibrio tra le diverse regioni del cantone che devono essere messe nelle condizioni di sviluppare al meglio le proprie potenzialità e vocazioni”.

Secondo quest'impostazione, l'autonomia riconosciuta all'ente comunale non è più solo di carattere procedurale o formale, riguardante la facoltà di decisione democratica e la capacità di negoziazione con altri enti istituzionali. All'autonomia è attribuito un carattere sostantivo, nel senso che al comune viene riconosciuto un diritto/dovere di agire per lo sviluppo economico e di farlo in funzione della propria comunità, ma anche in relazione di corresponsabilità con gli altri enti e le altre regioni del cantone. Questo diritto, ma soprattutto dovere, imposto dal Cantone avrebbe suscitato resistenze da parte soprattutto dei comuni che considerano questo un modo contraddittorio per sottrarre autonomia decisionale affermando di rafforzarla; di mettere in pericolo il federalismo proponendosi di rilanciarlo.

5.6 Vie alternative al rilancio aggregativo

Comunque, se il Piano cantonale delle aggregazioni è una risposta alle difficoltà incontrate da alcuni progetti aggregativi, è anche, indirettamente, un modo di rispondere alle pressioni esercitate da due iniziative popolari⁴⁴. La prima è legata all'iniziativa lanciata da Giorgio Ghiringhelli, fondatore del movimento politico "Il Guastafeste" di Losone. Elaborata a seguito del rifiuto, in votazione consultiva, dell'aggregazione del Locarnese in due comuni nel novembre 2011, l'iniziativa costituzionale del Guastafeste "Avanti con le nuove città di Locarno e Bellinzona", lanciata nel marzo 2012, sarà sostenuta anche dal sindaco di Lugano Giorgio Giudici e dall'ex-Consigliere di Stato Luigi Pedrazzini. Con l'obiettivo di contribuire alla riduzione degli squilibri fra Sopraceneri e Sottoceneri, il testo dell'iniziativa chiede l'aggregazione dei comuni del Locarnese e del Bellinzonese tramite una modifica della Costituzione cantonale da sottoporsi al voto di tutti i ticinesi. In poco meno di due mesi, l'iniziativa riesce, raccogliendo oltre 11.500 firme. L'iter dell'iniziativa

44 L'iter del Piano cantonale delle aggregazioni prevede, dopo una prima fase legata alla procedura di consultazione presso gli amministratori locali, i partiti rappresentati in Gran Consiglio, le associazioni dei comuni e le associazioni della società civile, una seconda fase (primavera 2014) incentrata sulle modalità di attuazione del Pca. Secondo lo scadenziario previsto dal Piano, nell'ottobre 2014 è prevista la presentazione del Messaggio governativo al parlamento per l'adozione del Piano la cui implementazione dovrebbe concludersi nel 2020.

sarà probabilmente lungo, e dopo il vaglio delle istanze cantonali, è probabile che, anche a causa dell'accusa di anti-costituzionalità, dovrà anch'essa passare al vaglio del Tribunale federale. Ritenuto che l'iniziativa promossa da Ghiringhelli potrebbe non superare lo scoglio dell'anti-costituzionalità, nell'aprile 2013, il sindacato dei funzionari pubblici Vpod lancia la propria iniziativa costituzionale "Rafforzare i Comuni - Per un Ticino moderno, democratico e ben organizzato", che chiede la creazione di 15 comuni per l'intero cantone, allo scopo di "garantire uno sviluppo solidale ed equilibrato di tutto il Ticino ed impedire disparità tra le diverse regioni". Uno degli obiettivi prefissati dagli iniziativaisti concerne un miglioramento della democrazia a livello locale attraverso un rafforzamento degli "strumenti democratici a livello di quartiere ([con] la creazione di commissioni di quartiere elette dalla popolazione per il controllo del territorio e con la possibilità di interloquire con le istanze comunali) e a livello di democrazia semidiretta ([con] l'abbassamento dei limiti per la riscossa di referendum e iniziative popolari comunali)". Anche questa iniziativa, in due mesi riesce a raccogliere le firme necessarie, a testimonianza dell'importanza che il tema riveste nell'opinione pubblica.

Comunque, a queste iniziative cantonali, accusate da più parti, di imporre "dall'alto" decisioni ai cittadini dei comuni interessati, continuano ad affiancarsi iniziative aggregative "dal basso". Fra queste spicca soprattutto, negli ultimi anni, il rilancio dell'aggregazione del Bel-

linzone. In ragione dello spostamento degli equilibri verso il Sottoceneri, della nuova legge sulle aggregazioni, delle due iniziative popolari cantonali, ma anche dei cambiamenti politici avvenuti con le elezioni comunali dell'aprile 2012, attorno alla capitale politica cantonale viene rilanciato il progetto aggregativo. Nel giugno 2011, i sindaci di sette comuni della cintura bellinzonese (Cadenazzo, Camorino, Gudo, Giubiasco, Pianezzo, Sant'Antonino e Sementina) promuovono un'iniziativa che raccoglierà poi l'adesione della capitale e di tutti gli altri comuni del distretto. Il progetto della "nuova Bellinzona", pur essendo ai suoi inizi, e non potendone ancora conoscere gli esiti, si presenta come un esempio, più unico che raro in Svizzera, di processo aggregativo che punta a unire un insieme molto elevato di enti locali allo stesso tempo (17 comuni, vale a dire l'intero distretto), diversamente da quanto avvenuto per le città di Lugano e Mendrisio. Una spinta soprattutto dettata dalle nuove condizioni territoriali, economiche e istituzionali, in cui il Bellinzonese si trova confrontato, anche in relazione ad alcuni progetti di respiro regionale (Ospedale cantonale, Polo bio-medico ecc.) attraverso i quali si gioca un confronto con Lugano e il Luganese e il futuro assetto degli equilibri di sviluppo regionale nel cantone. Nel rilancio del processo aggregativo nel distretto della capitale, il ruolo della coalizione degli attori politici locali appare ancor più decisivo. Dopo una fase prolungata di stallo, laddove nel recente passato, come abbiamo ri-

cordato nel secondo capitolo di questo volume, non si era riusciti a trovare un'ampia condivisione tra i diversi Municipi, assistiamo oggi a una nuova fase contraddistinta da una convergenza d'intenti che appare inedita, anche e soprattutto in ragione del diverso modo, rispetto al passato, di interpretare le pressioni e le sfide esterne. E questo, nonostante le differenze di appartenenza di partito, per esempio tra il sindaco socialista di Bellinzona Branda, i liberali-radicali Bersani e Calastri per Giubiasco e Sementina e il sindaco PPD di Monte Carasso Guidotti.

5.7 Quali fattibilità per le aggregazioni del futuro?

In sintesi, ragionando sulle conseguenze anche indirette dei processi aggregativi, abbiamo visto come essi abbiano contribuito a una ridefinizione dei rapporti tra le diverse realtà comunali del cantone e all'emergere di nuove rivendicazioni che invocano una maggiore autonomia e una diversa distribuzione degli oneri e delle competenze. Questa linea di ragionamento, più volte ribadita negli scorsi anni, è stata resa possibile dall'aumentata forza contrattuale di nuovi comuni come Lugano, che gli consente di negoziare su nuove basi i propri interessi specifici, ma anche dalle incertezze sulle relazioni fra Cantone e Comuni.

Non a caso, negli ultimi anni si è assistito a una profonda rimessa in discussione delle strutture tradizionali dell'associazionismo intercomunale, ma anche del

sistema di perequazione finanziaria fra i comuni. Sullo sfondo di divari economico-finanziari, si profila una tensione fra un equilibrio policentrico interno al cantone e un policentrismo che guarda invece al di fuori dei confini cantonali, fra un comune tradizionale e un comune che è al centro di una rete d'interdipendenze multiscalari. In questo senso, la logica aggregativa degli anni Novanta e Duemila, rafforzando alcuni comuni più di altri, ha favorito nuova progettualità e dinamicità, ma anche conflittualità e squilibri. Rispondendo alle nuove rivendicazioni delle città e dei comuni più ricchi, le autorità cantonali, con la revisione della Legge sulle aggregazioni di recente entrata in vigore, tentano di riprendere l'iniziativa attraverso un rinnovato policentrismo che non sacrifichi le vocazioni transnazionali, ma neanche la solidarietà intercomunale: al centro, un ente comunale investito di nuove funzioni, sempre più ritenuto corresponsabile dello sviluppo economico e territoriale e non più solo garante di partecipazione democratica, sovranità e competenze istituzionali. Si tratta di una strategia che continua a essere osteggiata da una parte delle autorità locali, che vi riscontrano un impoverimento dell'autonomia comunale. La principale posta in gioco è perciò legata al significato da attribuire all'autonomia comunale e al significato dell'equilibrio regionale. Nel passato, come ricordato anche nel primo capitolo di questo volume, a fungere da "cassa di compensazione" delle rivendicazioni localistiche e regionalistiche vi erano i partiti politici. Nel

periodo più recente, gli stessi partiti hanno perso parte della loro influenza, il che ha lasciato maggiore spazio d'iniziativa al governo e all'amministrazione pubblica cantonali. Parallelamente, si apre una nuova fase in cui l'uso del tema aggregativo è sempre più visto in funzione di un ri-equilibrio fra le regioni del cantone, come ribadiscono le due iniziative cantonali pendenti, promosse dal Guastafeste e dalla Vpod, il rilancio delle aggregazioni nel Bellinzonese, nonché il Piano cantonale delle aggregazioni.

La domanda che rimane per il momento senza risposta è quella della fattibilità o praticabilità di questi progetti di lungo respiro volti a "ri-equilibrare" il territorio cantonale. Almeno due nodi principali – oltre quelli prettamente giuridici - rimangono da sciogliere: il primo è quello che cerca una soluzione al problema dei divari di sviluppo economico che sono insiti nelle stesse logiche che presiedono le politiche federali e cantonali, laddove spingono per comuni dinamici e intraprendenti, in relazione al ruolo degli Enti regionali di sviluppo, ossia come conciliare competizione ed equilibrio; il secondo è quello di come fare i conti con le strategie a corto termine che vincolano l'azione politica, soprattutto sul piano elettorale. Ad esempio, è lecito interrogarsi sulla tempistica prevista dalle autorità cantonali per l'implementazione del Piano cantonale delle aggregazioni. Vista l'ambizione del progetto di riforma, numerose sono le resistenze con cui dovrà probabilmente confrontarsi. Rifacendoci al model-

lo interpretativo sviluppato nel secondo capitolo di questo volume, in gioco non ci sono solo la fattibilità economico-istituzionale e quella amministrativa, ma anche la fattibilità politica del progetto. Nonostante la diversa impostazione legislativa, la posta in gioco rimane la capacità di creare, soprattutto nelle diverse realtà locali toccate dai progetti aggregativi, un insieme coalizzato di attori politici che si possa fare portatore del progetto di riforma e che possa garantirne il sostegno anche dopo l'eventuale messa in atto, nonché per porre le basi di una rinegoziazione dei rapporti (flussi e competenze) fra Comuni e Cantone.