

*Riflessi*

n.2 - 2013

È vietata ogni riproduzione non esplicitamente autorizzata,  
anche parziale ed effettuata con qualsiasi mezzo.  
Tutti i diritti sono riservati.

© Carolina Rossini per l'immagine di copertina.

Il volume esce con il contributo della Repubblica e Cantone Ticino.

© 2013 Edizioni Opera Nuova  
ISBN 978-88-96992-14-2

# Un cantone in mutamento

**Aggregazioni urbane  
ed equilibri regionali in Ticino**



Oscar Mazzoleni – Andrea Pilotti – Marco Marcacci



Edizioni Opera Nuova  
Lugano MMXIII



SOMMARIO

<b>Quale mutamento?</b>	<b>9</b>
<b>1. Policentrismo e squilibri regionali nella storia del canton Ticino</b>	<b>17</b>
La nascita del Cantone: un paese frammentato	18
Demografia, territorio e regionalizzazione	21
Il regionalismo istituzionalizzato: la questione del capoluogo	29
Dalla rappresentanza "regionalistica" al proporzionale	37
Politiche d'equilibrio regionale	40
Aggregazioni comunali e compensazioni finanziarie	46
Alla ricerca dell'equilibrio perduto	55
<b>2. Le aggregazioni urbane degli anni Duemila</b>	<b>61</b>
Tra frammentazione e governabilità	64
La fattibilità delle aggregazioni comunali	67
Le condizioni economiche e istituzionali cantonali	69
Le componenti amministrative	73
L'unità d'intenti tra governo e parlamento	77
Gli elementi di fattibilità a livello locale	80
Strategie e risorse degli attori politici locali	85
Il declino del policentrismo tradizionale	90

<b>3. La nuova Lugano</b>	<b>93</b>
Una polarizzazione territoriale crescente	94
La svolta istituzionale	97
Un'espansione istituzionale unica in Svizzera	102
Verso un policentrismo "esogeno"	108
Funzionalismo competitivo dei territori	110
Verso un nuovo governo del territorio	115
Lugano e il nuovo policentrismo	120
<b>4. Cittadini e competizione politica</b>	<b>123</b>
Quale dimensione per quale democrazia?	124
Quale vicinanza alla politica?	130
Elezioni, partiti e campagne elettorali	138
Lugano e l'assorbimento di tendenze cantonali	143
Gli effetti di cambiamenti "multiscalari"	147
Un cantone in miniatura?	151
<b>5. Le sfide del riequilibrio regionale</b>	<b>155</b>
Quale Comune?	157
I nuovi terreni di confronto: competenze e flussi finanziari	160
L'associazionismo intercomunale in crisi	166
Una visione "organica" delle aggregazioni	169
Una nuova vocazione dei Comuni	174
Vie alternative al rilancio aggregativo	178
Quali fattibilità per le aggregazioni del futuro?	181
<b>Quale policentrismo?</b>	<b>185</b>
<b>Bibliografia</b>	<b>193</b>

<b>Allegato 1</b>	
<i>Aggregazioni comunali nel Canton Ticino (1808-1976)</i>	204
<b>Allegato 2</b>	
<i>I dieci comuni più popolosi del Ticino (1808, 1860, 1910, 1970, 2012)</i>	207
<b>Allegato 3</b>	
<i>Aggregazioni comunali nel Canton Ticino (1995-2013)</i>	208

**TABELLE**

<b>Tabella 1</b>	
<i>Popolazione residente nelle prime 10 città svizzere e nelle principali città ticinesi (1990-2012)</i>	104
<b>Tabella 2</b>	
<i>Conoscenza personale di almeno un politico (in %)</i>	132
<b>Tabella 3</b>	
<i>Livello di interesse per la politica comunale (in %)</i>	133
<b>Tabella 4</b>	
<i>Impegno attivo in un partito o forza politica negli ultimi cinque anni (in %)</i>	135
<b>Tabella 5</b>	
<i>Coinvolgimento nella politica comunale dopo l'aggregazione (in %)</i>	137
<b>Tabella 6</b>	
<i>Tassi di partecipazione alle elezioni cantonali e alle elezioni di Lugano (legislativi), 1995-2013</i>	146
<b>Tabella 7</b>	
<i>Evoluzione del contributo di livellamento, per alcuni comuni (2000-2012), in migliaia di franchi</i>	164



## Quale mutamento?

OSCAR MAZZOLENI

Secondo il geografo Martin Schuler (2009: 130), il territorio ticinese ha vissuto nel secondo dopoguerra un processo di urbanizzazione fra i più profondi ed estesi della Svizzera. Dall'agricoltura di sussistenza si è passati in pochi decenni a un settore terziario fra i più importanti su scala cantonale (Toppi 1998: 657). A fronte di questi cambiamenti socio-economici e territoriali, l'immagine della politica e delle istituzioni è stata, parallelamente, contraddistinta dalla continuità. Tuttavia, oggi, passati gli anni Novanta e il primo decennio del nuovo secolo, tale continuità appare indebolita, vuoi per i cambiamenti in campo politico – con rapporti di forza elettorali assai più mutevoli (Mazzoleni, Pacella & Plata 2011) – vuoi per la messa in cantiere di una delle maggiori riforme istituzionali che ha conosciuto il Cantone Ticino dall'inizio del XIX secolo.

Dall'inizio degli anni Duemila, partecipando a un movimento che ha coinvolto una parte significativa dei cantoni svizzeri, il Ticino vive una profonda ridefinizione delle frontiere istituzionali interne. Mentre nell'Ottocento le città del Sottoceneri e del Soprace-neri si contendevano lo statuto di capitale cantonale, anche attraverso scontri aperti, oggi la situazione appare molto diversa. Negli anni Duemila, da una realtà

politica spesso dipinta dagli stessi protagonisti come “litigiosa” o “immobile”, e che peraltro nel passato aveva contribuito a ostacolare le riforme degli stessi enti locali, è scaturito un processo di unificazione comunale senza precedenti in Ticino; un processo che risulta, nel contempo, uno dei più marcati sul piano svizzero. In poco più di un decennio, dai primi anni Duemila al 2013, il numero di comuni ticinesi si è ridotto da 243 a 135 coinvolgendo in questo processo un numero di comuni secondo solo al Canton Friburgo (Horber-Papazian & Jacot-Descombes 2013: 38). Nel valutare l'importanza di questi cambiamenti si può insistere sulla quantità di comuni coinvolti, ma anche e soprattutto sul tipo di comuni direttamente o indirettamente interessati. Nei cantoni svizzeri, salvo eccezioni, alle unioni di comuni hanno partecipato soprattutto enti piccoli e/o periferici. Certo, la crescita d'importanza demografica, economica, politica dei centri urbani si è fatta sentire dappertutto, ma l'opzione favorita è stata piuttosto quella del rafforzamento delle collaborazioni intercomunali più o meno istituzionalizzate. Anche in Ticino il rilancio delle riforme dell'ente comunale ticinese, maturato fra la fine degli anni Novanta e i primi anni Duemila, traeva origine da preoccupazioni volte a rafforzare i comuni periferici dal punto di vista gestionale e democratico. Tuttavia, in analogia con quanto accaduto in altri paesi occidentali (per esempio Belgio, Olanda, Stati Uniti, Canada), le riforme aggregative ticinesi

hanno coinvolto fortemente anche i centri urbani. Lo hanno fatto con risultati differenziati portando all'istituzione di alcuni grandi comuni urbani.

Al Sud delle Alpi l'esito più visibile, oggi, dopo l'ondata di unioni comunali della prima decade degli anni Duemila, è l'aver creato nuove città: Mendrisio, ma soprattutto Lugano, comune coinvolto in più aggregazioni riuscite, che risulta di gran lunga il maggiore ente locale ticinese per taglia demografica, forza economica e peso fiscale. Al secondo posto in Svizzera per estensione territoriale fra i comuni urbani di pianura, superata solo da Zurigo, la città sul Ceresio è cresciuta, per effetto dell'allargamento dei confini istituzionali, come nessun'altra città dal punto di vista demografico. Già principale polo economico ticinese, che prima di altri centri ha vissuto le sfide dei processi di globalizzazione e di metropolizzazione (Rossi 2008), Lugano ha visto il suo ruolo politico nettamente accresciuto pur non essendo la capitale politica del Ticino. Anche in questo senso il caso ticinese rappresenta un *unicum* sul piano elvetico. Per contro, altri centri urbani ticinesi, in particolare situati nel Sopraceneri, come Locarno e Bellinzona, cioè la capitale politica del cantone, non hanno trovato il modo, almeno finora, di compiere queste riforme sollevando notevoli interrogativi sull'evoluzione degli equilibri regionali, che nel passato si ponevano nell'ottica di un policentrismo diffuso.

Questa nuova configurazione istituzionale richiede

un'analisi delle cause e delle conseguenze - anche indirette - di questi cambiamenti, finora ancora poco considerate. Il volume tenta di fornire un contributo in questa direzione. L'interrogativo che sorge è come sia potuto accadere un cambiamento del genere, che ha portato a un nuovo consolidamento istituzionale. La sfida è quella di capire come mai l'esigenza delle aggregazioni si sia imposta nelle istituzioni cantonali e in alcuni centri urbani; come si è potuto legittimare e creare enti comunali di dimensione mai vista nella storia del cantone e perché in alcuni casi l'unificazione è riuscita, mentre in altri non ha superato lo scoglio della consultazione popolare. Come vedremo, il nostro approccio è quello di mettere l'accento sulle dimensioni politiche sottolineando il ruolo degli attori politici. Partendo dall'esigenza di comprendere la specificità ticinese e rilevarne le conseguenze, si vuole dare spazio ai discorsi ufficiali, all'evoluzione delle politiche pubbliche, alla politica dei partiti e delle elezioni, sullo sfondo di fattori di ordine socio-economico e demografico. Nel porre l'accento sul ruolo chiave degli attori politici, s'intende mostrarne la valenza strategica, ma anche collocarne l'azione in un insieme di opportunità e di vincoli che non sempre conducono agli effetti previsti o auspicati, anche perché il consolidamento di nuove regole del gioco è un passaggio cruciale in cui interviene, per definizione, una pluralità di attori con interessi e aspirazioni diversi all'interno di un contesto composito (Nay 1997).

In generale, comprendere una riforma istituzionale, soprattutto se questa coinvolge più attori, è un'impresa che può risultare ardua. Poiché le riforme istituzionali, qualsiasi esse siano, possono suscitare nuove ed imprevedibili dinamiche, è essenziale seguire da vicino questi fenomeni. A posteriori, diventa importante interrogarsi sullo spazio d'incertezza, in particolare su quel fenomeno chiamato "eterogenesi dei fini", che riguarda le conseguenze involontarie derivanti da azioni intenzionali, che già attirava l'attenzione di filosofi come Vico e Machiavelli. La storia dell'umanità è costellata di questi fenomeni. Nel caso di una riforma istituzionale l'importanza di un fenomeno del genere può dipendere da più fattori: i margini di manovra che gli attori hanno nell'interpretare e nell'implementare la riforma stessa; l'intreccio con altre istituzioni e la compresenza di altre riforme istituzionali "minori" o "laterali", più o meno previste nella fase di concezione e di implementazione della riforma principale (ad esempio, le leggi elettorali); la trasformazione delle condizioni socio-economiche, demografiche, ecc. Nel nostro caso, l'indagine attorno allo spazio di incertezza guarda sia alle modalità con cui le riforme aggregative vengono messe in atto sia alle conseguenze delle stesse sul piano delle dinamiche interne ai nuovi comuni e delle relazioni che questi ultimi creano con il contesto circostante. Questo volume si propone di approfondire le esperienze di alcune singole realtà urbane chiedendosi,

dapprima, in quale misura l'obiettivo di rilancio della democrazia locale è stato raggiunto sul fronte della partecipazione e dell'interesse per la politica, del rapporto fra territorio e sfera pubblica e degli equilibri che scaturiscono dagli appuntamenti elettorali che interessano i poteri locali. In un secondo tempo si cercherà di capire come le aggregazioni abbiano contribuito a modificare gli equilibri fra i comuni direttamente coinvolti, gli altri comuni e le altre regioni del cantone. In che modo si può definire il rapporto fra i poli regionali del cantone oggi? Nell'interrogarsi sugli effetti diretti e indiretti dell'implementazione delle riforme aggregative ci si soffermerà anche sui dibattiti e le controversie che tali riforme hanno contribuito a suscitare, in particolare sulla perequazione finanziaria, senza dimenticare le mobilitazioni referendarie volte a ridare spinta alle aggregazioni del Sopraceneri e il tentativo più recente di impostare una strategia di pianificazione della struttura degli enti comunali ticinesi promossa dal governo cantonale.

Il volume si compone di cinque capitoli. Nel primo capitolo si cerca di capire com'è emersa e si è consolidata la politica volta a promuovere gli equilibri regionali in Ticino, che affonda le sue radici negli equilibri affermatasi con la stabilizzazione della capitale politica alla fine dell'Ottocento, con l'avvento del consociativismo e con lo sviluppo dell'intervento socio-economico dello Stato cantonale nel XX secolo. Nell'illustrare le modalità con cui si è espressa,

nelle diverse fasi storiche, la questione del policentrismo come attenzione allo sviluppo delle diverse realtà regionali, si forniscono alcuni esempi di politiche pubbliche e si cercheranno di mostrare le difficoltà incontrate dai tentativi di riforma degli enti locali. Nel secondo capitolo ci si sofferma sulle ragioni che sono all'origine della svolta degli anni Duemila. Come si spiega il forte consenso acquisito dalla nuova politica aggregativa? Inoltre, ci si chiede quali sono le diverse condizioni di fattibilità (socio-economiche, amministrative, finanziarie, politiche ecc.) che spiegano la riuscita o meno delle aggregazioni degli enti locali. Si tenterà, in particolare, di mostrare l'importanza di una visione condivisa da parte degli attori politici locali per capire l'esito del processo aggregativo, soffermandosi sulle esperienze di Lugano, Mendrisio, Bellinzona e Locarno. Il terzo capitolo torna sul caso di Lugano cercando di spiegare come il suo nuovo assetto istituzionale rifletta un crescente divario economico e demografico fra le diverse regioni del cantone Ticino e come questo processo sia il risultato di un insieme di discorsi che interpretano il nuovo ruolo della città negli inediti scenari prodotti dalle trasformazioni globali, dalle accresciute interdipendenze e dalle logiche competitive che travalicano i confini cantonali e nazionali. Nel quarto capitolo ci si concentra sulle conseguenze politiche interne delle aggregazioni tentando di capire quale incidenza ha l'aumento della taglia dei comuni sul coinvolgimento

politico dei cittadini e quali effetti possa avere sugli equilibri politici ed elettorali considerando in particolare le ultime elezioni comunali dell'aprile 2013. Il quinto capitolo si focalizza sull'ampio ventaglio delle conseguenze sul fronte del governo del territorio, regionale e cantonale, fra assetti istituzionali e politiche pubbliche, mettendo in particolare l'accento sulla fase di incertezza di questi ultimi anni: dalle questioni aperte nell'associazionismo intercomunale al discusso tema della perequazione finanziaria e, più in generale, alla faticosa ridefinizione dei rapporti fra i comuni e fra i comuni e il Cantone; ma anche dando conto dei tentativi di rilancio del tema degli equilibri regionali attraverso iniziative popolari e proposte governative volte a riproporre, in forma diversa, una politica delle aggregazioni comunali.

## 1. Policentrismo e squilibri regionali nella storia del canton Ticino

MARCO MARCACCI

Il Canton Ticino ha conosciuto negli ultimi decenni un forte processo di aggregazione degli enti comunali che ha coinvolto, da un lato, le vallate periferiche in affanno demografico e finanziario e, dall'altro, le zone urbane di Mendrisio e Lugano. Il risultato più evidente di questo processo aggregativo è stata l'affermazione di Lugano come polo dominante e trainante del cantone. Questa situazione costituisce una novità importante e rappresenta una rottura netta rispetto a una situazione di sostanziale policentrismo regionale che il cantone aveva conosciuto per quasi due secoli.

Scopo di questo capitolo è di illustrare l'origine e la natura della politica di equilibrio regionale, i mezzi attraverso i quali è stata messa in atto, nonché le trasformazioni socio-economiche che hanno favorito gli squilibri interni o reso ineluttabili i mutamenti recenti. Dapprima sarà tracciato il quadro dell'organizzazione spaziale, demografica ed economica del cantone nelle diverse fasi storiche. In seguito, saranno esaminate le modalità con le quali si è posta ed è stata affrontata, nei vari contesti storici, la questione del policentrismo e dell'equilibrio regionale, ritracciando il quadro istituzionale, fornendo alcuni esempi di politiche pubbliche e ripercorrendo la storia delle aggregazioni comunali.

## 1.1 La nascita del Cantone: un paese frammentato

Le terre e le comunità che sono state riunite, prima nelle due prefetture elvetiche di Lugano e Bellinzona, poi nel 1803 nel Cantone Ticino, non avevano mai conosciuto una vera unità politica. Nei tre secoli precedenti avevano costituito i Baliaggi italiani, termine generico con il quale si designavano otto diversi possedimenti sottoposti alla sovranità dei Cantoni confederati. Ma nemmeno questa comune sudditanza aveva assunto aspetti unitari. La Leventina era, infatti, territorio urano. Le valli di Blenio e Riviera nonché Bellinzona e il suo contado erano governate dai tre cantoni forestali di Uri, Svitto e Untervaldo. Locarno, Vallemaggia, Lugano e Mendrisio erano invece baliaggi comuni di 12 cantoni che si alternavano con scadenza biennale nell'inviare un balivo in ognuno dei quattro baliaggi.

I singoli baliaggi conducevano un'esistenza propria e avevano scarse affinità. Il Cantone nasceva quindi come un insieme di micro regioni con pochi legami tra di loro e i cui poli di riferimento in ambito economico e culturale erano Como e Milano. L'estrema frammentazione del futuro Canton Ticino era accompagnata da un forte particolarismo, fondato su un'estesa facoltà di autogestione "infrastatale" delle comunità locali. Il potere dei Cantoni sovrani si limitava per l'essenziale all'amministrazione della giustizia. La conseguenza di tale situazione era un immobilismo

totale e l'assenza di qualsiasi spirito pubblico o sentimento di appartenenza che andasse oltre l'orizzonte del villaggio, del borgo o della vallata e, in rari casi, del baliaggio. Oltre a una sostanziale estraneità tra loro – un aspetto che sarà al centro delle preoccupazioni dei primi governanti del Cantone – queste comunità erano ancora frammentate al loro interno e avevano sviluppato numerose forme di rivalità e opposizioni che si paleseranno al momento di formare un unico cantone. Vi era una certa rivalità tra le borgate principali, come Locarno, Bellinzona e Lugano per essere sede delle nuove autorità politiche, come pure opposizione e divergenza d'interessi tra città e campagne, tra vallate alpine e zone collinari, e rivalità campanilistiche tra villaggi contigui, di solito per questioni inerenti il possesso e lo sfruttamento di beni collettivi. La lingua italiana non era un fattore d'identità politica. L'elemento comune più forte, forse l'unico, era il sentimento religioso e il ruolo della chiesa cattolica e del clero nella società. Ma nemmeno sotto questo aspetto gli otto baliaggi erano uniformi, essendo divisi tra pievi di rito romano, dipendenti dalla diocesi di Como, e pievi di rito ambrosiano, appartenenti all'arcidiocesi di Milano. Della difficoltà di riunire gli ex baliaggi in un solo corpo politico erano ben coscienti i più lucidi uomini politici del nuovo cantone. Vincenzo Dalberti, certamente il più noto e il più perspicace tra i governanti della Mediazione, ha affrontato spesso il tema nella sua corrispondenza privata e nei discorsi

“programmatici” pronunciati in occasione dell’apertura delle sessioni parlamentari. Nel 1805 si rivolse in questi termini al Gran Consiglio ticinese:

“Composta la nostra patria da popoli, che per lo passato erano diversi quasi tanto di genio, come di clima; da popoli che nell’ordine sociale occupavano progressivamente li gradi intermedi tra la schiavitù e la sovranità, chi potrebbe meravigliarsi se da tutti non fossero state con compiacenza accolte le nuove istituzioni? Noi dobbiamo formare un Corpo di questi membri disgiunti, noi dobbiamo creare uno spirito pubblico, noi dobbiamo dirigere le inclinazioni divergenti de’ nostri popoli al centro del comune interesse e far servire perfino i loro pregiudizi al bene della Patria” (Marcacci 2005: 26-27).

Per quanto concerne la cultura politica, si creò abbastanza presto un patriottismo ticinese fondato sull’autonomia federalistica elvetica e su una generica italianità. Per quanto riguarda le strutture demografiche, l’organizzazione territoriale e le attività economiche, l’evoluzione mise in luce difficoltà, discrepanze e disomogeneità.

Dal punto di vista economico, le terre ticinesi definivano un paese essenzialmente rurale e con differenze interne che alimenteranno in seguito tensioni e rivalità regionali. Nelle valli del Sopraceneri, in ragione della configurazione del territorio, prevaleva l’alleva-

mento del bestiame e la piccola proprietà contadina molto frazionata; sulla gestione delle risorse pesavano i vincoli collettivi di sfruttamento dei beni comuni, prati, pascoli e boschi. Tutto ciò rendeva estremamente difficili le riforme agrarie e l'avvento di un'agricoltura moderna e redditizia. I fondovalle pianeggianti erano spesso zone paludose o alluvionali. Nel Sottoceneri, e soprattutto nel Mendrisiotto, vi erano estese proprietà fondiarie, gestite da mezzadri e oggetto di investimenti di tipo capitalistico da parte di un nuovo ceto borghese. Le attività manifatturiere, legate all'industria tessile e del tabacco erano pure concentrate nel Luganese e nel Mendrisiotto. Lugano era anche l'unica località che poteva essere considerata una città, per il tipo di popolazione, il genere di attività e istituzioni che ospitava.

## **1.2 Demografia, territorio e regionalizzazione**

Secondo il primo censimento cantonale del 1808, soltanto dieci degli oltre 260 comuni contavano più di 1.000 abitanti. Il comune più popoloso era Lugano; gli altri borghi considerati "centri" – Mendrisio, Bellinzona e Locarno – erano meno popolati di Quinto, Airolo e Brissago e superavano di poco Stabio, Malvaglia e la Valle Morobbia che formava un unico comune (vedi tabella Allegato 2). Alla frammentazione territoriale del nuovo cantone corrispondeva quindi un insediamento molto decentrato con, tuttavia, no-

tevoli differenze nella densità di popolamento.

La regione più densamente popolata era il Mendrisiotto con 118 abitanti per chilometro quadrato, seguita dal distretto di Lugano con 94 ab./km<sup>2</sup>. Notevole la differenza con i distretti sopracenerini: 39 ab./km<sup>2</sup> per Locarno, 38 ab./km<sup>2</sup> per Bellinzona, 31 per Blenio, 22 per la Leventina e la Riviera, 18 per la Vallemaggia (Schluchter 1988: 62)<sup>1</sup>. Già allora il Sottoceneri, che occupa soltanto il 15,4% della superficie cantonale, concentrava il 43,8% della popolazione totale. Il tipo di emigrazione contribuì ad accentuare lo squilibrio: l'emigrazione periodica delle maestranze edili, che toccava soprattutto il Sottoceneri, non stravolse l'assetto demografico, contrariamente all'emigrazione definitiva, a partire da metà Ottocento, che dissanguò alcune vallate del Sopraceneri.

In particolare, il Cantone non possedeva un'"armatura urbana": mancava una rete urbana ben definita e gerarchizzata e l'area d'influenza dei centri regionali era molto limitata. Esisteva invece una rete abbastanza fitta e ben distribuita sul territorio di piccoli centri-mercato che trovava la sua ragion d'essere proprio nel popolamento omogeneo e nella scarsa penetrazione regionale, dentro un quadro di sostanziale isolamento e di scarso dinamismo (Bottinelli 1977, 1980). La costruzione di una rete di strade carrozzabili, iniziata nel 1804, aveva sì incrementato i transiti

---

1 Il calcolo della densità è stato fatto sottraendo il territorio improduttivo.

lungo l'asse del S. Gottardo, garantendo attraverso il provento di dazi, pedaggi e dogane il finanziamento della spesa pubblica cantonale. Le strade avevano inoltre migliorato l'accessibilità alle diverse vallate cantonali. Di notevole importanza fu la costruzione del ponte-diga tra Melide e Bissone, inaugurato nel 1847, che assicurava la continuità stradale nel bacino "chiuso" del Ceresio. Ciononostante, l'infrastruttura stradale non ebbe un grande effetto trainante e strutturante dal punto di vista economico, demografico e urbano. In questa fase storica che caratterizzò il Ticino fino all'avvento della ferrovia, il cantone appariva come un conglomerato di micro regioni poco collegate tra loro e prive di un polo o di un asse in grado di conferire organicità al paese (Bottinelli 1980: 537). Le cose cambiarono radicalmente con l'avvento della ferrovia e della trasversale alpina del San Gottardo. La rete principale ricalcava quella stradale con la dorsale Airolo-Chiasso attraverso il Monte Ceneri e il ponte-diga di Melide. La ferrovia trasformò profondamente l'assetto economico, spaziale e demografico del Ticino, conferendogli una fisionomia che avrebbe caratterizzato il cantone sostanzialmente fino al boom del secondo dopoguerra. Si creò così un Ticino moderno e dinamico lungo l'asse ferroviario del Gottardo, da Airolo a Chiasso, compresa la diramazione verso Locarno. Un Ticino economico che sfruttava essenzialmente due risorse: il paesaggio intorno ai laghi a scopo climatico e turistico, e il granito quale

prodotto d'esportazione per l'edilizia.

Le zone dei laghi svilupparono l'industria turistico-alberghiera, che era allora un fatto essenzialmente urbano, mentre le cave di granito erano concentrate in Riviera e nella Bassa Leventina e poterono prosperare fintanto che la domanda di pietra naturale rimase forte sul mercato della costruzione d'oltralpe. La ferrovia stessa, per il personale impiegato, comprese le officine di manutenzione e riparazione, diede impulso a località quali Bellinzona, Biasca e Chiasso; quest'ultima località si affermò perché le attività ferroviarie, doganali e logistiche della sua stazione internazionale erano tutte concentrate in territorio ticinese. Il "Ticino ferroviario" non riuscì però a sostituire totalmente la struttura regionale precedente, ma si sovrappose ad essa, creando una situazione dualistica, ben evidenziata dall'evoluzione demografica e dai flussi migratori. La popolazione allogena (immigrati italiani e confederati), non legata a un luogo specifico come quella indigena, si rivela più mobile, in funzione delle esigenze dell'economia e tende a stabilirsi laddove si creano nuovi insediamenti e nuove possibilità occupazionali. Non stupisce quindi che sul piano demografico l'immigrazione abbia avuto un ruolo essenziale nella costruzione della rete urbana ticinese che si è mantenuta fino a oggi (Bottinelli 1977: 37). Mentre i comuni del fondovalle gravitanti intorno all'asse ferroviario conobbero un forte incremento demografico, dovuto soprattutto all'immigrazione, le regioni più discoste del Sopraceneri subirono un forte

calo di popolazione. Tra il 1870 e il 1910, la Vallemaggia registrò un calo demografico del 28,8%, Blenio del 18,4% e la Leventina, percorsa dalla ferrovia, soltanto del 2,9%. Anche talune zone sottocenerine (Alto Malcantone, Capriasca, Valle di Muggio) registrarono una stagnazione demografica. L'aumento demografico fu invece notevole nei distretti di "pianura": la popolazione della Riviera crebbe del 46,1%, quella del Bellinzonese del 62,9% e quella del Mendrisiotto del 54,2%. Il distretto di Lugano, a causa delle sue valli, registrò un aumento più contenuto (39%), ma il notevole aumento degli attivi nel turismo, i cui addetti triplicarono tra il 1888 e il 1910, e nel terziario in generale, consentirono al Sottoceneri e alla regione urbana di Lugano di emergere quale principale polo cantonale.

In particolare, il Sottoceneri assorbì quasi tutto il saldo migratorio del cantone. Il Ticino ferroviario attirava sia le nuove attività economiche sia la popolazione immigrata, stabilendo una gerarchia urbana a favore di Lugano (Bottinelli 1977: 48). Tuttavia il vantaggio di Lugano non era decisivo e non consentiva ancora alla città di sovrastare in modo incontrastato gli altri poli regionali (Rossi 2008: 52). Già allora Lugano si sviluppò grazie al terziario, mentre l'industria, che abbisognava tra l'altro di energia idroelettrica, tendeva a localizzarsi nel Sopraceneri, in località periferiche (Bodio, Giubiasco, Tenero) non in grado di formare una massa critica con funzione di polo urbano.

Nel processo di modernizzazione economica e demo-

grafica a cavallo tra Otto e Novecento avvenne una sovrapposizione tra la nuova società formata da popolazione eterogenea per origine e la vecchia società tradizionale, in via di disgregazione, con una popolazione autoctona omogenea. Si creò in tal modo una situazione dualistica, sul piano economico e sociale e persino spaziale (Bottinelli 1977: 39). La trama del Ticino ferroviario si mantenne durante tutta la prima metà del Novecento, caratterizzata dal rallentamento della crescita demografica e da una fase ciclica di recessione e stagnazione economica (Rossi 2010: 23-25). L'evoluzione economica e demografica del secondo dopoguerra, specialmente dopo il 1960, è stata caratterizzata dall'affermarsi di una nuova trama "stradale" che vede la creazione di una zona forte del Sottoceneri, attorno a Lugano, con prolungamenti verso il Bellinzonese, il Piano di Magadino e la sponda destra del lago Maggiore. Il "nuovo" Ticino è caratterizzato dall'emergere di quattro agglomerati<sup>2</sup>: Lugano, Locarno, Bellinzona e Chiasso, e da una forte terziarizzazione. I comprensori che conoscono la più

---

2 La nozione di agglomerato è stata definita dall'Ufficio federale di statistica in base ai seguenti criteri: il nucleo dell'agglomerato deve essere una città (comune di almeno 10.000 abitanti); nei comuni dell'agglomerato la popolazione attiva agricola e i loro famigliari non devono superare il 20% della popolazione residente; il movimento pendolare all'interno dell'agglomerato deve coinvolgere almeno un terzo della popolazione attiva di ogni comune considerato; una certa continuità deve esistere tra l'abitato del nucleo e quelli dei comuni suburbani. Questi criteri sono stati applicati in modo blando, tenendo conto di condizioni locali: così, per esempio, Chiasso è stato considerato un agglomerato, benché il nucleo stesso non raggiungesse nel 1970 i 10.000 abitanti (Venturelli 1981: 24).

forte crescita demografica tra il 1970 e il 1980 sono il Piano di Magadino, il Basso Malcantone, la Capriasca, la zona del Vedeggio e le Terre di Pedemonte.

Prende così forma un nuovo fenomeno, quello della suburbanizzazione che tende a estendersi oltre i limiti degli agglomerati urbani: “nelle città si concentrano le nuove attività legate ai servizi e la periferia si trasforma sempre più in zona residenziale che riversa quotidianamente nel centro un numero sempre più elevato di lavoratori pendolari” (Venturelli 1981: 17). Il fenomeno che rende possibile il pendolarismo è senza dubbio l’aumento della motorizzazione privata. In particolare, la realizzazione dell’autostrada Lugano-Milano ha avuto un ruolo importante come “fattore permissivo determinante” (Ratti 1985: 150) per lo sviluppo di attività economiche nei pressi degli svincoli di Lugano (Pian Scairolo e Piano di Bioggio). Si trattava all’inizio non di nuove aziende bensì di aziende che si spostavano, in particolare dai centri urbani verso la periferia (industrie, depositi, commercio all’ingrosso); in compenso il centro attirava le attività terziarie e nel caso di Lugano soprattutto quelle bancarie e finanziarie.

Il collegamento autostradale verso Nord, con il traforo del San Gottardo, è giunto troppo tardi, sia per il turismo sia per le aspettative d’insediamento industriale lungo l’asse di transito nelle vallate sopracenerine. La rapidità del collegamento stradale ha facilitato al turista nordico l’accesso all’Italia a scapito del

Ticino, mentre il processo di riconversione industriale su scala mondiale ha mutato i fattori di localizzazione delle attività produttive: le vie di comunicazione non sono più un criterio determinante (Ratti 1985: 149-151). Il miglioramento delle vie di comunicazione ha avuto come effetto non il sostegno alle economie periferiche e l'attenuazione degli squilibri regionali, bensì il contrario: la "captazione" di bacini periferici più estesi da parte dei poli urbani (Ratti 1985: 160). Come accennato, in Ticino, anche questo ulteriore processo di regionalizzazione ha favorito il polo urbano luganese. In questa fase, Lugano ha goduto di vantaggi localizzativi creati dalla legislazione federale: il segreto bancario svizzero ha giovato alla piazza finanziaria e l'esclusione dei lavoratori frontalieri dal contingentamento della manodopera estera ha creato una situazione competitiva dovuta al minor costo del lavoro (Rossi 2008: 56).

Riassumendo, possiamo quindi distinguere tre fasi storiche dal punto di vista della regionalizzazione del Ticino. La prima, quella del Ticino tradizionale o "pre-ferroviario" (fino al 1880), costituita da un popolamento sparso e da piccole celle regionali poco gerarchizzate e strutturate. La seconda, quella del Ticino ferroviario, caratterizzata da un asse Nord-Sud che si sovrappone alla trama precedente, creando alcuni poli urbani o semi-urbani (Biasca, Bellinzona, Locarno, Lugano e Chiasso); questa organizzazione spaziale è ben visibile intorno al 1910 e si mantiene fino intorno al

1960. La terza fase, quella del Ticino moderno del secondo dopoguerra, si caratterizza dall'affermarsi degli agglomerati urbani e dallo sviluppo di alcune zone a esse funzionalmente connesse. In ognuna di queste fasi Lugano ha rafforzato il proprio ruolo di polo cantonale, ponendo le premesse per quella preponderanza che si è affermata negli ultimi decenni anche grazie al processo di aggregazione comunale.

### **1.3 Il regionalismo istituzionalizzato: la questione del capoluogo**

Come abbiamo visto, durante gran parte dell'Ottocento, policentrismo ed equilibrio regionale erano un dato strutturale, di natura demografica, territoriale ed economica, in un cantone privo di un centro in grado di prevalere nettamente. Non stupisce quindi che in un tale contesto la rappresentanza politica fosse regionale, anzi "micro-regionalistica" (38 circoscrizioni), che le politiche pubbliche fossero orientate a mantenere – e se del caso a compensare – tale equilibrio territoriale. Il solo modo per ottenere qualche vantaggio decisivo consisteva nell'essere sede di qualche istituzione cantonale "esclusiva". L'unica istituzione di questo genere rimase, per gran parte del XIX secolo, il capoluogo cantonale, spesso oggetto di rivalità tra Lugano e Bellinzona, e più generalmente tra Sopraceneri e Sottoceneri.

La rivalità iniziò non appena le autorità della Re-

pubblica elvetica progettarono di riunire in un solo Cantone chiamato Ticino le prefetture di Lugano e Bellinzona, istituite nel 1798 dopo la caduta della vecchia Confederazione<sup>3</sup>. Per il capoluogo si pensò dapprima a Locarno, poi la scelta cadde su Bellinzona, in virtù della regola, mutuata dalla Francia rivoluzionaria, in base alla quale il capoluogo doveva essere il più possibile centrale rispetto al comprensorio e doveva, in principio, poter essere raggiunto a cavallo in un giorno da un punto qualsiasi della circoscrizione. La designazione di Bellinzona suscitò l'immediata protesta di Lugano che rivendicava il diritto alla funzione di capoluogo, in ragione della sua popolazione, del suo ruolo nel garantire l'appartenenza elvetica dei baliaggi meridionali e del rango di città che riteneva di meritare.

Non stupisce quindi che la scelta di Bellinzona quale capoluogo, contenuta nel testo della Costituzione cantonale del 19 febbraio 1803 (art. 2), sia stata osteggiata da Lugano. I Luganesi tentarono invano di ottenere la modifica di quella disposizione costituzionale. Protestarono i commercianti, invitando le autorità cittadine a difendere gli interessi di Lugano; il Municipio cittadino tentò invano di farsi ascoltare

---

3 Nell'ordinamento unitario e centralistico della Repubblica Elvetica i Cantoni erano semplici suddivisioni amministrative totalmente prive di autonomia politica. Il Cantone di Lugano raggruppava i quattro ex baliaggi comuni dei 12 Cantoni, ossia Mendrisio, Lugano, Locarno e Vallemaggia; il Cantone di Bellinzona comprendeva il resto del Sopraceneri, ossia gli ex baliaggi di Bellinzona, Riviera, Blenio e Leventina.

da Bonaparte inviando una delegazione presso la Repubblica Italiana.

Approfittando di una momentanea difficoltà a reperire una sala idonea per le riunioni del parlamento cantonale, una maggioranza del Gran Consiglio decise nella seduta del 20 giugno 1803 di trasferire il capoluogo a Lugano “la [località] più popolata, commercievole, abbondante in ogni genere di vittovaglie, a buonissimo prezzo, fornita di comodi e spaziosi locali, e che gode di un’aria più salubre” (Ceschi 1974: 103). Stavolta le proteste partirono da Bellinzona. La disputa continuò attraverso libelli e affissi pubblici. A Bellinzona si rimproverava l’aria insalubre, la mancanza di alloggi decenti, la scarsa sicurezza per le persone e la difficoltà a reperire locali idonei per l’amministrazione e per le sessioni del Gran Consiglio; contro Lugano si faceva valere la scarsa affidabilità di una città dedita agli intrighi e ai tradimenti e troppo vicina alla frontiera (Ceschi 1974: 102-103).

Sia il Mediatore sia le autorità federali misero fine alla controversia escludendo qualsiasi modifica riguardante il capoluogo. La maggioranza governativa, pur senza rimettere in discussione la designazione del capoluogo, decise di trasferirsi a Lugano durante alcune settimane nell’autunno 1804 in concomitanza con l’annuale fiera che vi si teneva; operazione ripetuta nell’autunno del 1805. Il rinnovo parziale del collegio governativo nel 1806 diede la maggioranza ai sopracenerini e non si parlò più di lasciare

Bellinzona. La caduta del regime della Mediazione riportò in primo piano le spinte centrifughe. Molti Leventinesi avrebbero preferito aggregarsi a Uri; anche un'assemblea bellinzonese si pronunciò per un'eventuale aggregazione a un cantone confederato piuttosto che dover dipendere da Lugano. Nel corso del tribolato anno 1814, allorché si trattava di adottare una nuova Costituzione cantonale, sia Lugano che Bellinzona si diedero da fare presso i comuni delle rispettive regioni per ottenere pubbliche dichiarazioni a loro favorevoli per l'ubicazione del capoluogo. In generale si era pronti ad appoggiare il maggior offerente in materia di strade, ponti, impieghi e incarichi pubblici (Ceschi 1974: 106-107). S'impose così la soluzione del capoluogo itinerante tra Bellinzona, Locarno e Lugano. Si scelse un turno sessennale e, a sorte, fu determinato l'ordine di rotazione che risultò essere il seguente: Bellinzona, Locarno, Lugano. Nelle successive riforme costituzionali, a cominciare da quella più importante del 1830, si evitò accuratamente di sollevare la questione del capoluogo, consci delle difficoltà e dei problemi che sarebbero sorti. La questione fu rilanciata intorno al 1870, nell'ambito di un progetto di riforma amministrativa destinato a razionalizzare e ridurre la spesa statale: oltre al capoluogo stabile si voleva la riduzione dei distretti o almeno quella dei tribunali di prima istanza, la sede fissa del tribunale supremo e la rappresentanza al Gran Consiglio proporzionale alla

popolazione, anziché fissa per circolo. Il principio di tali riforme, tranne l'ultima, fu accettato in votazione popolare il 6 febbraio 1870 (Chiesi 1978: 7-21).

Oltre alla capitale itinerante, l'apparato giudiziario decentralizzato e complesso – 38 giudicature di pace, 10 tribunali di prima istanza e un tribunale supremo per una popolazione di circa 120.000 abitanti – era un altro aspetto dell'equilibrio regionalistico ereditato dal passato e difficile da modificare. L'attuazione di tali riforme rinfocolò le rivalità regionalistiche d'inizio Ottocento e mise in luce la pratica delle "compensazioni" regionali con le quali si tentava di ottenere appoggi e raggiungere un consenso. Il progetto di una commissione parlamentare, reso noto a fine maggio 1870, assegnava il capoluogo a Lugano e riuniva i distretti di Bellinzona, Riviera, Blenio e Leventina in uno solo con capoluogo (ossia sede del tribunale di prima istanza) Biasca. Il progetto provocò una mezza rivolta a Bellinzona, città che avrebbe perso anche il rango di capoluogo distrettuale a favore di Biasca.

Lugano tentava di ottenere appoggi nel Sopraceneri, promettendo la sede stabile del tribunale supremo a Locarno, la ricostruzione del ponte sulla Maggia tra Solduno e Ascona e la realizzazione della strada carrozzabile del Lucomagno ai Bleniesi. Anche il capoluogo del distretto offerto a Biasca rientrava in questa strategia di compensazioni, messa in atto da un duo di politici luganesi che tutto il resto divideva: il radicale Carlo Battaglini e il conservatore Massi-

miliano Magatti, definiti ironicamente “il diavolo e l’acqua santa” (Bianchi 1973: 33).

Come ha fatto notare sarcasticamente lo storico Roberto Bianchi “Sembrò che, improvvisamente, il Ticino si fosse trasformato nell’Italia medievale: ogni città, ogni borgata curava i propri affari come se si trattasse di una città-stato. Si tessevano alleanze, si contrattavano reciproci vantaggi, si conteggiavano i voti. In certi comuni si costituivano partiti filo-bellinzonesi e luganofobi e viceversa” (Bianchi, 1973: 33). Gli argomenti non erano cambiati molto dal 1803. Bellinzona insisteva sulla sua posizione centrale rispetto alle diverse località del cantone, sulla sua maggiore affidabilità politica e patriottica e sul fatto che Lugano fosse troppo vicina alla frontiera e troppo “esposta” verso l’Italia. Inoltre, rivendicava una specie di diritto di primogenitura, essendo stata scelta come capoluogo alla creazione del Cantone. Lugano ribadiva di essere la principale città del cantone per abitanti, importanza economica e irradiazione culturale: di essere, insomma, la capitale morale del Ticino. Come scrisse il foglio luganese *La Tribuna*: “La scelta di Bellinzona, non ha disgraziatamente oramai altra significazione che la divisione del Cantone. Ecco una sventura che si potrebbe evitare scegliendo a capitale definitiva, come lo è e lo fu sempre moralmente, Lugano”<sup>4</sup>. La centrali-

---

4 *La Tribuna*, 5 luglio 1870.

tà geografica era un criterio molto relativo: Lugano era una città e Bellinzona poco più di un villaggio; si faceva altresì notare che in un raggio di 25 km da Lugano abitava quasi il doppio di popolazione rispetto a Bellinzona. Lugano e il Sottoceneri ritenevano inoltre di contribuire in misura superiore del Sopraceneri alle entrate e alle spese del Cantone. Da un lato, i catasti aggiornati del Sottoceneri permettevano di tassare per un valore più elevato le proprietà soggette a imposizione. Dall'altro, si rimproverava al Sopraceneri di generare costi elevati per tutto il Cantone a causa della loro arretratezza economica e sociale. A questo proposito, si citavano i disboscamenti sconsiderati, uniti a metodi antiquati per il trasporto del legname (la fluitazione), responsabili di disastrose e dispendiose alluvioni.

Il Gran Consiglio, dove il Sopraceneri era maggioritario in ragione della rappresentanza per circoli, modificò il progetto commissionale assegnando il capoluogo stabile a Bellinzona e la sede del tribunale supremo a Locarno e a Lugano il liceo, che già esisteva, e la scuola magistrale che si voleva creare. La decisione, presa durante la seduta del 7 luglio 1870, provocò movimenti di secessione del Sottoceneri, deciso a chiedere la creazione di due semi-cantoni. I deputati dei distretti di Lugano e Mendrisio abbandonarono il Gran Consiglio con l'intento di bloccarne il funzionamento. L'unità del cantone fu salvata dalla decisa opposizione della Confederazione alla

creazione di due semi-cantoni. A Berna si temeva che un semi-cantone attorno a Lugano fosse un rischio per la sicurezza della Confederazione, perché troppo esposto alle mire irredentiste del Regno d'Italia.

Gli animi si calmarono e furono accantonati tanto il progetto di riforma costituzionale, quanto quello di separazione. La questione del capoluogo si risolse senza grandi agitazioni nel 1878: il 10 marzo la maggioranza dei cittadini e dei circoli accettò in votazione popolare la nuova formulazione dell'articolo 2 della Costituzione: "Il Gran Consiglio e il Consiglio di Stato risiedono stabilmente nella città di Bellinzona". La riforma divenne effettiva nel 1881 allo scadere del turno sessennale di Locarno. Come si può constatare, il testo costituzionale evita abilmente i termini capoluogo o capitale. Maggioritari in Gran Consiglio dal 1875, i conservatori avevano fatto adottare alcune riforme costituzionali, quali il voto segreto per comune, il diritto d'iniziativa e di referendum e riuscirono a riunire una maggioranza intorno al principio del capoluogo stabile con la designazione di Bellinzona. Una coincidenza non casuale con la fissazione del capoluogo stabile fu il completamento della linea ferroviaria del Gottardo con la costruzione della galleria del Ceneri (1876-1879); a lungo si era invece ipotizzato il collegamento alla rete italiana attraverso il lago Maggiore, tagliando fuori Lugano e il Sottoceneri.

## 1.4 Dalla rappresentanza “regionalistica” al proporzionale

L'ambulanza del capoluogo non era tuttavia la sola disposizione istituzionale destinata a garantire un certo equilibrio regionale. Ve ne erano altre due che meritano di essere segnalate. Prima di tutto la rappresentanza politica per circolo, non proporzionale alla popolazione, che preservava le regioni periferiche e le valli da una possibile maggioranza dei distretti più popolosi. Ad essa si aggiungeva il diritto di voto esercitato nelle assemblee di circolo anche per le riforme costituzionali, per le quali era richiesta la maggioranza dei votanti e dei circoli<sup>5</sup>. L'altra disposizione era quella dell'articolo 38 della Costituzione del 1814, ripresa in quella del 1830, secondo la quale “tutte le parti del Cantone, per quanto sarà compatibile con il bene pubblico, verranno contemplate nella distribuzione delle cariche proporzionalmente alla rispettiva popolazione”. Articolo vago e di difficile applicazione, che si tentò invano di precisare, estendendolo agli impieghi pubblici, con la mancata riforma costituzionale del 1870 di cui si è detto.

Se questa disposizione sulla distribuzione delle cariche – che rimase in vigore fino alla revisione totale

---

5 La Costituzione del 1803 non conteneva nessuna clausola di revisione, quella del 1814 affidava la revisione al Gran Consiglio con ratifica della maggioranza dei distretti. L'art. 46 della Costituzione del 23 giugno 1830 prevedeva «la ratifica del popolo colla maggioranza assoluta dei Circoli».

della costituzione del 1997 – non ebbe quasi nessuna conseguenza pratica di rilievo (Lepori 1988: 297-299), ben diverso fu il peso della rappresentanza per circoli, abolita con le riforme sul voto introdotte dai conservatori tra il 1876 e il 1880. Fino ad allora, in un regime di democrazia rappresentativa, ognuno dei 38 circoli formava un circondario elettorale per la designazione dei membri del Gran Consiglio. Per evitare una rappresentanza politica circoscritta agli interessi locali, la Costituzione della Mediazione disponeva l'elezione di un deputato diretto per ogni circolo e la designazione di cinque potenziali eletti scelti tra gli eleggibili fuori dal circondario. La Costituzione del 1814 mantenne il deputato diretto di ogni circolo, scelto tra gli eleggibili del circolo stesso; per il resto introdusse un sistema arzigogolato che consegnava l'elezione degli altri 38 membri del parlamento al Gran Consiglio stesso. Con la riforma costituzionale del 1830, la rappresentanza politica diventò esclusivamente locale: ognuno dei 38 circoli eleggeva direttamente tre deputati tra i cittadini attivi del circolo stesso. Questa norma ha avuto una triplice conseguenza: un rafforzamento del localismo, una preponderanza delle Valli, sovrarappresentate rispetto alla loro forza demografica ed economica, e una maggioranza sopracenerina (21 circoli dei 6 distretti del Sopraceneri, contro i 17 circoli dei distretti di Lugano e Mendrisio).

I tentativi di modificare questa situazione, introdu-

cendo una rappresentanza proporzionale alla popolazione, furono a lungo vani, poiché i circoli che sarebbero stati svantaggiati dal tale cambiamento erano in maggioranza e per le riforme costituzionali era richiesta la maggioranza dei circoli. Quando la riforma andò in porto, nel 1876, i conservatori giunti al potere decisero di ridefinire le circoscrizioni elettorali, allo scopo di "ritagliarsi" il maggior numero possibile di circondari nei quali fossero in maggioranza. Tali esperimenti d'ingegneria elettorale furono il principale motivo sfruttato dai liberali per rovesciare il regime conservatore nel 1890. Le riforme che ne sono seguite hanno mantenuto il principio di un deputato ogni 1200 abitanti e non si tornò alla rappresentanza per circoli: il numero di circondari è mutato più volte, fino ad arrivare al circondario unico nel 1920, con possibilità lasciata ai partiti di ripartire i loro eletti secondo i precedenti dieci circondari. La fissazione dei dieci circondari è consistita nel suddividere il distretto di Lugano, il più popoloso, in tre circondari, mentre per il resto del cantone le circoscrizioni elettorali equivalgono ai distretti (Lepori 1988: 559). Tuttavia, dall'epoca della rivoluzione del 1890 la preoccupazione delle forze politiche si stava spostando sulla rappresentanza "equa" dei partiti, anziché su quella delle regioni, con l'introduzione, piuttosto precoce, del sistema proporzionale. D'ora in poi saranno i partiti a dover farsi carico delle rivendicazioni o perequazioni localistiche e regionalistiche, sia con

promesse programmatiche e incentivi sia ricorrendo alla suddivisione per circondari sulle liste elettorali per il Gran Consiglio. Per l'elezione del Consiglio di Stato, il sistema proporzionale che spinge i partiti a presentare liste con cinque candidati, pur sapendo di eleggerne al massimo due, ha contribuito in una certa misura a questi delicati equilibri regionalistici. L'unificazione e la centralizzazione della rappresentanza politica, adottata nel 1920 con il circondario unico, favorivano i partiti minori ed era quindi destinata a impedire la maggioranza assoluta di un partito. Questa disposizione, insieme ad altre, quali l'elezione proporzionale di governo e parlamento, è stato uno dei meccanismi che hanno dato vita al sistema consociativo, nel quale tutte le principali forze politiche sono associate all'esercizio del potere.

### **1.5 Politiche d'equilibrio regionale**

Da quanto detto finora si evince facilmente che le politiche pubbliche dovevano per forza di cose tener conto di equilibri e rivendicazioni regionali, talvolta anche a scapito d'interventi più razionali. Una politica regionalistica serviva inoltre a legittimare lo Stato cantonale e a evidenziarne l'influsso benefico nello sviluppo delle diverse componenti regionali. Le vie di comunicazione – strade e ferrovie – e la pubblica educazione ci sembrano due buoni esempi delle modalità con le quali è stata perseguita questa politica

di equilibrio regionalistico. Tra i primi importanti atti legislativi cantonali troviamo nel 1803-1804 la formulazione di un programma sistematico di costruzione e manutenzione stradale che definiva le strade maestre del cantone e una rete di strade circolari. La strada maestra era quella che da Chiasso, attraverso il Monte Ceneri, conduceva al confine urano sul passo del San Gottardo, con le diramazioni da Lugano verso Agno e Ponte-Tresa, da Cadenazzo verso il porto di Magadino, da Bellinzona fino ad Ascona, nonché la strada della Vallemaggia fino a Peccia e quella della valle di Blenio fino a Olivone<sup>6</sup>. Diverse leggi approvate tra il 1813 e il 1819 hanno stabilito la rete delle strade circolari, in parte a carico dei comuni, riguardanti Verzasca, Onsernone, Centovalli, Rovana, Gambarogno, Morobbia, Malcantone.

Questo programma, iniziato nel 1804, fu portato a termine nelle grandi linee nella prima metà dell'Ottocento. Tasselli importanti per l'unità e l'equilibrio del nuovo cantone sono stati la strada del Ceneri (1808-1811), la ricostruzione del ponte della Torretta a Bellinzona (1810-1815) per ripristinare il collegamento stradale tra Bellinzona e Locarno (interrotto dal 1515), la strada del passo tra Airole e il confine

---

6 Sulla politica stradale ticinese dell'Ottocento: Archivio di Stato del Canton Ticino, *Fondo Diversi 314/1220 Delle strade nel Ticino. Riassunto di un saggio cronistorico sulle strade nel Ticino. Contributo a una pubblicazione dell'Associazione svizzera dei costruttori di strade edita in occasione dell'Esposizione Nazionale 1939 in Zurigo* [dattiloscritto, Bellinzona 1939].

urano (1827-31), e la realizzazione del ponte-diga tra Melide e Bissonne (1840-44) che consentiva il collegamento stradale continuo da Airolo a Chiasso. La rete stradale principale fu poi completata con la strada fino a Brissago (1860-1863) e con quella del Lucomagno (1875-77). Per frenare l'aumento delle spese cantonali, una legge del 1. luglio 1820 sulla costruzione e manutenzione delle strade metteva a carico dei comuni l'indennizzo dei proprietari danneggiati o espropriati con la costruzione di strade circolari, nonché la manutenzione di tali strade per i tratti sul loro territorio. Una simile disposizione avvantaggiava i comuni ricchi a scapito delle vallate più povere e rischiava inoltre di indurre determinati comuni a opporsi alla costruzione di strade per non doversi assumere gli oneri di manutenzione. Perciò, una partecipazione del Cantone (25%) fu decretata nel 1867, e quindi aumentata dapprima al 75% (1873) e poi al 100% (1888), lasciando ai comuni l'onere finanziario per lo sgombero della neve.

Si è già detto di come la costruzione della linea ferroviaria del Gottardo abbia influito in modo rilevante sul processo di regionalizzazione del Ticino. Subito dopo il Cantone s'impegnò finanziariamente nella costruzione di una rete di ferrovie regionali, con lo scopo di compensare quelle regioni che non traevano quasi nessun vantaggio dalle linee principali. La rete di ferrovie regionali realizzate tra il 1907 e il 1912, con la partecipazione finanziaria del

Cantone, comprendeva le linee Locarno-Bignasco, Lugano-Ponte Tresa, Lugano-Cadro-Dino, Lugano-Tesserete, Biasca-Acquarossa, cui si può aggiungere anche la ferrovia Bellinzona-Mesocco. Le ultime due erano state progettate come prima tappa di altrettanti collegamenti transalpini mai realizzati, mentre la sola estensione successiva è stata la ferrovia delle Centovalli (1923). Facilitando l'accesso ai principali snodi ferroviari, soprattutto Lugano, servita da ben tre linee regionali, si creavano però anche le condizioni per un ulteriore sviluppo dei poli urbani e delle loro funzioni. Diverse linee regionali furono smantellate negli anni Sessanta e Settanta, spesso perché la loro esistenza ostacolava il potenziamento della rete stradale.

A partire dagli anni Venti del Novecento il Cantone si trovò nell'obbligo di ammodernare ed estendere la rete stradale per adattarla al traffico motorizzato in forte e rapida crescita: per larghezza, tipo di rivestimento e sviluppo del tracciato, le strade costruite per i carri e le diligence non erano più consone alla circolazione di automobili, autocarri e motocicli. Anche in questa fase, il rinnovo della rete stradale dovette tener conto delle richieste e degli equilibri regionali, magari a scapito di un piano d'intervento e d'investimenti più razionali. Un altro settore nel quale il Cantone ha voluto o dovuto tener conto di esigenze e rivendicazioni regionalistiche è stata la politica scolastica. In ambito educativo, più ancora che in quello

stradale, l'imperativo era inoltre di far sentire in ogni angolo del cantone la sollecitazione benefica dello Stato per la pubblica istruzione, in base all'assunto illuminista secondo il quale l'educazione è la base della felicità, della libertà e della prosperità degli individui e dei popoli.

Sin dall'inizio, la politica scolastica del Cantone ha cercato di favorire un certo decentramento regionale: uno dei primi interventi finanziari, a partire dal 1835, è stato l'aiuto ai comuni che si dotavano di una scuola elementare; le leggi prevedevano la creazione di una scuola maggiore (1841) e di disegno (1845) in ogni distretto. Per quanto concerne gli istituti scolastici, il primo tentativo di creare uno stabilimento cantonale, l'Accademia cantonale del 1844, cadde anche perché la fissazione della sede mise in concorrenza ben quattro località: Lugano, Bellinzona, Locarno e Mendrisio. Non si volle perciò rischiare un confronto analogo a quello per il capoluogo, anche se il motivo principale di accantonamento del progetto fu probabilmente di natura finanziaria.

L'incameramento dei beni dei conventi pochi anni dopo (1848-1852) permise la creazione di stabilimenti secondari più o meno equamente distribuiti: liceo a Lugano, ginnasi o scuole tecniche a Bellinzona, Locarno, Mendrisio, Ascona e Pollegio, confermando l'ubicazione dei precedenti istituti di carattere religioso. Qualche anno dopo, i tentativi di razionalizzare l'offerta riducendo il numero di ginnasi si

scontrarono con la decisa opposizione delle località e regioni interessate. Confrontata con il problema, la commissione di gestione del Gran Consiglio formulò in modo esplicito nel 1865 la necessità di garantire un certo equilibrio regionale nella distribuzione degli istituti scolastici superiori: il liceo doveva rimanere a Lugano, città popolosa e con buona tradizione culturale; a Bellinzona, città da sempre dedita ai traffici per via della sua collocazione geografica, sarebbe stato opportuno creare uno stabilimento commerciale; a Mendrisio, che aveva dato al paese numerosi artisti, si auspicava la creazione di una scuola di architettura e di belle arti; Locarno, terza città del cantone, situata all'estremità del Piano di Magadino, principale zona agricola del Ticino, era destinata a ospitare una scuola d'agricoltura; a Pollegio, dove il seminario ecclesiastico era stato trasformato in ginnasio, si prevedeva di insediare la scuola magistrale, in omaggio a Stefano Franscini, "padre della popolare educazione", nato nella regione e che lì aveva studiato (PVG 1865: 126-128).

Il programma effettivamente realizzato, su tempi lunghi, non si è scostato molto da quel disegno di ripartizione equilibrata degli istituti educativi e culturali: Lugano ha conservato l'esclusività del liceo per oltre un secolo, Bellinzona ha avuto la Scuola di commercio nel 1894; la scuola magistrale istituita nel 1873 a Pollegio fu trasferita pochi anni dopo a Locarno, mentre Mendrisio ha dovuto aspettare la fine del

XX secolo per ospitare l'Accademia di architettura. Più recentemente, nella seconda metà del XX secolo, con la creazione di ginnasi e scuole tecniche, e più tardi con l'istituzione delle sedi di scuola media e di altri quattro licei, il Cantone ha voluto garantire un decentramento dell'offerta scolastica. Una politica analoga è stata seguita in quegli anni anche per quanto riguarda le biblioteche cantonali, con sedi, oltre a quella storica di Lugano, a Bellinzona, Locarno e Mendrisio.

## 1.6 Aggregazioni comunali e compensazioni finanziarie

Il decreto del 25 giugno 1803 sulla divisione del territorio cantonale in distretti, circoli e comuni, enumerava otto distretti, il cui nome e numero è rimasto immutato fino a oggi, 38 circoli e ben 269 comuni così distribuiti per distretto: Bellinzona 22, Blenio 19, Leventina 20, Locarno 46, Lugano 106, Mendrisio 21<sup>7</sup>, Riviera 8, Vallemaggia 27 (Raccolta 1847: 10-12). È difficile ricostruire con precisione un certo numero di modifiche intervenute nei primi decenni d'esistenza del cantone per quanto riguarda la creazione di nuovi comuni attraverso fusioni e divisioni (vedi tabella Allegato 1). Nel 1850 il numero dei comuni non era diminuito di molto e ammonta-

---

7 Nel 1814 il circolo di Riva San Vitale con i suoi sette comuni fu distaccato dal distretto di Lugano e aggregato a quello di Mendrisio.

va ancora a 259 (Annuario 1850).

Fino ad allora, fusioni e divisioni erano avvenute sulla scorta di considerazioni e desiderata locali, senza far valere esigenze di politica generale. La legge organica comunale non stabiliva nessun criterio in base al quale il Gran Consiglio doveva pronunciarsi su richieste di aggregazioni o separazioni di comuni. Nel 1862, di fronte a un progetto di fusione coatta tra Prato e Soronico, la commissione parlamentare incaricata di presentare un rapporto in merito si esprime per la prima volta sull'opportunità di stabilire una politica coerente in materia. L'intenzione era manifestamente di favorire o imporre le fusioni qualora l'interesse superiore del paese lo richiedesse:

“Quando poche famiglie costituiscono il Comune, l'interesse generale o si confonde od è così affine all'interesse domestico da esserne assorbito. Per tal guisa non solamente i rapporti amministrativi ne soffrono, ma i morali ed i politici possono essere sacrificati. ... La soppressione dei troppo piccioli Comuni e l'aggregazione in Comuni ragguardevoli per popolazione, per territorio e per ogni mezzo di ricchezza e di forza, non solo aiuterebbe lo sviluppo della vita e floridezza municipale, ma renderebbe più facili e darebbe grande incremento ai rapporti fra essi ed il potere centrale dello Stato” (PVG 1862: 299-300).

Questa visione illuministica e utilitaria delle fusioni comunali rimase però sulla carta, visto lo scarso numero di aggregazioni portate a compimento nei decenni seguenti. La sola fusione di una certa importanza demografica fu quella tra Valle Morobbia in Piano e Giubiasco, nel 1867; da notare che in questo caso il comune “sacrificato” contava al momento dell’aggregazione più abitanti di Giubiasco (853 abitanti contro 686). Soltanto quasi mezzo secolo dopo, mentre il cantone conosceva la profonda trasformazione economica e demografica cui si è accennato sopra, fu varata la prima legge sulla formazione di nuovi comuni che fissava criteri vincolanti per le fusioni (Raccolta 1931: 409-413). Vale la pena di riprodurre integralmente l’articolo 11 della legge del 4 luglio 1906:

“La fusione può essere decretata quando si verifichi almeno una delle condizioni seguenti: (a) che l’abitato dei Comuni stessi si tocchi e confonda in modo da costituire un unico e continuo aggregato di case; (b) che alcuno di essi manchi dei mezzi sufficienti per sostenere le spese comunali occorrenti pel suo razionale e progressivo sviluppo; (c) che uno dei Comuni per mancanza di territorio adatto sia costretto a collocare una parte importante dei suoi servizi sul territorio dei Comuni limitrofi. La fusione potrà pure essere decretata fra due o più comuni limitrofi i quali esercitano già in comune qualche ramo importante dei pubblici servizi, quando ciò sia richiesto dall’interesse generale”.

Se il criterio sulla mancanza di mezzi sufficienti concerneva soprattutto piccoli comuni scarsamente popolati, gli altri erano pensati per comuni in crescita e in espansione e sembravano destinati a favorire la creazione di poli urbani attraverso l'assorbimento dei comuni limitrofi e contigui. La legge coglieva quindi le dinamiche strutturali in atto in ambito demografico, insediativo ed economico, che in taluni casi rendevano inadeguati i confini comunali. Il legislatore intendeva comunque evitare le aggregazioni coatte, stabilendo la consultazione obbligatoria degli enti interessati attraverso un'assemblea dei cittadini attivi<sup>8</sup>.

Ancora una volta i risultati ottenuti furono modesti: in questa prima fase andò in porto soltanto la fusione di Bellinzona con i comuni confinanti di Carasso, Daro e Ravecchia che fece aumentare di un terzo la popolazione della città.

Per la prima volta, tuttavia, un'aggregazione comunale concerneva un polo urbano. Fallì invece il tentativo di creare una "grande Lugano". Il tentativo di fusione tra la città e i comuni confinanti (essenzialmente Viganello, Castagnola, Paradiso e Massagno) fu oggetto di lunghe e complicate trattative, iniziate nel 1906, riprese nel 1918, nel 1926, nel 1930 e concluse senza esito nel 1935.

---

<sup>8</sup> Occorre ricordare che la legge sulla formazione di nuovi comuni del 4 luglio 1906 riguardava sia le fusioni, sia le divisioni.

“Lugano – si legge in un memoriale steso nel 1935 – è stretta fra confini giurisdizionali troppo vicini ed ha bisogno di espandersi se vuole svilupparsi demograficamente: se vuol risolvere senza preoccupazioni, i suoi problemi edilizi. Dal confine al Paradiso fino alla foce del Cassarate non vi sono più spazi liberi se si toglie la zona a Nord che, ormai, va ricoprendosi di laboratori e case i quali ricopriranno, fra poco, anche la zona di Ricordone e Ronchetto, dato la costruzione della nuova strada della collina” (Aa. Vv. 1935: 7).

La città era costretta a costruire fuori dalla propria giurisdizione il bagno spiaggia, il campo sportivo, il padiglione della fiera e l'officina del gas. L'“affogamento territoriale” di Lugano aveva come conseguenza un tasso di crescita demografico sensibilmente inferiore a quello dei comuni limitrofi: tra il 1900 e il 1930 la popolazione di Lugano era aumentata del 51%, contro il 94% a Castagnola, il 170% a Viganello, il 95% a Massagno e il 76% a Paradiso. La conclusione del memoriale, steso dalle autorità municipali luganesi era allarmante:

“Lugano in rapporto alle altre città italiane e svizzere della sua importanza si è sviluppata in modo inadeguato malgrado che la sua economia sia florida e sia toccata da linee ferroviarie e strade internazionali. Per essa si impone l'imperativo: allargare la propria giu-

risdizione. Se dovesse rimanere cogli attuali confini, Lugano ha raggiunto i limiti delle sue possibilità demografiche ed economiche” (Aa.Vv. 1935: 8).

A metà degli anni Venti il governo cantonale tentò di dare impulso alla fusione dei comuni, soprattutto nell'intento di ridurre la spesa statale. Prendendo la parola in occasione della modesta aggregazione realizzata nel 1924-25 smembrando il comune di Biogno, il Consigliere di Stato Canevascini tracciava un parallelo tra la fusione dei comuni, la ricomposizione parcellare e l'evoluzione generale delle strutture economiche:

“le attuali formazioni comunali sono anacronistiche, sono superate dai nuovi rapporti economici, politici e sociali che si sono creati. Il piccolo comune è quello che è l'artigianato di fronte alla grande industria: conduce vita misera e stentata. Il frazionamento dei comuni è fatale come quello della terra. Una delle piaghe dell'agricoltura ticinese è la sua suddivisione in un numero infinito di piccole parcelle; una delle piaghe delle nostre comunità è la loro suddivisione in aggruppamenti microscopici... Raggruppate i terreni, ed avrete una cultura razionale e redditizia; raggruppate i comuni, ed avrete una vita comunale sana ed efficiente”<sup>9</sup>.

---

9 Archivio di Stato del Cantone Ticino, *Fondazione Pellegrini Canevascini, Fondo Guglielmo Canevascini*, sc. 4 (Raccolta di discorsi).

In questo contesto, la legge sulla formazione di nuovi comuni fu oggetto di una revisione nel 1926, tesa a facilitare le fusioni coercitive. Un nuovo articolo conferiva al parlamento la facoltà di decretare d'ufficio la fusione di due o più comuni quando l'interesse economico e amministrativo o il razionale e progressivo sviluppo dei comuni stessi lo richiedessero, in particolare quando si verificavano le condizioni, citate sopra, fissate dalla legge stessa (Raccolta 1931: 409-413). Nemmeno questa innovazione ebbe tuttavia grande effetto sul processo di aggregazione comunale, anche perché la fusione coatta doveva essere votata in due letture e con la maggioranza assoluta dei membri del Gran Consiglio. Un'inchiesta presso i municipi, promossa dal Dipartimento dell'interno nel 1928, rivelò in modo lampante il nodo del problema: le volontà discordi tra i possibili partner di un'aggregazione, dovute generalmente all'eterogeneità delle condizioni finanziarie dei comuni. L'esempio più evidente era quello di Locarno (che era riuscito a portare a compimento la fusione con Solduno nel 1928): alla volontà aggregativa della città si contrapponeva l'opposizione risoluta di Muralto, Orselina e Minusio (Rendiconto 1929: 157-158).

Politico e studioso delle cose cantonali, Antonio Galli constatava pure lui nel 1937 che vi erano nel cantone troppi "comunelli con 50, 100, al massimo 200 abitanti che non riescono più a far fronte alle esigenze di un moderno organismo municipale ... La

concentrazione dei Comuni e quella delle parrocchie costituiscono delle necessità, per il nostro Cantone, di una incontestabile evidenza” (Galli 1937: 397). Dal 1929 al 1956 non si verificò alcuna fusione e per assistere ad alcune modeste aggregazioni che toccarono Lugano e Chiasso si dovette attendere l’inizio degli anni Settanta. La ragione delle mancate fusioni risiede probabilmente nella legislazione relativa alle compensazioni finanziarie per i comuni in affanno, adottata nel secondo dopoguerra. Oltre al ricorso alle fusioni, il Cantone si dotò di un altro tipo d’intervento a sostegno dei comuni in difficoltà: la compensazione intercomunale. Una legge in materia fu adottata soltanto nel 1979: tuttavia il Cantone aveva potuto agire già dal 1950, in base alla Legge organica comunale del 1. marzo 1950, che conferiva al Consiglio di Stato la facoltà di intervenire finanziariamente in favore dei comuni in disagio, e alla legge tributaria dell’11 aprile 1950 che istituiva l’aiuto statale in favore dei comuni con un moltiplicatore d’imposta superiore al 200% (percentuale progressivamente diminuita fino al 100%). In pratica il Cantone intervenne a saldare i debiti di diversi comuni, per evitarne il fallimento, oppure elargendo sovvenzioni destinate al contenimento della pressione fiscale nei comuni con scarse risorse.

Nei decenni di forte crescita del secondo dopoguerra lo Stato ha potuto finanziare agevolmente una parziale compensazione degli squilibri, attraverso versamenti a

comuni in difficoltà, allo scopo di ridurre il divario tra i vari moltiplicatori. Come scrive Silvano Toppi,

“la crescita economica del dopoguerra (riflesso della crescita economica generale) e l’aumentata possibilità di spesa pubblica (che raddoppia in pratica ogni dieci anni dal 1940 al 1980) permettono l’evoluzione sociale e un tipo di gestione della cosa pubblica che può proseguire – quasi con moto inerziale – sulla spinta dell’onda lunga e nella convinzione dell’irreversibilità” (Toppi 1985: 14).

In tempi di “vacche grasse” per le finanze pubbliche, la compensazione finanziaria in favore dei comuni in difficoltà fu preferita a una politica mirata di fusioni comunali, auspicata qualche decennio prima. Per dirla altrimenti, l’intervento finanziario del Cantone, di fatto, rendeva illusoria qualsiasi politica di aggregazione. Fino alla fine degli anni Settanta non si può nemmeno parlare di compensazione intercomunale, poiché i contributi versati erano a carico del Cantone e della Banca dello Stato (quest’ultima con un fondo di 100.000 franchi annui), senza partecipazione diretta e proporzionale dei comuni finanziariamente e fiscalmente più forti. Questi non erano propensi a passare alla cassa, come ebbe ad affermare il vicesindaco di Lugano Ferruccio Pelli in seno alla Commissione consultiva sulla programmazione economica, istituita dal Consiglio di Stato nel 1964:

“La città di Lugano ... partecipa alle imposte cantonali in misura del 26%. Ho l'impressione che vi partecipi abbastanza. Partecipa poi e svolge anche compiti a favore di tutto il contado luganese caricandosi dei relativi oneri. Non vedo con quale mezzo si debbano ancora obbligare questi comuni, e non solo la città di Lugano, a partecipare maggiormente all'economia cantonale... E non vorrei perciò che si entri nel dettaglio dicendo che debbano partecipare a questa compensazione anche i Comuni più abbienti” (Programmazione economica, 1968: 268).

Soltanto con la legge sulla compensazione intercomunale del 1979, che introduce il contributo dei comuni stessi al finanziamento del fondo di compensazione quale forma di solidarietà dei comuni forti verso quelli disagiati, le cose muteranno in materia di aggregazioni comunali, come si vedrà nei capitoli successivi.

### **1.7 Alla ricerca dell'equilibrio perduto**

L'evoluzione economica e demografica dal 1860 al 1970 evidenzia la concentrazione della popolazione ticinese, con la forte crescita di Lugano, Bellinzona e Locarno, l'affermazione di Chiasso e dei comuni suburbani di Giubiasco, Massagno, Minusio e Viganello, la stabilità di Mendrisio e la perdita d'importanza delle zone periferiche con il ridimensionamento di Biasca e

la retrocessione di comuni quali Stabio, Airolo, Quinto e Malvaglia che fino a metà Ottocento risultavano tra i più popolosi del cantone (vedi tabella Allegato 2). Anche la concentrazione attorno ai centri, a Lugano in particolare, è stata impressionante: l'agglomerato di Lugano conteneva nel 1970 il 25% degli abitanti del cantone e i quattro agglomerati urbani (Lugano, Bellinzona, Locarno e Chiasso) totalizzavano il 60% della popolazione cantonale, mentre nel 1850 i dieci comuni più popolosi raggiungevano appena il 20% della popolazione residente.

Lo squilibrio regionale del Ticino appariva evidente già intorno al 1960, come ben messo in luce dalla perizia chiesta dal governo nel 1963 al professor Francesco Kneschaurek (1964) dell'Università commerciale di San Gallo in vista dell'attuazione di un piano economico cantonale. Ben 135 dei 253 comuni avevano nel 1960 una popolazione inferiore a quella del 1850; altri 14 comuni avevano una popolazione stagnante. I comuni che avevano avuto uno sviluppo demografico erano quasi tutti situati in collina o sui fondovalle, lungo le principali vie di comunicazione. In una cinquantina di comuni la popolazione era diminuita anche tra il 1950 e il 1960. I pochi comuni che nel dopoguerra avevano avuto una crescita demografica superiore alla media nazionale si concentravano intorno ai quattro agglomerati urbani, cui si aggiungeva Bodio, sede della più grossa industria di allora, la Monteforno.

La constatazione più importante era però che lo squilibrio nella distribuzione del reddito sociale per comune, ricalcava quella della crescita demografica, come evidenziavano alcune cartine del rapporto Kneschaurek: le tendenze demografiche si rispecchiavano nello sviluppo regionale dell'economia cantonale, caratterizzata dalla polarizzazione delle attività economiche nelle zone dei laghi e lungo le arterie di comunicazione e, di riflesso, nella contrazione fino all'atrofizzazione economica delle regioni sfavorite dal punto di vista dell'ubicazione; queste tendenze avevano come conseguenza un forte divario nel livello di benessere economico dei comuni (Kneschaurek 1964: 49)<sup>10</sup>. I comuni con il reddito sociale più elevato erano quelli che avevano conosciuto una forte crescita demografica e la loro distribuzione geografica corrispondeva ai nuovi poli forti del cantone intorno a Chiasso e Mendrisio, Lugano, Bellinzona e la sponda sinistra del Lago Maggiore. Una parziale eccezione, risultato della resistenza del "Ticino ferroviario" era la Leventina, grazie ai comuni di Airolo, Faido e Bodio.

Con le politiche pubbliche e i contributi di compensazione il Cantone cercava di contrastare gli squilibri regionali frutto della crescita economica e della trasformazione strutturale. Nel Rendiconto governativo del 1964 si auspicava, quale rimedio allo squilibrio regionale, la creazione "entro un ragionevole raggio di movi-

---

10 Si vedano inoltre in Kneschaurek (1964) i grafici 8, 11 e 12.

mento pendolare quotidiano [di] possibilità d'impiego nell'industria, nell'artigianato, nel turismo e negli altri servizi", per risolvere il problema di una "distribuzione geografica ottimale delle attività economiche" (Rendiconto 1964: 300). Il tutto doveva tuttavia rimanere un pio desiderio, anche perché la programmazione economica, di cui tanto si discusse negli anni Sessanta, produsse soltanto dibattiti e rapporti.

Il riequilibrio regionale, attraverso le politiche pubbliche e gli interventi statali, appariva sempre più una missione impossibile, come ben evidenziato dagli analisti del cambiamento socioeconomico. Il progresso globale comporta infatti il sorgere di disparità interne e tende a sacrificare alcune contrade al confronto di altri, scriveva mezzo secolo fa lo storico Bruno Caizzi (1964) analizzando l'evoluzione del Ticino. Lo studioso asseriva che il principio del perenne squilibrio governa le società nel loro interno e nulla è più difficile da conservare che il livellamento reciproco delle singole parti. Ciò alimentava, in Ticino come altrove, nuove rivendicazioni di carattere regionalistico: "Ogni regione, ogni cantone, ogni provincia, ogni dipartimento, si può dire anzi ogni valle e ogni comune, dibatte i problemi propri ed ha qualche rivendicazione da fare valere. Per nessuna comunità esiste un punto ideale, toccato il quale all'animosità inquieta subentra la soddisfazione del traguardo raggiunto" (Caizzi 1964: 46). Contro queste tendenze di fondo, le politiche pubbliche e il ruolo redistributivo dell'ente pubblico hanno mostra-

to i loro limiti, persino quando, come nel periodo dei “Trenta Gloriosi”, lo Stato disponeva di notevoli mezzi finanziari e di ampia legittimità politica per agire in tal senso. La crisi delle finanze pubbliche e l’ideologia del “meno Stato” hanno ancora accentuato gli squilibri e delegittimato, almeno in parte, una politica interventista in questo ambito. L’uguaglianza e l’equilibrio sono quindi possibili soltanto in una situazione di scarso dinamismo, per non dire di sostanziale immobilismo? La storia del regionalismo ticinese sembra dimostrarlo, almeno in larga parte.



## 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 movimento 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.

### 3. La nuova Lugano

OSCAR MAZZOLENI E ANDREA PILOTTI

La nuova politica ticinese sulle aggregazioni degli anni Duemila è stata all'origine concepita quale fattore di rilancio delle realtà periferiche del cantone. Essa diventa ben presto anche lo strumento per il rilancio dei poli urbani ticinesi, e soprattutto un volano del dinamismo istituzionale di cui ha dato prova Lugano negli anni recenti. Nel configurare uno dei maggiori mutamenti della storia cantonale degli ultimi due secoli, che non ha eguali nel resto della Svizzera almeno dalla fine dell'Ottocento, esso trova le sue radici nello sviluppo economico e demografico. Se la città sul Ceresio ha svolto un ruolo cruciale di polo cantonale sin dai primi del Novecento, nel periodo più recente è cresciuto nettamente il divario tra la città e la regione rispetto agli altri centri urbani e, più in generale, al resto del cantone. Nel 2013, nel solo comune di Lugano si concentra quasi un abitante su cinque del cantone, ossia 65.000 abitanti<sup>29</sup>, e un posto di lavoro su quattro occupato nel territorio ticinese.

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

---

<sup>29</sup> Il dato, relativo al 14 aprile 2013, è reperibile sul sito [www.lugano.ch](http://www.lugano.ch).

equilibri spaziali e istituzionali. Illustreremo inoltre come, attraverso il caso di Lugano, si rifletta un cambio di paradigma complessivo delle politiche territoriali cantonali, che prefigura l'emergere di un forte "centro" inteso come volano di sviluppo economico nel contempo interregionale, nazionale e internazionale<sup>30</sup>.

### 3.1 Una polarizzazione territoriale crescente

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

---

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

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

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

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

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

### 3.2 La svolta istituzionale

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

di tornasole assai utile. Ebbene, nel 2010, la città di Lugano fornisce da sola un quarto dell'insieme della ricchezza tributaria dei comuni ticinesi<sup>31</sup>. Con oltre 1.500 dipendenti, la città di Lugano è oggi il terzo datore di lavoro del cantone, dopo l'amministrazione cantonale e la Radiotelevisione svizzera.

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

---

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

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

---

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

sulle migliori condizioni per la creazione di nuovi poli di sviluppo regionale – in particolare sui temi della ricerca e formazione, cultura, economia, turismo e sport. L'esecutivo luganese riconoscerà quindi prima di altri la necessità di modificare il governo del territorio, ponendo le condizioni per assicurare lo sviluppo di una “Città-impresa” capace di avere la sufficiente massa critica per rispondere soprattutto alle esigenze dello sviluppo economico<sup>33</sup>.

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

---

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

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

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

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

### **3.3 Un’espansione istituzionale unica in Svizzera**

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

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

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

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

Fonte: UFS, Neuchâtel, elaborazione Ovpr.

Occorre risalire a diversi decenni or sono per osservare un fenomeno analogo di ampliamento istituzionale di una città svizzera. È il caso soprattutto della città di Zurigo, a cavallo fra l'Otto e il Novecento, e di Ginevra qualche tempo dopo<sup>34</sup>. In una fase in cui stava perdendo terreno nei confronti della più dinamica Winterthur, che visse uno sviluppo straordinario con il tessile e le industrie Sulzer, la città di Zurigo si aggregò con un insieme di comuni limitrofi dapprima nel 1893 e poi nel 1934, in tutto con altri 19 comuni. Nel 1888, il comune di Zurigo aveva circa 103 mila abitanti; solo dodici anni dopo, nel 1900, oltre 168 mila, contro i circa 40 mila di Winterthur. Se negli ultimi decenni Winterthur è cresciuta, arrivando a poco più di 100 mila abitanti, Zurigo non è certo stata da meno (con poco più di 380 mila). Un caso analogo di estensione di una città verso i comuni limitrofi è anche quello di Ginevra, la quale nel 1930 realizzò la fusione con alcuni comuni dinamici della propria cintura (Roth 2004). Il caso di Lugano si distingue da quello delle città di Zurigo e di Ginevra, e non solo perché il contesto storico odierno è ben diverso. In primo luogo, le aggregazioni di Zurigo e Ginevra consolidano la posizione economico-politica delle due città, senza imporre una svolta negli equilibri con gli altri poli urbani dei rispettivi cantoni. In secondo luogo, entrambe le cit-

---

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

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

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

---

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

immutati: Sierre si è sviluppata ma è lungi dall'aver insediato, per forza economica e politica, Sion, che rimane, a tutti gli effetti, la capitale del Vallese. Nel caso di La Chaux-de-Fonds e la capitale Neuchâtel esiste una certa rivalità storica, ma la seconda negli ultimi anni è cresciuta dal punto di vista demografico ed economico più della prima. Infine, ci sono rari casi dove il capoluogo economico del cantone è di taglia demografica maggiore del capoluogo politico, come nel caso di Basilea Campagna, dove Pratteln ha più abitanti di Liestal, ma si tratta di un equilibrio che affonda le radici nella storia dell'industrializzazione del cantone. Ci sono poi capitali politiche che avrebbero voluto ma non sono riuscite nel loro intento di allargarsi ulteriormente, come è il caso di Lucerna, oppure altre che ambiscono a farlo, come Soletta o Aarau<sup>36</sup>.

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

---

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

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

### **3.4 Verso un policentrismo “esogeno”**

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

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

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

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

### **3.5 Funzionalismo competitivo dei territori**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **3.6 Verso un nuovo governo del territorio**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### 3.7 Lugano e il nuovo policentrismo

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

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

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



## 4. Cittadini e competizione politica

OSCAR MAZZOLENI

Abbiamo visto che la dimensione o taglia dell'ente comunale costituiscono un perno centrale della riflessione della nuova politica ticinese sulle aggregazioni. Soprattutto, con le riforme degli anni Duemila, si è giunti a formare entità istituzionali di taglia territoriale e demografica mai vista nella storia del cantone. Cosa comporta questo aumento di taglia dal punto di vista politico? In questo capitolo ci interrogheremo su alcuni effetti "interni" di questo tipo di trasformazioni, individuando conseguenze che dipendono da dinamiche che oltrepassano i confini comunali, soprattutto nel caso del maggiore comune del cantone.

La nostra analisi si concentra sul ruolo dei cittadini e sulla competizione elettorale, ossia sui temi che il politologo Robert Dahl (1990) usa per studiare un regime democratico. Le domande che ci interessano in questo capitolo sono le seguenti: in quale misura gli atteggiamenti e la partecipazione dei cittadini sono mutati con l'aumentata dimensione demografica dei comuni? Cresce lo scollamento fra cittadini e politica? In che modo le tendenze in atto dipendono dalla valutazione delle aggregazioni avvenute? Come sono cambiate le campagne elettorali e più in generale le logiche che presiedono allo svolgimento degli scrutini comunali?

La nostra attenzione è rivolta, sebbene in modo non

esclusivo, alla città di Lugano, la quale, come abbiamo visto, ha vissuto uno dei maggiori mutamenti dei suoi assetti territoriali e istituzionali. Se nel rilancio del processo aggregativo sul finire degli anni Novanta, Lugano è stata anticipatrice, la città sul Ceresio, come vedremo, per dimensione e per importanza politica, diventa, nei rapporti fra cittadini e politica, e nelle modalità di fare politica, il ricettacolo di tendenze che si stanno delineando da alcuni anni su scala cantonale. In questo senso, attraverso l'analisi degli effetti "interni" ritroviamo aspetti che rinviano a fattori "esterni", anche se i cambiamenti in atto possono essere colti soltanto tenendo conto di entrambe le dimensioni.

La prima parte del capitolo sarà consacrata al modo in cui i cittadini si relazionano alla politica in contesti istituzionali di recente aggregazione; la seconda parte si concentra sulle trasformazioni del modo di fare politica negli enti locali aggregati.

### **4.1 Quale dimensione per quale democrazia?**

Una delle motivazioni ufficiali alle origini della riunificazione di due o più enti locali è quella di voler rafforzare la valenza democratica delle decisioni istituzionali, permettendo ai cittadini di avere più voce in capitolo nel governo locale, in particolare nella selezione del personale politico. Nella legge ticinese sulle aggregazioni e separazioni dei comuni del 2003 si afferma che (art. 2, alinea a) "le aggregazioni sono promosse

in particolare per stimolare il dibattito democratico e garantire la gestione della cosa pubblica comunale, assicurando il ricambio nelle cariche pubbliche". Fino a che punto le aggregazioni ticinesi riescono a favorire un coinvolgimento nella vita democratica del comune? Con le aggregazioni, gli enti locali sono chiamati a svolgere un ruolo nuovo, ad assorbire in un qualche modo le precedenti amministrazioni comunali in una sola; quindi, a fare appello a nuove competenze, a sviluppare una nuova e più sofisticata divisione del lavoro, nuove forme di professionalizzazione favorite dall'economia di scala. Nel mentre, cresce anche, sebbene in modo differenziato, il professionismo politico: il legislativo tende a riunirsi più sovente che nel passato – per far fronte alle accresciute esigenze amministrative, allorché i membri dell'esecutivo tendono a vedersi attribuita o incrementata l'indennità per il proprio mandato. Di conseguenza, il cittadino è confrontato a nuove modalità di azione e di relazione con le istituzioni e la politica comunali. Queste trasformazioni tendono a corrispondere alla maggiore massa critica e a una più elevata differenziazione dei bisogni della popolazione. Possono perciò dare più spazio ad aspirazioni di impegno per la cosa pubblica prima latenti o frenate. Ma possono anche introdurre uno scollamento fra società e istituzione locale. In generale, la domanda che sorge è se la maggiore taglia e la più elevata razionalità amministrativa comportino o meno un rafforzamento o piuttosto un indebo-

limento del sostegno istituzionale e politico espresso dai cittadini nei confronti del potere locale.

La questione non comprende solo quindi quella delle aggregazioni comunali, ma affonda le radici pure nelle preoccupazioni sul rapporto fra dimensioni e partecipazione, che trovano le proprie origini in Platone e in Aristotele e su cui anche la scienza politica contemporanea si è cimentata<sup>37</sup>. Ciò che si evince dai più recenti studi empirici internazionali è una tendenza in chiaro-scuro. L'ampliamento dell'impianto istituzionale sembra comportare, in genere, una minore prossimità e un minore coinvolgimento dei cittadini nella sfera politica locale (Oliver 2000; Lassen & Serritzlewy 2011a). Tuttavia, gli effetti sui diversi gruppi e categorie sociali non appaiono omogenei (Lassen & Serritzlewy 2011b) e inoltre c'è chi sostiene che un contesto più popolato tende a imporre vincoli maggiori a chi mira a un monopolio del potere politico e quindi favorisce una maggiore dialettica di partecipazione democratica (Gerring & Zarecki 2011).

Anche uno studio svizzero svolto negli anni Duemila su un campione di cittadini residenti in 58 comuni delle diverse realtà linguistiche ha mostrato tendenze ambivalenti. L'interesse per la politica locale non sembra dipendere dalla dimensione del comune, mentre la partecipazione elettorale tende a decrescere con l'aumento della taglia del comune, ma in modo evidente

---

37 In questo filone di studi, spicca il classico studio di Dahl & Tufte (1973).

solo nei comuni con oltre 15 mila abitanti (Ladner & Bühlmann 2007: 211 ss.). Il rapporto con i partiti politici appare invece più stretto e diffuso nei comuni medio-grandi. Ad esempio, si constata che, in Svizzera, i partiti politici si sviluppano soprattutto nei comuni di taglia intermedia, ossia fra i 500 e i 5.000, mentre con comuni di taglia più piccola e più grande il numero di aderenti ai partiti è minore (Ladner & Bühlmann 2007: 77). Per definizione, le aggregazioni aumentano la taglia del comune, ma il processo che porta al cambiamento istituzionale, nella misura in cui presuppone un coinvolgimento dei cittadini, potrebbe, almeno a corto-medio termine, lenire gli eventuali effetti “negativi” della taglia stessa. Non ci sono molte ricerche in questo senso, ma studi svolti nel contesto olandese sugli effetti delle aggregazioni sulla partecipazione elettorale, suggeriscono che essa sia tutt’altro che condannata al declino (Kraaykamp, van Dam & Toonen 2001). Comunque, nel caso o meno di unioni di comuni, due principali ipotesi interpretative si contrappongono. La prima considera che a una più elevata taglia dell’ente politico corrisponda una maggiore eterogeneità territoriale, un minore controllo sociale, e di conseguenza una minore “prossimità” fra i cittadini e la politica. In un piccolo comune, soprattutto se rurale, tale prossimità è sinonimo d’integrazione sociale e politica. Per contro, nelle aree urbane e nei grandi enti comunali, toccati da maggiore mobilità geografica e caratterizzati da nuovi insediamenti, il tratto distintivo sarebbe la minore

presenza di legami comunitari e la minore prossimità interpersonale, che porterebbero a un allontanamento dei cittadini dalla politica. A questa prima ipotesi se ne contrappone una seconda, legata all'istituzionalizzazione dei partiti politici e allo sviluppo di un'opinione pubblica locale. Laddove avviene lo sganciamento da una politica interpretata secondo schemi famigliari e di vicinato, si presume più facile coinvolgere i cittadini nella vita pubblica fornendo gli incentivi a una più ampia partecipazione; laddove si sviluppano organizzazioni di partito, laddove c'è una copertura mediatica dei temi politici locali è virtualmente più facile che si sviluppino anche un coinvolgimento pubblico sui temi che interessano la realtà locale. Secondo questa ipotesi, insomma, quella che potremmo chiamare la prossimità politica non è un fenomeno univoco. Allo stesso modo, le aggregazioni possono favorire il coinvolgimento, ma anche frenarlo.

Occorre anche richiamare una terza ipotesi, che sta, per certi versi, a cavallo delle due precedenti. Essa sottolinea il perdurare di legami comunitari, di rapporti interpersonali "densi", anche nelle aree urbane. Quasi un secolo fa il noto sociologo Max Weber, quando ebbe a definire il concetto di città nei primi decenni del XX secolo, si espresse in questi termini: "una borgata, cioè un insediamento compatto e così ampio che vi manca quella specifica e personale conoscenza reciproca degli abitanti tra loro, che è specifica del gruppo di vicinato" (1999: 28). A fronte di questo "tipo-ideale",

secondo alcuni sociologi a noi contemporanei, i processi moderni di urbanizzazione comporterebbero forme di convivenza più differenziate: quella individualistica, risultato della mobilità geografica regionale, nazionale e transnazionale, e della destrutturazione dei legami familiari tradizionali, che fa assumere ai centri urbani i connotati del “non luogo” (Augé 2009) e dell’anonimato; quella della “rete”, frutto del contatto di individui che si muovono in uno spazio “denso ed eterogeneo”, che offre molteplici possibilità di incontro fra persone molto diverse fra loro. Tuttavia, occorre anche considerare il sussistere di forme di convivenza comunitaria, caratterizzata da legami tradizionali e dalla trasmissione di culture territoriali (Bagnasco 1999). Tutte queste forme di relazione tenderebbero a coesistere nelle città, negli agglomerati, nelle grandi metropoli contemporanee dove, appunto, non mancano legami che assomigliano a quelli dell’antico villaggio, come ha ben mostrato uno studio su Marsiglia, ossia la seconda metropoli francese (Peraldi & Samson 2006: 105-7). In altre parole, anche la città contemporanea può riprodurre forme di prossimità che richiamano quelle tradizionali.

Forti di queste diverse ipotesi interpretative, occorre indagare come i recenti raggruppamenti istituzionali ticinesi, che hanno avuto luogo in comuni più o meno urbani, possano avere modificato i rapporti fra cittadini, istituzioni e politici. Si può supporre che l’aumento della taglia del comune non comporti necessariamente

una maggiore politicizzazione del confronto pubblico. Tuttavia, possiamo presumere che ciò accada soprattutto quando il processo di riorganizzazione interessa molti comuni situati in un'area urbana. La rilevanza del confronto politico e quindi dell'interesse per la cosa pubblica sarebbe maggiore in un comune medio-grande rispetto a quello piccolo. Allo stesso modo, si può supporre che il contatto interpersonale con i politici sia maggiore nei piccoli che non nei grandi comuni. In altre parole, la nostra ipotesi principale è che nei rapporti fra politica e cittadini la taglia conti, ma solo in una certa misura. Infine, ci possiamo chiedere in quale misura il giudizio sull'aggregazione avvenuta è correlato al legame con le nuove istituzioni e i nuovi attori politici, formulando l'ipotesi che un giudizio positivo sulle aggregazioni sia foriero di una forte integrazione fra "società civile" e "società politica", anche nei piccoli "ex-comuni".

### 4.2 Quale vicinanza alla politica?

Per affrontare questi interrogativi e verificare le ipotesi formulate, cerchiamo dapprima di capire in quale misura il rapporto con la politica varia in comuni di recente aggregazione di taglia piccola e grande, situati in aree valligiane e urbane. Per l'analisi disponiamo di una serie di indagini di opinione: anzitutto, un'inchiesta svolta nel 2009 sul piano cantonale e, in particolare, in quattro comuni (Lugano, Capriasca, Mag-

gia, Acquarossa) che hanno vissuto aggregazioni negli anni precedenti (Pacella & Mazzoleni 2010). Inoltre, disponiamo di inchieste svolte nel 2003, nel 2007 e nel 2011 (le ultime due in occasione delle elezioni cantonali). Infine, possiamo avvalerci di un'inchiesta svolta nel 2012 presso il comune di Lugano sui temi aggregativi (Mazzoleni & Plata 2012).

Per quanto riguarda i rapporti fra cittadini e politica comunale, ci concentriamo su tre aspetti: la prossimità interpersonale con i politici; l'interesse per la politica comunale e l'impegno attivo in un partito o forza politica. L'indagine svolta nel 2009 permette di rilevare che la conoscenza interpersonale di esponenti politici (ossia la quota di cittadini che dichiarano di conoscere personalmente almeno un politico) è, in media, maggiore nei comuni di taglia piccola (< di 1.000 abitanti), rispetto a quella di taglia media (fra 1.000 e 3.000) e grande (> di 3.000). Se però ci focalizziamo sui quattro comuni aggregati, vediamo che la quota di persone che hanno conoscenza di almeno un politico è tendenzialmente più elevata rispetto alla media: soprattutto a Maggia, ma anche ad Acquarossa, Capriasca e Lugano (tabella 2). Rispetto al passato, il caso di Lugano mostra che l'ampliamento della taglia non pare comportare una diminuzione significativa della quota di cittadini che dichiarano di conoscere un politico, che rimane superiore ai 2/3.

**Tabella 2** *Conoscenza personale di almeno un politico (in %)*

<b>2009</b>	<b>Sì</b>	<b>No</b>
Comuni di < 1.000 abitanti	78,1	21,9
Comuni di 1.000-3.000 abitanti	73,0	27,0
Comuni di > 3.000 abitanti	69,1	30,9
Acquarossa (1.841 abitanti)	80,9	19,1
Maggia (2.485 abitanti)	89,7	10,3
Capriasca (6.274 abitanti)	81,8	18,2
Lugano (55.060 abitanti)	74,8	25,2

<b>Confronto con altri anni</b>		
Lugano 2012 (56.038 abitanti)	67,4	32,6
Lugano 2011 (55.151 abitanti)	72,3	27,7
Lugano 2007 (50.603 abitanti)	71,2	28,8
Lugano 2003 (26.297 abitanti)	68,5	31,5

Fonti: Inchieste Ustat/Ovp 2003, 2007, 2009; inchieste UNIL/Ovpr 2011, 2012.

L'interesse dei cittadini per la politica comunale (tabella 3) tende a essere maggiore nei comuni di taglia più piccola, mentre fra i comuni medi e grandi le differenze non sono significative. In evidente controtendenza, a Lugano più che a Capriasca e ad Acquarossa, si osserva una quota piuttosto elevata di cittadini che dichiara di essere abbastanza o molto interessata alla politica comunale. Il confronto con gli altri anni, a partire dal 2003, mostra che l'interesse complessivo per

la politica comunale non è cambiato in modo significativo. Non stupisce, d'altro canto, che nel 2011, in occasione delle elezioni cantonali, quindi di più intensa mobilitazione politica, la quota di chi riteneva di avere "molto" interesse per la politica comunale era più elevata di quella rilevata nel 2009 e nel 2012.

**Tabella 3** *Livello di interesse per la politica comunale (in %)*

<b>2009</b>	<b>Per nulla</b>	<b>Poco</b>	<b>Abba- stanza</b>	<b>Molto</b>
Comuni di < 1.000 abitanti	6,3	26,7	45,3	21,7
Comuni di 1.000-3.000 abitanti	7,0	30,3	44,8	12,1
Comuni di > 3.000 abitanti	6,4	32,0	45,4	16,1
Acquarossa	14,3	34,1	38,5	13,1
Maggia	6,5	33,4	44,2	15,9
Capriasca	9,4	38,5	40,0	12,1
Lugano	6,1	29,1	46,6	18,3

<b>Confronto con altri anni</b>				
Lugano 2012	8,2	30,2	47,0	14,5
Lugano 2011	4,3	29,1	40,1	26,4
Lugano 2003	7,8	28,0	35,3	28,9

Fonti: Inchieste Ustat/Ovp 2003, 2007, 2009; inchieste UNIL/Ovpr 2011, 2012.

La quota di coloro che dichiarano di essersi impegnati attivamente in un partito o forza politica nei cinque anni precedenti (tabella 4) sembra confermare solo parzialmente le tendenze nazionali che vedono i partiti più forti nei comuni di taglia media (Ladner & Bühlmann 2007: 77). Piuttosto, a conferma di quanto osservato rispetto all'interesse per la politica comunale, in Ticino, nel 2009, sono i comuni più piccoli (di meno di 1.000 abitanti) ad avere una maggiore concentrazione di persone con un impegno politico di questo tipo; un impegno significativamente inferiore si riscontra nei comuni di oltre 1.000 e di oltre 3.000 abitanti. Nei comuni di taglia maggiore l'impegno appare dimezzato rispetto a ciò che accade in quelli più piccoli. Fra i quattro comuni che hanno vissuto le aggregazioni sono Maggia e Acquarossa, i più piccoli, a presentare una quota maggiore di persone impegnate in un partito. Sebbene le differenze con Capriasca, ma anche con Lugano, siano piuttosto limitate, per la città sul Ceresio si osserva che l'aumento della taglia del comune (almeno dal 2007) sembra accompagnarsi ad una certa diminuzione della quota di persone impegnate in un partito o in una forza politica.

**Tabella 4** *Impegno attivo in un partito o forza politica negli ultimi cinque anni (in %)*

2009	Sì	No	Non so/Non ricordo
Comuni di < 1.000 abitanti	22,7	76,3	0,9
Comuni di 1.000-3.000 abitanti	17,7	81,3	1,0
Comuni di > 3.000 abitanti	11,9	87,2	0,9
Acquarossa	14,9	83,5	1,6
Maggia	19,0	79,8	1,2
Capriasca	13,6	85,6	0,7
Lugano	11,8	86,9	1,3

<b>Confronto con altri anni</b>			
Lugano 2012	9,6	89,7	0,7
Lugano 2011	9,6	89,8	0,6
Lugano 2007	12,8	83,2	1,0

Fonti: Inchieste Ustat/Ovp 2007, 2009; inchieste UNIL/Ovpr 2011, 2012.

Una certa diminuzione dell'impegno pratico, in concomitanza con il cambiamento della taglia del comune, si riscontra anche prendendo in considerazione un altro indicatore. L'inchiesta del 2009 ha chiesto agli interpellati se il loro coinvolgimento politico individuale fosse diminuito, aumentato o rimasto immutato dopo l'aggregazione del comune. Mentre circa un terzo dei cittadini che si sono ritrovati nel comune di Acquarossa hanno dichiarato un coinvolgimento diminuito nella politica comunale, per i cittadini della nuova Lugano il tasso è minore (tabella 5). Proprio nella città sul Ceresio si registra la quota maggiore, fra i quattro comuni, di coloro che non hanno visto mutare il proprio coinvolgimento (63%). In altre parole, se l'aggregazione favorisce una diminuzione complessiva del numero di persone impegnate in politica, ciò non accade necessariamente di più nei comuni di taglia maggiore. Lo stesso ragionamento può essere fatto all'interno del comune di Lugano, prendendo in esame i cittadini che abitano nei diversi quartieri, ossia ex-comuni. Un'analisi dei dati dell'inchiesta già menzionata del 2012 (Mazzoleni & Plata 2012) conferma come non vi sia una correlazione fra vari indicatori che possono misurare lo scollamento politico dei cittadini e la taglia del quartiere.

**Tabella 5** *Coinvolgimento nella politica comunale dopo l'aggregazione (in %)*

	<b>Aumentato</b>	<b>Immutato</b>	<b>Diminuito</b>
Acquarossa	18,3	49,5	32,3
Lugano	13,0	63,3	23,7
Capriasca	14,0	59,3	26,7
Maggia	17,0	56,3	26,7

Fonte: Inchiesta Ustat/Ovp 2009.

Nel contempo, l'analisi dei vari indicatori di vicinanza-distanza dalla politica comunale (interesse per la politica comunale, impegno nei partiti, ecc.) illustra come essi siano direttamente correlati con il giudizio soggettivo espresso nei confronti dell'aggregazione nei quattro comuni. Chi ritiene che l'aggregazione abbia avuto effetti tendenzialmente positivi per il proprio quartiere è anche colui o colei che dimostra meno scollamento dalla politica locale, e questo indipendentemente dalla taglia del quartiere di residenza. Peraltro, l'inchiesta del 2009 non permette di affermare che gli abitanti degli ex-comuni più "periferici", appartenenti ai quattro nuovi comuni siano più insoddisfatti, nel loro complesso, di quelli "centrali". Allo stesso modo, l'inchiesta svolta nella sola città di Lugano nel 2012 mostra come non appaia alcuna diretta correlazione generale fra taglia e grado di perifericità dei quartieri, da un lato, e grado di soddisfazione nell'aggregazione, dall'altro. È infat-

ti nella “vecchia” Lugano, ma anche a Villa Luganese, uno dei quartieri più piccoli, che ritroviamo i giudizi più positivi nei confronti dell’attuale amministrazione comunale. Nondimeno, in alcuni quartieri “periferici”, come Gandria, Pazzallo, Barbengo e Carabbia, troviamo una quota elevata di insoddisfatti.

Come ipotizzato, la taglia del comune o dell’ex-comune rappresenta un criterio rilevante, ma non sempre. Possiamo affermare che il rapporto fra cittadini e politica dipende da un insieme di mediazioni di tipo politico, culturale e sociale. Inoltre, può accadere che la mobilità territoriale possa rivelarsi persino maggiore in un quartiere piccolo piuttosto che in uno grande. I cittadini svizzeri che nel 2012 - sulla base della già ricordata inchiesta - dichiaravano di abitare “da sempre” a Lugano (in uno dei suoi quartieri aggregati) erano in media del 14,5%, con poche variazioni fra un quartiere piccolo, medio o grande. Peraltro, nel quartiere di Curreggia, più che nella “vecchia” Lugano o a Pregassona, si osservava una quota significativamente più elevata di cittadini svizzeri che hanno abitato fuori cantone prima della residenza attuale.

### **4.3 Elezioni, partiti e campagne elettorali**

Abbiamo visto che il rapporto con la politica varia in funzione della taglia del comune, ma non allo stesso modo per i comuni di recente aggregazione. Il processo di unione di due o più comuni è quindi un

fattore da prendere in considerazione in quanto tale. Per capire le conseguenze politiche dell'unione di più comuni occorre prendere atto che tale processo produce un inedito spazio politico, con nuovi vincoli e nuove opportunità, che possono rimettere in discussione i rapporti fra cittadini e politica in modi diversi. Il cambiamento del rapporto con la politica comporta non solo un mutamento del contatto con i politici, dell'interesse per la politica e dell'impegno, ma anche una trasformazione del contesto in cui gli appuntamenti elettorali, in particolare quelli comunali, vengono espressi.

Ogni cambiamento che allarga la forbice fra il numero di seggi in palio e il numero di cittadini elettori comporta alcune conseguenze di rilievo nelle regole che sorreggono il funzionamento delle istituzioni locali e il rinnovo dei suoi rappresentanti politici. In analogia con qualsiasi allargamento del suffragio, quando i partiti e i candidati si trovano di fronte a un aumento repentino di cittadini con il diritto di voto, aumenta l'incertezza. Allorché si passò da un voto di censo al suffragio universale maschile e poi, in seguito da quello maschile a quello anche femminile, l'esperienza fu nel contempo simile e diversa da quella che si manifesta in occasione di un'unificazione fra enti locali. In entrambi i casi, gli attori politici sono confrontati con nuove sfide nel tentativo di guadagnarsi il sostegno dei cittadini. Diversamente dall'introduzione del suffragio universale, nel

caso delle aggregazioni, i “nuovi” cittadini hanno già consuetudine con il voto, ma l’offerta politica si ritrova modificata (anche solo per le diverse persone - in primis i dirigenti - che rappresentano il partito in una determinata località). Inoltre, mentre l’introduzione del suffragio coinvolge cittadini che vivono nello stesso territorio, le aggregazioni tendono a introdurre una sorta di divaricazione fra appartenenza al territorio e legame istituzionale che può rafforzare, in ultima istanza, l’incertezza nel voto. Infine, poiché, in genere l’aggregazione riduce il numero di seggi in palio rispetto alla somma dei seggi a disposizione nei comuni originari, essa tende ad aumentare la competizione fra i partiti e i candidati. A ridurre l’incertezza ci può essere il fatto che nei comuni aggregati l’offerta partitica non varia in modo significativo (il nome dei partiti è pressoché lo stesso) oppure il fatto che una parte degli eletti nelle passate legislature si ricandida per le elezioni del nuovo comune. Nondimeno, i partiti politici sono spinti a ridefinirsi in funzione della nuova configurazione territoriale, sebbene la capacità e le modalità di adattarsi dipendano da un insieme composito di circostanze.

In primo luogo, occorre tenere conto del grado di radicamento locale delle diverse organizzazioni ereditato dai vecchi comuni, che si misura sia come presenza di leader e attivisti capaci di mobilitare la base, sia nei risultati elettorali; in secondo luogo, bisogna considerare la presenza di leader locali capaci di federare e

integrare le vecchie organizzazioni in una sola; in terzo luogo, occorre considerare il ruolo del sistema elettorale e dei circondari elettorali che possono favorire un'organizzazione di partito più o meno forte, dotata di una struttura fortemente integrata, piuttosto che un'organizzazione "snella", che lascia più o meno spazio alla competizione fra le persone; in quarto luogo, dipende dall'emergere di nuovi contendenti che per loro storia e caratteristica hanno poco a che fare con le forme tradizionali di radicamento, attivandosi ad esempio di più nella comunicazione mediatica; in quinto luogo, dipende da fattori per così dire "esogeni" rispetto alla competizione comunale, fra cui il peso esercitato dai mezzi di comunicazione, che può aumentare soprattutto in caso di comuni urbani di grande dimensione. Infine, occorre sottolineare come questi fattori siano potenzialmente collegati a mutamenti in corso su altre scale della politica - cantonale e nazionale - che a loro volta possono far sentire i loro effetti sul piano locale. Appare scontato che le elezioni comunali ticinesi siano, tradizionalmente, segnate da contese locali, da candidati, campagne e temi che sono eminentemente locali. Tutto però si complica quando il comune assume una massa critica tale da aggregare una popolazione di elettori assai più consistente ma anche eterogenea.

Possiamo quindi ipotizzare che la riorganizzazione delle mobilitazioni elettorali post-aggregative, soprattutto laddove la taglia è medio-grande, dipendano

fortemente dal ruolo dei mezzi di informazione, dalla loro copertura offerta alla campagna comunale, che a sua volta dipende dalla massa critica, ossia dal potenziale pubblico che gli stessi mezzi possono raggiungere. Nei comuni più grandi e urbanizzati, maggiormente toccati dalla mobilità geografica, non solo la copertura dei mass media è più importante, ma essa favorisce una campagna più mediatica. È in questi contesti che la competizione politica diventa più intensa e aperta e i rapporti di prossimità vengono più facilmente relativizzati dalla diffusione della comunicazione mediata, che impone linguaggi, aspettative, paragoni fra realtà diverse, impensabili in contesti locali del passato. Si può quindi supporre che nelle realtà urbane più popolate cresca l'importanza delle forme di contesa elettorale che abitualmente troviamo su scala più ampia (cantonale e nazionale).

In altre parole, possiamo presumere che, in determinati comuni aggregati, certe regole del gioco, che valgono a livello cantonale e nazionale, possano valere anche per le elezioni comunali, in ragione dell'aumento della taglia delle circoscrizioni. Per contro possiamo supporre che i piccoli comuni discosti sono al riparo da alcune sfide che emergono in circoscrizioni demograficamente medio-grandi. Anche laddove persistono profondi solchi ideologici, i rapporti di vicinato, i legami di famiglia, l'importanza del contatto interpersonale tende a dare un significato diverso e per certi versi più prevedibile alla contesa.

#### 4.4 Lugano e l'assorbimento di tendenze cantonali

In Ticino è difficile trovare oggi due comuni “gemelli” dal punto di vista del sistema dei partiti, ossia della composizione dei Municipi e dei Consigli comunali. Anche le recenti elezioni comunali svoltesi nell'aprile 2013 in tre comuni che da poco avevano vissuto un ampliamento istituzionale - Lugano, Mendrisio e Terre di Pedemonte - confermano una variazione nell'offerta di liste elettorali e negli equilibri politici. Mendrisio ha confermato una maggioranza relativa del Partito popolare democratico nell'esecutivo e nel legislativo, con scarse modifiche dei rapporti di forza fra prima e dopo i processi aggregativi iniziati nel 2004. Nel 2013, le Terre di Pedemonte, con la prima elezione dopo l'aggregazione dei comuni di Verscio, Tegna e Cavigliano, hanno visto una maggioranza relativa della lista civica “Libertà e solidarietà” in Municipio (prima presente solo a Verscio), ma non in Consiglio comunale. Anche Lugano ha vissuto un significativo cambiamento che ha portato la Lega dei Ticinesi (LEGA) per la prima volta a ottenere una maggioranza relativa in Municipio, ma non nel Consiglio comunale, dove ha prevalso il Partito liberale radicale. Nel contempo, può colpire il fatto che le elezioni dell'aprile 2013 di Lugano sembrano convergere, più che nei comuni di Mendrisio e delle Terre di Pedemonte, con i risultati elettorali che si riscontrano nelle elezioni cantonali del 2011. Alle elezioni

cantonali del 2011, per la prima volta da decenni, il Partito liberale radicale (PLR) perdeva in Consiglio di Stato la maggioranza relativa a favore della LEGA; nel contempo, il PLR manteneva la maggioranza relativa in parlamento, seguito con leggero distacco dalla LEGA. Questo risultato è l'espressione di una tendenza cantonale, ma si riflette anche, almeno in parte, nel risultato del comune di Lugano. Infatti, alle stesse elezioni, i cittadini di Lugano sostengono anzitutto la LEGA e il PLR, poi il PS e il PPD. In sintonia con il risultato raggiunto a Lugano per le elezioni del Consiglio di Stato, alle elezioni del Municipio di Lugano nel 2013 la LEGA prende il sopravvento rispetto alle elezioni comunali del 2008, come nuovo partito di maggioranza relativa, superando il PLR, da decenni il primo partito cittadino anche a Lugano; quest'ultimo, tuttavia, salvaguarda, come a livello cantonale, la posizione di primo partito nel legislativo. Infine, come alle elezioni cantonali, anche alle elezioni comunali di Lugano il Partito popolare democratico e il Partito socialista perdono posizioni, mentre si rafforzano i Verdi. In questo senso, le più recenti elezioni di Lugano, in particolare quelle dell'ente comunale, riflettono tendenze che si esprimono sul piano cantonale.

La convergenza fra il piano cantonale e il comune di Lugano si riscontra anche nella partecipazione elettorale. Anzitutto, si osserva che alle elezioni comunali, in particolare per il rinnovo del Consiglio comuna-

le, la partecipazione è oscillata nelle scorse tornate, ma non ha un sostanziale trend negativo. Nel 2013, la partecipazione era tutto sommato simile a quella del 2000. Inoltre, alle elezioni cantonali del 2011 la partecipazione elettorale nella città sul Ceresio (dove mancavano alcuni quartieri rispetto alla situazione odierna) era del 53,3%, di poco di più di un punto inferiore a quella registrata alle elezioni comunali di due anni dopo (54,9%). Parimenti, si è ridotta la differenza fra il tasso medio registrato alle elezioni del parlamento cantonale del 2011 e le elezioni comunali a Lugano del 2013. Inoltre, si osserva una convergenza, nelle ultime legislature, nel tasso di partecipazione alle elezioni del parlamento cantonale fra la media cantonale e il dato del comune di Lugano (la cui differenza si assottiglia dall'8,9% del 2004 al 5,2% del 2013) (Tabella 6).

**Tabella 6** *Tassi di partecipazione alle elezioni cantonali e alle elezioni di Lugano (legislativi), 1995-2013 (in %)*

Anni	1995	1999	2003	2007	2011
Elezioni del Gran Consiglio (media cantonale)	71,9	65,8	59,4	62,1	58,5
Elezioni del Gran Consiglio (Lugano)	64,7	58,0	50,5	55,2	53,3

Anni	1996	2000	2004	2008	2013
Elezioni Consiglio comunale Lugano	61,1	54,3	55,0	50,9	54,9
Differenza a Lugano fra Gran Consiglio e Consiglio comunale	+3,6	+3,6	-4,5	+4,3	-1,6
Differenza fra media cantonale delle elezioni del Gran Consiglio e delle elezioni comunali a Lugano	+10,8	+11,3	+4,4	+11,2	+3,6
Differenza fra media cantonale e Lugano nelle elezioni del Gran Consiglio	+7,1	+7,7	+8,9	+6,9	+5,2

Fonte: Cancelleria cantonale, elaborazione Ovpr.

#### 4.5 Gli effetti di cambiamenti “multiscalarì”

Come si spiegano queste convergenze? Le ragioni sono molte, ma tutte in qualche modo legate all’ampliamento del comune di Lugano e alla sua crescente importanza demografica e politica. Vediamo le principali. In primo luogo, c’è una ragione storica. Non da oggi, c’è una convergenza fra governo ticinese ed esecutivi dei principali centri dal punto di vista degli equilibri politici. Il governo cantonale e l’esecutivo di Lugano, come quello delle altre principali città del canton Ticino, con l’eccezione di Mendrisio, disponevano fino a pochi anni or sono di una predominante presenza liberale-radicala. Tale predominio è anzitutto un’eredità delle fratture politiche e ideologiche dell’Ottocento, che vedevano invece nelle zone più discoste e valligiane il predominio del Partito conservatore (poi Partito Popolare democratico). In un certo senso, il venire meno della maggioranza relativa del PLR nel Consiglio di Stato nel 2011 e di quella del Municipio di Lugano nel 2013 costituisce una continuità nel mutamento.

In secondo luogo, Lugano è la città di origine e di maggior radicamento del movimento della LEGA. Il movimento conquista per la prima volta due seggi nell’esecutivo cittadino nel 1992, con Giorgio Salvadé e Marco Borradori, il quale nel 1995 farà ingresso nel Consiglio di Stato per rimanervi 18 anni. Nel Municipio di Lugano, dal 2000 fino al decesso avvenuto all’inizio del

2013, siede anche il leader cantonale del movimento Giuliano Bignasca, che dalle elezioni del 2008 è affiancato da Lorenzo Quadri, membro del parlamento cantonale sino al 2011, redattore del “Mattino della Domenica” e dal 2011 anche Consigliere nazionale. Se da un lato, la Lega non ha investito sul piano dell’organizzazione locale, dall’altro, si è data una strategia comunicativa imperniata sul proprio settimanale ad ampia tiratura e, più che altre forze politiche, ha colto le opportunità delle nuove regole elettorali (in particolare, con l’introduzione nel 2007 della scheda senza intestazione) e dell’espansione delle logiche mediatiche, che hanno favorito lo sviluppo della personalizzazione e del carattere permanente delle campagne (Mazzoleni et al. 2009).

In terzo luogo, le elezioni cantonali del 2011 e quelle comunali di Lugano del 2013 sono accomunate dal fatto che in entrambe le contese sarà candidato, ed eletto con il maggior numero di voti in assoluto, il Consigliere di Stato uscente Marco Borradori. Egli, con una scelta per nulla convenzionale nella politica ticinese e svizzera, da membro del governo cantonale di lungo corso, decide di candidarsi al Municipio di Lugano, contribuendo all’avanzata del proprio movimento, la LEGA, nella città sul Ceresio, e soprattutto, superando, in voti personali, colui che fino a quel momento era l’imbattuto sindaco PLR uscente, Giorgio Giudici, in carica dal 1984, finendo per aggiudicarsi la carica di nuovo sindaco della città.

In quarto luogo, e ancora più importante, le elezioni comunali di Lugano sono avvenute in un unico circondario corrispondente ai confini del comune stesso. La legge sull'esercizio dei diritti politici del 1998 contempla, dal 2003, con l'articolo 93a, la possibilità che un comune aggregato possa introdurre dei circondari elettorali per l'elezione dei Consiglieri comunali. Mentre questa facoltà è stata fatta propria dai comuni di Mendrisio e delle Terre di Pedemonte, non è stato il caso di Lugano. L'aggregazione di Lugano ha riunito un insieme assai variegato di realtà locali, da quelle più urbane a quelle più rurali, dal piano alle valli; da aree ricche a quartieri caratterizzati da un'elevata quota di ceti popolari. In altre parole, sociologicamente, Lugano, come secondo centro urbano svizzero per estensione territoriale, presenta un territorio molto eterogeneo, che tende a rappresentare, sul piano politico, anche e soprattutto in assenza dei circondari, una versione ridotta delle dinamiche – come abbiamo poc'anzi visto - che si esprimono sul piano cantonale. In quinto luogo, occorre sottolineare il nuovo ruolo dei media. Mai nessuna elezione comunale ticinese ha attirato tanta copertura mediatica come quella di Lugano dell'aprile 2013. I processi di trasformazione territoriale, le difficoltà dei partiti storici, l'avvento di nuovi attori politici che mettono in campo nuove forme e nuovi codici comunicativi sono accompagnati da un crescente protagonismo dei mezzi di informazione nella formazione dell'opinione pubblica. La scompar-

sa dei quotidiani di partito negli anni Novanta è concomitante alla crescita dei media “di opinione” tradizionali (stampa, televisione, radio), alla diffusione dei nuovi media telematici e dei “social network”, anche e soprattutto nelle contese elettorali (Mazzoleni et al. 2009; Plata, Pacella & Mazzoleni 2012). È in questo contesto, laddove la comunicazione politica si trasforma e si dilata, relativizzando il ruolo del faccia-a-faccia e dell’azione territoriale dei partiti, che avvengono i processi di aggregazione comunale in Ticino. Per le elezioni comunali dell’aprile 2013, la Radiotelevisione svizzera e Teleticino, ma anche i quotidiani e i portali informativi hanno sviluppato una copertura capillare attraverso l’offerta di numerosi dibattiti e interviste ai candidati<sup>38</sup>. Tale copertura è stata quasi paragonabile a quelle delle ultime elezioni cantonali e trova il suo fulcro nella contesa fra Borradori e Giudici, contribuendo a un’elevata personalizzazione della campagna e del voto. Se il mutamento delle regole di voto e il confronto fra due candidati sindaco ha favorito la personalizzazione della contesa, i mezzi di informazione hanno dato il loro contributo in tal senso, mettendo in secondo piano il ruolo delle organizzazioni politiche attive sul territorio.

---

38 Per Lugano, e in misura assai minore per Mendrisio, i canali televisivi della Radiotelevisione svizzera hanno privilegiato lo spazio dell’approfondimento del “Quotidiano”; Teleticino ha messo a disposizione lo speciale “Faccia a faccia”, mentre “Piazza del Corriere”, curata dal Corriere del Ticino sulla medesima emittente privata, è andata in onda con diverse dirette settimanali in prima serata.

#### 4.6. Un cantone in miniatura?

Qual è il rapporto fra i cittadini e la politica in un comune piccolo oppure in uno grande, e com'è cambiata la competizione politica nei comuni aggregati? La minore taglia del comune tende a significare una maggiore diffusione della conoscenza interpersonale dei politici da parte dei cittadini, un maggiore interesse per la politica comunale, un impegno attivo più diffuso in un partito o forza politica negli anni precedenti. Un maggiore scollamento è invece osservabile, complessivamente, nei comuni di oltre 3.000 abitanti. Tuttavia, fra i comuni aggregati che abbiamo considerato, di taglia media e grande (Maggia, Acquarossa, Capriasca, Lugano), le tendenze non sono confermate. Lugano è in controtendenza per quanto riguarda l'interesse per la politica comunale, più elevato della media dei comuni di taglia grande. Negli anni più recenti, questo interesse non è diminuito. Inoltre, se la partecipazione elettorale è diminuita, essa concerne piuttosto scrutini di carattere cantonale dove il trend è negativo anche nella media cantonale; per contro, alle elezioni comunali, non si osserva una diminuzione rispetto all'inizio degli anni Duemila. A Lugano si registra un tasso di impegno nei partiti che è in media con i comuni di oltre 3.000 abitanti e con una relativa diminuzione negli scorsi anni. Infine, si osserva che in genere il coinvolgimento politico soggettivo nel comune, dichiarato dai cittadini, è diminuito dopo le

aggregazioni. Nel contempo, per Lugano si osserva, più che in altri comuni, una maggiore stabilità da questo punto di vista. D'altro canto, nei quattro comuni menzionati, chi ritiene che l'aggregazione abbia avuto effetti tendenzialmente positivi per il proprio quartiere è anche colui o colei che dimostra meno scollamento dalla politica locale, e questo indipendentemente dalla taglia del quartiere di residenza. Insomma, se il rapporto fra cittadini e politica in Ticino tende a variare in relazione alla taglia del comune, le aggregazioni possono contribuire a mantenere l'interesse nella cosa pubblica comunale, il che non comporta necessariamente un maggiore coinvolgimento pratico. Questo fenomeno può essere messo in relazione con il mutamento di contesto e delle trasformazioni delle forme di mobilitazione politiche che interessano in modo più o meno marcato l'insieme del cantone.

Il processo di aggregazione che ha portato a modificare gli equilibri istituzionali fra le regioni del cantone ha favorito, soprattutto a Lugano, l'emergere di una maggiore competizione politica e quindi potenzialmente una minore stabilità, come mostrano i risultati delle ultime elezioni comunali dell'aprile 2013. Se in genere le modalità di elezione, l'agenda politica e i candidati in lizza sono piuttosto diversi fra elezioni cantonali e comunali, il caso di Lugano sembra esprimere un trend convergente. Più facile, per il peso demografico e quindi politico del comune, che le elezio-

ni di Lugano siano viste come parte del tradizionale ciclo elettorale ticinese: le elezioni comunali tendono a chiudere un ciclo che inizia con le elezioni cantonali ed è seguito dalle elezioni nazionali, in cui la contesa per il governo cantonale ha un'importanza predominante (Plata, Pacella & Mazzoleni 2012). I fattori di convergenza sono molti: un sistema proporzionale con circondario elettorale unico (in cui, di fatto, Lugano acquisisce maggiore peso negli esiti elettorali cantonali), un'offerta politica simile (con i sei principali partiti rappresentati nel parlamento cantonale che si presentano alle elezioni comunali di Lugano) e una generale, crescente, mediatizzazione.

Le recenti elezioni comunali hanno mostrato come la città sul Ceresio abbia vissuto, diversamente dagli altri comuni, un confronto politico molto mediatizzato, ormai simile a quello che si esprime sul piano cantonale. Inoltre, nel ciclo che si è chiuso con le elezioni comunali dell'aprile 2013, si osserva anche un'analogha contesa fra il partito storico che ha detenuto per decenni la maggioranza relativa nell'esecutivo e nel legislativo (PLR) e una forza politica emergente che è anche "partner" di governo da anni (LEGA). Sono questi i principali aspetti che contribuiscono a una convergenza fra gli equilibri cantonali e quelli di Lugano. Di recente, ossia dopo le elezioni comunali dell'aprile 2013, si è aggiunta l'aumentata convergenza dell'agenda di governo – quella cantonale e quella di Lugano – che mette al centro i temi del

deficit finanziario. Da più punti di vista, Lugano appare insomma come un Ticino politico in miniatura, come un microcosmo che riflette e nutre le tendenze cantonali. Si potrebbe affermare che più le aggregazioni coinvolgono realtà territoriali di taglia grande, eterogenee, diverse fra loro, in particolare urbane, con tradizioni politiche più o meno conflittuali, maggiore è il rischio (o l'opportunità) che i "problemi" del cantone diventino i "problemi" della città, e viceversa. Insomma, se da un lato, Lugano assume un ruolo autonomo crescente al centro del maggiore agglomerato del cantone, dall'altro, questo ruolo tende a esprimersi attraverso un'assimilazione di tendenze che emergono sul piano del cantone stesso, rendendo ancora più forte la dipendenza reciproca.

## 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 Stato<sup>39</sup>. 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*

	<b>2000</b>	<b>2002</b>	<b>2004</b>
<b>TOTALE</b>	<b>18.013</b>	<b>29.194</b>	<b>47.146</b>
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
<b>45.970</b>	<b>48.786</b>	<b>54.017</b>	<b>58.702</b>
-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 50.000<sup>40</sup>. 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, Origlio, Ponte Capriasca), *Malcantone Est* (Agno, Alto Malcantone, Aranno, Bioggio, Cademario, Gravesano, Manno, Vernate), *Malcantone Ovest* (Astano, Bedigliora, Caslano, Croglio, Curio, Magliaso, Migliegla, 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”<sup>41</sup> 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”<sup>42</sup>. 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 comunale<sup>43</sup>. 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 popolari<sup>44</sup>. 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.

## Quale policentrismo?

OSCAR MAZZOLENI

Questo studio ha cercato di mettere in luce l'importanza dei cambiamenti legati alla maggiore riforma degli enti locali finora vissuta dal cantone Ticino. La rilevanza del mutamento non è solo da imputare alla riduzione significativa del numero di comuni, ma anche e soprattutto all'impatto che le aggregazioni urbane hanno avuto sugli equilibri regionali tratteggiando un policentrismo diverso da quello che ha segnato per lungo tempo la storia del Ticino.

Per oltre un secolo, almeno fino agli anni Ottanta del XX secolo, si sono consolidati una struttura e un discorso politico-istituzionali che vedevano lo sviluppo territoriale del cantone Ticino ancorato a un policentrismo diffuso, basato su un principio di equilibrio economico e finanziario fra le diverse regioni, in particolare città e i centri urbani, ma anche fra questi e i comuni rurali, che si è tradotto in un ruolo centrale attribuito allo Stato, cantonale e federale, come attore redistributore della ricchezza anche in un'ottica di equilibrio regionale (costruendo strade, scuole, promuovendo fondi di compensazioni ecc.). Il perno di questa visione è stata l'assenza di un sovrastante centro urbano, diversamente da altri cantoni svizzeri dotati di una città come principale capoluogo cantonale. Attraverso le riforme aggregative ticinesi degli anni

Duemila, l'espansione di nuovi comuni urbani come Mendrisio e soprattutto Lugano, diventata nel giro di pochi anni la nona città più popolosa della Svizzera, il Cantone Ticino propone, sul piano istituzionale, un cambiamento profondo, più polarizzato, che delinea l'emergere di un inedito policentrismo, nel contempo asimmetrico e "multiscalare".

Questo cambiamento istituzionale affonda le proprie radici in almeno tre aspetti. In primo luogo, un crescente divario economico e demografico, che è il risultato di un processo di lungo periodo, già evidente nel secondo dopoguerra, ma che si accentua negli ultimi trent'anni, e che assume la forma di una concentrazione spaziale della popolazione e di uno sviluppo economico nei principali agglomerati urbani, e questo soprattutto nel Luganese, volano di un settore finanziario che prima di altri è entrato nelle logiche della globalizzazione. In altre parole, la ridefinizione degli equilibri regionali e la tendenza verso una maggiore polarizzazione territoriale è in parte attribuibile a logiche funzionali, ossia a risposte in forma di economie di scala e di specializzazione territoriale. In secondo luogo si assiste a un mutamento del ruolo dello Stato cantonale e federale attraverso nuove politiche territoriali e di sviluppo - dal primo Piano direttore cantonale alla nuova politica regionale - meno propense che nel passato a redistribuire in forma diffusa le risorse pubbliche sul territorio. Mentre ancora negli anni Sessanta e Settanta le politiche pubbliche e i contributi

di compensazione tentavano di contrastare gli squilibri regionali frutto della crescita economica e della trasformazione strutturale, questa impostazione è stata rimessa in discussione in anni più recenti. Lo stato punta alla valorizzazione dell'idea di una "città-Ticino" e su alcuni "poli" o "locomotive" economiche, capaci di competere su scala nazionale e internazionale, ossia su livelli territoriali che assumono un'importanza crescente nell'assicurare lo sviluppo. In terzo luogo si diffonde un discorso – politico, amministrativo, scientifico - che legittima un adattamento istituzionale degli enti locali visti sempre più come partecipi e attori dello sviluppo economico. Nel discorso aggregativo s'innestano concezioni e strategie che hanno creato un "senso comune" volto ad affermare la "necessità" di un superamento della frammentazione e il consolidamento degli enti locali più adeguati – non solo dal punto di vista dell'efficienza - ad affrontare le sfide attuali del governo del territorio, visto come spazio "multiscalare", in cui le interdipendenze interne (fra livelli territoriali e istituzionali) e le interdipendenze esterne (nazionali, internazionali, transfrontaliere) si sono mutualmente rafforzate.

Nel contempo, l'attuale configurazione degli enti locali delle aree urbane ticinesi è il risultato di una strategia di riforma che sul piano locale si è diffusa a macchia di leopardo in ragione dei tentativi riusciti nel Sottoceneri e finora mancati nei centri urbani del Sopraceneri. In questo volume ci siamo quindi interrogati sulle ragioni

di esiti così diversi. Anche e soprattutto all'interno di un'impostazione legislativa che ha dato incentivi alle aggregazioni, attribuendo un ruolo decisivo all'iniziativa locale, ci è parso essenziale sottolineare il ruolo delle coalizioni politiche locali. Sebbene spesso l'accento sia messo sugli incentivi economico-finanziari (in particolare, l'attrattività fiscale), è anche cruciale mettere in luce il ruolo dei politici locali nel tessere una rete più o meno condivisa di intenti e progetti, nel superare eventuali dissidi interni, nel proiettarsi sul medio-lungo periodo, quando si tratta di imbastire negoziazioni nei confronti delle autorità cantonali e in vista della formazione del consenso popolare.

La questione politica è quindi cruciale. Anche per questo ci siamo chinati sulle modalità di cambiamento, all'interno dei comuni aggregati, dei rapporti fra cittadini e politica partendo dall'assunto che le aggregazioni sono volute anche per ravvivare la democrazia locale. La nostra analisi mostra una certa ambivalenza. L'aumento della taglia dei comuni aggregati tende a essere correlato con una diminuzione dell'impegno politico, anche se un giudizio positivo sulle aggregazioni stesse tende a mitigare questa tendenza. Parallelamente, l'interesse per la politica comunale non sembra essere calato in modo significativo nel corso degli anni Duemila nei comuni coinvolti nel processo di unificazione istituzionale. Comunque, le stesse aggregazioni non comportano un'armonizzazione delle configurazioni politiche locali, anche se, come mostra

il caso di Lugano, le contese elettorali possono diventare l'emblema dell'incertezza che si ritrova in scrutini che interessano l'intero cantone, considerata la crescita dell'eterogeneità territoriale (con territori urbani e di valle), la forte copertura mediatica, e l'evidenza, riscontrata alle recenti elezioni comunali della città sul Ceresio, di una posta in gioco non più solo locale ma anche chiaramente cantonale. Al di là della contesa specifica, più le aggregazioni coinvolgono realtà territoriali socialmente eterogenee, attraversate da gradi diversi di urbanizzazione, con tradizioni politiche più o meno strutturate, maggiore sembra essere la possibilità di osmosi fra logiche locali e quelle che ritroviamo su altre scale. Così, se Lugano assume un ruolo più autonomo e preminente, dall'altro lato questo suo ruolo si configura attraverso un'assimilazione di tendenze che emergono sul piano del cantone rendendo ancora più forte, paradossalmente, la dipendenza reciproca.

La principale tesi di questo libro è che il nesso fra aggregazioni urbane ed equilibri regionali è una chiave di volta cruciale per capire le cause e soprattutto le conseguenze delle stesse aggregazioni. Lo squilibrio regionale che è all'origine e nel contempo ha favorito il modo in cui le aggregazioni urbane si sono imposte negli scorsi anni ha contribuito a rimettere in discussione equilibri consolidati dal punto di vista delle regole del gioco istituzionale su scala locale e su quella cantonale. L'ondata aggregativa degli scorsi anni, rafforzando alcuni comuni più di altri, ha contribuito a

valorizzare nuove progettualità, ma anche a suscitare conflittualità e squilibri interni al cantone. In un contesto di crescente divario socio-economico e finanziario fra i comuni e regioni, con la persistente centralità dei temi dell'equilibrio finanziario nell'agenda cantonale, ciò ha significato l'emergere di un'elevata incertezza nei rapporti fra i comuni (con un associazionismo in profondo divenire, con alleanze superate e nuove), fra i comuni e il Cantone (in relazione anche e soprattutto ai preventivi di quest'ultimo), fra Lugano e il Cantone (con una rivendicazione di "statuto speciale"). La rinegoziazione delle regole del gioco politico e istituzionale è comunque ancora in corso. Oggi, diverse proposte mirano, pur in forme diverse, verso un riequilibrio regionale: dal processo aggregativo del Bellinzonese al Piano delle aggregazioni del governo cantonale passando da due iniziative costituzionali. Sullo sfondo, alcuni nodi rimangono da sciogliere, come quelli relativi alla legge sulla perequazione finanziaria, e quindi al riordino complessivo dei rapporti fra Comuni e Cantone (fra flussi finanziari e competenze). Due sembrano le sfide principali: in primo luogo, l'equilibrio fra il potere del cantone – delle istituzioni e dei cittadini nel loro complesso – e quello relativo all'autonomia dei comuni, dei suoi rappresentanti e dei suoi cittadini; in secondo luogo, l'intento di conciliare l'obiettivo della competitività con quello degli equilibri regionali: in quale misura l'intervento pubblico – cantonale e/o federale - è in grado di ridurre gli squilibri (economici

e finanziari) che sono visti, almeno in parte e più che nel passato, come condizioni dello sviluppo, ossia senza penalizzare i poli più competitivi sul piano economico che possono così contribuire, attraverso il loro gettito fiscale, al benessere di altre regioni del cantone?

Attorno a queste sfide possono essere tracciati almeno tre scenari dello sviluppo territoriale del cantone Ticino. In primo luogo, il già menzionato policentrismo asimmetrico e “multiscalare”, o del *centro*, che ruota attorno al baricentro di Lugano e al suo riconoscimento di “locomotiva” economica, che si vuole capace di muoversi in un contesto che non è solo regionale o cantonale, ma che oltrepassa questi confini; in secondo luogo, un *policentrismo dei centri*, che fa perno sulla centralità dell’insieme dei poli urbani e delle città ticinesi prediligendo una concezione funzionale, ma legata a un principio di equilibrio regionale; vi è infine un terzo policentrismo, che gode oggi di meno spazi di legittimità istituzionali e che è forse il più legato al policentrismo diffuso tradizionale. Sebbene questo volume si sia focalizzato soprattutto sull’evoluzione dei centri urbani, occorre riconoscere che la questione degli equilibri regionali è più ampia e investe anche i rapporti fra centri e regioni periferiche, anzitutto le realtà valligiane oggi convolte in una ridefinizione dei loro rapporti con la “città-Ticino”. Si tratta di un discorso aperto, che suscita l’esigenza di ulteriori, specifici, approfondimenti.

## BIBLIOGRAFIA

- Aa.Vv. (1935), *La fusione di Lugano con i Comuni limitrofi. Un problema da risolvere*, Lugano, Arti grafiche Gaggini, Bernasconi e Quadri.
- Allain R., Baudelle G., Guy C. (2003) (sous la dir.), *Le polycentrisme, un projet pour l'Europe*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.
- Annuario (1850), *Annuario della Repubblica e Cantone del Ticino per l'anno 1850*, Lugano, Tipografia del Verbano.
- Are/Seco (2011), *Evaluation et suite de la politique des agglomérations de la Confédération - Rapport à l'attention du Conseil fédéral*, Berne, Office fédéral du développement territorial, Secrétariat d'Etat à l'économie.
- Augé M. (2009), *Nonluoghi. Introduzione a una antropologia della surmodernità*, Milano, Eleuthera.
- Bagnasco A. (1999), *Tracce di comunità. Temi derivati da un concetto ingombrante*, Bologna, Il Mulino.
- Baldersheim H, Rose L. (2010), *Territorial Choice: The Politics of Boundaries and Borders*, London, Palgrave Macmillan.
- Bezes P., Le Lidec P. (2010), "Ce que les réformes font aux institutions", in Lagroye J., Offerlé M. (sous la dir.), *Sociologie de l'institution*, Paris, Belin, pp. 75-103.
- Bianchi R. (1973), *La fine del regime radicale nel Ticino 1868-1877*, Fribourg, Editions universitaires.
- Blom-Hansen J., Christiansen P.M., Fimreite A.L., Selle P. (2012), "Reform Strategies Matter: Explaining the Perplexing Results of Regional Government Reforms in Norway and Denmark", *Local Government Studies*, Vol. 38, n. 1, pp. 71-90.

- Bottinelli T. (1977), *Région et régionalisation à travers l'analyse de quelques phénomènes de peuplement: le cas du Sottoceneri au cours des dernières 100 années*, Fribourg, Institut de géographie.
- Bottinelli T. (1980), "Traffici e processi di regionalizzazione nel Ticino moderno", *Archivio Storico Ticinese*, n. 84, pp. 535-542.
- Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P. (2010) (3a edizione), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Brändle N. et al. (2010), *Swiss Issues Regioni. Il Canton Ticino. Struttura e prospettive*, Zurigo, Credit Suisse Economic Research.
- Bruno D., Borioli M., "Migrazioni nei comuni ticinesi tra il 1980 e il 2010", *Dati. Statistiche & Società*, A. XIII, n. 1, maggio 2013, pp. 5-18.
- Burrioni L., Piselli F., Ramella F., Trigiglia C. (2009), *Città metropolitane e politiche urbane*, Firenze, Firenze University Press.
- Cadlini F., Stoppa R. (2010), *I risultati del sondaggio nell'ambito dello Studio strategico del Locarnese*, Bellinzona, Tiresia.
- Caizzi B. (1964), "Profilo di una storia sociale", in Locarnini G. (a cura di), *Aspetti e problemi del Ticino*, Lugano, Touring Club Svizzero, pp. 30-54.
- Carloni T. (1998), "La grande trasformazione del territorio", in Ceschi R. (a cura di), *Storia del Cantone Ticino. Il Novecento*, Bellinzona, Stato del Cantone Ticino, pp. 671-700.
- Castells M. (2008), *La nascita della società in rete*, Milano, Università della Bocconi.
- Cattan N. (a cura di) (2007), *Cities and Networks in Europe: A Critical Approach of Polycentrism*, Esher, John Libbey Eurotext.

- CdS (Consiglio di Stato) (1989), *Piano direttore cantonale. Un progetto di organizzazione del territorio e di sviluppo socio-economico che ci riguarda*, Quaderno Informativo, maggio.
- CdS (Consiglio di Stato) (2002), *Nuova legge sulla perequazione finanziaria intercomunale*, Messaggio del 12 giugno.
- CdS (Consiglio di Stato) (2003), *Nuova Legge sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni*, Messaggio del 14 gennaio.
- CdS (Consiglio di Stato) (2007), *Piano direttore cantonale. Gli obiettivi pianificatori cantonali*, Bellinzona, Novembre.
- CdS (Consiglio di Stato) (2010a), *Revisione della Legge sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni del 16 dicembre 2003 (LAggr)*, Messaggio del 25 maggio.
- CdS (Consiglio di Stato) (2010b), *Alcune prime proposte di modifica nei rapporti Cantone-comuni in materia scolastica*, Messaggio del 26 ottobre.
- Ceschi R. (1974), "Il Ticino nella crisi del 1814", *Archivio Storico Ticinese*, n. 57-58, pp. 97-156.
- Ceschi R. (2004), "Storie a cavallo di confini", *Quaderni grigionitaliani*, n. 3, pp. 251-258.
- CF et al. (2012), *Progetto territoriale svizzera*, Berna, Consiglio federale, CdC, DCPA, UCS, ACS.
- Chiesi G. (1978) (a cura di), *Pagine bellinzonesi. Cenni storici, studi e ricerche in occasione del centenario di Bellinzona capitale stabile del Cantone Ticino. 1878-1978*, Bellinzona, Comune di Bellinzona e Stato del Cantone Ticino.
- Conseil de l'Europe (1995), *La taille des communes, l'efficacité et la participation des citoyens*, Strasbourg, Les éditions du Conseil de l'Europe.

- Croci C. (2005), "Intervento", in *Aggregazioni in cammino*, Atti del Convegno di Coscienza svizzera, Bellinzona, pp. 103-107.
- Cuhna A., Schuler M. (2001), "Métropolisation, changement de régime d'urbanisation et fragmentation de l'espace: enjeux de la gouvernance des agglomérations en Suisse", *Swiss Political Science Review*, Vol. 7, n. 4, pp. 119-126.
- Dafflon B. (1998), "Suisse: Les fusions de communes dans le canton de Fribourg. Analyse socio-économique", *Annuaire des collectivités locales*, Tome 18, pp. 125-166.
- Dafflon B. (2001), "La fusion des communes : éléments d'étude pour une dimension de référence", in Horber-Papazian K. (sous la dir.), *L'espace local en mutation*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, pp. 39-61.
- Dafflon B. (2013), "Voluntary amalgamation of local governments: the Swiss debate in the European context", in Lago-Penas S., Martinez-Vazquez J. (eds), *The Challenge of Local Government Size. Theoretical Perspective, International Experience and Policy Reform*, Cheltenham-Northampton, Edward Elgar, pp. 189-220.
- Dafflon B., Perritaz S. (2000), *L'influence de la taille des communes sur leur degré d'autonomie budgétaire. Présentation d'une méthode d'analyse et application aux communes fribourgeoises*, Fribourg, Centre d'études en économie du secteur public, Université de Fribourg.
- Dafflon B., Ruegg J. (2001), *Réorganiser les communes, créer l'agglomération*, Fribourg, Editions Universitaires Fribourg.
- Dahl R. (1990), *Poliarchia. Partecipazione e opposizione nei sistemi politici*, Milano, Franco Angeli.

- Dahl, R. A., Tufte E. (1973), *Size and Democracy*, Stanford, Stanford University Press.
- De Ceuninck K., Reynaert H., Steyvers K., Valcke T. (2010), “Municipal Amalgamations in the Low Countries: Same Problems, Different Solutions”, *Local Government Studies*, Vol. 36, n. 6, pp. 803-822.
- Della Santa M. (1996), *Dalla collaborazione alla fusione. Analisi degli aspetti economici, istituzionali e sociologici del Comune*, Lugano-Canobbio, Tipo-Offset Aurora.
- Di – Sel (Dipartimento delle istituzioni – Sezione degli enti locali) (1998), *Il Cantone e i suoi Comuni. L'esigenza di cambiare*, Bellinzona, Stato del Cantone Ticino.
- Di – Sel (Dipartimento delle istituzioni – Sezione degli enti locali) (2003), “La città non è una sposa povera”, *Il Comune*, n.2.
- Di – Sel (Dipartimento delle istituzioni – Sezione degli enti locali) (2004), *Il Cantone e le sue regioni: le nuove Città*, Bellinzona, Stato del Cantone Ticino.
- Di – Sel (Dipartimento delle istituzioni – Sezione degli enti locali) (2013), *Piano cantonale sulle aggregazioni – Rapporto sugli indirizzi*, Bellinzona, Stato del Cantone Ticino.
- Donati G. (1990), “Ticino, paese agricolo?”, in Ratti R., Ceschi R., Bianconi S. (a cura di), *Il Ticino Regione Aperta. Problemi e significati sotto il profilo dell'identità regionale e nazionale*, Locarno, IRE/Armando Dadò, pp. 122-145.
- Douillet A.-C., Robert C. (2007), “Les élus dans la fabrique de l'action publique locale”, *Sciences de la société*, Vol. 71, pp. 2-24.

- Franscini S. (1996), *Storia della Svizzera Italiana dal 1797 al 1802*, a cura di R. Ceschi, Bellinzona, Casagrande.
- Frisken F., Norris D. F. (2001), "Regionalism reconsidered", *Journal of Urban Affairs*, Vol. 23, n. 5, pp. 467-478.
- Galli A. (1937), *Notizie sul Cantone Ticino*, Lugano-Bellinzona, Istituto Editoriale Ticinese, 3 voll.
- Gerring J., Zarecki D. (2011), *Size and Democracy Revisited*, DISC Working Papers, Budapest, Central European University.
- Giddens A. (1990), *Le conseguenze della modernità*, Bologna, Il Mulino.
- Giudici G. (2003), "La Nuova Lugano", relazione presentata al Convegno *Riforme nei comuni e nei cantoni*, Berna, 5 settembre.
- Giudici G. (2005), "Intervento" in *Aggregazioni in cammino*, Atti del Convegno di Coscienza svizzera, Bellinzona, pp. 61-68.
- Hall P.A. (1989), "Conclusion: The Politics of Keynesian Ideas", in Id. (ed.), *The Political Power of Economic Ideas. Keynesianism across Nations*, Princeton, Princeton University Press, pp. 361-391.
- Hassenteufel P. (2011) (2a edizione), *Sociologie politique: l'action publique*, Paris, Armand Colin.
- Horber-Papazian K., Jacot-Descombes C. (2013), "Réformes territoriales et gouvernance", in Vodoz L., Thvoz L., Faure P. (sous la dir.), *Les horizons de la gouvernance territoriale*, Lausanne, PPUR, pp. 29-43.
- i.Cup – Ire (2008), *La nuova Lugano. Visioni, sfide e territorio della Città*, Mendrisio, Accademia di Architettura USI.

- Kneschaurek F. (1964), *Stato e sviluppo dell'economia ticinese: analisi e prospettive*, Bellinzona, Centrale cantonale degli stampati.
- Kraaykamp G., van Dam M., Toonen T. (2001), "Institutional Change and Political Participation: The Effects of Municipal Amalgamation on Local Electoral Turnout in The Netherlands", *Acta Politica*, vol. 36, n. 4, pp. 402-418.
- Kübler D. (2005), *La métropole et le citoyen. Les agglomérations urbaines en Suisse vues par leurs habitants*, Lausanne, PPUR.
- Ladner A. (2001), "Les communes suisses en mutation: causes, facteurs de déclenchement et stratégie des projets de réforme actuels", in Leresche J.-P. (sous la dir.), *Gouvernance locale, coopération et légitimité. Le cas suisse dans une perspective comparée*, Paris, Pedone, pp. 67-102.
- Ladner A., Steiner R. (1998), *Gemeindereformen in den Schweizer Kantonen. Konzeptionelle Grundlagen und empirische Ergebnisse einer Kantonsbefragung*, Bern, Institut für Organisation und Personal, Universität Bern.
- Ladner A., Arn D., Friederich U., Steiner R., Wichtermann J. (2000), *Gemeindereformen zwischen Handlungsfähigkeit und Legitimation*, Bern, Institut für Politikwissenschaften und Institut für Organisation und Personal, Universität Bern.
- Ladner A., Bühlmann M. (2007), *Demokratie in den Gemeinden. Der Einfluss der Gemeidengrösse und anderer Faktoren auf die Qualität der lokalen Demokratie*, Zürich/Chur, Rüegger Verlag.
- Ladner A., Fiechter J. (2008), *L'état des communes dans le canton de Vaud*, Chavannes-près-Renens, IDHEAP.

- Lassen D. D., Serritzlewy S. (2011a), “Jurisdiction Size and Local Democracy: Evidence on Internal Political Efficacy from Large-scale Municipal Reform”, *American Political Science Review*, Vol. 105, n. 2, pp. 238-258.
- Lassen D. D., Serritzlewy S. (2011b), “Size and Equal Opportunity in the Democratic Process: The Effect of the Danish Local Government Reform on Inequality in Internal Political Efficacy”, *World Political Science Review*, Vol. 7, n. 1, pp. 1-15.
- Le Galès P. (2011) (2a edizione), *Le retour des villes européennes*, Paris, Presses des Sciences Po.
- Lepori G. (1988), *Diritto costituzionale ticinese*, Bellinzona, Famiglia fu Giuseppe Lepori.
- Marcacci M. (2005), “[Vincenzo Dalberti] L'uomo di Stato”, in *I costruttori della Repubblica. Cinque padri della patria nel Ticino della prima metà dell'Ottocento*, Castagnola, Associazione culturale Carlo Cattaneo, pp. 21-34.
- Marcacci M. (2014, in corso di pubblicazione), “Giochi con frontiere e percezione dei confini: il caso ticinese”, in Mazzoleni O., Ratti R. (a cura di), *Vivere e capire le frontiere in Svizzera. Vecchi e nuovi significati nel mondo globale*, Locarno, Dadò Editore.
- Masson D. (2009), “Politique(s) des échelles et transnationalisation: perspectives géographiques”, *Politiques et sociétés*, Vol. 28, N. 1, pp. 113-133.
- Mazzoleni O. (2004) (a cura di), *Culture politiche e culture civiche a confronto. Il caso della regione insubrica*, Bellinzona, Ufficio di statistica.
- Mazzoleni O., Pacella M., Plata A. (2011), *Le elezioni cantonali ticinesi del 2011. Partecipazione e orientamento di voto*

- fra lealtà, defezione, protesta*, Losanna, Institut d'études politiques et internationales, Université de Lausanne.
- Mazzoleni O., Pilotti A., Plata A., Rayner H., Stanga M. (2009), *Personalizzare la politica. Le elezioni cantonali ticinesi del 2007*, Bellinzona, Ufficio di Statistica.
  - Mazzoleni O., Plata A. (2012), *Dopo le aggregazioni. Il rapporto tra quartieri e Comune di Lugano nelle opinioni dei cittadini*, Losanna, Observatoire de la vie politique régionale, Université de Lausanne.
  - Meligrana J. (2004) (ed.), *Redrawing local government boundaries: an international study of politics, procedures and decisions*, Vancouver, UBC Press.
  - Muller P., Surel Y. (1998), *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien.
  - Müller S. (2012), *Why Centralisation? A Comparative Analysis of the Swiss Cantons*, Kent, PhD Thesis, University of Kent.
  - Nay O. (1997), *La région, une institution. La représentation, le pouvoir et la règle dans l'espace régional*, Paris, L'Harmattan.
  - OCDE (2011), *Examens territoriaux de l'OCDE: Suisse, 2011*, Paris, Éditions OCDE, (<http://dx.doi.org/10.1787/9789264092747-fr>).
  - Oliver J. E. (2000), "City Size and Civic Involvement in Metropolitan America", *American Political Science Review*, Vol. 94, n. 2, pp. 361–373.
  - Pacella M., Mazzoleni O. (2010), *Aggregazioni comunali: l'esperienza dei cittadini di Acquarossa, Capriasca, Lugano e Maggia*, Bellinzona, Ufficio di Statistica.
  - PD90, *Piano direttore cantonale 1990*, Bellinzona, Repubblica e Cantone Ticino, Tomo 1.

- Pedrazzini L. (2005), “Intervento”, in *Aggregazioni in cammino*, Atti del Convegno di Coscienza svizzera, Bellinzona, pp. 19-38.
- Peraldi M., Samson M. (2006), *Gouverner Marseille. Enquête sur les mondes politiques marseillais*, Paris, La Découverte.
- Pilotti A. (2006), “La diffusione delle idee economiche nel Canton Ticino: dal keynesianesimo al neoliberismo, tra fattori economici e politici (1950-2000)”, *Bollettino storico della Svizzera italiana*, Vol. 109, n. 2, pp. 239-270.
- Plata A., Pacella M., Mazzoleni O. (2012), *Verso il parlamento. Candidati, partiti e campagna elettorale nelle elezioni cantonali ticinesi del 2011*, Losanna, Institut d'études politiques et internationales, Université de Lausanne.
- Programmazione economica (1968). *Programmazione economica*. Rapporto della Commissione consultiva al Consiglio di Stato, Bellinzona.
- PVGC, *Processi Verbali del Gran Consiglio della Repubblica e Cantone del Ticino*, Bellinzona.
- Raccolta (1847), *Raccolta generale delle leggi, dei decreti e delle convenzioni in vigore nel Cantone Ticino con un'appendice di atti relativi al diritto pubblico svizzero*, Lugano, Tipografia del Verbano.
- Raccolta (1931), *Raccolta delle leggi usuali del Cantone Ticino. Compilato per incarico del Consiglio di Stato dall'avv. Angelo Tarchini*, Bellinzona, , vol. I, *Leggi costituzionali, elettorali ed organiche*.
- Ratti R. (1985), “Il ruolo delle vie di comunicazione e dei trasporti nel Ticino del secondo dopoguerra”, in Biucchi B. (a cura di), *Il paese che cambia*, Locarno, Dadò, pp. 141-164.

- Ratti R. et al. (1990), “La banca ticinese: apertura e identità”, in Ratti R., Ceschi R., Bianconi S. (a cura di), *Il Ticino Regione Aperta. Problemi e significati sotto il profilo dell'identità regionale e nazionale*, IRE/Armando Dadò, Locarno, pp. 225-262.
- Rendiconto, *Rendiconto del Consiglio di Stato della Repubblica e Cantone del Ticino*, Diversi anni.
- Rivola F. (2010), *Fusions communales dans le Canton de Vaud: décryptage comparatif, méthodologique et historique*, Mémoire de licence en Géographie, Lausanne, Faculté des Lettres, Université de Lausanne.
- Rossi A. (2005), *Dal paradiso al purgatorio. Lo sviluppo secolare dell'economia ticinese*, Locarno, Rezzonico Editore.
- Rossi A. (2008), *Lo sviluppo della regione urbana del Luganese nell'era della globalizzazione e della metropolizzazione*, Lugano, Commissione regionale dei trasporti del Luganese.
- Rossi A. (2010), *Tessere. Saggi sull'economia ticinese*, Bellinzona, Fondazione Pellegrini Canevascini.
- Roth H. (2004), “La fusion des communes: de l'agglomération urbaine genevoise en 1930”, *Les cahiers de la société d'histoire et d'archéologie de Genève*, n. 9, pp. 1-178.
- Rühli L. (2012), *Gemeindeautonomie zwischen Illusion und Realität. Gemeindestrukturen und Gemeindestrukturpolitik der Kantone*, Zürich, Avenir Suisse.
- Schluchter A. (1988), *Die Bevölkerung der Schweiz um 1800*, Berna, Ufficio federale di statistica.
- Schuler M. (2009), “La Svizzera italiana fra perifericità e centralità”, in Mazzoleni O., Ratti R. (a cura di), *Identità nella globalità. Le sfide della Svizzera italiana*, Lugano/Milano, Giampiero Casagrande editore, pp. 121-131.

- Speziali A. (2011), *Le Locarnese: entre fragmentation et consolidation institutionnelle*, Mémoire de master en Sciences politiques, Faculté des Sciences sociales et politiques, Université de Lausanne.
- Steiner R. (2001), "Collaboration intercommunale et fusion des communes en Suisse: résultats d'une étude empirique et jalons pour une gestion systématique de la coopération et de la fusion", in Leresche J.-P. (sous la dir.), *Gouvernance locale, coopération et légitimité. Le cas suisse dans une perspective comparée*, Paris, Pedone, pp. 103-142
- Steiner R. (2003), "The causes, spread and effects of intermunicipal cooperation and municipal mergers in Switzerland", *Public Management Review*, Vol. 5, n.4, pp. 551-571.
- Toppi S. (1985), "Cambia tutto e cambia poco", in Biucchi B. (a cura di), *Il paese che cambia*, Locarno, Dadò, 1985, pp. 11-31.
- Toppi S. (1998), "L'economia: l'età delle incertezze (1975-1990)", in Ceschi R. (a cura di), *Storia del Cantone Ticino. Il Novecento*, Bellinzona, Stato del Cantone Ticino, pp. 641-670.
- Vanier M. (2010), *Le pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité*, Paris, Economica/ Anthropos.
- Venturelli E. (1981), *La popolazione residente dei Comuni ticinesi*, Bellinzona, Ufficio cantonale di statistica.
- Vojnovic I. (2000), "The transitional impacts of municipal consolidations", *Journal of Urban Affairs*, Vol. 2, n. 4, pp. 385-417.
- Weber M. (1999), *Economia e società, Vol. IV, Sociologia politica*, Torino, Edizioni di Comunità.

## Allegato 1 *Aggregazioni comunali nel Canton Ticino (1808-1976)*

<b>Comuni aggregati</b>	<b>Nome del nuovo comune</b>	<b>Pop. del comune aggregato e aumento di pop.</b>
prima del 1808 Mogno, Val di Peccia	Peccia	Nel 1808: 271
prima del 1808 Biasca, Pontirone	Biasca	Nel 1799: Pontirone 118, Biasca 532; nel 1808: Biasca 695
1820 Arbedo, Castione	Arbedo- Castione	ca. 360 (+40 ca.)
prima del 1822 Lodrino, Prosito	Lodrino	Nel 1808: Prosito 81, Lodrino 314;
prima del 1822 Palagnedra, Rasa, Borgnone (separato nel 1838 nei comuni di Borgnone e Palagnedra)	Centovalli	Nel 1824: 616
prima del 1822 Intragna, Verdasio, Golino	Intragna	Nel 1808: Intragna 950, Verdasio 41, Golino 157, nel 1824: Intragna 1.362
prima del 1822 Frasco, Sonogno (di nuovo separati nel 1843)	Frasco e Sonogno	Nel 1824: Frasco e Sonogno 662
prima del 1822 Cevio, Linescio (di nuovo separati nel 1858)	Cevio	Nel 1808: Linescio 227, Cevio 516
prima del 1822 Niva, Cimalmotto, Campo	Campo Vallemag- gia	Nel 1808: Niva in Campo 94, Cimalmotto 164; nel 1824: Campo Vallemaggia 518

1836 Ghirone, Buttino	Ghirone	ca. 100 nel 1836  (Buttino veniva aggregato con Ghirone, frazione scorporata dal comune di Aquila; riunito di nuovo ad Aquila nel 1846, definitivamente separato nel 1853)
1864 Prato, Sornico	Prato-Sornico	157 (+50)
1867 Valle Morobbia in Pignano, Giubiasco	Giubiasco	1539 (+853)
1904 Pambio, Noranco	Pambio-Noranco	298 (+88)
1907 Bellinzona, Carasso, Daro, Ravecchia	Bellinzona	10.406 (+3.306)
1925 Bioggio Territorio ripartito tra Bioggio e Breganzona		Breganzona 708 (+152) Bioggio 617 (+57)
1928 Locarno, Solduno	Locarno	6.575 (+549)
1928 Torre, Torre	Torre	236 (+38)
1929 Casenzano, Vairano	San Nazzaro	290 (+45)
1956 Colla, Insone, Scareglia, Signora, Piandera	Valcolla	687
1972 Lugano, Bré, Castagnola	Lugano	27.121 (+4.841)

1972 Intragna, Rasa	Intragna	841 (+11)
1976 Tesserete, Campestro	Tesserete	1.128 (+274)
1976 Croglio-Castelrotto, Biogno-Beride,	Croglio	655 (+98)
1976 Chiasso, Pedrinате	Chiasso	9.326 (+458)

Nota: L'aumento di popolazione è calcolato rispetto agli abitanti del comune "aggregante", generalmente il più popoloso che dà il nome al nuovo comune.

**Allegato 2** *I dieci comuni più popolosi del Ticino (1808, 1860, 1910, 1970, 2012)*

1808	1860	1910	1970	2012
Lugano 3.344	Lugano 5.397	Lugano 12.961	Lugano 22.280	Lugano 56.038
Quinto 1.564	Locarno 2.834	Bellinzona 10.406	Bellinzona 16.979	Bellinzona 17.744
Airolo 1.476	Bellinzona 2.196	Chiasso 5.722	Locarno 14.143	Locarno 15.483
Brissago 1.434	Mendrisio 2.062	Locarno 4.946	Chiasso 8.868	Mendrisio 11.835
Mendrisio 1.302	Stabio 1.976	Mendrisio 3.919	Mendrisio 6.223	Giubiasco 8.460
Bellinzona 1.261	Airolo 1.652	Biasca 3.299	Giubiasco 5.796	Chiasso 7.933
Locarno 1.167	Biasca 1.942	Giubiasco 2.395	Massagno 5.214	Minusio 7.212
Stabio 1.130	Malvaglia 1.455	Stabio 2.045	Minusio 5.027	Losone 6.414
Valle Morobbia 1.154	Chiasso 1.346	Muralto 1.950	Viganello 4.841	Capriasca 6.366
Malvaglia 1.056	Quinto 1.309	Balerna 1.906	Biasca 4.696	Biasca 6.091

Fonti: Ceschi R., Gamboni V., Ghiringhelli A, *Contare gli uomini. Fonti per lo studio della popolazione ticinese*, Bellinzona, Centro didattico cantonale, 1980; Ufficio federale di statistica, *Evoluzione della popolazione dei Comuni 1850-2000*, Neuchâtel, 2002; Popolazione residente permanente dei distretti e dei comuni ticinesi al 31 dicembre 2012 (Foglio ufficiale 74/2013). La popolazione dei singoli comuni è stata calcolata escludendo l'eventuale apporto di aggregazioni avvenute dopo le date di ogni rilevamento preso in considerazione.

### Allegato 3 *Aggregazioni comunali nel Canton Ticino (1995-2013)*

Comuni aggregati	Nome nuovo comune	N. comuni
<b>1995</b> Comologno, Crana, Russo	Onsernone	3
<b>2001</b> Auressio, Berzo, Loco	Isorno	3
<b>2001</b> Cagiallo, Lopagno, Roveredo-Capriasca, Sala Capriasca, Tesserete, Vaglio	Capriasca	6
<b>2004</b> Castro, Corzoneso, Dongio, Largario, Leontica, Lottigna, Marolta, Ponto Valentino, Prugiasco	Acquarossa	9
<b>2004</b> Bioggio, Bosco Luganese, Cimo	Bioggio	3
<b>2004</b> Agra, Gentilino, Montagnola	Collina d'Oro	3
<b>2004</b> Broglio, Brontallo, Fusio, Menzonio, Peccia, Prato Sornico	Lavizzara	6
<b>2004</b> Breganzona, Cureggia, Davesco-Soragno, Gandria, Lugano, Pambio-Noranco, Pazzallo, Pregassona, Viganello	Lugano	9
<b>2004</b> Aurigeno, Coglio, Giumaglio, Lodano, Maggia, Moghegno, Someo	Maggia	7
<b>2004</b> Mendrisio, Salorino	Mendrisio	2
<b>2004</b> Casima, Castel San Pietro, Monte e il territorio di Campora del comune di Caneggio	Castel San Pietro	3
<b>2005</b> Cadenazzo, Robasacco	Cadenazzo	2

<b>2005</b> Arosio, Breno, Fescoggia, Mungena, Vezio	Alto Malcantone	5
<b>2006</b> Calonico, Chiggiogna, Faido, Rossura	Faido	4
<b>2006</b> Bignasco, Cavergho, Cevio	Cevio	3
<b>2006</b> Aquila, Campo Blenio, Ghirone, Olivone, Torre	Blenio	5
<b>2008</b> Cugnasco, Gerra (Verzasca)	Cugnasco-Gerra	2
<b>2008</b> Avegno, Gordevio	Avegno Gordevio	2
<b>2008</b> Barbengo, Carabbia, Lugano, Villa Luganese	Lugano	4
<b>2008</b> Bioggio, Iseo	Bioggio	2
<b>2008</b> Bidogno, Capriasca, Corticiasca, Lugaggia	Capriasca	4
<b>2009</b> Arzo, Capolago, Genestrerio, Mendrisio, Rancate, Tremona	Mendrisio	6
<b>2009</b> Bruzella, Cabbio, Caneggio, Morbio Superiore, Muggio, Sagno	Breggia	6
<b>2009</b> Borgnone, Intragna, Palagnedra	Centovalli	3
<b>2010</b> Caviano, Contone, Gerra Gambarogno, Indemini, Magadino, Piazzogna, San Nazzaro, Sant'Abbondio, Vira Gambarogno	Gambarogno	9
<b>2010</b> Bironico, Camignolo, Medeglia, Rivera, Sigirino	Monteceneri	5
<b>2012</b> Ludiano, Malvaglia, Semione	Serravalle	3

<b>2012</b> Anzonico, Calpiogna, Campello, Cavagnago, Chironico, Faido, Mairengo, Osco	Faido	8
<b>2012</b> Carabietta, Collina d'Oro	Collina d'Oro	2
<b>2013</b> Cavigliano, Tegna, Verscio	Terre di Pedemonte	3
<b>2013</b> Bogno, Cadro, Carona, Certara, Cimadera, Lugano, Sonvico, Valcolla	Lugano	8
<b>2013</b> Besazio, Ligornetto, Mendrisio, Meride	Mendrisio	4

Fonte: Sezione Enti locali. N.B.: dal 1977 al 1994 non si registrano aggregazioni comunali in Ticino.

## *Le pubblicazioni di Opera Nuova*

### *Riflessi*

1. Raffaella Castagnola - Matteo Viale, *POESIT. Repertorio bibliografico dei poeti nella Svizzera Italiana*, 2012 (fr. 30)
2. Oscar Mazzoleni – Andrea Pilotti – Marco Marcacci, *Un cantone in mutamento. Aggregazioni urbane ed equilibri regionali in Ticino*, 2013 (fr. 25)

### *Autografica*

1. Federico Hindermann, *Cerchi di luce*, 2010 (fr. 20)
2. Prisca Agustoni, *Casa delle ossa*, 2010 (fr. 20)
3. Pier Carlo Apolinari, *Preludi e fughe senza indicazioni di tempo*, 2011 (fr. 20)
4. Roberto Milan, *Il mare alla rovescia*, 2011 (fr. 20)
5. Jacques Dupin, *Scarto*, 2011 (fr. 20)
6. Simone Fornara e Mario Gamba, *I Cavalieri davanti al fiume*, 2011 (fr. 30)
7. AA.VV., *Il punto illustrato*, 2011 (esaurito)
8. Sergej Roic, *Il gioco del mondo*, 2012, seconda edizione 2013 (fr. 30)
9. Pierre Chappuis, *Il mio sussurro. Il mio respiro* 2012 (fr. 20)
10. Gilberto Isella, *Caro aberrante fiore*, 2013 (fr. 20)
11. Giuliana Pelli Grandini, *Le Marfungole*, 2013 (fr. 20)
12. Sergio Wax, *Fragmentos*, 2013 (fr. 20)

Volume finito di stampare a Lugano presso la Tipografia  
Lepori & Storni nel mese di dicembre 2013