

Gruppo di studio e  
di informazione  
per la Svizzera Italiana

**QUADERNI  
COSCIENZA  
SVIZZERA**

## Aggregazioni in cammino

**26**

novembre 2005

# **Aggregazioni in cammino**

Bellinzona, giovedì 30 giugno 2005  
Aula del Gran Consiglio  
Palazzo delle Orsoline

**Comitato di Coscienza Svizzera:**

Giuseppe Beeler

Fausto Bottoli

Luigi Corfù (vice presidente)

Achille Crivelli

Fabrizio Fazioli (presidente)

Antonio Gili

Guido Locarnini

Alessio Petralli

Remigio Ratti

Elena Salvioni

Lorenzo Sganzini

**Informazioni:**

[www.coscienza svizzera.ch](http://www.coscienza svizzera.ch)

# Indice

<b>Le ragioni del Convegno</b>	7
<b>Il programma</b>	9
<b>L'elenco dei relatori</b>	11
<b>Apertura dei lavori</b>	
Fabrizio Fazioli, presidente di Coscienza svizzera	15
Angelo Rossi, moderatore	17
<b>Relazione introduttiva</b>	
Consigliere di Stato Luigi Pedrazzini	19
<b>Dibattito interno al tema</b>	
Pietro Martinelli	39
Mauro Dell'Ambrogio	47
Iwan Rickenbacher	53
Giorgio Giudici	61
<b>Discussione</b>	
Luigi Pedrazzini	69
Pietro Martinelli	72
Mauro Dell'Ambrogio	73
<b>Interventi di relatori annunciati</b>	
Consigliere di Stato Marco Borradori	79
Brenno Martignoni	85
Elio Genazzi	91
Claudio Moro	97
Carlo Croci	103
Marzio Rigonalli	109
Carla Speciali	115
<b>Interventi finali</b>	
Luigi Pedrazzini	123
Ottavio Lurati	127

<b>Conclusioni del moderatore</b>	129
-----------------------------------	-----

## **Appendice**

Coscienza svizzera	139
Quaderni e altre pubblicazioni di Coscienza svizzera	141

## **Elenco dei dieci riquadri illustrativi che completano il testo (forniti dal moderatore):**

• Divisione de' Comuni di Stefano Franscini <i>(estratto da La Svizzera Italiana, BSI, 1971)</i>	13
• Evoluzione del numero dei Comuni dal 1991 al 2005, in Svizzera e in Ticino <i>(censimento federale, 2005)</i>	53
• 10 comuni al posto dei 27 attuali nel Canton Glarona <i>(estratto Neue Zürcher Zeitung, luglio 2005)</i>	55
• Rapperswil e Jona si completano in modo ideale di Hans Wigger <i>(estratto Die Stadt, giugno-luglio 2005)</i>	58
• La Nuova Lugano di Giorgio Giudici <i>(estratto Die Stadt, marzo 2003)</i>	66
• Fusione dei Comuni: un'analisi dei successi di Ursin Fetz <i>(riassunto articolo Neue Zürcher Zeitung, 12 luglio 2005)</i>	76
• Altre forme di aggregazione nelle regioni urbane di Hansjörg Blöchli <i>(estratto da "Baustelle Föderalismus, NZZ, 2005)</i>	122
• Agglomerati in Ticino, utili o solo d'intralcio? di Giovanni Mariconda <i>(articolo Corriere del Ticino, 12 settembre 2005)</i>	125
• Quali Comuni sono da considerare funzionali? <i>(estratto dal rapporto del gruppo di lavoro del Consiglio di Stato, presieduto da Flavio Riva, 1985)</i>	134
• Costituzione e ordinamento dei Comuni di Antonio Galli <i>(estratto da "Notizie sul Cantone Ticino", IET, 1937)</i>	136

## Le ragioni del Convegno

In questi ultimi anni e presumibilmente ancora per molti il Ticino vive un fenomeno nuovo sul fronte delle aggregazioni comunali. A cento anni circa dalla "Legge in punto alla formazione di nuovi Comuni", del 4.7.1906, che sostanzialmente era rimasta inapplicata (nonostante diversi studi e proposte, tra cui quello del 5.11.1985 del gruppo di lavoro governativo presieduto dall'on. Flavio Riva), assistiamo tuttora a incisive modificazioni della struttura dei Comuni, sia nei centri urbani sia nelle valli. Sulla base della Costituzione cantonale del 1998, che all'articolo 20 prevede che il Cantone favorisce la fusione dei Comuni, dello studio del marzo 1998 del Dipartimento delle istituzioni "Il Cantone e i suoi Comuni, l'esigenza di cambiare", della nuova legge sulle aggregazioni e separazione dei Comuni del 16.12.2003 e della legge sulle fusioni e separazioni dei Comuni del 6.3.1945, dai 247 Comuni del 1990 siamo passati a 197 a fine del 2004.

Ricordiamo anche il documento di sintesi "Città 2004" del Dipartimento delle istituzioni, che fa riferimento alle aree urbane del Luganese, Mendrisiotto, Bellinzonese e Locarnese e la Revisione del Piano direttore cantonale, recentemente messa in consultazione dal Consiglio di Stato.

Nel corso delle prossime legislature il numero dei Comuni è destinato a ulteriormente decrescere in misura cospicua.

Al di là delle valutazioni funzionali e finanziarie, questa vera e propria rivoluzione istituzionale determinerà certamente sostanziali cambiamenti a livello socio-politico:

- nei compiti, organizzazione e funzionamento dei singoli Comuni.
- nei rapporti tra i Comuni urbani, quelli confinanti e quelli vallerani e le Regioni di montagna.
- nei rapporti e nella ripartizione dei compiti tra i Comuni ed il Cantone e nella collaborazione con i Patriziati.
- nei rapporti tra il cittadino ed il Comune, quale Ente pubblico a lui più vicino e nel funzionamento degli Istituti della democrazia diretta.

- nella pianificazione territoriale e nello sviluppo economico del Cantone.

Ma forse non si tratta di una vera e propria rivoluzione, ma piuttosto di un parziale ritorno, sotto vesti molto diverse, a forme istituzionali antecedenti la nascita dello Stato cantonale (le comunità di valle medievali, le vicinanze, il ruolo delle città)?

Coscienza svizzera, coerentemente con le proprie finalità statutarie di rafforzamento dei principi di democrazia e di federalismo e in vista dei futuri processi decisionali su questi temi, ritiene opportuno dare un proprio contributo per iniziare già sin d'ora, anticipando gli eventi, uno scambio di opinioni e valutazioni su questo argomento cruciale, che viene recepito con attenzione anche in altre parti della Confederazione.

*Il delegato al progetto: Achille Crivelli*

# Il programma del Convegno

Ore 15.00

## **Apertura dei lavori**

Fabrizio Fazioli,  
Presidente di Coscienza svizzera

Moderatore: **Angelo Rossi**, professore

Ore 15.15

## **Relazione introduttiva**

Luigi Pedrazzini,  
Consigliere di Stato e direttore del dipartimento delle istituzioni

Ore 15.45

## **Dibattito intorno al tema con**

- **Pietro Martinelli**,  
Già direttore del dipartimento dell'interno
- **Mauro Dell'Ambrogio**,  
Deputato al Gran Consiglio
- **Iwan Rickenbacher**,  
Professore
- **Giorgio Giudici**,  
Sindaco di Lugano (*intervento audiovisivo registrato*)

Ore 17.00

Pausa caffè

Ore 17.30

**Interventi di relatori annunciati:**

- **Marco Borradori**,  
Consigliere di Stato e direttore del dipartimento del territorio,  
con particolare riguardo alla pianificazione del territorio
- **Brenno Martignoni**,  
sindaco di Bellinzona
- **Elio Genazzi**,  
Presidente dell'associazione comuni e regioni di montagna ticinesi  
(CoReTi)
- **Claudio Moro**,  
Sindaco di Chiasso
- **Carlo Croci**,  
Sindaco di Mendrisio
- **Marzio Rigonalli**,  
Giornalista e rappresentante del Moesano
- **Carla Speziali**,  
Sindaco di Locarno (*intervento audiovideo registrato*)

Ore 18.45

**Discussione con il pubblico**

Ore 19.30

**Conclusioni del moderatore**

A partire dalle ore 20.00

Cena a base di specialità preparate dalla Scuola superiore alberghiera e del turismo (SSAT). Durante la cena sarà possibile continuare il dialogo con i singoli relatori del convegno.

# Elenco dei relatori

## **Relazione introduttiva:**

**Luigi Pedrazzini,**  
Avvocato, consigliere di Stato e direttore  
del dipartimento delle istituzioni

## **Dibattito intorno al tema:**

Moderatore:

**Angelo Rossi,**  
Professore e dottore in economia

Relatori:

**Pietro Martinelli,**  
Ingegnere, già consigliere di Stato e direttore  
del dipartimento dell'interno

**Mauro Dell'Ambrogio,**  
Avvocato, deputato al Gran Consiglio e  
già sindaco di Giubiasco

**Iwan Rickenbacher,**  
Professore e consulente

**Giorgio Giudici,**  
Architetto, sindaco di Lugano

## **Interventi dei relatori annunciati:**

**Marco Borradori,**  
Avvocato, consigliere di Stato e  
direttore del dipartimento del territorio

**Brenno Martignoni,**  
Avvocato, sindaco di Bellinzona

**Elio Genazzi,**  
Ingegnere, presidente dell'associazione comuni e regioni di montagna  
ticinesi (CoReTi), deputato al Gran Consiglio, già sindaco di Maggia

**Claudio Moro,**  
Economista, sindaco di Chiasso

**Carlo Croci,**  
Economista, sindaco di Mendrisio

**Marzio Rigonalli,**  
Giornalista e rappresentante del Moesano,  
già membro di Coscienza svizzera

**Carla Speziali,**  
Avvocato, sindaco di Locarno e presidente dell'ACUTI  
(associazione dei comuni urbani ticinesi)

## Divisione de' Comuni

di Stefano Franscini

Del 1803 si contavano fino a 268 Comuni: ora sono 257, undici di meno. Gli è che nel Locarnese e in Vallemaggia diverse terricciuole sono state cancellate dal ruolo de' Comuni. Negli altri Distretti, se è accaduta qualche aggregazione, si è però autorizzato qualche smembramento, e per tal modo le cose sono rimaste all'incirca come erano dapprima.

Abbiamo già visto che, pigliata per base la popolazione del 1833, toccano 424 anime per ciascun Comune, tangente piccolissima se si considera che si contano 1900 anime nell'Appenzell, 1500 nel Cantone di Berna, e almen 1400 in quello di Zug, e nella generalità degli altri paesi, forse 600 almeno per Comune.

Per mala lor sorte e pubblica, molti de' nostri Comuni sono di sì scarsa ed effimera popolazione che non si vede come possano costituire un buon consiglio di reggenza né un'assemblea sufficientemente numerosa per esercitar su di esso un'azione abbastanza efficace e salutare. Pur troppo non si può negare che ci ha de' Comuni anche grossi che non sono sempre regolati lodevolmente; ma è fuor di dubbio che gli è nel novero de' più piccoli che bisogna cercare al solito i più disordinati, e soprattutto gli inetti a far checchessia di utile per l'istruzione della gioventù o altro.

- 1° Un numero di 93 Comuni, con meno di 50 fuochi o famiglie, offre un risultato assai mal soddisfacente, *circa un terzo dei Comuni* scarsissimo di popolazione... L'aggregare siffatte effimere comunità dovrebbe essere in generale tanto più agevole ad operarsi dalla saviezza de' pubblici Consigli, in quanto che d'ordinario è il caso di terricciuole assai prossime ad altre...
- 2° Li 102 Comuni aventi un numero di 50 a 100 fuochi si trovano in condizione un po' men trista. Contando essi da 250 anime a 500 possono bastare mediocrementemente alle esigenze di una regolare amministrazione comunicativa; ciò non ostante deesi concedere che là dove l'emigrazione periodica è molta, o troppo grande la quantità di coloro che non sanno leggere e scrivere, ivi (e non è raro il caso) le difficoltà di un soddisfacente andamento di cose riescono troppe e troppo forti...
- 3° In più plausibile condizione si trovano li 48 Comuni della terza categoria, e li 14 della quarta. Sommano fra tutti a 62, vale a dire ad *un quarto* del total numero...

*Estratto da "La Svizzera Italiana", ristampa a cura di P. Chiara, BSI, Lugano, 1971*

# Apertura dei lavori



**Fabrizio Fazioli**

Presidente di Coscienza Svizzera

Signori Consiglieri di Stato e autorità comunali, signore e signori, un cordiale benvenuto a questo convegno dedicato alle aggregazioni comunali. Siamo anche lieti di accogliervi in questa sala importante, una sala istituzionale, anche se la discussione di oggi vuole prendere un po' le distanze dal dibattito puramente istituzionale e dai progetti concreti che vivono già un loro percorso politico e godono di un loro dibattito interno.

Coscienza svizzera, ricordo, è un gruppo di riflessione, di studio, di informazione sui temi di attualità e sui grossi cambiamenti della società in Svizzera, anzi Coscienza svizzera ha l'ambizione e la pretesa di anticipare certi temi. Credo che la questione delle fusioni e delle ricomposizioni territoriali in Svizzera sia di assoluta attualità e meriti questa riflessione generale con le persone più qualificate per farlo.

Il tema ha preso in Ticino, come sapete, un'inattesa e improvvisa accelerazione dopo una battuta d'arresto di circa un ventennio, dopo che alla fine degli anni 70 alcuni progetti concreti in Ticino furono respinti in votazione popolare, poiché ritenuti allora ancora immaturi.

Direi oggi che quello ticinese è diventato invece un esempio molto guardato, un modello quasi da seguire, che stupisce, uno tra i pochi di questi tempi, perché nel resto della Svizzera i progetti di fusione non hanno avuto la stessa fortuna.

Tanto per fare un esempio, di come è considerato l'esempio ticinese, l'associazione Metropoli svizzera, nella quale Coscienza svizzera ha una parte molto attiva, ha appena pubblicato un opuscolo dal titolo: "Occorre riformare il territorio svizzero", sottotitolo: "Dei confini nuovi e flessibili". Prende lo spunto dal caso della grande Lugano, considerandolo in modo molto molto elogiativo, probabilmente più al di là che al di qua del Gottardo.

"Aggregazioni in cammino": il titolo riprende una formulazione cara a Coscienza svizzera. Abbiamo già nel passato trattato temi come "Federalismo in cammino", "Identità in cammino", "Giustizia in cammino", e questo per sottolineare la mutevolezza dei fenomeni e la loro evoluzione, i ritmi di queste evoluzioni, a volte stagnanti per lunghi decenni e che poi improvvisamente - come in questo caso - prendono delle accelerazioni proprie.

Ricordo infine perché il tema delle aggregazioni e quello del federalismo non sono disgiunti: sono entrambi in cammino e concernono entrambi la convivenza nazionale, quindi toccano il federalismo ancora una volta. Ricordo infine che Coscienza svizzera, in difesa del plurilinguismo, ha avviato recentemente un lungo itinerario in alcune città della Svizzera, partendo da Lugano, Bellinzona, poi San Vittore, Coira, Neuchâtel. Un itinerario che si svolge sotto una tenda, quella di Agoramobile, una tenda che pure ha un valore simbolico di mutevolezza, di cambiamento, proprio per verificare lo stato di salute, se si vuole, del plurilinguismo in Svizzera, che sembra molto minacciato. Si vuole insomma avviare un dibattito in questo senso.

Le aggregazioni comunali sono dunque un altro di questi temi di mutamenti fondamentali e che fanno epoca. Sono certo che anche dalle relazioni di oggi usciranno nuovi impulsi, nuove idee, nuove accelerazioni e magari, perché no, anche qualche perplessità in più.

Ringrazio Achille Crivelli ed Elena Salvioni che hanno organizzato questo convegno. Adesso la conduzione passa nelle mani del professore Angelo Rossi. Auguro a tutti un proficuo lavoro e vi dico il mio grazie per aver risposto al nostro invito.



**Angelo Rossi**  
Moderatore

Gentili signore ed egregi signori, anche a me il compito gradito di ringraziarvi per la partecipazione a questo convegno. Siamo contenti di avere un pubblico numeroso e qualificato per discutere di un tema che, come chi mi ha preceduto ha già precisato, è di attualità e forse è un tema nell'opinione di uno che non abita in Ticino, non ancora discusso nella giusta misura all'interno del Cantone, in quelli che sono – diciamo - i fori nei quali si conduce oggi la discussione politica.

Vorrei - perché il tempo stringe - dare subito la parola al Consigliere di Stato Luigi Pedrazzini, che farà l'intervento di base, sul quale poi costruiremo con gli altri oratori presenti a questo tavolo la tavola rotonda, per dare poi, dopo la pausa, la parola a diverse persone che sono addetti ai lavori, perché o sono al fronte dei Comuni che stanno realizzando progetti di aggregazione, oppure nutrono preoccupazioni proprie o di loro organizzazioni per il passo che sta prendendo il progetto.

# Relazione introduttiva



**Luigi Pedrazzini**  
Consigliere di Stato

In avvio di intervento ritengo utile indicare brevemente i temi che andrò a toccare:

- per prima cosa illustrerò la storia delle aggregazioni in Ticino, con una panoramica che parte dall'800 per giungere sino ai giorni nostri. Situazioni, progetti realizzati e motivazioni saranno brevemente riassunti, affrontando sia la politica aggregativa delle periferie, sia quella – oggetto di un recente studio – legata gli agglomerati urbani;
- come secondo passo affronterò il tema più generale della riforma del Comune, del quale l'aggregazione è una parte ma non il tutto, né il fine. Saranno quindi illustrate le aspettative che riponiamo nel Comune di domani;
- in seguito, illustrerò alcune problematiche che attendono delle risposte, quali la dimensione del futuro Comune ticinese, la questione dei rapporti tra Enti locali con il Cantone e il problema della varie forme di collaborazione tra i Comuni;
- concluderò illustrandovi due elementi che a mio modo vanno considerati nella costruzione del Comune del terzo millennio: in primo luogo l'impossibilità di seguire uno schema reimpostato e in secondo luogo la necessità che la riforma del Comune si faccia

con una compartecipazione dei vari attori: il Cantone, gli amministratori comunali e la popolazione.

Prima di dare avvio all'intervento come illustrato, permettetemi di fare una piccola premessa: perché parlare di aggregazioni? O meglio: perché il Dipartimento e il Consiglio di Stato hanno speso così tante energie e risorse per promuovere le aggregazioni? La risposta è "semplice" ma fondamentale: perché crediamo che il Comune sarà e dovrà essere un elemento centrale della vita politica e sociale anche nel terzo millennio. Se non credessimo in questo ruolo dell'Ente locale e nella sua necessità di essere forte e strutturato, non proporremmo le aggregazioni; esse sono infatti uno degli strumenti necessari per ridare forza e vitalità al Comune ticinese.

## **Parte 1: il processo di aggregazione fino al 1998**

### **1800-1945**

La dimensione e l'estensione dei Comuni ticinesi non sono parametri immutabili nel tempo; al contrario il passato ci mostra vari esempi di scissioni e di aggregazioni di Comuni, in risposta a esigenze e aspettative delle popolazioni locali.

Qualche esempio concreto:

- 1820: nasce Arbedo-Castione
- 1825: Grancia si separa da Carabbia
- 1840: Centovalli si scinde in Borgnone e Palagnedra

Nel 1850 il Ticino contava così 259 Comuni, dalle dimensioni più disparate, ma con una ripartizione omogenea della popolazione sul territorio. L'evoluzione del numero dei Comuni è proseguita, pur se lentamente, anche negli anni seguenti, mettendo in evidenza soprattutto movimenti aggregativi:

- 1904: Nasce Pambio-Noranco
- 1907: Bellinzona assorbe Carasso, Ravecchia e Daro
- 1930: Nasce San Nazzaro (dai Comuni di Cadenzano e Vairano)

Interessante notare che la necessità di espansione dei centri urbani, così come l'obiettivo di riordino e riorganizzazione territoriale nelle periferie fosse già argomento di discussione all'inizio del secolo scorso. Infatti, nel 1906 il Parlamento cantonale discuteva il progetto di Legge sulla costituzione di nuovi Comuni e il Rapporto commissionale si esprimeva come segue:

*“È vivo il bisogno e profondamente sentito dai centri di estendere il troppo angusto territorio oramai insufficiente al razionale impianto di pubblici servizi; ma non è meno sentita la necessità da parte di Comuni e frazioni di Comuni delle nostre campagne di raggruppare le loro membra disperse e costituirle in un organismo più forte e vitale, capace di fronteggiare con successo le scabrose esigenze della vita (...) le forze riunite di questi enti farebbero la fortuna avvenire e l'utile di tutto il Paese.”*

(Rapporto della Commissione d'esame del progetto di Legge sulla costituzione di nuovi Comuni, 26 giugno 1906 in: Verbali del Gran Consiglio, sessione ordinaria 1906, pp. 746-755.)

Spicca in queste frasi l'accento ad alcuni elementi sui quali ancora oggi fondiamo la politica di riforma degli enti locali in atto in Ticino:

1. la necessità per il centri urbani di organizzare e utilizzare in modo più razionale il proprio territorio (al quale oggi si aggiunge la progettazione strategica e la politica di promozione economica).
2. il riordino territoriale nelle periferie in vista della costituzione di nuovi enti locali che sappiano riguadagnare in forza e vitalità per far fronte alle nuove sfide.
3. l'idea base che una tela di enti locali forte e dinamica sia lo sfondo necessario per favorire la crescita e il benessere dell'interno Cantone.

Queste constatazioni mi permettono di affermare che, nonostante le modifiche di contesto importanti, la storia istituzionale si ripete: di fronte a nuove sfide e a modelli non più in grado di rispondere alle aspettative dei cittadini, la volontà popolare porta ad una riorganizzazione. Così è stato con la nascita dei Comuni in sostituzione dei

vicinati e di altre forme analoghe, così è stato tra la metà dell'800 e la prima metà del '900 e così sta accadendo in questi anni.

### **1945-1975/76**

Ma andiamo con ordine. Nel 1945 viene approvata la Legge sulla fusione e separazione dei Comuni, che ha fornito da base legale per le modifiche territoriali degli enti locali per oltre mezzo secolo. Per la verità, la seconda metà del 20° secolo non ha portato grandi movimenti su questo fronte, ma alcuni esempi di aggregazioni vi sono stati:

- 1956: nasce Valcolla, da Colla, Insone, Piandera, Scareglia e Signôra
- 1972: Lugano assorbe Bré e Castagnola
- 1976: Chiasso assorbe Pedrinata

Questi esempi mostrano come le necessità espresse già a inizio secolo dal Parlamento si ritrovino nei casi pratici qui riportati: la nascita di Valcolla nel 1956 ha segnato un momento importante di riordino territoriale per la Valle, che nel 1956 ha visto dimezzare il numero dei propri Comuni. Negli anni '70 assistiamo per contro all'annessione da parte di due città (Lugano e Chiasso) di piccoli Comuni ai loro confini, dando così nuovi spazi ai centri urbani.

### **1975-1998**

La necessità di accelerare il processo di aggregazione dei Comuni e ottenere quindi passi più spediti sulla via di un rafforzamento del tessuto istituzionale locale in Ticino si fa sentire proprio nei già citati anni '70 del secolo scorso. Di qui la proposta di una Legge sugli aiuti finanziari per le fusioni coordinate dei Comuni.

Lo scopo era quello di promuovere le aggregazioni tramite particolari aiuti finanziari concessi dal Cantone, essenzialmente attraverso sussidi straordinari per le infrastrutture e agevolazioni sul fronte dei debiti dei Comuni verso il Cantone. La particolarità di questa legge era la durata limitata a 10 anni.

La progettazione delle aggregazioni con un eccessivo accento posto sulla questione finanziaria, senza una visione del lato territoriale e del rilancio dello sviluppo regionale, ma soprattutto a seguito

dello scarso coinvolgimento popolare, i progetti posti in votazione sulla base di tale legge vengono affossati.

Ecco i risultati scaturiti dalle urne:

- Alta Blenio	NO: 610	SI: 115
- Alta Verzasca	NO: 338	SI: 183
- Onsernone	NO: 252	SI: 251
- Capriasca	NO: 1'140	SI: 637

La bocciatura di questi progetti ha portato ad una sorta di congelamento del movimento aggregativi in Ticino. Questo stand-by – con l'eccezione della mini-aggregazione di Onsernone (Russo, Crana, Comolengo) – è perdurato sino alla fine del secolo scorso, quando nel 1998 il Dipartimento delle istituzioni, sotto la direzione di Alex Pedrazzini, pubblicò lo studio *"Il Cantone e i suoi Comuni, l'esigenza di cambiare"*.

## Parte 2: il processo di aggregazione dal 1998 a oggi

### La pubblicazione del 1998

Di fatto, al momento della pubblicazione dello studio, la realtà comunale, dal punto di vista del frazionamento territoriale, non era molto diversa da quella dell'800; nel contempo però la realtà sociale ed economica è profondamente (eufemismo) mutata. I rapporti tra il cittadino e il suo territorio sono cambiati: lo spazio e le distanze hanno un significato diverso, così come il contesto che ognuno considera come la realtà territoriale entro la quale costruire la propria vita. Se le persone si sono appropriate col tempo di una realtà territoriale più ampia (regionale, cantonale se non internazionale) per operare le proprie scelte, i Comuni sono ancora delimitati nei territori fissati dalla civiltà contadina di 2 secoli fa.

La pubblicazione dello studio del 1998 ha avuto quindi il merito di rilanciare con forza la riflessione sullo stato di salute dei Comuni ticinesi, in particolare per quanto riguardava le zone periferiche.

Le periferie erano in effetti la priorità posta nel 1998, in quanto era là che si manifestava con maggiore evidenza l'urgenza di un intervento di riforma degli enti locali. Lo spopolamento vissuto da molte Valli, il peso dei debiti accumulati per le realizzazioni soprattutto delle infrastrutture di base, e la riduzione dei gettiti a seguito dell'indebolimento del tessuto economico locale aveva condotto molti Comuni ad una situazione di "sopravvivenza assistita".

L'obiettivo posto dallo studio del 1998 era volutamente ambizioso e per certi versi provocatorio: ridurre il numero dei Comuni da 245 a 84 (-161 unità). L'ambizioso obiettivo e l'estensione geografica della progettazione (la quasi totalità dei Comuni erano toccati da un progetto) accese le discussioni e portò di prepotenza il tema delle aggregazioni all'attenzione degli amministratori comunali e della popolazione.

Le novità maggiori nella nuova concezione della politica aggregativa in Ticino erano date da due elementi: 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 (se paragonati alla situazione dei Comuni degli agglomerati urbani). 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. Questa nuova impostazione ha portato in breve ad un fiorire di idee e contatti tra Comuni, in vista di studi concreti per progetti d'aggregazione.

## **L'aggregazione in Capriasca**

Il primo passo concreto sulla nuova via delle aggregazioni si è realizzato con il progetto di Capriasca, quasi una pietra miliare per vari punti di vista. Innanzitutto è stato, come detto, il primo progetto significativo dopo oltre due decenni di stagnazione e ha quindi avuto il merito di aprire la nuova stagione nella riforma istituzionale degli enti locali. In secondo luogo, il progetto ha avuto un grande coinvolgimento della popolazione locale, nello spirito della concezione dal basso di un progetto di rilancio di un'intera regione, non limitato quindi alla "semplice" costruzione di un nuovo Comune dalla fusione di più enti locali.

Non da ultimo, il progetto di Capriasca ha avuto una grossa importanza poiché è stato sottoposto ad una duplice verifica dopo la decisione formale del Parlamento; contro l'aggregazione era infatti stato

lanciato un referendum e parallelamente era stato interposto ricorso al Tribunale federale. In votazione popolare (24 settembre 2000) i cittadini ticinesi hanno "benedetto" la nascita del nuovo Comune di Capriasca, dando così un chiaro segnale politico sul sostegno al progetto di riforma degli enti locali avviato in Ticino. Nel contempo, la massima istanza giudiziaria del Paese (12 marzo 2001) affermava la legalità della decisione parlamentare, sancendo quindi l'aggregazione coatta di Sala Capriasca e la nascita del nuovo Comune. La base legale del 1945 usciva quindi indenne dalla verifica giudiziaria, ciò che non impediva comunque di intravedere la necessità di una nuova Legge, che chiarisse al meglio alcuni punti e procedure in uso.

L'aggregazione di Capriasca (ottobre 2001 le elezioni) è stata quindi un passo importante per tutta la politica di riforma degli enti locali ticinesi.

### **Gli altri progetti**

A partire dal citato primo timido passo di Onsernone (1995) e dal seguente più importante di Capriasca (2001), in questi anni sono nati i seguenti **nuovi Comuni**:

1. Onsernone (Russo, Crana, Comologno)
2. Capriasca (Cagiallo, Lopagno, Sala Capriasca, Roveredo Capriasca, Tesserete, Vaglio)
3. Isorno (Auessio, Berzona, Loco)
4. Maggia (Aurigeno, Coglio, Giumaglio, Lodano, Maggia, Moghegno e Someo)
5. Lavizzara (Broglio, Brontallo, Fusio, Menzonio, Peccia e Prato Sornico)
6. Acquarossa (Castro, Corzoneso, Dongio, Largario, Leontica, Lottigna, Marolta, Ponto Valentino, Prugiasco)
7. Lugano (Breganzona, Davesco Soragno, Gandria, Pambio Noranco, Pazzallo, Pregassona, Viganello, Lugano)
8. Mendrisio (Mendrisio, Salorino)

9. Collina d'Oro (Agra, Gentilino, Montagnola)
10. Bioggio (Bioggio, Cimo, Bosco Luganese)
11. Castel S. Pietro (Casima, Monte, Campora (*fraz. di Caneggio*), Castel San Pietro)
12. Cevio (Bignasco, Caveragno, Cevio)
13. Blenio (Aquila, Campo Blenio, Ghirone, Olivone, Torre)
14. Cadenazzo (Cadenazzo, Robasacco)
15. Alto Malcantone (Arosio, Breno, Fescoggia, Mugena, Vezio)

L'insieme di questi progetti ha coinvolto una settantina di Comuni, circa 80'000 abitanti per un totale di aiuti cantonali di circa 86 milioni di franchi. Se ai progetti realizzati, aggiungiamo quelli abbandonati per decisione parlamentare (esempio: Medio Malcantone, Verzasca, Pedemonte, Faido, Cugnasco-Gerre) arriviamo a un totale di 95 Comuni coinvolti e quasi 96'000 abitanti: un terzo dei Ticinesi è stato chiamato ad esprimersi su un progetto d'aggregazione concernente il proprio Comune.

Per restare nelle cifre vale la pena di ricordare che prima della nascita di Capriasca, i Comuni in Ticino erano 245; oggi sono formalmente 199 (con una riduzione di 46 unità). Se il Tribunale federale rigetterà i ricorsi contro la nascita dei nuovi Comuni di Blenio e Cevio, si scenderà a 193 Comuni; se poi il Gran Consiglio darà vita anche al nuovo Comune di Faido, scenderemo a 190.

## **La Nuova Lugano**

Uno degli elementi di spicco della storia recente delle aggregazioni in Ticino è la sua diffusione nel contesto urbano. Nello studio del 1998, il Dipartimento si era concentrato essenzialmente sulle zone periferiche, dove vi era l'impellente necessità di agire. Il discorso di riforma e ripensamento degli enti locali ha però trovato terreno fertile anche in realtà dove l'aggregazione non era una necessità, ma:

- un'opportunità (Bioggio, Collina d'Oro) per dare orizzonti nuovi all'operatività del Comune;

- una via per un ampliamento della massa critica della Città (in parte Mendrisio-Salorino e soprattutto la Nuova Lugano).

La nascita della Nuova Lugano ha risposto a più necessità del maggior polo cantonale: innanzitutto si trattava di integrare in un unico ente locale vari Comuni ormai quasi completamente integrati nella medesima rete sociale e di servizi. In secondo luogo, si trattava per Lugano – come fatto in passato – di acquisire nuovi spazi per possibili sviluppi futuri. Da ultimo, ma non come importanza, l'obiettivo era quello di rientrare nel novero delle Città di livello svizzero, che godono oggi di attenzioni particolari da parte della Confederazione ed hanno così accesso ad un livello di dialogo nazionale e internazionale impossibile per gli altri Comuni.

La nascita di questa nuova realtà di 50 mila abitanti, il rafforzamento del maggiore polo cantonale, non è avvenuto senza che alcuni interrogativi e timori nascessero: quali effetti sugli equilibri interni del Ticino? Quali rapporti tra Lugano e il Cantone? Diventeremo il Canton Lugano?

Tutti interrogativi e timori leciti, non perché la risposta sia pessimistica o negativa sulla nuova realtà, ma poiché il Ticino si trova per la prima volta nella sua storia con un polo nettamente dominante e i suoi equilibri interni vanno aggiustati a questa nuova situazione.

Personalmente sono convinto che la nascita di un polo cantonale forte e trainante possa essere positivo per il Ticino, poiché permetterà di agganciare il Cantone a motori di sviluppo interessanti. È chiaro che la politica dovrà assumersi il compito di garantire che la crescita di Lugano non si trasformi in un "lugano-centrismo" che appiattisca e svuoti il resto del territorio cantonale. Ogni regione ha delle carte da giocare, che tornano a vantaggio dell'intero Ticino: attività del terziario, turismo, bellezze naturali, offerta invernale, montagne, patrimonio rurale, ecc. Queste componenti sono le ricchezze del Cantone: privilegiarne una a detrimento delle altre indebolirebbe la struttura e metterebbe in forse la possibilità di ottenere uno sviluppo durevole negli anni.

## **“Il Cantone e le sue regioni: le nuove Città”**

Il movimento aggregativo nelle aree urbane si è concentrato soprattutto nel Luganese (Lugano, Bioggio, Collina d'Oro), mentre fa segnare una quasi totale immobilità nel Bellinzonese (eccezione parziale Cadenazzo-Robasacco), nel Locarnese e nel Mendrisiotto (eccezione: Mendrisio-Salorino; mentre Castel S. Pietro non è considerabile come “urbano” in senso stretto).

L'importanza degli agglomerati urbani come motore di sviluppo economico e sociale del Cantone (con positive ricadute per le loro zone periferiche di riferimento e per l'intero Ticino) è evidente: la terziarizzazione dell'economia ha portato ad una concentrazione delle attività negli agglomerati; la loro capacità attrattiva (attività, turismo, insediamenti residenziali,...), la loro visibilità internazionale e la loro rete di collegamento con le regioni limitrofe sono gli elementi sui quali si gioca lo sviluppo regionale e cantonale. Questo potenziale di sviluppo non si trasforma però in realtà per incanto e solo di rado per fortune e fortunate rendite di posizione. Al di là di condizioni di partenza più o meno favorevoli, le potenzialità si coltivano attraverso la visione strategica, la definizione di obiettivi comuni e la concretizzazione di progetti (intesi come occasioni di sviluppo e/o risoluzione di problemi).

Tutto questo passa però attraverso una presa di coscienza dell'importanza degli agglomerati urbani e del loro ruolo.

Questa forza dominante e trainante delle Città (e oggi dei loro agglomerati) non è una novità, anzi, la storia europea mostra come le Città sono state per lungo tempo gli elementi dominanti del panorama politico e istituzionale (basti pensare alla vicina Italia, dove i regni locali si fondavano sulla forza di una città dominante: Firenze, Venezia, Mantova, ecc.). Riavviare in Ticino il discorso del ruolo delle Città, significa riorganizzare il territorio urbano per ri-creare dei poli forti, in grado di trainare lo sviluppo dei propri territori di riferimento. Questo processo, questa necessità passa attraverso una riforma negli agglomerati urbani.

Se questo processo è sorto in modo quasi spontaneo nel Luganese grazie al ruolo dominante e trainante del polo, ciò non è avvenuto negli altri agglomerati urbani. Per questo motivo il Dipartimento ha pubblicato lo studio “Il Cantone e le sue regioni: le nuove Città”, con lo scopo di:

- analizzare la situazione negli agglomerati del Bellinzonese, Locarnese e Mendrisiotto;
- mettere in evidenza potenzialità e problematiche.
- spingere amministratori locali in primis e popolazione poi ad una riflessione sul futuro da dare alla regione e al suo assetto istituzionale.

I risultati della consultazione presso gli enti locali sono in arrivo e saranno il punto di partenza per una nuova fase di riflessione e di lancio di proposte operative concrete. Qualcosa si sta già muovendo, soprattutto attorno a Mendrisio, che ha raccolto l'adesione di principio per uno studio a 10. Chiasso mostra qualche segno, ma alcuni scontri interni e esterni alla Città sembrano mettere in difficoltà l'idea. Il Locarnese sembra piuttosto tiepido e soprattutto diviso dalla Maggia. Il Bellinzonese purtroppo –complice forse l'empasse politica che sembra vivere la Capitale– non mostra segnali molto concreti.

### **Parte 3: l'aggregazione come strumento e non come fine**

#### **Gli elementi della riforma del Comune**

La riforma non si compone unicamente delle aggregazioni, ma opera su più fronti in contemporanea:

- *Dimensioni degli enti locali*: si agisce su questo fronte tramite la citata politica delle aggregazioni, ri-avviata nel 1998.
- *Risorse finanziarie degli enti locali*: la svolta è stata data nei primi anni 2000, con l'avvio della riforma del sistema perequativo; la Legge sulla compensazione intercomunale è stata sostituita con la nuova Legge sulla perequazione finanziaria, entrata in vigore a inizio 2003.
- *Funzionamento degli enti locali*: è stata recentemente avviata una nuova riforma della Legge Organica Comunale (dopo quella

entrata in vigore nel 2000), con l'obiettivo di trovare delle soluzioni a tutti quei problemi emersi in questi anni, sia a seguito della nascita delle nuove realtà comunali post-aggregazioni, sia per la ricerca di strumenti di gestione sempre più efficaci.

- **Collaborazione tra gli enti locali:** rimasta ferma per parecchio tempo in sede commissionale, la proposta di nuova Legge sulla collaborazione intercomunale è stata ritornata al Dipartimento, con la richiesta di rivederne l'impostazione. Stiamo quindi lavorando a nuove proposte, che potrebbero contemplare anche lo strumento dell'agglomerato, in fase di larga sperimentazione in altri Cantone svizzeri. Sarà pure l'occasione per rivedere i meccanismi di funzionamento dei consorzi, così come la possibilità per nuove forme di collaborazione tra gli enti locali.
- **Rapporti Cantone-Comuni:** da tempo si discute dei rapporti (competenze e flussi finanziari) tra i due livelli istituzionali. Di recente – su mandato del Consiglio di Stato – si è provveduto ad una radiografia accurata della situazione attuale. L'obiettivo è in primo luogo quello di semplificare i flussi finanziari tra i due livelli; in seguito – in coerenza con il progetto di riforma dei compiti dello Stato e in parallelo al processo aggregativo – si punterà su una revisione delle competenze sul principio del "chi comanda paga". È chiaro che questa impostazione potrebbe portare a grossi cambiamenti (emblematiche le esperienze di Cantoni come Berna), per questo sarà necessario un grosso lavoro in collaborazione con i Comuni e – come detto – la concretizzazione di altri processi aggregativi, che permetta di ottenere un panorama di enti locali in grado di assumersi determinate competenze.

Nell'ambito della riforma e negli scenari dei compiti prioritari dei "nuovi" Comuni emergono due campi d'azione prioritari: il promovimento dello sviluppo socio-economico e la gestione del territorio. Questi due ambiti sono due degli elementi sui quali fondare la progettazione dei nuovi Comuni, nonché settori nei quali i Comuni di domani dovranno agire con maggior forza e progettualità.

1. **Promovimento dello sviluppo socio-economico:** come detto in precedenza, la concorrenza tra le regioni (nazionali e internaziona-

li) e tra le nazioni è in forte crescita in questi anni. Uno degli effetti di questa evoluzione è la difficoltà per molte zone periferiche di veder sopravvivere e prosperare delle attività economiche locali (e non solo), che possano garantire posti di lavoro, gettito fiscale, indotto economico, ecc. Nelle zone periferiche è molto importante che l'ente pubblico possa fungere da stimolatore e partner per i privati che vogliono assumere la sfida di un'attività produttiva decentrata. Naturalmente, solo un Comune solido e strutturato può avere quelle risorse minime (finanziarie, strutturali e di peso politico) necessarie a renderlo un attore potenzialmente efficace nella promozione dello sviluppo economico locale e regionale. L'aggregazione è quindi una via per costruire Comuni in grado di interpretare tale ruolo; l'aggregazione non è quindi un punto d'arrivo, ma un punto di partenza (ri-partenza) dell'ente locale che deve poter tornare in grado di assumersi un ruolo trainante nella propria regione. Per aiutare i Comuni (attuali e "nuovi") il Dipartimento ha promosso in questi anni le analisi "Monitoreg" sui problemi e le potenzialità socio-economiche delle regioni (Locarnese, Mendrisiotto e ora Tre Valli). Gli elementi emersi da questi studi – oltre a dare indicazioni su problematiche e settori chiave sui quali puntare – hanno mostrato i limiti della frammentazione istituzionale attuale, che impedisce un'azione forte e incisiva degli enti locali in favore dello sviluppo regionale.

2. *Gestione del territorio*: uno degli elementi che costituiscono la ricchezza del Ticino è il territorio. Ricchezza perché ha delle potenzialità paesaggistiche e qualitative notevoli, ma anche perché è un bene raro: lo spazio disponibile per insediamenti abitativi, produttivi e di trasporto è esiguo e va quindi gestito al meglio. Nella realtà delle periferie e delle Valli, la gestione del territorio pone essenzialmente un problema legato alla sua vastità e conformazione, che espongono l'ente locale a oneri importanti, sia per la manutenzione che per un'eventuale valorizzazione. Solo Comuni solidi e con un minimo di risorse possono operare una gestione del territorio che non sia unicamente d'"emergenza" (manutenzione infrastrutture, calla neve, ...) ma anche di valorizzazione del patrimonio in vista di una sua fruizione locale o turistica. Anche in questo ambito, le aggregazioni non sono un fine, ma il mezzo per

creare Comuni sufficientemente solidi per una migliore gestione del territorio. Un aiuto in questo senso è pure dato dalla Legge sulla perequazione, che elargisce aiuti ad hoc per compensare oneri particolari derivanti dalla localizzazione geografica.

Diverso è il discorso negli agglomerati urbani, dove è più sentita la necessità di un uso razionale dello spazio messo sotto pressione dall'edilizia privata, dalle necessità dell'economia, dalle infrastrutture pubbliche di trasporto e non, ecc. Negli agglomerati urbani è quindi necessaria una progettazione strategica che vada al di là dei confini comunali, per permettere uno sviluppo futuro che garantisca attrattività in termini di spazi disponibili e di qualità di vita. In questo ambito, i processi di riflessione avviati negli agglomerati urbani di Locarno, Bellinzona e del Mendrisiotto dovranno essere l'avvio di un nuovo dialogo tra gli enti locali (indipendentemente da aggregazioni o meno), basato anche su nuovi strumenti di collaborazione intercomunale e di promozione regionale (strumento dell'agglomerato, agenzie di sviluppo regionali, ecc.). Rischiamo di ripetermi, sottolineo che ancora una volta l'aggregazione o altre riforme degli enti locali non sono un fine, ma la base per incamminarci su nuove vie.

## **Parte 4: problemi che attendono una risposta**

Durante questo mio intervento, ho accennato ad alcuni elementi o problemi per i quali ancora dobbiamo concretizzare una risposta.

### **La dimensione del futuro Comune ticinese**

In questi anni, affrontando il discorso delle aggregazioni, si è spesso posta la questione della dimensione ideale che un Comune dovrebbe avere. A questo proposito esistono studi a livello svizzero, così come a livello europeo che parlano – con cifre variabili – di Comuni con una dimensione minima attorno a 3-5 mila abitanti.

Dal mio punto di vista, oggi in Ticino la questione da porre non è la dimensione minima dei Comuni, ma piuttosto il loro ruolo e gli obiettivi che vogliamo fissare. La dimensione demografica è uno dei parametri che possiamo fissare per giudicare l'adeguatezza di un

ente locale, ma non è la sola: essa deve essere rapportata anche all'estensione territoriale, alle risorse a disposizione e ai compiti che esso deve svolgere.

L'obiettivo principale in Ticino oggi è quello di spingere tutti i Comuni che ancora non l'hanno fatto a riflettere sulla loro situazione: problematiche, opportunità, progetti, sfide, interdipendenza con altri Enti, ecc. Da questa riflessione deve partire il ripensamento del Comune, che può portare all'aggregazione, a trasformazioni interne o alla ricerca di nuove collaborazioni con altri Comuni. Ciò che è importante è che la riflessione si faccia in modo serio, lungimirante e con delle ambizioni di migliorare nel futuro e non di difendere il tran tran quotidiano.

L'obiettivo, come detto, è che qualcosa si smuova negli agglomerati per migliorare la struttura istituzionale chiamata a risolvere i problemi di una regione e a promuoverne le potenzialità. Ciò non significa per forza che ogni agglomerato dovrà fondersi in un unico Comune: il primo impulso verso enti locali più forti non è detto che debba essere la "grande" Bellinzona, la "grande" Locarno o il Mendrisiotto unito (un obiettivo troppo ambizioso rischia di affossare ogni progetto); la nascita di nuove Città fondate su aggregazioni anche "parziali" potrebbero bastare a dare una nuova vitalità ai poli regionali.

## **Le forme di collaborazione intercomunale**

Poc'anzi ho citato la collaborazione intercomunale poiché, indipendentemente dall'ampiezza che il discorso aggregativo potrà prendere nei prossimi anni, non giungeremo certo a breve (mai?) ad un Comune unico per tutto il Cantone. Ciò significa che ci sarà sempre bisogno di collaborare tra vari enti locali.

La collaborazione esiste da anni, sia tramite semplici accordi per problemi di piccola entità, sia tramite il più conosciuto strumento del Consorzio, nato per permettere ai Comuni di far fronte a compiti di grandi dimensioni, non assolvibili in proprio. Sintomatici in tal senso i Consorzi nati per costruire e gestire grandi infrastrutture per la depurazione delle acque o per lo smaltimento dei rifiuti. I Consorzi hanno quindi reso possibili opere di valenza regionale, irrealizzabili su scala semplicemente comunale; queste forme di collaborazione hanno però mostrato in

questi anni i loro limiti. Sono spesso apparsi come poco controllabili democraticamente, poco trasparenti e spesso lenti nel loro agire.

Per i Comuni ticinesi del futuro sarà necessario avere a disposizione strumenti di collaborazione più efficaci, siano essi i conosciuti Consorzi (di solito a un solo ambito d'azione), oppure strumenti relativamente nuovi come la società di diritto pubblico, le agenzie di sviluppo regionali o ancora lo strumento dell'agglomerato.

Quest'ultimo strumento, l'agglomerato, sconosciuto in Ticino, è in fase di sperimentazioni in numerosi Cantoni svizzeri e rappresenta un modo di gestione di temi e problematiche di chiaro interesse regionale. Esempi importanti di questa sperimentazioni si hanno nel Canton Berna o nel Canton Friburgo.

La tematica della collaborazione intercomunale è uno degli argomenti sui quali il Dipartimento sta lavorando nel progetto di revisione della Legge organica comunale. Altra occasione per affrontare il tema sarà poi dato dalle nuove proposte, che saremo chiamati a formulare, per una revisione della Legge sui consorzi (un primo tentativo di sostituire tale Legge con la Legge sulla collaborazione intercomunale, dopo anni di stasi in Commissione del Gran Consiglio è stata recentemente ritornata al Governo per modifiche).

## **Il rapporto fra Comuni, regioni, Cantone**

La vivacità della politica aggregativa, soprattutto con la nascita della nuova Lugano, ha spinto molti a sollevare il problema dei rapporti interni al Cantone: rapporti tra Comuni, tra regioni e tra Comuni e Cantone. Questo ultimo aspetto è poi uno degli argomenti presenti nel dibattito politico cantonale in ottica di risparmi operati dal Cantone e di revisione dei compiti dello Stato.

In questo ambito si intersecano due discorsi distinti: il primo tocca il problema degli equilibri interni al Cantone, in relazione ai rapporti di forza tra i vari comparti territoriali; il secondo tocca i rapporti tra il Cantone e i suoi Comuni.

Per quanto riguarda i rapporti tra le varie regioni, in questi anni è apparso evidente l'acuirsi di disparità – soprattutto in termini di forza finanziaria e di sviluppo economico – non solo tra regioni urbane e periferie (Valli), ma soprattutto tra la regione urbana del Luganese e il resto del Cantone. L'evoluzione economica ha spinto ad una forte

concentrazione delle attività, dei posti di lavoro e, di conseguenza dei gettiti fiscali. Le statistiche mostrano una netta e costante progressione di questi dati per il Luganese e una quasi-stagnazione o diminuzione per molti altri comparti del Cantone. Il risultato è semplice: il Luganese diventa sempre più il polo nettamente dominante in Ticino.

Quale reazione deve avere il Cantone di fronte a tale evoluzione? Dal mio punto di vista non dobbiamo temere la nuova Lugano, soprattutto non dobbiamo temere – anzi – la sua forza trainante e la sua capacità di agganciarsi alla rete delle Città di livello svizzero ed europeo. Ciò di cui dobbiamo avere paura è un eccessivo ritardo e indebolimento di cui potrebbero presto soffrire le altre regioni del Cantone. Avere una locomotiva forte (Lugano) è un bene, ma se accanto ad essa ne avessimo un altro paio in grado di dare un maggiore contributo all'avanzamento del treno-“Ticino” sarebbe anche meglio. Per questo motivo il Dipartimento che dirigo e il Consiglio di Stato ritengono importante la riforma del Comune ticinese (aggregazioni, nuova perequazione finanziaria, nuove forme di collaborazione e di funzionamento dei Comuni), poiché essa comporta il rinvigorismento di una tela di fondo istituzionale utile allo sviluppo socio-economico. Avere Comuni più forti in tutto il Cantone significa avere attori in grado di essere protagonisti sulla scena ticinese: attori in grado di promuovere condizioni quadro, strategie regionali e iniziative puntuali a sostegno della crescita economica. In questo obiettivo di rafforzamento dei Comuni in TUTTO il Cantone si inseriscono gli sforzi fatti per una maggiore redistribuzione delle risorse fiscali (nuova perequazione finanziaria che rafforza il contributo di livellamento, di per sé in forte crescita anche a seguito dell'aumento delle disparità di forza tra i Comuni); così come si inseriscono gli sforzi per la promozione delle aggregazioni nelle regioni periferiche e – più recentemente – le riflessioni sul futuro degli agglomerati urbani di Bellinzona, Locarno e Mendrisiotto.

L'obiettivo di tutti questi sforzi è ridare solidità e forza progettuale alle istituzioni in tutto il Ticino: è chiaro che avremo sempre una regione o una Città dominante, ma attorno a questo “dominio” non deve esserci depressione e sfacelo, ma un'intera realtà cantonale che partecipa alla crescita, ognuno con il suo apporto.

Nell'ottica di un sistema di Comuni il più possibile solido in tutte le sue componenti, va prestata particolare attenzione ai tentativi

(provenienti da realtà diverse) di mettere in dubbio la solidarietà finanziaria intercomunale o di creare eccezioni nella ripartizione di questo o quel provento pubblico. Un esempio concreto può aiutare a comprendere meglio il discorso: alcuni Comuni paganti (nel sistema perequativo) sembrano avanzare critiche "pesanti" soprattutto verso lo strumento del contributo di livellamento, dimenticandosi che una delle principali ragioni dell'aumento di tale contributo è legato al fatto che i Comuni "ricchi" tendono a stare meglio e quelli "poveri" tendono a stare peggio. L'aumento di tale divario nelle risorse fiscali a disposizione conduce ad un aumento del contributo richiesto ai Comuni paganti. Chi vive come ingiusto il prelievo di una parte del proprio gettito per consegnarlo a Comuni meno forti, un giorno rischia di trovarsi di fronte proposte drastiche provenienti da quella maggioranza di popolazione ticinese che potrebbe cominciare a vivere come ingiusto il fatto di dover pagare il 95 o 100% di imposte nei loro Comuni, mentre in pochi altri si paga il 65-60%.

In questo discorso di rapporti istituzionali non può mancare un accenno alla relazione tra il Cantone e i Comuni. Come detto, questo tema è oggetto di dibattito politico nell'ambito della revisione dei compiti dello Stato e del risanamento finanziario del Cantone. Non è questa la sede per affrontare in dettaglio la questione, ma credo sia giusto affrontare il discorso almeno sotto un punto di vista. La revisione dei rapporti (competenze e flussi finanziari) tra Cantone e Comuni non va letta come il semplice travaso di oneri dal Cantone agli enti locali (le statistiche di questi ultimi anni testimoniano per altro che è avvenuto il contrario), ma come un impegno nel rivedere il ruolo dell'ente pubblico in generale e dei due livelli istituzionali in particolare.

Si tratta in primo luogo di semplificare l'intrico di flussi finanziari esistenti (sussidi, partecipazioni finanziarie, co-responsabilità, ecc.) e in secondo luogo di applicare maggiormente il principio "chi comanda paga". L'obiettivo è meno burocrazia e maggiore responsabilizzazione nelle scelte strategiche e gestionali: quando chi comanda non paga o paga solo in parte, è più facile che le scelte fatte non siano le più oculate. Questa operazione di revisione dei compiti e delle competenze tra i due livelli istituzionali è già stata effettuata in altri Cantoni e ovunque ha portato con sé anche un travaso di risorse finanziarie. Dal mio punto di vista è importante che la

spesa pubblica (ovunque essa sia) diventi più razionale ed efficace e che i Comuni possano ritrovare ambiti nei quali esprimere appieno la loro autonomia decisionale.

## **Parte 5: un cantiere che si costruisce dall'interno**

In questo mio discorso ho parlato di riforma del Comune, riforma dello Stato e di revisione dei rapporti tra il Cantone e gli enti locali. Una domanda sorge spontanea: come costruire e far avanzare queste riforme?

### **Non una visione pianificabile**

Per quanto riguarda il settore delle aggregazioni, la rinascita dei progetti ha preso avvio dopo la pubblicazione dell'ormai famoso studio del 1998 "Il Cantone e i suoi Comuni, l'esigenza di cambiare". Lo studio avevo l'esplicito scopo di mostrare la situazione dei Comuni ticinesi e di proporre possibili scenari. La realtà degli anni seguenti ha mostrato che una vera e propria pianificazione è difficile se non impossibile, a meno che si abbandoni l'idea che le aggregazioni debbano concretizzarsi – salvo casi eccezionali – con il consenso della popolazione interessata. La realtà locale ho portato infatti spesso a modificare i confini dei progetti d'aggregazioni pensati inizialmente: contro-proposte, rivalità locali, altre aspirazioni, o situazioni contingenti hanno condotto a nuovi scenari.

Un esempio interessante è la recente approvazione del progetto di aggregazione della nuova Faido in versione "ridotta" rispetto al primo scenario a 11 Comuni. Il nuovo progetto a 4 Comuni ha ottenuto un plebiscito popolare e a Calonico (Comune contrario al primo progetto) l'aggregazione ha raggiunto il 95% dei consensi.

Sono quindi convinto che nel settore delle aggregazioni non sia possibile una vera pianificazione, in quanto la volontà popolare si costruisce in base a ragioni e situazioni non sempre in sintonia con una progettazione a priori. Per questo motivo in questi anni abbiamo privilegiato una strategia di nascita dei progetti d'aggregazione "dal basso", la cui scintilla partisse cioè da un'iniziativa degli Esecutivi, dei Legislativi o delle popolazioni locali.

## Una visione partecipativa: costruiamo assieme

Dare spazio all'iniziativa locale non significa che il Cantone stia alla finestra: l'impostazione al contrario è quella della collaborazione tra i servizi cantonali e i Comuni interessati da un progetto di aggregazioni. Questo modo di procedere permette di costruire assieme le soluzioni migliori da sottoporre alla popolazione, tenendo presente aspettative e desideri locali, così come necessità e limiti cantonali.

Questo modo di procedere ha portato ottimi frutti per la politica della aggregazioni che, lo ricordo, ha condotto alla nascita di molti nuovi enti locali, con una riduzione del numero dei Comuni da 245 (anno 2000) a 190 (con la nascita di Blenio, Cevio e Faido).

## Conclusione

Per reggere la strada e mantenere o migliorare la velocità di crociera (sviluppo socio-economico) il Ticino ha bisogno di un motore trainante, forte in ogni sua componente.

Il Ticino è una piccola realtà, una realtà unita e unica, con un destino comune: nessuno si illuda che una parte del Cantone possa andare bene a lungo se nel resto del territorio le cose vanno male. Un'isole felice non rimane tale molto a lungo in un mare in tempesta.

Se il destino è uno, allora tutti devono collaborare per trovare le migliori soluzioni ai problemi che la realtà ci pone.

Nel concreto questa collaborazione è stata attuata in questi anni nell'elaborazione dei progetti d'aggregazione, ma ora va estesa anche ad altri campi d'azione di vitale importanza, come il cantiere della revisione dei compiti dello Stato e dei rapporti tra Cantone e enti locali. In tal senso in questi mesi il Governo ha promosso un tavolo di discussione più ampio e partecipativo con i Comuni, per dar vita ad un lavoro di riforma che non ponga il Cantone contro i Comuni (o viceversa), ma che unisca Cantone e Comuni contro le difficoltà dell'oggi e le sfide del domani.

## Dibattito intorno al tema



**Pietro Martinelli**

Già Direttore del dipartimento degli interni

Consigliere di Stato, signore e signori relatori, desidero innanzitutto, come ex Direttore del Dipartimento Interni dall'87 al '91, esprimere i miei sinceri complimenti al direttore Pedrazzini e ai suoi collaboratori per i risultati raggiunti in questi ultimi quattro anni, che sono stati illustrati prima. È vero, i tempi saranno anche più maturi, ma certamente dietro risultati di questo genere c'è anche un buon lavoro politico e amministrativo.

Condivido poi pienamente l'invito finale del Consigliere di Stato Pedrazzini, che permeava un po' tutto il suo intervento, a creare una spirale virtuosa tra Cantoni e Comuni e tra gli stessi Comuni, in particolare tra i quattro agglomerati urbani. Probabilmente sarà necessario ripetere, senza stancarsi, quelle che ritengo siano le nuove, semplici verità relative al nostro Cantone in questo difficile inizio del ventunesimo secolo, ripeterle per favorire quella conciliazione non di pochi, ma di tutti, non di un momento, ma duratura, non di egoismo, ma generosa, che Stefano Franscini auspicava nel 1854, diceva lui: "per arrecare salute al popolo sovrano".

Nel nostro caso arrecare salute al popolo sovrano significa far sì che, per usare le parole scritte dall'onorevole Pedrazzini nel testo che è stato distribuito prima ai relatori, attorno "al dominio" del Polo di Lugano non ci siano depressione e sfacelo - sono queste le parole utilizzate nel suo testo - ma un'intera realtà cantonale che partecipa alla crescita, ogni regione con il suo apporto.

Sono parole dure che penso debbano essere convenientemente meditate, e ci è stato ricordato dall'onorevole Pedrazzini che negli anni '90 l'obiettivo dei pochi tentativi falliti di fusione era soprattutto quello di garantire ai piccoli Comuni, con meno di 200 abitanti, allora ce n'erano una cinquantina, il potenziale umano e finanziario necessario per poter funzionare e rispondere autonomamente almeno a una parte delle nuove esigenze.

Oggi invece le aggregazioni sono diventate una condizione necessaria, anche se non sufficiente - perché poi dipende da come si lavora all'interno delle aggregazioni - per essere competitivi e per poter mirare a quello sviluppo sostenibile che è descritto dall'articolo 73 della Costituzione Federale, vale a dire uno sviluppo che garantisca un rapporto durevolmente equilibrato tra la natura, la sua capacità di rinnovamento e la sua utilizzazione da parte dell'uomo.

Sono di conseguenza grato a Coscienza svizzera per aver organizzato questa giornata di studio e anche per avermi invitato: è stata per me l'occasione di occuparmi di un problema, quello delle aggregazioni, con particolare riferimento agli agglomerati, del quale non conoscevo la nuova, determinante importanza per il nostro futuro.

Non più quindi un problema marginale, quasi estetico, ma un problema centrale, strategico che dovrà responsabilizzare a fondo il mondo politico. La Sezione Enti Locali al riguardo invita ad essere consapevoli, responsabili e partecipativi. Ma perché è un problema centrale? Non sono un esperto e non sono nemmeno più un politico, ma il sistema che utilizzo è sempre quello: sentire gli esperti e farsi una propria opinione.

Bene, l'opinione unanime degli esperti - lo dicono perlomeno sei documenti della Confederazione, del Consiglio di Stato, dei Dipartimenti delle Istituzioni e del Territorio e anche di una banca privata - è quella di mettere l'accento sull'importanza di una politica degli agglomerati che garantisca "una visione di insieme che sorpassi i confini e permetta di trovare soluzioni in modo rapido ed efficace". (dal rapporto ARE) Ma quali sono questi documenti?

Il primo è il "Rapporto dell'Ufficio Federale dello Sviluppo Territoriale" - che è stato illustrato qualche settimana fa a Lugano dal direttore di quest'ufficio - relativo allo sviluppo territoriale 2005. (rapporto ARE)

Nel suo rapporto l'Ufficio mette l'accento sull'importanza dei progetti di agglomerato per uno sviluppo sostenibile e competitivo, progetti che riguardano aspetti istituzionali, i problemi finanziari di equità tra chi paga e chi beneficia di una prestazione, i problemi di uso del territorio tra centro e periferia e i problemi di mobilità.

L'Ufficio Federale dello Sviluppo Territoriale insiste sulla necessità di sviluppare forme di collaborazione democratica e vincolante all'interno degli agglomerati. Possono esserci soluzioni diverse ma, l'abbiamo appena sentito dall'onorevole Pedrazzini, l'aggregazione è la più radicale, la più efficace ed anche la più democratica e trasparente.

Il secondo documento è il **"Rapporto sugli indirizzi del Consiglio di Stato"**, dove nel capitolo dedicato al Ticino delle Regioni si ricorda la necessità di adeguare gli strumenti di politica regionale ai cambiamenti economici degli anni '90, passando dall'assistenzialismo regionale a un federalismo che aumenti le risorse liberamente disponibili e che sia più flessibile nei vincoli imposti dalle leggi federali sulla pianificazione.

È da molto tempo che in Ticino si chiede di togliere certi lacci e laccioli che frenano l'economia, ma queste cose non si ottengono gratuitamente. Giustamente anche nel **"Rapporto sugli indirizzi"** si afferma che ciò presuppone una politica di riassetto istituzionale fondata sullo strumento delle fusioni o aggregazioni comunali, perché è difficilmente realizzabile uno sviluppo endogeno, vale a dire facendo riferimento alle proprie forze interne, nelle singole regioni del Cantone, con l'attuale frammentazione dei Comuni.

Terzo documento: **"Le Linee direttive del Consiglio di Stato 2004-2007"**, che hanno quale obiettivo numero uno la nuova politica regionale. Nella scheda specifica relativa si notifica che, nell'ottica dello sviluppo competitivo e sostenibile, le singole regioni del Ticino devono essere messe in condizione di poter valorizzare e promuovere la loro specificità. Ma si aggiunge che la nuova politica regionale richiederà uno stretto coordinamento con la politica delle aggregazioni comunali, con quella dei trasporti e con le politiche economiche settoriali.

Quarto documento: **"Il Progetto di revisione del Piano Direttore"**,

attualmente in consultazione. Secondo questo progetto la concretizzazione degli indirizzi del Piano Direttore tramite la pianificazione locale è di fondamentale importanza per il raggiungimento degli obiettivi pianificatori e per orientare lo sviluppo del Cantone verso il modello territoriale auspicato. Ma è sempre più evidente che la dimensione del territorio dei Comuni è spesso inadeguata per affrontare nuovi problemi e per i potenziali di sviluppo. Occorrono nuovi approcci, e nel capitolo degli obiettivi si indica che questi nuovi approcci sono l'impegno a rafforzare gli agglomerati incentivando le aggregazioni.

Quinto documento: **“Rapporto della Sezione Enti Locali sulla “Città 2004”**. Quest'ultimo conferma che le aree urbane sono fondamentali per lo sviluppo socio-economico del Ticino, tuttavia ricorda che con la sola eccezione di Lugano, le altre città, Bellinzona e Locarno, Chiasso e Mendrisio, non hanno la forza per esercitare un ruolo di leadership regionale, mentre pagano di tasca propria l'offerta di servizi per tutti i Comuni della corona. Occorre quindi integrare la politica socio-economica del Rapporto degli indirizzi e delle Linee direttive alla politica territoriale del Piano Direttore, con la politica istituzionale organizzativa relativa agli agglomerati urbani. E anche in questo contesto si afferma che la soluzione più semplice sono le aggregazioni.

Sesto documento: il Credit Suisse in una ricerca pubblicata nel giugno 2005 intitolata: **“Lugano e il Ticino urbano: struttura e prospettive”**, constata che il persistente mutamento strutturale e la netta intensificazione della concorrenza globale hanno accentuato l'importanza della localizzazione come fattore per lo sviluppo economico di una regione. Nella classifica svizzera delle localizzazioni più attrattive, calcolate in base all'onere fiscale delle persone fisiche e giuridiche, al livello d'istruzione, alla disponibilità di manodopera altamente qualificata e all'accessibilità - vale a dire trasporti pubblici e privati-, il Ticino, su 26 Cantoni, si situa solo al 18° posto, leggermente sotto la media nazionale, ma presenta in più un quadro del tutto eterogeneo: mentre il Sottoceneri più o meno è nella media nazionale, il Sopraceneri è profondamente sotto questa media. Tra l'altro quel rapporto mette in risalto il ritardo del Ticino nell'accessi-

bilità a livello dei trasporti pubblici, un'osservazione interessante fatta da parte di una banca privata.

Pertanto, l'Ufficio Federale dello Sviluppo Territoriale, il Consiglio di Stato, la Divisione dello Sviluppo Territoriale, la Sezione Enti Locali, un'importante banca privata, tutti sono d'accordo che le sfide della globalizzazione, dell'accresciuta concorrenza e dell'auspicato sviluppo sostenibile si vincono con la qualità della localizzazione, - dove la localizzazione è l'individuazione di una posizione spaziale favorevole - che la qualità della localizzazione dipende dalla qualità dei servizi, dalla qualità delle infrastrutture e quindi dalla **tecnologia**, dalla qualità della manodopera, perciò dal **talento**, dalla mobilità, per cui dai **trasporti**, sia pubblici che privati, dal **carico fiscale** e - mi permetto di aggiungere - anche dalla **tolleranza** che un paese sa dimostrare in modo da rendersi attrattivo, di conseguenza quattro "t", non più solo 3 com'è di moda oggi, più la "f" della fiscalità.

Per la qualità della localizzazione, la possibilità dei quattro agglomerati urbani di progettare al di là dei confini comunali è una condizione necessaria, anche se - come ho detto prima - non è sufficiente. L'aggregazione è il sistema più semplice, democratico e trasparente per potersi presentare in modo coerente sul territorio di un agglomerato urbano.

È stata possibile a Lugano per la politica intelligente fatta dal Comune, ma anche grazie al fatto che Lugano ha un gettito fiscale che è 2,5 volte più alto di quello della media cantonale, mentre Locarno e Bellinzona, come centri, sono al di sotto della media cantonale, e quindi 3-4 volte più bassi del gettito fiscale di Lugano, e non possono in questo senso esercitare quell'attrazione che Lugano ha saputo esercitare sui Comuni vicini.

La mancata aggregazione degli agglomerati del Sopraceneri rischia di dividere il Ticino in due e di far fallire il modello della quinta metropoli svizzera, intesa e auspicata dalla Confederazione come rete dei quattro centri urbani. Quando nel 2016 sarà pronta la galleria di base del Ceneri, che potrà rappresentare un elemento di fusione del Sopra e del Sottoceneri eccezionale, potremmo trovarci di fronte a un Ticino spezzato e disorganizzato, se non addirittura in sfacelo.

Un eventuale fallimento del modello penalizzerebbe anche la stessa Lugano e la possibilità di sviluppo endogeno delle valli.

**Che fare?** Considerata la convergenza di opinioni autorevolissime sul valore strategico - se mi si permette, ben superiore a quello della fiscalità - dell'aggregazione dei quattro agglomerati urbani, sembrerebbe logico che il Cantone proponga di investire per ribaltare la posizione perdente di Locarno, di Bellinzona e anche del Mendrisiotto. Nel suo lavoro la Sezione Enti Locali ha anche quantificato l'impegno finanziario necessario per rendere presentabile ai Comuni della corona un progetto di grande Locarno, di grande Bellinzona, di grande Mendrisiotto.

Grosso modo con il risanamento dei Comuni in compensazione, la soluzione più economica prospetta 100-120 milioni di franchi, che potrebbero salire facilmente a 200 milioni di franchi.

Prima l'onorevole Pedrazzini ricordava che fino a oggi ne sono stati spesi 86 per fusioni non determinanti. Se questi soldi non venissero spesi - lei l'ha detto e io le do perfettamente ragione - potremmo aver speso dei soldi per un edificio senza fondamenta.

Tuttavia i soldi mancano: sappiamo della crisi finanziaria che stiamo attraversando, che non è una crisi di debito pubblico per il momento, ma una crisi di deficit di gestione corrente. Il debito pubblico è ancora sopportabilissimo, il deficit annuo di 300 milioni è insopportabile. Sulle cause di questo deficit non entro, è un problema caldissimo, ma certo che, guardando al carico fiscale del Ticino per le persone fisiche, che è il 63% della media Svizzera, qualche sospetto non lo posso evitare. Fatto sta che se dalle parole passiamo ai soldi troviamo il vuoto o quasi.

Nel piano finanziario i contributi per i Comuni che si aggregano li troviamo negli investimenti netti, sotto "Capitali in dotazione e diversi": erano 3 milioni nel 2004, ma in consuntivo sono spariti. Ne erano stati chiesti 25 per il 2005/2006, ma ne sono rimasti nel Piano Finanziario solo 3, e probabilmente spariranno pure quelli o al massimo verranno usati parzialmente per qualche studio.

**Una possibilità tuttavia esiste ed è stata fatta una proposta in questo senso da parte dell'Associazione dei Comuni Urbani, l'ACUTI: quest'ultima ha chiesto di utilizzare una parte dei proventi dell'oro della Banca nazionale, che spetta al Ticino, per promuovere le aggregazioni degli agglomerati urbani.**

Se le aggregazioni sono un aspetto strategico per la nostra competitività, la proposta di principio mi sembra corretta, perché il deficit lo si combatte soprattutto rilanciando le potenzialità di sviluppo,

quindi l'economia del Cantone. Abbassare il debito serve solo a risparmiare qualche milione di interessi e a correggere momentaneamente le conseguenze, - quella dell'ampiezza del debito - e non le cause delle nostre difficoltà finanziarie.

Evidentemente lo stanziamento di soldi deve essere accompagnato da un impegno conoscitivo e progettuale qualificato, progetto sul quale i Comuni interessati dovranno trovare un accordo entro termine da definire, ma relativamente breve.

La politica oggi spesso manca del coraggio di visioni - prima l'onorevole Pedrazzini ha parlato giustamente di visione - di scelte strategiche. I motivi possono essere diversi, ma certamente tra questi c'è la paura che rende pagante la demagogia di destra e di sinistra. Dobbiamo tuttavia renderci conto che i cambiamenti ci saranno comunque, ma che a contare, per la competitività, è il tempo che ci si impiega ad adeguarsi alle nuove esigenze: se si arriva per ultimi si resta ultimi.

Se il mondo politico ticinese - e concludo - saprà proporre e lanciare questa sfida, - riappropriandosi del ruolo di guida del paese invece di inseguire i sondaggi, le mode e i risultati del momento - potrebbe essere l'occasione per indicare un obiettivo unitario di conciliazione - proprio nel senso fransciniano del termine - a tutto il Cantone, per "arrecare salute al popolo sovrano".

Accettare la parte della nuova Lugano sarebbe poi un segnale forte di generosità e di avvedutezza, che consoliderebbe la sua leadership cantonale, la solidarietà di cui parlava Pedrazzini.

Oggi su "Repubblica", parlando delle dinamiche di sviluppo, si contrapponeva alla retorica delle lacrime e sangue un verso dei Beatles: "ce la faremo con un piccolo aiuto da parte dei nostri amici". Il mio auspicio è che questa giornata serva anche a dare una risposta positiva alla richiesta dell'ACUTI, perchè serve dare un aiuto ai nostri amici Comuni, del Sopraceneri in particolare.

**Angelo Rossi, moderatore:**

L'ACUTI il 13 giugno scorso ha richiesto di dedicare una parte dei fondi della Banca nazionale a risolvere il problema delle aggregazioni. Coscienza svizzera non ne era a conoscenza, quando ha organizzato questo Convegno.



## **Mauro Dell'Ambrogio**

Deputato al Gran Consiglio e già sindaco di Giubiasco

L'opportunità e perfino la necessità di un ampio programma di aggregazioni non sono contestabili, né contestate. L'esperienza mia di sindaco mi insegna però che questo programma è stato purtroppo, negli ultimi anni - forse più oggettivamente che nelle intenzioni, anzi probabilmente senza intenzioni - un paravento dietro al quale si sono compiuti molti errori. L'intervento di Luigi Pedrazzini mi lascia ben sperare che alcuni di questi errori verranno corretti, ma essi oggi incidono profondamente nella realtà dei Comuni ticinesi. Li riassumerei sotto la definizione di disattenzione - nel senso del disattendere - al principio di sussidiarietà.

Il principio di sussidiarietà è scritto nelle bandiere di molti partiti e significa che non si porta a livello superiore ciò che può essere svolto a livello inferiore. Faccio una serie di piccoli esempi, che sommati sono però indicativi di una politica incisiva; anche se, ripeto, magari non intenzionale nel suo insieme, ma risultato di volontà settoriali, magari anche solo di un funzionario a capo di un progetto che pensa di avere avuto una buona idea. Ma poi la somma del tutto porta ai risultati che ora vi descrivo.

Primo esempio, **Stato Civile**. Arriva un'ordinanza da Berna che impone che gli Ufficiali di stato civile debbano operare almeno al 40% in questo tipo di attività e ciò per garantire la qualità del lavoro, soprattutto in relazione all'uso di strumenti informatici.

La soluzione conforme al principio di sussidiarietà sarebbe stata quella di deputare questa condizione ai Comuni, dicendo: "guardate che dovete entro il 200X adempiere a questa nuova condizione". Le conseguenze sarebbero state prevedibili: tutti i Comuni al di

sopra di 4-5.000 abitanti già comunque avevano un funzionario addetto allo stato civile più o meno al 40%. Mettiamoci pure i Comuni sopra i 3.000 abitanti dove, la condizione del 40% poteva essere data per soddisfatta: tanto più che nessuno sarebbe venuto da Berna con il cronometro a controllare. Gli altri Comuni avevano a disposizione, per risolvere il problema, gli strumenti di collaborazione sulla quale esistono leggi ed esperienze abbondanti, da quello più pesante del consorzio a quello più leggero della semplice convenzione intercomunale.

No. L'Amministrazione cantonale, di fronte a questa nuova esigenza bernese, inventa dei circondari e dei meccanismi in perfetta violazione del principio "chi decide paga e chi paga decide". Per cui - io ho fatto l'esempio in quest'Aula - se il Comune di Locarno è incaricato di gestire il circondario di Stato Civile per il Locarnese dovendo pagare - in base alla popolazione - solo il 10% dei costi, è tentato di assumere qualche dipendente in più del necessario; tanto il 90% del costo è pagato dagli altri Comuni, senza alcuna possibilità di decidere alcunché sulla necessità dell'assunzione, sul salario ecc.

Il risultato pratico, dopo i dibattiti commissionali e in Parlamento, è stato di attribuire lo Stato civile al Cantone, con funzionari cantonali distribuiti in 8, credo, sedi distrettuali. Peccato che non è presente Giorgio Giudici: oggi gli si potrebbe chiedere cosa ne pensa della sua esperienza con lo Stato Civile cantonale inserito di fatto nella sua Amministrazione comunale.

Secondo esempio: **Commissioni Tutorie**. I compiti di autorità tutoria, intesi nel senso più largo come cura dei poveri, delle vedove e degli orfani, sono stati da sempre, già dal Medioevo, alla base delle Vicinie. Il sistema delle Delegazioni tutorie comunali aveva pregi e difetti, poteva essere facilmente migliorato, anzitutto con controlli di qualità, esigendo dai Comuni dove non funzionava che funzionasse, con la comminatoria che avrebbe provveduto altrimenti in loro vece il Cantone a loro spese.

No. Si è voluto anche qui rompere un tradizionale sistema fondato sul volontariato, essenzialmente di municipali o di altre persone disponibili, un sistema efficace su buona parte del territorio, con tutta una serie di tradizioni non scritte, per cui anche funzionari del Comune erano in qualche modo obbligati ad assumere qualche

tutela e curatela ecc. Ciò permetteva un massimo di sinergia con altri servizi, per quanto concerne poi la soluzione concreta dei problemi. Il sindaco e Presidente della tutoria, se doveva far intervenire la polizia comunale, piuttosto che provvedere per un aiuto sociale urgente, poteva far capo direttamente al relativo funzionario per risolvere il problema.

No, si è andati verso una professionalizzazione costosa delle Commissioni Tutorie, di fatto gestite dal Cantone ma pagate dai Comuni. Contro questa nuova legge ci fu perfino il tentativo di usare la nuova costituzione, che permette il referendum chiesto da un quinto dei Comuni. C'erano più di 50 Comuni pronti - almeno a livello di Municipio - a procedere in questo senso. Poi però l'incertezza se la competenza fosse del Municipio o del Consiglio comunale (incertezza che ancora oggi non è sciolta, a dimostrazione di quanto questa norma costituzionale resti di fatto inapplicabile) il referendum non c'è stato.

Come prima conseguenza, oltre all'aumento dei costi, i casi di tutoria in Ticino sono aumentati enormemente. È un po' come nel campo della sanità: più ci sono professionisti pagati che se ne occupano, più i casi aumentano. Perché c'è un interesse a dimostrare che il lavoro aumenta, e che quindi bisogna aumentare le retribuzioni e assumere più personale.

Terzo esempio: la LAPS, la "Legge sull'armonizzazione delle prestazioni sociali". Sono stati istituiti sportelli, anche qui regionali, con funzionari che non si sa bene se dipendono dal Comune che li ospita o dal Cantone che ne paga il costo. L'aumento dei costi sociali, in particolare dell'assistenza sociale, negli ultimi anni è stato enorme. Ciò è anche la conseguenza di questo allontanamento rispetto al Comune che, almeno là dove è ancora di dimensione umana, ha contatti e personale in grado di filtrare e di conoscere la realtà e di porre domande del genere: "Ma con che veicolo circoli? Con chi abiti? Chi ti ha pagato le vacanze? Non è per caso che lavori un po' in nero?". C'è una spersonalizzazione, un anonimato che incoraggia a far i furbi, e quindi anche qui una conseguenza sui costi.

Ma non è solo questione di costi e di efficienza. La conseguenza peggiore dell'evoluzione che ho esemplificato è il venire meno dell'identificazione, per cui l'abitante di Sementina deve andare a Giubia-

sco per la tutoria, a Bellinzona per lo stato civile, a Sementina ancora per un altro problema, e non si sente più cittadino di un Comune con il quale interfacciare per la maggior parte dei suoi rapporti con l'Autorità.

A meno che questo sia stato voluto, nell'esempio di Sementina, per precorrere la Grande Bellinzona. Se questo era l'intento, bisogna dire che per metà è stato raggiunto. Si è rotto il rapporto diretto tra amministrazione comunale, potere politico che la governa e cittadini, perché sempre più funzioni sono state trasposte o alla più anonima e compartimentata amministrazione cantonale o a organismi comprensoriali pseudo-comunali, con funzionari non si sa governati da chi.

Potrei continuare con gli esempi, quali nell'ambito della pianificazione territoriale, ma il tempo non me lo permette. Il problema è che mancano i soldi, l'ha detto Martinelli: si possono cercare attraverso la fiscalità o l'oro della Banca nazionale, ma il mio timore riguardo alle aggregazioni è che, come sono nate coi soldi, finiscano con lo spegnersi perché mancheranno i soldi.

Ricordo che la stessa aggregazione di Lugano è costata parecchi milioni al Cantone in forma di prolungamento di sussidi - a ben vedere non più dovuti - per i Comuni della cintura aggregati da Lugano. Il polo più ricco del Cantone riceve più sussidi di quanti ne ricevono gli altri, semplicemente perché la ricchezza della Città ha favorito l'aggregazione. È passata la tesi "vi togliamo il problema, ma andate avanti a pagarci come se il problema lo aveste ancora". Però sono soldi che mancano e mancheranno su altri fronti.

La pretesa che basti l'aggregazione a risolvere gli squilibri regionali non regge. Se nel Sopraceneri facessimo un unico Comune da Brissago a Campo (Blenio), questo Comune dovrebbe appoggiarsi sulla perequazione intercomunale, cioè sull'aiuto del Sottoceneri, perché sarebbe lontano dal raggiungere i tre quarti della media cantonale quanto ad introiti fiscali.

L'aggregazione intorno a Lugano ha avuto e ha il senso di concentrare importanti risorse, che possono essere investite in progetti importanti per la qualità della localizzazione. Altrove, in particolare proprio nella regione che meglio conosco, l'area bellinzonese, la situazione è tale per cui non avremmo alcuna economia di scala attraverso le aggregazioni. Anzi.

Anche qui faccio un esempio. Le attività sportive in un centro urbano, anche a Bellinzona, sono sostenute e sopportate dall'Ente pubblico, che mette a disposizione il campo di calcio, fa la manutenzione, mette a disposizione il custode, dà ancora magari un finanziamento alle associazioni che se ne occupano.

Se appena si va in periferia – cito ad esempio ancora Sementina - quella manutenzione del campo di calcio viene fatta per volontariato.

In caso di aggregazione cosa succede? Ci sono i mezzi per garantire parità di trattamento, cioè gli interventi dell'ente pubblico su tutti i campi di calcio nella regione? Difficilmente. La conseguenza è che i campi di periferia muoiono? Che chi può è spinto ad utilizzare le infrastrutture centrali sussidiate dall'ente pubblico, mentre le possibilità per gli altri vengono a mancare? Non lo so. In ogni caso è sempre difficile far marcia indietro, quando dalla situazione di volontariato locale si è passati ad una struttura di funzionariato, di attesa per un impegno pubblico "dovuto". Le risorse vengono assorbite dalla soddisfazione dei "bisogni" e dei "diritti", e - a meno di essere ricchi come Lugano, ma non lo si può essere tutti - non ne avanzano più per progettare il futuro.

Io non volevo con questo intervento soltanto seminare scetticismo. Chiedo però, sull'onda di quanto detto dal Consigliere di Stato, che nel contesto delle aggregazioni in corso - e spero che ancora ce ne saranno - si vada a vedere quali e quanti guasti si sono fatti in questi ultimi anni, in termini di autonomie e di responsabilità sottratte ai Comuni.

Ancora non molti anni fa l'amministrazione comunale, anche di un piccolo Comune soprattutto, si sentiva direttamente responsabile dei propri casi tutori, dei casi assistenziali, di casi che richiedevano interventi combinati di più servizi.

Oggi esiste invece una frammentazione, per cui ogni intervento ha alla propria testa qualche specialista nell'amministrazione cantonale, le istruzioni vengono da lì e le sinergie sono difficili. Se una tutoria deve fare intervenire la polizia comunale si cominciano a scrivere le lettere raccomandate, alle quali si risponde: "In base a quale legge lo chiedete? Avete l'autorizzazione a farlo? Non tocca a noi, non è competenza nostra. Vi mandiamo la fattura". Situazioni che ho conosciuto, che ho visto nascere e che vedo adesso purtroppo, con rincrescimento, generalizzate.

Quindi, e concludo, ben venga un ripensamento da parte del Consiglio di Stato.

Ho visto con piacere che è evidenziato nel testo del Consigliere di Stato il principio istituzionale "chi paga decide e chi decide ne paga i costi". Questo ferreo principio deve orientare a nuovo la definizione dei compiti di Cantone e Comuni. Solo a fianco di questo, e non prima di questo, ci si deve porre la domanda su quanti Comuni, e quanto grandi, è opportuno che il Ticino in futuro abbia.

**Angelo Rossi, moderatore:**

Ringrazio Mauro Dell'Ambrogio che, come noi tutti ci aspettavamo, ha portato un pizzico di sale nella discussione, soprattutto toccando con mano i problemi che si manifestano a livello locale. Credo che sia giusto che questo Convegno non abbia solo una dimensione strategica, ma anche una dimensione operativa e che quindi si vedano le due parti: come sono belli i progetti e come tante volte invece poi a livello di realizzazione oppure mancano le risorse, oppure si rischia di promuovere ulteriore burocrazia. Fa parte, questo intervento, di una informazione che si voleva dare sui diversi aspetti del problema dell'aggregazione.



**Iwan Rickenbacher**  
Professore e consulente

Onorevole Pedrazzini, signore e signori, cercherò di sintetizzare il quadro elvetico a confronto della situazione ticinese. Nella Svizzera tra il 1970 e oggi il numero di Comuni è diminuito di 300 più o meno, vuol dire che oggi siamo a 2700 Comuni in Svizzera. 1000 di questi Comuni hanno meno di 500 abitanti. Parliamo oggi di un'aggregazione in cammino: il Cantone Ticino in questo quadro ha fatto piccoli passi, perché è rimasto fino al 2001 sotto la media elvetica della diminuzione del numero di Comuni.

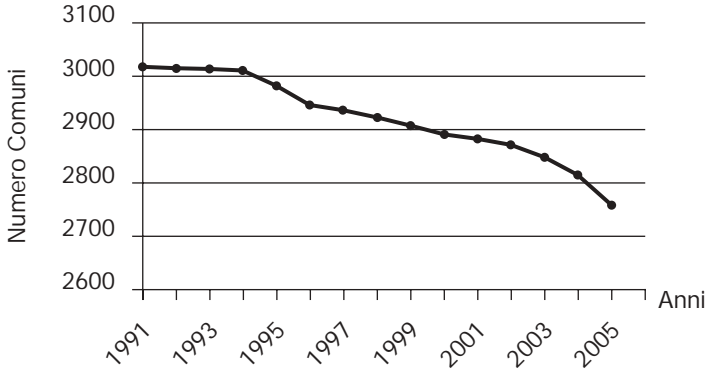
Il capofila del 2005 era il Canton Turgovia, che solamente entro il 1980 e il 2001 ha diminuito il numero dei Comuni da 181 a 80, vuol dire il 60%: questa è un'eccezione. Al secondo posto, poi, vi è il Cantone di Friburgo, con una diminuzione del 20%, ovvero di 60 Comuni, poi Berna con il 19% di diminuzione e poi Basilea Campagna. Il Ticino è sotto la media svizzera del 7%. Quello che è avvenuto nel passato non è una rivoluzione dal punto di vista elvetico e dal punto di vista europeo, ma soltanto un piccolissimo passo.

### **Evoluzione del numero dei comuni dal 1991 al 2005**

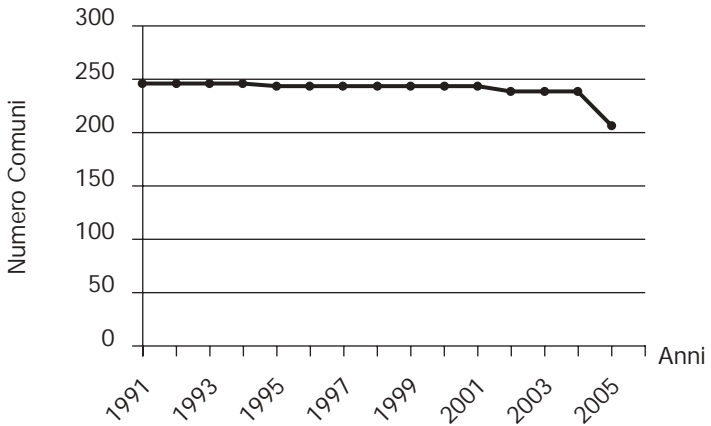
Anni	Svizzera	Ticino	Anni	Svizzera	Ticino	Anni	Svizzera	Ticino
1991	3018	247	1996	2940	245	2001	2880	245
1992	3017	247	1997	2929	245	2002	2865	238
1993	3015	247	1998	2915	245	2003	2842	238
1994	3012	247	1999	2903	245	2004	2815	238
1995	2975	245	2000	2899	245	2005	2763	204

*Fonte: Les niveaux géographiques de la Suisse, Recensement 2000.  
Office fédéral de la statistique, 2005*

### Evoluzione del numero dei Comuni in Svizzera



### Evoluzione del numero dei Comuni in Ticino



## 10 Comuni al posto dei 27 attuali nel Canton Glarona

Il Consiglio di Stato del Canton Glarona ha deciso di adottare un procedimento snello nella riorganizzazione dei Comuni. Al posto degli attuali 27 Comuni locali e della ventina di Comuni-scuola e Comuni-assistenza dovrebbero essere creati nel prossimo futuro 10 Comuni unitari che assumeranno le funzioni del Comune-locale e del Comune-scuola. L'assistenza passerà invece dai Comuni al Cantone. Il progetto del Governo dovrà prossimamente essere discusso e approvato in Gran Consiglio. La decisione finale spetterà però alla Landsgemeinde. Si pensa che se tutto va bene, i dieci Comuni saranno operativi a partire dal primo gennaio 2011. A livello parlamentare nessuno mette in discussione la necessità di una riforma del Comune. Ci sono troppi piccoli Comuni in crisi, specie nell'interno del Cantone e nel Grosstal. La loro popolazione e il loro gettito fiscale diminuiscono. Il Canton Glarona conta 38'000 abitanti, dunque 1'400 abitanti in media per Comune. Il dato è inferiore alla media svizzera ma non rispecchia ancora le difficoltà di Comuni come Betschwanden (172 abitanti) o Rüti (420 abitanti). Ma la riorganizzazione si rende necessaria anche per il persistere di diverse organizzazioni comunali parallele. Nella situazione attuale nel Canton Glarona occorre eleggere circa 90 autorità comunali e preparare circa 90 budgets.

*Estratto da "Neue Zürcher Zeitung", 13 luglio 2005*

Una seconda osservazione: quello che mi piace e che trovo veramente un'innovazione è il fatto che si parla in Ticino di aggregazione e non solamente di fusione. Per me questo termine d'aggregazione è più che una fusione di 2, 3 o 6 Comuni; io sento qualche cosa di sinergico in questa parola. Riprenderò questo fatto perché la fusione pura di 2, 3, 6 Comuni non porta sempre solamente al vantaggio e al positivo: lo studio fatto in 22 Comuni svizzeri, che hanno fatto una fusione entro il 1993 e 1997, porta a questi risultati: in metà di questi Comuni - che sono in un certo senso rappresentativi della Svizzera - i debiti sono aumentati in 25 anni e solamente nell'altra

metà sono stati abbassati. Un terzo di questi Comuni, che hanno operato questa fusione, hanno dovuto aumentare le imposte.

Un terzo punto: è chiaro, la qualità dei servizi - del servizio pubblico - in tutti questi Comuni è aumentata, però questa qualità costa e senza l'aiuto del Cantone durante un certo periodo sono i Comuni fusi che sopportano anche questi effetti.

Questa nozione di aggregazione deve essere più che solamente una fusione; l'obiettivo, che ho sentito oggi nell'intervento del Consigliere di Stato Pedrazzini, è di cercare la coerenza tra il territorio e la sua gestione politica. Penso che questo obiettivo, anche politicamente, sia ragionevole e importante, però il territorio non è una nozione visibile nella geologia del Cantone Ticino o nella geografia. Il territorio è uno spazio definito per gli uomini che abitano in questo territorio, che lavorano, che consumano o che partecipano alla cultura di questa regione, e sotto questo punto di vista si deve essere coscienti che questi territori cambiano.

Io abito a Svitto e partendo al mattino in direzione di Zurigo constato che si è dovuto modificare la lunghezza dei treni. Anche adesso, coll'intervallo di 30 minuti tra treno e treno, il territorio diventa più largo, più alto e più lungo, anche se il Cantone di Svitto è al di sotto della media dei disoccupati in Svizzera, con il 2% per il momento. L'attrazione dell'agglomerazione di Zurigo per nuovi mestieri e per nuovi obiettivi è talmente grande che questa mobilità della popolazione e dei lavoratori aumenta da un anno all'altro.

Di conseguenza, gli spazi dove vive la gente, quello del lavoro, della cultura, delle vacanze, di libera uscita alla sera dei giovani, cambiano sempre. Allora, se l'aggregazione rimane solamente fusione, la fusione d'oggi è già il Comune troppo piccolo di domani, perché questi spazi di vita cominciano a dividersi: noi viviamo in diversi territori allo stesso tempo.

Una delle risposte, però piuttosto teorica, è di creare un sistema di comunità diverse con una partecipazione diversa dello stesso cittadino. Queste comunità avrebbero anche delle imposte speciali e naturali, anche dei diritti politici e sarebbero in un sistema di concorrenza. Esisterebbe una certa libertà di scelta di partecipare alla comunità scolastica A e alla comunità finanziaria o delle imposte B o culturale C. Esistono questi modelli e in Svizzera tedesca si pensa

a sorpassare, in parte, la nozione di fusione con questa geometria variabile di partecipazione a comunità piuttosto varie, a seconda dei bisogni, dei lavori, della gente e della possibilità di assumere questi bisogni e di rispondervi a un prezzo pagabile.

La fusione in sé stessa non è la soluzione dei problemi, però accetto che ci sono dei limiti laddove non si trovano più le autorità per la gestione di un Comune, dove i costi per mantenere una scuola, per mantenere i servizi comunali conducono a un basso livello. Però i limiti non si lasciano definire in cifre, non è che un Comune con 500 abitanti non abbia più futuro: dipende dal luogo, dall'attività, dalla situazione.

Ho sentito oggi che per la città di Lugano è stato molto importante lo sviluppo che ha vissuto per imporsi nel mondo finanziario elvetico e internazionale. La città di Zugo accoglie soltanto 20.000 abitanti e tuttavia ha uno spazio di riferimento mondiale, senza la necessità di includere Baar e altri Comuni vicini, per arrivare a 60.000 abitanti. In una situazione particolare, vicino all'agglomerazione di Zurigo, una città con 20.000 abitanti può avere un futuro fantastico.

Quest'idea di agglomerazione si fonda anche su altri aspetti oltre che alla fusione politica. Io penso che la visione che ho sentito oggi ha anche sottolineato che una popolazione urbana, che ammonta all'80% della popolazione ticinese, trova la forza e la possibilità di articolarsi nell'ambito cantonale, perché la storia dei nostri Cantoni non è quella delle città: è la storia della campagna che ha un peso importantissimo.

Un voto nel Canton Uri ha il peso di 33 voti nel Canton Zurigo: questi sono i fatti del potere nel nostro Paese. Allora questa aggregazione del Luganese e forse di Mendrisio, di Chiasso, di Locarno e di Bellinzona, corrisponde anche allo sviluppo effettivo di questo Paese, dove la maggior parte della popolazione vive in agglomerazioni e dove il potere politico è disperso.

Per un futuro positivo di quest'operazione difficilissima occorrono due premesse. La volontà del Governo ticinese e delle autorità è una, perché è il Governo (e il Gran Consiglio) che definisce, per finire, le condizioni quadro per questo processo, dal punto di vista dell'aiuto finanziario, ecc.. Però è anche importante la volontà di base di prendere questa iniziativa: ci vogliono i promotori locali, perché impone dall'alto in basso un'operazione del genere non porta a termine nulla e avrà delle difficoltà produttive. Poi ci vogliono esempi di aumento della qualità dell'operazione e dei servizi pubblici. È anche nel futuro

## Rapperswil e Jona si completano in modo ideale

di Hans Wigger, responsabile del progetto di fusione

	Rapperswil	Jona
Ambiente urbano	***	*
Prestazioni intercomunali	***	**
Offerta culturale	***	***
Zone di svago in prossimità del nucleo	**	***
Zone residenziali attrattive	**	***
Zone edificabili (per uso residenziale)	*	***
Zone edificabili (per posti di lavoro)	*	***
Accessibilità con mezzi di trasporto pubblici	***	**

\*\*\* alto   \*\* medio   \* basso

*Estratto da "Die Stadt", giugno-luglio 2005, "Rapperswil-Jona: eine kraftvolle Stadt am oberen Zürichsee"*

una questione di comunicazione, perché senza un sistema dove ognuno intravede un certo sviluppo personale, comunale e anche nella comunità, quest'operazione non porterà a risultati significativi, rispettivamente ci confronterà tra 20-30 anni con valli spopolate.

Il Cantone Ticino, soprattutto con l'agglomerazione di Lugano, ha fatto grande effetto in Svizzera tedesca. Si è preso nota di questo sviluppo ticinese e anche della volontà delle Autorità di questo Cantone. Il Cantone non è solo: penso che sorpassando un po' la frontiera linguistica e le montagne ci si possa confrontare con molti esempi: uno degli ultimi è quello della fusione della città di Rapperswil con Jona, dove la popolazione di questi due Comuni ha fatto due passi per arrivare all'obiettivo: un primo passo senza esito, e poi si è incominciato a lavorare dal basso con le piccole comunità delle due città per arrivare all'obiettivo.

**Angelo Rossi, moderatore:**

Ringrazio il professor Rickenbacher per il suo intervento, che ha avuto il merito di mettere il caso ticinese all'interno di quello che è il

cantiere delle riforme istituzionali a livello locale svizzero. Come avete potuto percepire il professor Rickenbacher non è che sia un sostenitore senza riflessione o a spada tratta delle fusioni o anche delle aggregazioni: ci ha detto che praticamente tutto dipende da dove il Comune si trova, da come il Comune può risolvere i suoi problemi e da come poi il progetto di aggregazione viene portato avanti insistendo, - e credo che noi tutti lo seguiamo su queste sue posizioni - che molte cose devono nascere dal basso e che non si può imporre una decisione di aggregazione dall'alto.



**Giorgio Giudici**  
Sindaco di Lugano

*Intervista del moderatore audiovideo registrata presso  
il Municipio di Lugano, il 21 giugno 2005*

**Angelo Rossi, moderatore:** Signor sindaco, il Cantone Ticino ha avviato un programma di riforme di grande peso e in questo programma credo che la riforma istituzionale, per quel che riguarda i Comuni e anche il rapporto tra Comuni e Cantoni, è forse una di quelle che stanno riuscendo meglio. Magari con una certa sorpresa stiamo controllando e vedendo che le aggregazioni a poco a poco si mettono a posto, vi sono anche progetti che non si realizzano, però è una riforma che sta camminando.

L'esempio migliore credo che sia proprio quello della grande Lugano, e oggi siamo qui per sentire da lei prima di tutto cosa ne pensa di questo programma di riforma delle aggregazioni e poi magari ci parlerà anche di Lugano.

**Giorgio Giudici:** Diciamo che il tema delle aggregazioni è sicuramente uno dei più importanti. D'altronde non è da oggi che lo stiamo cercando di sviluppare. Il problema di fondo, secondo me, è che purtroppo si parla di aggregazioni, ma non mi sembra che gli amministratori comunali - o molti di questi - siano ancora consapevoli che questo progetto è fondamentale per lo sviluppo del Paese. In realtà noi continuiamo a coltivare una miriade di iniziative, di piccole soddisfazioni locali che poi messe assieme non portano assolutamente a nulla, anzi portano a qualcosa: ad avere investito soldi, e ci si accorge che sono stati investiti male.

**Angelo Rossi:** Per essere il campanile contro gli interessi della cantoria, in un certo senso.

**Giorgio Giudici:** Diciamo più che altro l'interesse del campanile

contro l'interesse di altri campanili, cioè questo secondo me è il primo elemento. La seconda cosa è che non c'è il salto della consapevolezza che le economie di scala - d'altronde lei me lo insegna - sono indispensabili per poter dare un valore aggiunto all'operazione. Se guardiamo solamente il livello delle iniziative culturali, ognuno se ne inventa una propria, con un costo e con un movimento di gente incredibile, e alla fine cosa rimane?

Rimane semplicemente l'appagamento di qualcuno che al fronte ha promosso le cose, però sotto il profilo della continuità e del percorso, secondo me non rimane molto, e quindi prima di tutto bisogna cercare di capire che mettendo insieme le forze si possono fare progetti nuovi.

E poi c'è il tema degli agglomerati. Oggi, quando si parla di agglomerati, in realtà c'è chi è coerente e chi non lo è. Secondo me oggi bisogna avere il coraggio, di fare la selezione. Esiste un agglomerato portante, quindi un pilastro, che è il Luganese, e bisogna avere anche l'umiltà di dire che gli altri agglomerati dovrebbero concorrere con questo pilastro a creare il sistema Ticino

Invece ognuno vuole ricrearsi ancora una volta il suo proprio agglomerato, ancora una volta isolandosi: ora invece bisognerebbe cercare di convergere.

Quindi, secondo me il progetto vero del Ticino è riuscire a creare su un pilastro importante gli altri elementi, che assieme portano avanti la macchina del sistema-Paese Ticino. Questo vuol dire che cosa? Vuol dire anche - poi, naturalmente, dipende dal punto privilegiato dal quale si parla - capire che certi progetti non si può, nemmeno a livello di agglomerato, svilupparli, quando anche nell'agglomerato manca la massa critica.

Se faccio una struttura culturale a Lugano, in realtà è come se fosse un irradiazione in tutto il Ticino. In realtà questo non è assolutamente capito, perché ognuno nel proprio agglomerato deve ripetere sistematicamente quello che altri fanno su grande scala, con un potenziale sicuramente superiore. Pertanto il tema oggi è selezionare quelle che sono le forze, le qualità e le prerogative di ogni agglomerato e cercare di svilupparli coerentemente, ma parlo anche del Luganese rispetto agli altri.

Faccio l'esempio più clamoroso: il Festival di Locarno. Ora, non è possibile che in cinquant'anni non si sia creata una struttura che dia

garanzia di continuità a questo festival, perché siamo sempre, a scadenza annuale, con l'acqua alla gola o col patema d'animo: se lo facciamo ancora e in che modo. Bisognava creare là le strutture dove si consolidava nel tempo questo progetto di attività di festival, che è eccezionale per tutto il Ticino.

È chiaro che però qualcuno dice: "Lugano vuol fare". Lugano non vuole fare niente, vuole crearsi un altro tipo di struttura, vuol fare un Palazzo dei Congressi. I soldi sono dei contribuenti, dei privati che te li hanno affidati e come tali devi investirli in modo rigoroso, e non creare delle infrastrutture che poi si fanno concorrenza

Oggi non si vuole più creare concorrenzialità all'interno del territorio, ma bisogna creare la spinta perché assieme nel territorio si possano trovare quelle risorse, anche economiche, che possono essere distribuite meglio. E forse, tramite la perequazione, non più intercomunale ma interagglomerato, possiamo trovare una soluzione.

**Angelo Rossi:** Possiamo fare solo una breve pausa per dire che il primo punto è: aggregazione nelle regioni urbane sì, però l'aggregazione non risolve il punto, bisogna poi che questi nuovi aggregati - questi nuovi Comuni - riescano a collaborare con una certa specializzazione anche delle funzioni, non dimenticando che c'è una gerarchia a livello cantonale e che Lugano è la numero uno, senza complimenti ma neanche senza critiche.

Adesso passiamo all'altro aspetto che mi pare anche molto importante: perché la perequazione finanziaria praticamente pone questo problema: quale sarà o qual è già adesso il rapporto che poi leggerà queste zone urbane al resto del Paese?

**Giorgio Giudici:** Diciamo che la perequazione finanziaria, che è stata in realtà sicuramente un punto importante di passaggio, poi è diventata però un automatismo, a cui la gente si è assuefatta perché creiamo quei meccanismi "tanto io posso portare a casa i soldi e vivo bene". Sbagliato. In realtà si deve capire che si deve costruire qualcosa di nuovo perché non sono più in grado di essere operativo.

L'identità o le autonomie comunali in realtà rimangono, penso, nei trattati della storia, ma ormai sono superati. Bisogna mettere insieme le forze e quindi nessuno è contrario a creare la solidarietà, - che non è un termine che mi piace molto - o meglio ancora la garanzia

finanziaria che il territorio stia in piedi. Ciò implica che non vi sia un agglomerato in centri della periferia che va allo sbando.

È tutto un insieme: io ho fatto sempre l'esempio dell'orologio: ci sono un meccanismo centrale e meccanismi lontani, che funzionano se quello centrale funziona. Mettiamo però in condizione quello centrale di muoversi.

Quindi l'organizzazione della ripartizione finanziaria deve avere delle regole precise che oggi, secondo me, non ha ancora.

**Angelo Rossi:** Benissimo, io credo che abbiamo detto due punti essenziali per quel che riguarda la sua visione del processo di aggregazione a livello cantonale. Adesso direi che sarebbe anche bene che lei ci dicesse qualcosa del grande cantiere della Nuova Lugano. Quest'ultima è partita con un certo vantaggio rispetto agli altri, però oggi probabilmente si trova anche con questo vantaggio di fronte a problemi che gli altri ancora non conoscono, come quello della realizzazione.

**Giorgio Giudici:** Certo, diciamo prima di tutto che noi eravamo stanchi di sentire parlare delle aggregazioni della periferia, perché non sono queste il vero cantiere dell'aggregazione, quindi abbiamo dato uno scossone e ci siamo chiesti: "Siamo capaci di fare in quattro anni un'aggregazione importante?". Abbiamo dimostrato che la si può fare quando c'è la volontà politica, la determinazione, quando ci sono le idee, perciò la Nuova Lugano è nata, adesso bisogna farla crescere.

Qual è il problema di fondo secondo me? Non sono tanto i cittadini, perché questi ultimi in fondo hanno capito che, allargando il perimetro, solo quelli che si sono fusi hanno trovato dei benefici, anche sotto il profilo economico e dei servizi. Il problema è la fusione del nucleo principale di Lugano con i nuclei attorno.

Io ho sempre inteso il Comune come un'azienda, gli altri Comuni non avevano questo tipo di logica e di conseguenza chi viene da una logica non di azienda deve integrarsi in questa logica, ed è il passaggio più difficile. È su quello che stiamo lavorando.

**Angelo Rossi:** È una questione di persone o di organizzazione?

**Giorgio Giudici:** Di metodo e di persone, per cui devo dire che adesso, a poco a poco, ormai prendono il ritmo. Bisogna essere

tempestivi, incisivi, cioè bisogna rispondere in modo rapido a quelle che sono le situazioni del cittadino, perché un'amministrazione forte e capace è quella che è in grado di rispondere rapidamente quando il cittadino chiede. Dico sempre che, secondo me, in un'amministrazione è troppo facile dire di no, però è l'atteggiamento meno intelligente. L'amministrazione più intelligente è quella che riesce a far dir di no a quello che chiede, e questa ha raggiunto l'obiettivo.

**Angelo Rossi:** Ho capito, abbiamo quindi questo problema di mentalità che deve cambiare. Quello che mi riesce ancora non tanto chiaro è chi deve cambiare: sono gli amministratori di prima, che si ritrovano nei consigli comunali, o sono i funzionari dell'amministrazione comunale, che sono adesso integrati in una nuova amministrazione con delle culture di impresa diverse, o sono addirittura i cittadini che devono porsi di fronte al nuovo Comune in un altro rapporto?

**Giorgio Giudici:** C'è un segmento dell'amministrazione che deve prendere un ritmo diverso, più intenso. L'altro aspetto è che il cittadino deve pensare che non può continuare ad essere servito in tutto, bisogna fare anche dei sacrifici, dare delle priorità, perché il servizio alla carta è un servizio che costa; bisogna capire allora dov'è la soglia, dove non si nuoce alla qualità, ma si risparmia.

Probabilmente c'è ancora un margine di valutazione: è chiaro che il dettaglio costa. Bisogna capire fino a che punto bisogna spingersi al dettaglio e fino a che punto invece il cittadino può anche partecipare a risolvere il dettaglio, perché secondo me questa è la grande sfida in un sistema come il nostro. Quindi da una parte io ti do dei servizi e dall'altra tu sei disposto a rinunciare, tutto sommato, a un servizio che non è indispensabile. Ma per motivi ovvi, nelle piccole realtà si cura molto il dettaglio e poi ci si accorge che in realtà valeva la pena lasciarlo da parte.

**Angelo Rossi:** Parliamo di un altro aspetto che è ugualmente importante secondo me: quello territoriale. Il perimetro della città è cambiato, però la città si ritrova su territori nuovi, sui quali esistono piani regolatori che erano stati fatti con altre visioni, non quelle della città di 50.000 abitanti, ma quelle del Comune di 4-5.000 abitanti. Inoltre la Città e il Cantone hanno grossi progetti, grossi progetti di

comunicazione, ma anche urbanistici. Può dirci qualche cosa su questi due aspetti?

**Giorgio Giudici:** Quello del territorio è l'unico patrimonio che rimane nel tempo al di là dei Comuni, perché i Comuni possono passare, ma il territorio rimane. La pianificazione, così com'è stata imposta in passato, ha dimostrato limiti e conflittualità.

Oggi è interessantissimo capire che i nuovi Piani regolatori devono amalgamarsi in una nuova visione. Non è facile, stiamo cercando di lavorare, però nel frattempo cerchiamo di porre alcuni punti eccezionali di grande valenza, come la porta a nord di Cornaredo, il polo cultura-

## **La Nuova Lugano** (inclusi Breganzona e la Valcolla)

di Giorgio Giudici, sindaco

### **Territorio**

Area complessiva: 48,74 km<sup>2</sup> (+37.01 km<sup>2</sup>)

### **Confini**

Cadro, Porza, Savosa, Massagno, Vezia, Bioggio, Muzzano, Sorengo, Gentilino, Paradiso, Montagnola, Grancia, Carabbia, Carona, Melide, Arogno, Canobbio

### **Confine di Stato**

Italia

### **Posti di lavoro**

33'000 ca. (+5'000)

### **Iscritti al catalogo elettorale**

27'404 (+13'356)

### **Legislativo**

Consiglio comunale, 60 membri (+10)

### **Esecutivo**

Municipio, 7 membri (+2)

### **Commissioni di quartiere**

15 (+9)

le, il progetto fieristico, il polo a sud della porta di Lugano, la Stazione di Lugano, pertanto 4 o 5 progetti che segnano, nel nuovo perimetro che si dovrà ridisegnare, la Città del 2005, 2010 o 2020 o 2030.

Pertanto i Piani regolatori dovranno alla fine armonizzarsi di più. Non sempre la concentrazione in cui uno deve fare tutto in proprio, ma cercare di distribuire meglio. Ci può essere la zona residenziale, la zona della City, la zona dei parcheggi, dello sport, degli alberghi. Quindi ripianificare, pur sapendo che i piani regolatori permettono ai privati di svilupparsi secondo le logiche e le necessità che hanno.

L'importante è riuscire a gestire il territorio curando i piani regolatori e modellandoli a poco a poco sapendo che, - e secondo me que-

### **Dipendenti**

1'300 (+320) compresi insegnanti

### **Popolazione**

52'248 (+25'563)

### **Prospettive di sviluppo demografico**

15'090 (+6'090)

### **Quartieri**

Bré-Aldesago, Centro, Besso, Loreto Castagnola/Cassarate, Molino Nuovo, Davesco-Soragno, Pambio-Noranco, Cureggia, Breganzona, Valcolla, Gandria, Pazzallo, Pregassona, Viganello (+9)

### **Situazione economica**

*Dati finanziari (somma dei consuntivi dei comuni aggreganti esclusi Breganzona e Valcolla)*

Somma di bilancio: ca. 719,7 Mio

Debito pubblico: ca. 72.9 Mio

Spese correnti: ca. 310.8 Mio

Risorse fiscali 2000: ca. 277.5 Mio

### **Moltiplicatore**

75%, obiettivo per i primi 4 anni

*Estratto da "Die Stadt", marzo 2003 - "La Nuova Lugano"*

sto dovrebbe essere un altro passo fondamentale - bisogna fare più in fretta a cambiare il Piano regolatore, con nuove procedure. A tirare una linea si impiega un secondo, a cambiarla si impiega una vita.

**Angelo Rossi:** Lugano ha trovato un nuovo spazio vitale come città. È uno spazio vitale che basta o Lugano deve ancora diventare più grande?

**Giorgio Giudici:** Secondo me il mosaico dell'aggregazione non è ancora terminato, deve continuare per creare una massa critica di 70-80.000 abitanti. Questo dovrebbe essere l'obiettivo. Quindi il lavoro da farsi è questo. Con i Comuni vicini stiamo già lavorando e abbiamo un ottimo rapporto, e poi chi vivrà vedrà.

**Angelo Rossi:** Un'ultima domanda: e con il Cantone che rapporti avete instaurato?

**Giorgio Giudici:** Devo dire che con il Cantone inizialmente v'erano rapporti un po' di tensione o di diffidenza, perché con la Nuova Lugano si pensava che volessimo stravolgere chissà che cosa. In realtà stavamo dando un colpo di mano straordinario mediante un progetto innovativo. Poi le cose sono cambiate e devo dire che con l'onorevole Luigi Pedrazzini e i suoi collaboratori abbiamo un ottimo affiatamento e penso che nessuno più ritenga che la Città voglia diventare qualcosa un po' al di sopra di tutti.

È un elemento importante in questo sistema dell'"orologio", - chiamiamolo così - dove bisogna riconoscere che se c'è questa ruota grande che funziona, funzionano tutte le altre. Ecco, facciamo in modo che questa ruota grande continui a funzionare e diamole anche quei supporti e quell'atteggiamento di disponibilità, affinché continui a muoversi.

# Discussione

**Angelo Rossi, moderatore:**

Abbiamo sentito l'onorevole Giudici, combattivo e anche entusiasta, con i suoi problemi sul tavolo. Io penso che molti sindaci del Cantone Ticino vorrebbero averli questi problemi, cioè i problemi del più e non del meno.

Abbiamo ancora un po' di tempo per continuare e concludere il nostro dibattito. Io darei prima di tutto la parola all'onorevole Luigi Pedrazzini per una prima reazione agli interventi e poi lascio spazio libero agli altri relatori per intervenire, controbattere e porre delle domande.

**Luigi Pedrazzini, Consigliere di Stato:**

Cercherò di comunicare qualche mia impressione che scaturisce da questa prima parte del dibattito, dove mi sembra importante la distinzione fatta dal moderatore: dobbiamo decidere se parliamo di questo problema in termini strategici o in termini operativi, pur ammettendo che entrambi i livelli sono molto importanti.

Mi è piaciuto l'accento fatto da Pietro Martinelli: arriverà a un certo momento il collegamento ferroviario veloce e quale Ticino vogliamo che si presenti a questo appuntamento? E con che capacità decisionali?

Certo è che il Ticino attuale difficilmente è in grado di confrontarsi con questo appuntamento con la storia, perché presenta una realtà di poteri locali ancora oggi molto frazionata, qualche volta anche molto litigiosa. Si fa fatica a capire quali sono le sfide che ci attendono e quali sono le strategie con le quali dobbiamo confrontarci.

Ora sicuramente - ha ragione Dell'Ambrogio - rischiamo di perdere una dimensione del Comune che ha anche dei vantaggi nella gestione dei campi di calcio e in tanti altri problemi. Però credo che il rischio, guardando e presente e futuro, è ben più grande se non comprendiamo la necessità di mettere a punto modelli di gestione di comparti territoriali la cui mancanza ci penalizzerebbe in misura rilevante.

Facciamo qualche esempio per spiegarci meglio.

A Locarno, recentemente, - precisamente a Tenero - è stato

costruito un nuovo centro commerciale di dimensioni abbastanza rilevanti. Di quest'ultimo si è occupato - che sappia io - soltanto il Comune di Tenero con il permesso di costruzione, ma la realtà di questo centro è che - lo si voglia o meno - in qualche misura influirà anche sulle abitudini dei Locarnesi in generale, magari non soltanto su di loro, per quello che riguarda la mobilità ed i loro acquisti.

Questo centro rischia di sminuire ulteriormente la Piazza Grande, come punto di commercio locale. Non affermo che sia giusto o sbagliato, ma nessun Locarnese ha riflettuto su questi aspetti, nessuno si è posto la domanda: "Che tipo di conseguenza avrà la creazione di un nuovo centro, come quello della Coop a Tenero?", "Che implicazioni avrà sull'organizzazione della vita nella nostra regione?".

Penso che oggi un agglomerato debba porsi queste domande, così come qualcuno, a livello di agglomerato, debba avere la competenza di porsi queste domande, non soltanto in termini reattivi, ma se è possibile anche in termini costruttivi.

Possiamo fare altri esempi. La Media Leventina: il sindaco di Bodio ha un problema enorme, il futuro di un'area che per anni è stata occupata dalla Monteforno. È impensabile che questa regione possa affrontare un problema di questo tipo, se non trova un modo di dialogare o addirittura di unire le forze dei Comuni direttamente interessati, poiché rischiamo veramente di avere un paniere eccessivamente debole sul piano locale, che non può tutelare in positivo gli interessi della regione.

Facciamo investimenti in Vallemaggia, ad esempio, per rilanciare Bosco Gurin. E lo stesso discorso può valere per altre stazioni invernali. Quando noi pensiamo a come si muovono talune regioni italiane - come la Valtellina - in rapporto allo sviluppo di stazioni turistiche, non possiamo non porci la domanda: "ma come, Bosco Gurin può da solo valorizzare questi investimenti?". Ci vuole per lo meno, al minimo, un discorso di Vallemaggia, se non addirittura un discorso a livello di regione, comprendente anche la città di Locarno, se desideriamo cogliere in termini strategici le opportunità che offrono questi investimenti, se non vogliamo buttare via i soldi dalla finestra. E potremmo continuare con altri esempi, anche in negativo.

Il Locarnese ha una vocazione turistica - credo che nessuno lo possa negare - ma consideriamo quanti anni ci sono voluti e quanti consigli comunali hanno dovuto essere coinvolti per arrivare final-

mente a mettere in cantiere un centro balneare, quante energie sono state perse per non mettere in cantiere una misera passerella sulla Maggia.

È vero che è importante anche valorizzare il volontariato, come afferma Dell'Ambrogio, collegato all'attuale organizzazione dei Comuni, però le occasioni che stiamo perdendo sono molto più importanti. Senza con questo voler assolutamente minimizzare il discorso che egli ha fatto in relazione anche all'economicità dell'attuale sistema.

Un'altra considerazione, che rivolgo a Iwan Rickenbacher, laddove parla del rapporto - se ho capito bene - fra potere e cittadino. È vero che in un piccolo Comune il cittadino può contare di più, ma è anche vero che oggi probabilmente è più importante essere partecipi di un progetto regionale e che comunque ti coinvolge e ti interessa che non esercitare il tuo voto in un piccolo Comune, che spesso è condizionato.

Lo si vede benissimo nei casi di oggi. Lugano - poi arriverò brevemente anche a considerare quanto ha detto Giorgio Giudici - ha un potere che va ben oltre i Comuni limitrofi, perché le decisioni che prende il suo Municipio e il consiglio comunale di Lugano hanno influenze sicure sul resto del Cantone, ma molto sicure sui Comuni della cintura urbana.

Ora, è anche per un dato di fatto che i cittadini di Massagno, di Paradiso, di Porza, di Canobbio, di Comano non possono dire niente su tutto quanto decide la città di Lugano. Anche questo è un deficit di democrazia, cioè ci si può porre la domanda se per un cittadino di questi Comuni citati non sia meglio, al limite, essere partecipe di un progetto più importante, che non subire comunque le conseguenze delle decisioni che prende il municipio di Lugano, che hanno effetto su tutto il Cantone, ma sicuramente hanno effetti estremamente importanti sui Comuni della cintura urbana.

Pertanto anche da questo punto di vista bisogna vedere il rapporto fra il potere e il cittadino.

Per quanto concerne l'on. Giudici (che non è presente, quindi non possiamo discutere e dialogare con lui) credo che il discorso che porterà avanti sia - almeno dal mio punto di vista - da sottoscrivere. Però qualche volta colgo in lui la mancanza di riconoscimento del contributo importante che tutte le regioni del Cantone danno alla

costruzione del "sistema Ticino". Non a caso ho parlato di pari dignità e di parità di valori da difendere nel mio primo intervento.

Il discorso della perequazione finanziaria non è un discorso di carità, che chi ha di più dà a chi ha di meno, è un discorso di giustizia o di solidarietà. Quando noi abbiamo creato la nuova legge sulla perequazione finanziaria, non ci siamo chiesti come un Comune usa i mezzi ricevuti. Il ragionamento che abbiamo fatto è un altro: "Noi vogliamo che tutti i Comuni possano disporre di risorse fiscali pari a una percentuale della media cantonale, lasciando poi a ogni Comune, nell'ambito della sua autonomia, la decisione su come utilizzare questi mezzi".

Per arrivare a ciò però abbiamo anche abolito la copertura automatica del disavanzo. Di conseguenza abbiamo accolto quell'obiezione che era stata formulata da molti, nel senso che il vecchio sistema di aiuto ai Comuni aveva effetti di analgesico, che alla fine addormentava l'autonomia comunale e toglieva gli incentivi a reagire ad una situazione di povertà.

**Angelo Rossi, moderatore:**

Ringrazio l'onorevole Pedrazzini. Si sono annunciati per un intervento Pietro Martinelli e Mauro Dell'Ambrogio.

**Pietro Martinelli, già direttore del dipartimento degli interni:**

Volevo osservare che gli esempi citati da Dell'Ambrogio, quello dello stato civile e della delegazione tutoria - tra l'altro di quest'ultimo me ne ero occupato anch'io in modo approfondito, quando ero il direttore del Dipartimento degli Interni - pongono un problema di pagliuzza e di trave da una parte e di uovo e gallina da quell'altra.

Chiediamoci: la responsabilità originale di questa sottrazione di competenze ai Comuni sta nel Cantone che le ha sottratte o non sta piuttosto in chi ha voluto mantenere il Comune dell'800 anche dove era evidente che non era più in grado, per mancanza al proprio interno delle necessarie nuove conoscenze, di gestire problemi come quello della delegazione tutoria?

Un'osservazione volevo farla anche al collega Iwan Rickenbacher per quel che riguarda il richiamo alla nostra storia, che sarebbe storia della campagna.

Ricordiamoci che, perlomeno nel Ticino magari a differenza della

Svizzera interna, la storia della campagna è stata storia di povertà, se non di miseria e di emigrazione. Il cambiamento che è avvenuto nel dopoguerra è stato soprattutto un cambiamento portato dalla città.

È importante la memoria, è importante che ci si ricordi di queste cose, ma è anche importante adeguarsi ai cambiamenti dei tempi, che oggi in Ticino richiedono le aggregazioni urbane, proprio anche per valorizzare questa memoria delle zone rurali.

Un'ultima osservazione è che il Ticino politico è pieno di documenti che illustrano delle visioni - ne ho citate alcuni oggi - ma che restano tali perché spesso mancano le premesse legislative e finanziarie e magari anche la volontà politica per trasformarle in fatti. Allorché eventualmente in poche occasioni queste premesse vengono date, allora nascono le resistenze, occulte o palesi, e il progetto va a carte quarantotto.

Non è un caso che, nella consultazione sul progetto di revisione al Piano Direttore, tutti si lamentino del fatto che a un certo punto questi documenti restano solo delle visioni, perché non c'è poi la volontà di trasformarli in fatti. Cerchiamo di dare al Paese un'indicazione di guida, vale a dire: è in questa direzione che vogliamo andare, ma vogliamo andarci sul serio.

Ricordo, se mi permettete, e concludo, che quaranta anni fa cadeva in Ticino la legge urbanistica che traduceva in legge una visione di quegli anni. Quella legge è caduta soprattutto per un articolo, il più incisivo, che voleva impedire di costruire liberamente anche nelle zone urbanizzate, concedendo tuttavia anche in quelle zone, la possibilità di edificare con un indice di sfruttamento minimo dello 0,10 o 0,15. È caduta perché il popolo ticinese ha preferito una anarchia alla quale sentiva o riteneva di partecipare a un ordine dal quale temeva di restare escluso.

Per fortuna in quel caso è poi intervenuta la Confederazione a salvarci - come è capitato in altre occasioni - col Decreto urgente, poi con la "legge sulla protezione delle acque" e, infine, con la legge federale sulla pianificazione del territorio.

**Mauro dell'Ambrogio, deputato al Gran Consiglio:**

Rispondo subito alla domanda di Pietro Martinelli: secondo me la colpa, se non l'origine, di certe centralizzazioni inopportune, essen-

zialmente è l'incapacità del Cantone di applicare gli strumenti dei quali dispone, ovvero di intervenire coercitivamente laddove una certa qualità non fosse garantita.

C'era o c'è la possibilità, o la si può anche creare facilmente per legge, di dire: "Se non garantisci certi risultati di qualità, il compito lo svolge il Cantone a tue spese"; invece di distruggere le strutture comunali, anche dove funzionano, solo perché in alcune parti del Cantone, o in alcuni Comuni, non funzionano.

Per quanto concerne le strategie, Pedrazzini ha un po' enfatizzato la cosa: non credo che un centro commerciale - come quello di Tenero - avrebbe potuto sorgere senza il consenso del Cantone. Anche in merito agli sport invernali a Bosco Gurin, penso che a monte ci sia una politica che si basa su di una pianificazione regionale, nella quale comunque tutti gli enti locali interessati sono consultati e partecipano alla definizione di un programma.

Non siamo all'anarchia, per cui in materia di pianificazione un Comune fa quello che vuole. Abbiamo strumenti centrali importanti, con possibilità di partecipazione, che già permetterebbero di governare le strategie di investimento laddove ci fosse il coraggio politico di decidere le priorità e non di scaricarsi le responsabilità.

Brevemente ancora, dal punto di vista dell'orologio - tanto per riprendere la metafora di Giudici - penso che adesso a Bellinzona l'unico investimento importante che si sta predisponendo - mi scuseranno i presenti se mi sbaglio - è una casa per anziani, con il rischio di limitarsi a fare un progetto inutile se il Cantone decide - come sta decidendo - che non ci sono i finanziamenti per aumentare il numero dei letti sussidiati.

Questa è un' indicazione di come ormai nella gran parte del Cantone l'attività politica locale si limita a fare lobby presso l'Amministrazione cantonale per avere il tale sussidio o il tal posto nella pianificazione, anziché convincere i propri cittadini, perché comunque le proprie risorse non bastano.

Pertanto il deficit di democrazia è dovuto non alla parcellizzazione localistica, ma al fatto che non potendo realizzare progetti con risorse proprie - non credo che ci siano molte altre regioni del Cantone che stiano proponendo centri culturali o palazzi dei congressi in concorrenza con quelli di Lugano - la maggior parte delle amministrazioni comunali deve essenzialmente convincere il settore del-

l'Amministrazione cantonale che di essi si occupa, e non i propri cittadini.

La sola possibilità di rovesciare questa tendenza perniciosa è quella di recuperare risorse riacquistando l'autonomia di decidere le priorità, e quindi di svolgere determinati servizi anche a costo minore di quanto leggi cantonali o meccanismi di tipo consortile o intercomunale impongono, gravando sulle risorse, e dove alla fine non decide più nessuno.

Oggi un Comune medio del Sopraceneri, per popolazione e gettito fiscale, come Arbedo-Castione, Giubiasco, forse anche Bellinzona, si trova più dell'80% delle risorse assolutamente vincolate a spese decise totalmente da leggi o dall'Amministrazione cantonale. Nemmeno aggregandosi, non c'è praticamente più spazio, non dico nemmeno per gli investimenti, ma neppure per inventarsi servizi alternativi. C'è solo lo spazio eventualmente di riprendersi delle competenze, delle autonomie e di decidere altrimenti le priorità.

**Angelo Rossi, moderatore:**

Ringrazio anche Dell'Ambrogio che ha il merito di mettere in evidenza dimensioni, che qui oggi al Convegno purtroppo non abbiamo il tempo di sviluppare, cioè la dimensione dei vincoli che s'impongono al Comune attraverso leggi federali e cantonali, che lo obbligano ad agire, ma non sempre gli permettono di farlo in modo indipendente.

Un tema, per quel che riguarda perlomeno il concetto di autonomia comunale, al quale andrebbe dedicato un altro convegno.

## Fusione dei Comuni: un'analisi dei successi

di Ursin Fetz, direttore del Centro per il management nell'amministrazione alla Hochschule für Technik und Wirtschaft di Coira

Da qualche anno, in Svizzera, le fusioni di Comuni sono in aumento. Per diverse ragioni però non esiste ancora un'informazione aggiornata sui singoli casi. Il centro per il management nell'amministrazione della SUP di Coira ha perciò esaminato un campione di 11 progetti di fusione che concernevano tutte le regioni linguistiche della Svizzera. Si trattava di Acquarossa (Ticino), Guttet-Feschel (Vallese), Le Mouret (Friburgo), Luchsingen (Glarona), Lugano (Ticino), Rapperswil-Jona (S.Gallo), Reiden (Lucerna), Suraua (Grigioni), Willisau (Lucerna), Wichtrach (Berna), e Zofingen (Argovia). Sulla base dei dati raccolti, il Centro ha sviluppato un modello per le fusioni in 4 fasi che può servire da guida per futuri progetti di fusione. Alla fine di ogni fase c'è una decisione politica da prendere.

Ia fase: i primi chiarimenti devono permettere di decidere se occorre portare avanti il progetto oppure no;

Ila fase: si tratta dell'analisi della fusione, è la fase più lunga e la più ampia.

IIla fase: è la fase del contratto di fusione che deve preparare la votazione popolare sul progetto.

Iva fase: se il progetto passa in votazione seguirà la fase operativa.

Nel lavoro della SUP di Coira si discute anche della dimensione ottimale dei Comuni. La questione della dimensione e quella relativa alla situazione finanziaria sono le questioni più importanti in discussione all'inizio del progetto di fusione. Ma più si avanza nel progetto e più importanti diventano i "fattori soffici" come il senso di appartenenza, oppure le esperienze di cooperazione fatte nel passato. Pure importanti diventano la scelta del nome e dello stemma del nuovo Comune, la prossimità dell'amministrazione ai cittadini e la perdita di influenza di personalità importanti dei Comuni che si fondono. Per il successo del progetto è importan-

te che nessun Comune partecipante si senta perdente. Un'altra condizione di successo è il trattamento uguale di tutti i Comuni partecipanti: anche i Comuni più piccoli devono poter esprimersi al tavolo delle trattative. Il processo di fusione deve essere accompagnato da uno sforzo di comunicazione con la popolazione durante tutte le fasi. Lo studio ha infine mostrato che ogni progetto di fusione possiede caratteristiche sue proprie. Per i promotori si tratta sempre di una grande sfida.

*Riassunto di un articolo pubblicato dalla Neue Zürcher Zeitung, il 12 luglio 2005*



*Durante la pausa: a cordiale colloquio Luigi Pedrazzini, Carlo Donadini e Argante Righetti.*

*(foto TI-Press)*

## Intervento di relatori annunciati



**Marco Borradori**  
Consigliere di Stato

Insieme al cantiere di AlpTransit, quello delle **aggregazioni** comunali rappresenta una delle riforme che incideranno maggiormente sull'assetto futuro del nostro territorio cantonale. Il Dipartimento del territorio che dirigo è stato coinvolto direttamente e indirettamente nel progetto delle fusioni, proprio per la fitta trama di temi legati al territorio, e alla sua gestione, con cui siamo continuamente confrontati. I rapporti con i Comuni e la collaborazione con i Consorzi sono molto frequenti: pianificazione, ambiente e qualità dell'aria, energia, trasporti e mobilità, sono tutte tematiche che vanno trattate con una continuità che non si arresta ai confini comunali. Il nostro spazio d'azione è dunque molto spesso sovracomunale e regionale.

La **politica di gestione del territorio** si avvale in particolare di uno strumento - che noi definiamo strategico, e vorremmo lo fosse veramente: il Piano direttore cantonale (PD), attualmente in consultazione in un documento dal titolo "Un progetto per il Ticino. Scenari e obiettivi per il nostro territorio". Alla base dei lavori di revisione - che hanno suscitato molti interventi critici e profilati, ma ben venga questo genere di partecipazione attiva, poiché non potrà che migliorare il risultato del lavoro - c'è stata una riflessione sul futuro del nostro Cantone, con un orizzonte plausibile di 10-15 anni.

Le linee d'azione che ci siamo dati come priorità, si sono concentrate su alcuni obiettivi: la tutela e la valorizzazione del paesaggio; la

riorganizzazione del territorio, sia internamente attraverso la promozione della città regione o regione policentrica, sia nel contesto nazionale e internazionale; la garanzia della mobilità con la **riorganizzazione dei trasporti pubblici**; una migliore qualità di vita per tutti i cittadini; e, infine, l'attenzione a uno sviluppo economico competitivo e sostenibile. Si tratta di un *cahier de charges* - ce ne rendiamo conto - piuttosto impegnativo, tanto più che la sua applicazione deve essere modulata in modo diverso a seconda delle regioni del Cantone. La richiesta formulata dall'Associazione dei Comuni urbani ticinesi (ACUTI) di devolvere una parte dei proventi della vendita dell'oro per promuovere le aggregazioni urbane, di cui si è parlato in precedenza, si colloca nel contesto del modello territoriale di cui il Piano direttore si fa carico. Al proposito rilevo però che il Consiglio di Stato non ha ancora preso posizione sul tema.

In questi ultimi anni, abbiamo assistito a una polarizzazione dell'assetto territoriale ticinese. Il ruolo di polo cantonale di **Lugano** si è confermato e rafforzato. Le aggregazioni con i Comuni limitrofi hanno permesso alla Città di acquisire una massa critica maggiore, e di estendere perciò la sua influenza su tutto il Sottoceneri, ma anche – lo riconosco volentieri – su “un'importante fascia di frontiera italiana” (*vedi risposta CRTL consultazione PD*). Con i suoi 50mila abitanti, Lugano è oggi in grado di competere con le maggiori agglomerazioni svizzere (si situa se non erro al nono posto per numero di abitanti e al sesto per rapporto posti di lavoro/popolazione) e di rappresentare il nostro Cantone adeguatamente su scala nazionale e internazionale. Sottolineo che non si tratta di un'esagerazione.

Gli agglomerati di **Bellinzona** e **Locarno** hanno invece mantenuto le loro posizioni. Tuttavia Locarno, spiace costatarlo, è penalizzata dalle importanti differenze tra i Comuni dell'agglomerato e non è ancora riuscita a trovare la giusta coesione per porsi con sufficiente autorevolezza quale leader nel settore turistico. D'altro canto, in questi ultimi mesi ho avuto modo di confrontarmi con questa Città su alcuni temi particolari - penso ad esempio al Museo del territorio - e devo dire che le visioni non mancano.

Le difficoltà maggiori toccano, però, le **Valli** e la **Leventina** in particolare, che non si è mai ripresa dal calo demografico e occupazionale degli anni Novanta. Il Mendrisiotto, da parte sua, ha sofferto dei mutamenti economici e dei nuovi accordi istituzionali entrati in vigo-

re, che hanno in parte cambiato le regole del gioco fra noi e la vicina Italia. La concorrenza di certa industria esercitata dall'area metropolitana milanese, le mutazioni nel campo della logistica, i problemi legati al commercio transfrontaliero (che colpiscono in particolare Chiasso, pur se è di ieri la notizia che sta tornando conveniente acquistare la benzina in Svizzera anche per i detentori italiani delle carte-sconto) sono i fattori negativi - dal punto di vista economico - più evidenti. Occorre dire che, se questa regione soffre nella sua globalità di determinati problemi - quali un accentuato inquinamento dell'aria e una situazione a volte critica nel settore del traffico - si riscontra un maggior dinamismo a favore di Mendrisio (anche legato al commercio al dettaglio transfrontaliero, Foxtown, che ha comunque il suo rovescio della medaglia).

Mentre Chiasso resta in perdita di velocità (anche se, personalmente, apprezzo moltissimo gli sforzi che la Città sta facendo da qualche anno nel settore culturale, e già non mi sembra poco, seppur questo non basterà da solo a capovolgere la tendenza in atto).

Appare chiaro che le regioni del nostro Cantone hanno vocazioni e ruoli diversi. Il PD punta, dunque, a favorire l'evoluzione di un territorio dove le vocazioni e il potenziale delle diverse regioni possano svilupparsi armoniosamente. Il Dipartimento del territorio ha sottoscritto sin dall'inizio la politica delle aggregazioni, nel senso che l'abbiamo riconosciuta come un'opportunità da cogliere senz'altro, anche per rendere maggiormente produttiva ed efficace la pianificazione del territorio. Dal punto di vista del riordino territoriale, le aggregazioni sono un passo logico e, anzi, necessario. Dal punto di vista geografico, sociale ed economico, gli agglomerati costituiscono di fatto, già oggi, entità uniche. D'altronde, come detto, per la natura dei temi che tratta, il mio Dipartimento ha sempre dovuto tenere conto dell'esistenza di una realtà sovracomunale.

Le fusioni - grazie a un nuovo disegno dei profili comunali - contribuiranno dunque, insieme alla nuova politica territoriale, a fondare le premesse per affrontare le esigenze di sviluppo e competitività economica poste dal contesto fortemente globalizzato in cui ci troviamo a operare. Poter disporre di agglomerati più vasti e forti, faciliterà il lavoro nell'ambito della riorganizzazione territoriale, a beneficio di tutta la collettività, in quanto essi sono premessa per un Ticino forte nel suo insieme. Per i servizi del mio Dipartimento, questo

significherà sicuramente anche un impegno maggiore: il cantiere della Nuova Lugano, ad esempio, non è ancora concluso e, anzi, richiede proprio ora una serie di ottimizzazioni pianificatorie non di poco conto.

A proposito di realtà sovracomunali già in atto, è necessario ricordare qui la creazione delle **Commissioni regionali dei trasporti** (CRT). Le CRT sono nate all'inizio degli anni Novanta nell'ambito dei Piani dei trasporti - che definiscono in particolare i flussi d'accesso ai centri cittadini e fra le aree interne -, ma si tratta di un tema sul quale non mi voglio dilungare in questa sede. Ho voluto però accennare brevemente alle CRT, poiché esse sono un modello di collaborazione fra Comuni che ha dato risultati eccellenti e, soprattutto, concreti: non da ultimo, proprio alle CRT si devono i concetti territoriali sovracomunali di agglomerato.

Così come l'esempio dei "piani dei trasporti", ve ne sono altri che implicano modalità di lavoro e procedure decisionali allargate. Ad esempio, sempre per restare nel concreto, il concetto di "parco" (nello specifico sto pensando al Parco del Piano di Magadino), che rispecchia i principi sui quali si basa la riforma istituzionale delle fusioni e persegue obiettivi per i quali è necessaria una visione territoriale d'insieme, mirata - come nel caso della creazione di un'unica entità comunale - non a causare inutili o mal finalizzati vincoli, bensì a creare occasioni di sviluppo, potenziando sinergie e creandone di nuove.

Il limite del nostro Cantone - è già stato evocato - è un problema di **spazio**. Abbiamo un territorio occupato da boschi e foreste per il 50% della sua superficie. Nel fondovalle (15% della superficie totale) vive l'80% della popolazione e si concentra il 90% dei posti di lavoro. Infrastrutture stradali e ferroviarie, aree residenziali, aree industriali, zone commerciali, zone di svago: tutto o quasi, concentrato nel 15% del territorio! Se pensiamo alla frammentazione delle diverse zone causata dai confini comunali, o dal moltiplicarsi delle infrastrutture - ad esempio quelle sportive, magari perché ogni Comune vuole il suo campo di calcio - capiamo tutta l'urgenza di convertirci finalmente a un uso razionale sia del territorio, sia delle risorse finanziarie cantonali e comunali. Stando, poi, agli studi elaborati nell'ambito della revisione del PD, nel prossimo futuro i conflitti per l'uso del territorio tenderanno ad acuirsi ulteriormente. È dunque necessario allargare la consapevolezza di questa situazione,

e ringrazio gli organizzatori di questo Convegno, poiché stanno contribuendo a dare una voce, anzi, molte voci, autorevoli e competenti a queste tematiche fondamentali.

Ma quali sono gli elementi essenziali che possono concorrere a un rilancio anche territoriale del nostro Cantone? In primo luogo, una rete di trasporto capace di integrare il Ticino e i suoi centri urbani nel sistema nazionale e internazionale. E qui sto pensando soprattutto alla rete ferroviaria e allo sviluppo del sistema regionale Ticino-Lombardia (TILO), il cui obiettivo è collegare in modo diretto gli agglomerati di Locarno/Bellinzona, Lugano, Mendrisio/Chiasso, Como e Varese. Poi, la realizzazione dell'asse ferroviario Lugano-Mendrisio-Arcisate-Malpensa che, oltre a collegarci rapidamente con gli agglomerati italiani e l'aeroporto intercontinentale milanese, ci permetterà di raggiungere la Svizzera occidentale con tempi di percorrenza molto inferiori agli attuali. Per quanto concerne la rete stradale, manteniamo l'obiettivo di collegare il Locarnese con la rete autostradale (stiamo aspettando che Berna approvi il tracciato della A2-A13).

Il progetto AlpTransit resta naturalmente una delle nostre priorità. E qui sono stati fatti recentemente passi avanti molto significativi. Infatti, il 22 giugno il Consiglio federale ha liberato una quota del credito per la realizzazione del tunnel del Monte Ceneri a due tubi, pari a 1,3 miliardi di franchi (il costo totale è di circa 2 miliardi). Mentre il 17 giugno è uscito sul Foglio ufficiale il bando pubblico dell'Ufficio federale dei trasporti per lo studio del tracciato che da sud di Lugano arriva fino a Chiasso. L'obiettivo delle Nuove trasversali ferroviarie alpine - lo sappiamo - è di favorire il trasferimento del traffico merci in transito dalla gomma alla rotaia, così da rendere più fluido e sicuro il traffico lungo l'asse del San Gottardo e ridurre il carico ambientale, a beneficio della qualità di vita dei cittadini e del nostro paesaggio, patrimonio collettivo e risorsa preziosa che va assolutamente preservata. Ma questo progetto permette anche di collegare Bellinzona a Lugano in 12 minuti anziché i 26 attuali, e Locarno a Lugano in 22 minuti anziché gli attuali 50.

In tema di trasporti, infine, non posso dimenticare il grande sforzo operato dal Dipartimento del territorio e dal Consiglio di Stato nell'ambito dei **trasporti pubblici**. In questo settore gli investimenti (contributi alle imprese) sono aumentati dai 6 milioni di franchi del '95-'96 ai circa 30 milioni di franchi del 2005.

La Città-regione si fa quindi più compatta e la presenza di agglomerati forti, nei quali si fondono la politica istituzionale e quella territoriale, diventa l'ovvia premessa per il rafforzamento in modo durevole e duraturo di tutto il Cantone, cosa che tutti noi auspichiamo.



**Brenno Martignoni**  
Sindaco di Bellinzona

Gentili signore, egregi signori, ho pensato di strutturare il mio intervento di "relatore annunciato" (come indica il programma) fondamentalmente su tre concetti. Tre definizioni che hanno caratterizzato e caratterizzeranno lo sviluppo della cellula primordiale nell'ambito della politica delle aggregazioni ossia il Comune, vale a dire quell'unità operativa che consente il diretto contatto, quasi un anello di congiunzione, tra i vari interlocutori: **cittadini, autorità, e enti pubblici di livello superiore** (Confederazione e Cantone).

Anzitutto parlerò del **Comune** quale struttura nata, in pratica, con l'atto di mediazione, poi dell'**agglomerato** quale entità fisica, territoriale, geografica, ma non politica e infine mi soffermerò sui ruoli dei poli regionali, ovvero sulle **città-polo del Ticino**.

## 1. Il Comune

È utile fare un passo indietro e ripercorrere alcuni momenti importanti della storia ticinese. Con l'atto di Mediazione è messo in moto un processo di riconoscimento dell'ente comunale nella sua struttura dell'epoca, ma rimasta tale a lungo.

Il Ticino era un paese prettamente agricolo, con una rete di strade essenzialmente locali. Non c'era un'identità cantonale, ma una semplice visione locale. La dimensione del Comune era costituita dall'area di influenza dell'autorità locale su di un territorio: un nucleo e i campi attorno. Ha un ruolo forte il Patriziato.

Con l'avvento della **ferrovia** e la messa in esercizio della Galleria del San Gottardo – nella seconda metà dell'Ottocento – lo sviluppo

territoriale ticinese cambia. E parliamo del fondovalle (pari al 15% del territorio cantonale) da Airolo a Chiasso. Tra l'altro è importante ricordare che proprio il fondovalle nacque una volta stabilito il percorso definitivo della ferrovia: il Cantone finanziò con lungimiranza il maggior costo per imporre la linea sotto il Ceneri e attraverso Lugano e Chiasso. Proprio il fondovalle da Airolo a Chiasso diventa area di sviluppo (polarizzandosi attorno ai centri). Si cominciò a ragionare in termini di sviluppo sovracomunale, regionale.

I Comuni sull'asse del Gottardo svilupparono attività nel settore industriale. Si potenziarono le presenze della Confederazione in Ticino e, una volta assegnato il ruolo di capitale a Bellinzona, si strutturò anche l'Amministrazione cantonale.

Parallelamente nasce la rete delle strade che collegano i Comuni non più in modo circolare ma con una logica di unione fra di loro e verso un polo.

Negli anni '60 (e siamo già nel 20mo secolo) ecco che con l'autostrada si assiste ad un inedito periodo di sviluppo attorno a questo nuovo e moderno asse di collegamento.

Il Ticino è un'entità unita e forte e i Comuni (ad eccezione di quelli periferici nelle zone in cui gli assi ferroviari e stradali non hanno portato effetti nemmeno indiretti) si gonfiano rapidamente (è il boom edilizio degli anni '70). Sparisce cioè la dimensione del Comune come entità geografica, fisica sul territorio: il boom edilizio mette in contatto le aree abitate dei vari Comuni creando degli agglomerati abitati con confini istituzionali senza una logica territoriale.

Ecco perciò che si innescano i grossi temi di convivenza, di sviluppo parcellizzato: nasce un ruolo del polo che deve dotarsi di struttura prettamente cittadina (in campo culturale, sportivo, istituzionale, ecc.) ma con una dimensione, portata e costo che – occorre pur dirlo – vanno ben oltre il proprio confine.

A livello nazionale questo tema è stato avvertito molto prima, o perlomeno in modo più acuto, che non in Ticino.

## 2. L'agglomerato

L'agglomerato diventa un'entità fisica, territoriale, geografica, ma non politica: nessuno opera, studia, pianifica, governa su questa

nuova scala. Strutturalmente l'agglomerato ha sostituito quello che era il Comune nell'800 (o ancora fino al 1950).

Negli anni '90 l'agglomerato è oggetto di studio a livello federale (la politica delle agglomerazioni della Confederazione). Ci si interessa in particolare a:

- evoluzione dello spazio urbano come motore dell'economia nazionale. Si sottolinea a chiare lettere che **le zone urbane della Svizzera sono il motore dell'economia del Paese**;
- ma, al tempo stesso, non si manca di evidenziare che i freni a questo sviluppo ci sono e sono costituiti da:
  - mancanza di politica d'organizzazione territoriale
  - politica dei trasporti superata
  - protezione dell'ambiente poco difesa
  - politica sociale e d'integrazione degli stranieri poco sviluppate
  - politica finanziaria individuale
  - politica dell'alloggio senza coerenza
  - politica culturale a carico del polo
  - politica dello sport senza visione sovracomunale

In molto casi di agglomerati svizzeri vi è un'ulteriore difficoltà rappresentata non solo dai confini dei Comuni ma anche dalla sovrapposizione di quello dei Cantoni.

Un punto chiaro e indiscutibile (elemento riconosciuto a livello internazionale) è che **l'agglomerato deve operare come entità unica, per raggiungere questi obiettivi** (fissati dalla Confederazione nel suo rapporto del 19 dicembre 2001). Questi obiettivi, queste finalità, sono:

- contribuire allo sviluppo durevole dello spazio urbano svizzero
- assicurare attrattività economica ed elevata qualità di vita
- mettere in rete Città e agglomerati
- limitare l'estensione spaziale delle zone urbane favorendo lo sviluppo al loro interno e procedendo a ristrutturazione

### 3. Le Città-polo del Ticino

Il Cantone, come ha rilevato anche oggi il Consigliere di Stato Luigi Pedrazzini, crede fermamente in questi elementi e, più precisamente, crede nel fatto che il Comune *“sarà e dovrà essere un elemento centrale della vita politica e sociale anche nel terzo millennio”*. Ecco pertanto che per rafforzare questa presenza e questo ruolo si deve ridisegnare la cartina dei Comuni ticinesi attraverso una dinamica politica delle aggregazioni.

Mi soffermo essenzialmente **sul ruolo del polo regionale, sul ruolo del Cantone in quest’ottica, sul perchè è nato il Consiglio dei Sindaci delle città, sulla Regio Insubrica.**

Fino a qualche decennio fa i poli ticinesi erano impegnati nel farsi concorrenza a ogni livello: ognuno doveva avere tutto in ogni campo di vita quotidiana. Se il Cantone doveva creare qualcosa di nuovo, si aprivano le danze o, forse meglio sarebbe dire, che cominciava l’assalto alla diligenza. Come esito di questo approccio ne è scaturito che i poli si dissanguavano nel cercare di raggiungere obiettivi dovuti, favorendo la crescita e la concorrenza del moltiplicatore dei Comuni della periferia.

Per evitare che questa “logica illogica” continui a sopravvivere, ecco il desiderio dei **sindaci delle 5 città-polo** di creare un organismo in cui discutere delle strategie del singolo Comune considerando il Cantone come un tutt’uno verso il mondo esterno: gli obiettivi resi noti sono:

- incontro fra amministratori con affinità e obiettivi assimilabili
- creare un Ticino attraverso un processo congiunto, andare tutti nella stessa direzione
- avere una visione unica e integrata dello sviluppo di tutto il Cantone
- le città anche in Ticino fungono da motore per tutto il Cantone (è principalmente Lugano ad esserlo per il Cantone intero, mentre le altre 4 un po’ più quale complemento e con un ruolo trainante per l’economia delle aree periferiche e le valli)
- fungere da supporto al Cantone dal quale ci si attende un sostegno univoco, chiaro e concreto

Per raggiungere questi obiettivi si punterà su alcuni aspetti:

- mirare e destinare le risorse che parte del Ticino sa produrre, per creare nuova ricchezza e opportunità. Solo con il raggiungimento di obiettivi puntuali, con la razionalizzazione dell'uso delle risorse su scala regionale, si potrà ancora pensare che la redistribuzione della ricchezza avrà un futuro
- qui il Cantone dovrà portare avanti proposte di aggregazione chiare e non a geometria variabile a seconda delle pressioni politiche. Se non sono seguite le linee guida del Cantone non ci sono più le premesse per un aiuto che risulterebbe essere sostegno ad una situazione stagnante.

Il ruolo del Cantone dovrà essere basato su di un progetto unico, solo seguendo il quale si accederà alla politica di sviluppo, alla creazione di opportunità attraverso un certo livellamento della ricchezza.

**Aggregazione:** i Comuni polo devono promuovere una politica di aggregazioni. La collettività locale, è una mia convinzione, ha due vie d'uscita:

- giocare un ruolo attivo e propositivo nel sistema istituzionale ticinese rispondendo in modo efficiente alle aspettative e alle attese del cittadino
- diventare uno sportello dell'amministrazione cantonale di un Ticino dove la differenza di risorse fra enti locali si farà sentire in moltissimi settori (e non più solo nella cultura, lo sport, il tempo libero come oggi). La redistribuzione dei compiti fra Cantone e Comuni creerà molte aspettative nel cittadino alle quali soltanto un Comune solido e forte potrà dar seguito.

Ma aggregare non significa fare un collage di vari Comuni mettendo assieme pezzetti di territorio: il processo aggregativo è la costruzione inedita, consensuale e concordata, di una nuova entità locale. Si tratta di mettere assieme e valorizzare tante piccole e grandi peculiarità: trovare ricchezza nella diversità (e non motivi di conflitto). I conflitti devono, al contrario, servire a costruire il consenso, a trovare idee nuove che accomunano.

I punti di forza del singolo devono diventare elementi di valorizzazione per tutti. Le debolezze puntuali del singolo devono essere assorbite e compensate dal valore aggiunto portato da altri.

E sono giunto al termine, toccando il ruolo della **Regio Insubrica**.

Si tratta di un'opportunità nella quale il Ticino, e i suoi elementi costitutivi, devono credere fermamente: in un mondo diventato più compatto, più agguerrito in modo oggettivo, globalizzato, solo regioni forti e competitive avranno ancora qualcosa da dire.

La Regio ha un comprensorio ricchissimo di storia di rare bellezze e diversità, con un'ampiezza di struttura eccezionale, con un'economia sana e competitiva: messe in rete tutte queste qualità, queste peculiarità avranno molte più opportunità di affermarsi in un'area dell'Europa fra il rullo compressore della Lombardia a sud e l'area Zurigo-Monaco a nord.

Da soli, singolarmente, siamo entità ad elevato rischio di sopravvivenza.

Quindi non solo si deve portare avanti una politica delle aggregazioni determinata e vincente nel Ticino, per costruire una nuova entità, ma anche unire forze idee sul piano sovranazionale.



**Elio Genazzi**

Presidente dell'Associazione Comuni e Regioni di montagna Ticinesi (CoReTi)

Il Comune, inteso quale entità politica con ampio potere decisionale sulle problematiche locali, risale al Medioevo e precede quindi ampiamente la nascita dei Cantoni e della Confederazione. Nell'attuale sistema confederale esso costituisce il terzo livello istituzionale, ma non per questo il meno importante. Si tratta dell'anello più vicino al Cittadino, sul quale quest'ultimo ripone molte attese. Anche perché l'ambito comunale più che non quello cantonale e federale dovrebbe consentire l'esercizio ottimale del principio di autonomia, per altro garantito a questo livello sia dalla Costituzione federale, sia da quella cantonale.

Ciò nonostante, occorre ammettere come nel corso dell'ultimo trentennio il Comune sia stato continuamente messo sotto pressione da repentini cambiamenti imposti in modo più o meno velato dai livelli istituzionali superiori per risolvere problemi di diversa natura.

Di conseguenza l'ente comunale da centro decisionale si è sempre più visto relegato a semplice agenzia del Cantone o della Confederazione. Le distorsioni ci sono per altro state anche in ambito finanziario, ove il trasferimento di competenze ha spesso e volentieri portato con sé incontrollabili travasi di oneri dall'ente superiore a quello inferiore (ma anche in senso inverso), determinando un netto scollamento del principio di "chi comanda paga". Pensiamo soltanto, per restare nel banale, al tempo richiesto alle diverse cancellerie per compilare moduli, formulari, inchieste e quant'altro provenienti da Cantone e Confederazione con un uso sproporzionato di importanti risorse.

D'altra parte va anche riconosciuto come oggettivamente il Comune, soprattutto nelle realtà più minuscole, non sempre abbia

saputo reggere ai compiti affidatigli, rispetto al passato sempre più complessi ed onerosi.

La pubblicazione da parte del Dipartimento delle istituzioni nel 1998 dello studio "Il Cantone ed i suoi Comuni, l'esigenza di cambiare" è dunque nata dalla necessità di invertire la tendenza del lento, ma inesorabile declino registrato soprattutto nei Comuni più periferici, caratterizzato da risorse finanziarie limitate, da un'inadeguata dimensione territoriale, dall'insufficiente capacità contrattuale, nonché, ma non da ultimo, dalla difficoltà di reperire il necessario capitale umano a garanzia degli indispensabili processi democratici.

Quel che è certo è che al momento della pubblicazione del citato studio, nel 1998, nessuno avrebbe mai scommesso un sol franco su quanto sarebbe poi successivamente veramente avvenuto. Se ben ricordo l'allora capo del Dipartimento delle istituzioni, Alex Pedrazzini, ebbe a definirlo "una semplice provocazione". In realtà ha certo avuto modo di ricredersi. In effetti si è assistito ad un fenomeno a catena che in poco più di sette anni ha portato all'attuazione di una buona dozzina di progetti e la riduzione del numero dei Comuni da 245 a 199 unità. Senza dimenticare che altri progetti sono tuttora in corso.

Segno certamente di un cambiamento epocale, che mai nei precedenti tentativi avvenuti, lo ricordiamo, negli anni '70, aveva suscitato il benché minimo entusiasmo.

Certo, non possiamo nemmeno dimenticare come alcuni progetti non abbiano ottenuto l'avallo popolare. In alcuni casi il Gran Consiglio, giudicando il persistere di condizioni estreme, ha decretato l'aggregazione coatta. In altri casi le condizioni locali ed il risultato piuttosto netto della consultazione hanno per contro dissuaso il legislativo dall'imporre la fusione. Ciò nonostante dopo l'abbandono – vale soprattutto per la Verzasca e per i Comuni della Media Leventina – occorre riconoscere come i problemi rimangono.

In questi casi, al di là degli aspetti finanziari, il problema di fondo è generalmente quello di territori molto vasti, estremamente frammentati dal punto di vista istituzionale e soprattutto contraddistinti da un estremo impoverimento demografico, dalla contrazione della potenzialità finanziaria e delle stesse attività economiche nonché dall'oggettiva incapacità a risolvere efficacemente gli ormai numerosi problemi, sempre più frequenti e complessi. Benché gestiti con

una marcata identità, gli stessi Comuni sono generalmente contraddistinti da una debolezza istituzionale e da carenze amministrative tali da non sempre riuscire a garantire al cittadino i servizi dovuti. Si tratta insomma di realtà troppo piccole e deboli, tali da non essere più in grado di garantire un'autentica capacità progettuale, senza la quale si è fatalmente portati a dover seriamente riflettere sulle loro concrete prospettive. D'altro canto la precaria situazione finanziaria che contraddistingue alcuni di questi Comuni, con moltiplicatori aritmetici oltre il 200% (in alcuni casi addirittura superiori al 400%) non lasciano molte alternative. Considerate le condizioni imposte dalla nuova Legge sulla perequazione intercomunale, in pochi anni questi Comuni si troveranno inevitabilmente in difficoltà, al punto tale che qualcuno ha già paragonato il loro decorso ad "una morte assistita". La speranza è che si possa evitare qual si voglia forma di eutanasia e che in tempi stretti maturi nei rispettivi cittadini un ripensamento. Confortante, come ha avuto modo di evidenziare il Consigliere di Stato Luigi Pedrazzini, l'esempio di Calonico, passato in poco meno di sei mesi da un no convinto per il progetto di Media Leventina ad una decisione pressoché unanime nella più recente votazione per un progetto a quattro, con Faido, Chiggiogna e Rossura.

È pertanto opportuno che in questi casi l'argomento "aggregazioni" sia ripreso nell'intento di poter convincere la cittadinanza sulla bontà dei progetti sottoposti, evitando possibilmente di passare attraverso aggregazioni imposte e mal digerite. In questo ambito le positive esperienze di Capriasca, di Acquarossa, di Maggia e di Lavizzara, costituiscono un vero auspicio.

Di fatto le aggregazioni comunali si stanno rilevando il progetto politico di gran lunga più importante di questa legislatura. In effetti si tratta di una vera e propria rivoluzione istituzionale che sta ridisegnando la geografia del Cantone Ticino, ma anche delle forze in campo.

Se inizialmente si è pensato alle aggregazioni rivolgendo il pensiero soprattutto ai Comuni periferici, l'esempio di Lugano ci ha pienamente smentiti, ma anche sorpresi. In effetti la Grande Lugano, con i suoi 52'000 abitanti ha fortemente rimesso in gioco gli equilibri socioeconomici di questo Cantone. Ma quel che più conta è che questa aggregazione ha rimesso in discussione, ritengo positivamente, la competitività del Ticino.

Staremo a vedere se qualcuno - penso evidentemente alle altre città - saprà cogliere questo importante segnale. Se sì, potremo forse guardare al futuro del Ticino con cauto ottimismo. In caso contrario potremmo ritrovarci un Cantone a due velocità, eccessivamente luganocentrico, per non dire (e qui sta il nocciolo della questione) luganodipendente.

Uno scenario, quest'ultimo, certamente da evitare, perché devastante, ma anche evitabile se solo pensiamo che il Ticino è pur costituito da Regioni tutte quante con peculiarità proprie assolutamente interessanti, soprattutto se teniamo conto del fatto di occupare una posizione geografica, fra il nord ed il sud, di assoluto prestigio. Le stesse Valli costituiscono un patrimonio naturale unico a ridosso della Lombardia e del Piemonte, che se ben utilizzato, potrebbe garantirci un importante ruolo economico in ambito turistico, ma non solo. Il tutto dipenderà comunque dalla capacità promozionale dell'intero Ticino. Insomma il tutto sembrerebbe essere nelle nostre mani, anche se i segnali, soprattutto in alcuni agglomerati non sembrerebbero sempre essere altrettanto confortanti!

Appare pertanto altrettanto chiaro come il disegno aggregativo vada completato e non soltanto nella periferia, ma anche nei centri urbani, ove le fusioni non sono ormai più soltanto un auspicio, bensì una vera e propria necessità.

È però altrettanto chiaro come i processi di aggregazione comunale, non potranno rilevarsi positivi se non accompagnati da misure puntuali ed efficaci atte a garantire la continuità delle entità locali che si andranno man mano trasformando.

Al Comune aggregato non basta infatti attribuire basi finanziarie iniziali solide, bensì occorre anche garantirgli le condizioni politiche quadro per la sua sopravvivenza.

I limiti di tempo mi impediscono di entrare nel merito della questione. Mi limito pertanto a tre riflessioni e ad una provocazione.

## **Partiamo dalla solidarietà intercomunale**

La Legge sulla perequazione intercomunale è lo strumento principale che sin dal 1981, con l'istituzione del contributo di livellamento ha creato le premesse per una vera solidarietà fra i Comuni. Ebbe-

ne, è assolutamente importante che questo principio possa essere garantito anche nel futuro. Non si può tuttavia nascondere una certa qual preoccupazione per il fatto che il numero dei Comuni paganti si riduca sempre più a fronte di un numero sempre maggiori di beneficiari del fondo. Ma ancor più preoccupante è il fatto che alcuni grossi centri rientrino fra i beneficiari. È un tangibile segnale di un Ticino a due velocità, che impone l'assunzione di correttivi urgenti, che probabilmente non potranno fare astrazione da una politica di rafforzamento degli agglomerati urbani e probabilmente nemmeno dalla necessità di porvi rimedio attraverso il processo aggregativo.

### **Un secondo aspetto riguarda la revisione dei compiti e dei flussi finanziari fra Cantone e Comuni**

ACUTi e CoReTi hanno dato la loro convinta adesione di collaborazione al Consiglio di Stato. Le due associazioni auspicano che il lavoro di revisione avvenga in tempi brevi e possa portare ad un riordino dei compiti e delle competenze, in modo da permettere ai Comuni di riconquistare per lo meno una parte della loro autonomia. Dalla riqualfica dei compiti e dei flussi non ci si deve tuttavia necessariamente attendere immediati risparmi, bensì un uso più oculato delle risorse a disposizione secondo il principio di "chi comanda paga".

### **Un terzo importante incentivo per il futuro dei Comuni lo si deve attribuire al Piano Direttore, tuttora in fase di revisione.**

La CoReTi, a tale proposito, si è ampiamente espressa nell'ambito della recente consultazione indicando, quali fattori importanti:

- il riproporre il modello "Ticino città-regione, unica ed aperta" in modo tale da riaffermare quell'immagine atta a costruire una reale e concreta solidarietà cantonale tra i Comuni, tra le Regioni e tra i cittadini di questo Cantone;
- il riconoscere pari dignità ad ogni regione del Cantone, ciascuna con un proprio ruolo per lo sviluppo del Ticino e con la responsabilità di assumere funzioni e compiti specifici diversi.

## E da ultimo la provocazione

Aggregandosi i nuovi Comuni si sono dotati di ampissimi territori. Il solo Comune di Maggia rappresenta una superficie grande tanto quanto il Mendrisiotto, mentre, addirittura il nuovo Comune di Lavizzara, attualmente il più ampio del Cantone, supera l'estensione dell'intero Bellinzonese.

Ed allora il quesito è subito posto: riusciranno i nuovi Comuni a gestire un così grande territorio in modo autonomo? Probabilmente no! Ed allora perché non trovare una soluzione di maggior respiro coinvolgendo anche i Patriziati, che già attualmente rappresentano, soprattutto nelle zone periferiche, il maggior proprietario immobiliare? Non sono personalmente in grado di dare una risposta ad un simile quesito, per certi versi, denso di "se" e di "ma". Una cosa è comunque certa: non sono il solo a porcelo, per cui una volta o l'altra la domanda dovrà pur ottenere una risposta.



**Claudio Moro**  
Sindaco di Chiasso

Saluto tutti i presenti, i Consiglieri di Stato, ringrazio Coscienza svizzera per l'invito.

Non ho preparato una relazione perché sono venuto soprattutto a prendere spunti per poi portarli nella pratica quotidiana di uno degli amministratori che è impegnato su un fronte parecchio complesso, che è quello della fusione dei Comuni del basso Mendrisiotto.

Eccovi alcune riflessioni e lo spunto lo prendo dalla relazione di chi mi ha preceduto, Luigi Pedrazzini.

Ho trovato molto interessante la digressione storica. La storia del Cantone Ticino è fatta di fasi di fusioni, di accelerazioni, di stasi, ma ci sono anche periodi in cui abbiamo vissuto delle divisioni. Questo mi fa dire che la storia comunque è e sarà reversibile, quello che è giusto oggi non è detto che lo sia anche in futuro.

La domanda però che vi pongo è questa: condivido gran parte degli interventi e ho apprezzato il rinnovato impegno del Cantone, oggi confermato dal Consigliere di Stato Luigi Pedrazzini, sulla politica, l'impegno, la volontà di proseguire su questi importanti progetti. Però manca un po' di concretezza, perché è vero che il processo deve nascere anche volontariamente, ma non abbiamo limiti temporali. Nel 2008 (inizio della prossima legislatura comunale) il tema sarà attuale, nel 2012 lo sarà ancora sicuramente, ma successivamente al 2012? La politica forse dovrebbe mettere in campo qualche strumento un po' più convincente, non per mettere con le spalle al muro i cittadini e gli amministratori comunali, ma per porli di fronte alle proprie responsabilità.

Sull'intervento di Giorgio Giudici devo dire molto francamente che mi è sembrato provocatorio in molti punti. L'aggregazione di Lugano

è stata un progetto importante, molto complesso, sicuramente molto ben gestito. La forza di attrazione di Lugano è veramente notevole, però i miracoli non li ha fatti neanche il Comune di Lugano.

Lugano è riuscita a portare a buon fine delle fusioni con Comuni che hanno o comunque che avevano un moltiplicatore maggiore o uguale.

Per cui capite che da sindaco di Chiasso dovrei, secondo le intenzioni e gli auspici del Cantone, proporre un progetto di fusione valido anche per i cittadini di Novazzano, i quali hanno un moltiplicatore del 75%. Mi trovo un po' in difficoltà, perché poi la concretezza quotidiana ci porta molto spesso – anche se non condivido questi aspetti - a fare questo tipo di valutazioni.

Quindi i progetti di aggregazione e di fusione sono molto complessi. Sono tante le domande alle quali dobbiamo cercare di dare risposte che devono essere convincenti e soprattutto non emotive. La grande difficoltà con la quale dobbiamo ancora confrontarci oggi, in questo Ticino del 2005, è anche questa emotività, che da un lato è sicuramente negativa perché rende più complesso il dialogo, dall'altra però può avere un aspetto positivo: l'attaccamento al proprio Comune, magari ormai superato, ma comunque un dato di fatto col quale dobbiamo confrontarci.

Giungo a una prima questione fondamentale: il Cantone ha fatto grandissimi sforzi, ha pubblicato studi molto interessanti, però ci accorgiamo che la difficoltà vera è trasmettere l'informazione al cittadino.

A livello di amministrazioni comunali, più o meno per passione o per necessità, si accede a questi documenti. Molto spesso il cittadino non recepisce l'importanza di queste informazioni, di questi studi. L'invito che vorrei fare all'autorità cantonale è quello comunque di fare uno sforzo maggiore per trasmettere le conclusioni e le riflessioni di questi documenti alla popolazione, nella quale includo ovviamente anche i consiglieri comunali che a volte hanno difficoltà a comprendere il perché certi municipi si fanno promotori di iniziative, proprio perché non sono a conoscenza di documenti e di ricerche del Cantone.

Una cosa è certa, ed è stata detta molto bene da Luigi Pedrazzini: la fusione non è un fine, la fusione è uno strumento. Tutti condi-

vidiamo questo tipo di impostazione. Io vado oltre e dico che se non c'è una visione di sviluppo del territorio, la fusione addirittura è inutile. Sicuramente il Ticino e le Autorità ticinesi hanno una visione di sviluppo del territorio, poi giustamente, qualcuno, mi sembra Pietro Martinelli, ha detto nel suo intervento che i documenti prodotti e la volontà e capacità politica di realizzare quanto prospettato non sempre sono in sintonia. Tuttavia senza una visione di sviluppo parlare di fusione, illudersi che la fusione potrebbe portare a dei vantaggi alla collettività, credo che sia un'utopia.

Chiasso, e aggiungo sicuramente Vacallo e Morbio Inferiore, progetti di sviluppo li hanno, e allora devo un po' dissentire dal Consigliere di Stato Marco Borradori allorché affermava: "Chiasso è in perdita di velocità, però in questi giorni abbiamo avuto delle buone notizie, insomma si ricomincia a vendere benzina agli italiani".

Questo non è il futuro di Chiasso, questo non rientra nella nostra visione di sviluppo della regione, e questo commercio di frontiera per un po' probabilmente continuerà a produrre qualche beneficio e ne saremo contenti, ci mancherebbe altro, ma non è lì che stiamo investendo.

Noi stiamo investendo risorse notevoli, per esempio, in una riqualificazione importante di corso San Gottardo. La forza di Chiasso risiede in questa strada. Chiasso infatti è l'unica città del Canton Ticino che non ha un centro storico; per cui in questo senso è l'unica città moderna. Chiasso non ha una piazza intorno a cui concentrare servizi e attività. Chiasso ha una strada. Da qui la decisione del Municipio di darle forza e qualità per cercare di avere un rinnovato sviluppo per il futuro.

Pertanto esiste una visione di sviluppo di un Comune, e anche di una regione, - più o meno condivisa anche dai Municipi dei Comuni che ci sono attorno - e questa secondo me deve essere la premessa per riflettere sullo strumento della fusione, quale mezzo per poter meglio promuovere questi progetti e questo territorio. È a queste conclusioni che sono giunti i Municipi di Chiasso, di Morbio Inferiore e di Vacallo.

Oggi non ho molto da dire circa il progetto di fusione che stiamo studiando. Abbiamo firmato tra i tre Municipi una Dichiarazione d'intesa, molto chiara e sintetica, ma anche molto esplicita negli obiettivi e questo costituisce un risultato importante. Nelle precedenti

amministrazioni avevamo fatto qualche timido tentativo di collaborazione sul tema fusioni, poi sempre naufragato. Questa Dichiarazione di intesa, quindi, ha dato il via a uno studio serio e ragionato.

Gli studi sono in corso, i documenti sono in fase di allestimento, abbiamo scelto di coinvolgere i tre Municipi nella gestione del progetto di fusione adottando quindi un sistema che definirei partecipativo. È una scelta condivisa da tutti e questo implica tempi di elaborazione dello studio sicuramente più lunghi e implica anche una disponibilità al dialogo con tutti e una certa capacità alla mediazione. I sindaci e i segretari comunali avrebbero potuto presentare un documento e metterlo in discussione, ma abbiamo preferito seguire quest'altra via.

Pietro Martinelli, credo, ha fatto un'affermazione che condivido pienamente: "le fusioni oggi in Ticino sono una condizione necessaria, ma sicuramente non sufficiente a sostenere lo sviluppo dell'intero Cantone". Il cittadino oggi è molto esigente, ce ne accorgiamo come amministratori comunali e ce ne accorgete sicuramente anche a livello di amministratori cantonali. Ma la qualità dei servizi costa, è stato detto. Non è stato tuttavia evidenziato che le risorse a disposizione degli Enti pubblici tendono piuttosto a diminuire che ad aumentare, per problemi diversi. Non è qui la sede per discutere questi aspetti, però è un dato di fatto e noi dobbiamo confrontarci evidentemente con questa situazione.

Per cui vi rendete conto che la vera difficoltà del progetto - e sindaci e municipali di Chiasso, Vacallo e Morbio Inferiore ne sono perfettamente coscienti - è: o noi riusciremo entro la fine dell'anno a presentare un progetto di fusione che - non trovo altre parole - dovrà essere un progetto di assoluta eccellenza, o altrimenti noi cadremo miseramente di fronte ai cittadini che pretendono comunque che il nuovo Comune sia in grado di offrire non gli attuali servizi, ma qualcosa di più e di meglio.

Questo è un aspetto della questione che ci preoccupa non poco, perché noi sappiamo comunque che la valutazione serena di un nuovo assetto istituzionale del Cantone Ticino deve prendere in considerazione lo sviluppo del territorio nel suo insieme e non piccoli problemi, come dicevo prima, di moltiplicatore, di raccolta e smaltimento dei rifiuti eccetera. Noi andremo a settembre nei Consigli comunali - per la verità su questo fronte anche Balerna e altri Comu-

ni del Mendrisiotto ci seguiranno - a chiedere una modifica del regolamento della raccolta e smaltimento rifiuti. Di fatto, se approvati, in particolare dai Consigli comunali di Chiasso, Morbio e Vacallo, i tre Comuni avranno un identico sistema e identiche tariffe per il cittadino, con un sistema misto di tassa base e tassa sul sacco.

Lo facciamo in previsione anche di un progetto di fusione. Però sapete che questo è un tema molto sentito e delicato della politica cantonale. Se dovessimo cadere già in questa fase di avvicinamento al nostro progetto di fusione, evidentemente il nostro compito sarebbe ancora più complicato e più complesso. Ciò non toglie che noi andremo avanti con grande convinzione perché condividiamo appieno i documenti, allestiti dal Cantone, e perché, comunque vada la votazione popolare, noi crediamo di svolgere con grande responsabilità il nostro mandato di amministratori.

Poi - com'è giusto che sia - saranno i cittadini che prenderanno le scelte definitive, e se i cittadini del basso Mendrisiotto decideranno di rinunciare alla fusione politica dei Comuni, vorrà dire che i Comuni dovranno porsi obiettivi meno ambiziosi e dovranno probabilmente rassegnarsi a svolgere un ruolo passivo tra la grande e potente Lugano - per fortuna c'è, aggiungo - e una Lombardia che è comunque molto dinamica.

È prematuro, ma magari lo vorrà fare il collega Carlo Croci, parlare della fusione di Chiasso e Mendrisio, credo per motivi partitici. Però noi siamo pronti, come basso Mendrisiotto, anche ad affrontare il tema di una riorganizzazione che coinvolga tutto il distretto e non solo la parte bassa e quella alta.



**Carlo Croci**  
Sindaco di Mendrisio

Avrei con me una relazione di circa 21 pagine - che è quella che ho presentato recentemente ai Comuni dell'Alto Mendrisiotto, che hanno aderito allo studio - ma vedo che il moderatore mi guarda preoccupato. Passo pertanto a degli appunti che ho preso nel frattempo, facendo una sintesi di quella relazione.

Credo che fondamentale sia un aspetto, ovvero quello di uscire da questa sala sapendo che siamo per principio favorevoli a delle aggregazioni comunali, oppure no e per quale motivo. Perlomeno nel dividere le opinioni Mauro Dell'Ambrogio è stato sicuramente molto pertinente e molto puntuale sui tempi.

Io vorrei partire molto velocemente da alcuni esempi pratici di amministratore locale, che mi hanno portato almeno a due considerazioni, e cioè che vi sono motivi per fare delle aggregazioni, perché queste possono togliere dei problemi, ed altri per fare delle aggregazioni, perché queste rappresentano delle opportunità. Possibilmente bisognerebbe combinare le due soluzioni, vale a dire fare le aggregazioni perché si possono togliere dei problemi, ma anche approfittare delle opportunità che queste generano.

Recentemente sono stato a discutere in un gruppo a Castel San Pietro, in un altro gruppo a Riva San Vitale e qualche tempo fa mi trovai a discutere a Salorino sul tema delle aggregazioni.

A Castel San Pietro mi fu posto questo tema: prima di parlare di aggregazione dell'Alto Mendrisiotto dovremmo capire qual'è la filosofia del Comune, come si fa ad essere possibilmente più vicini al cittadino: proprio quel giorno vi era sul giornale la cronaca del Consiglio comunale - tenutosi la sera prima - nella quale si leggeva che in quel Comune non avevano potuto deliberare 20.000 franchi per il riassetto di una strada per insufficienza di fondi.

La prima considerazione quella sera fu: "Ma si è più vicini al cittadino stando in un Comune più ampio, nel quale si hanno facoltà progettuali, o si è più vicini facendo un'amministrazione assolutamente locale, dove al Comune corrisponde la comunità e dove però poi i limiti sono quelli che sono?".

Un'altra situazione mi è capitata invece paradossalmente nel Comune di Riva San Vitale. Alla richiesta: "Siete d'accordo nel voler partecipare ad uno studio sulla fusione dell'Alto Mendrisiotto?", al di là delle altre considerazioni, ma solo per sottolineare un aspetto puntuale, ci fu risposto: "Ma voi avete i soldi per pagare lo studio?".

Nuovamente si presentava dunque questa problematica legata alle limitazioni di risorse, che hanno oggi le entità comunali.

Quindi una prima risposta all'aggregazione è quella che, creando un agglomerato, è possibile comunque trovare delle risorse che permettano al Comune di essere un Comune. Io non ritengo che si possa ancora oggi - a giusto titolo - poter dire "Siamo il Comune", quando non siamo in grado di essere attori sul territorio e di essere progettuali.

Però l'aggregazione permette di risolvere anche altri problemi, non solo quelli delle risorse. Essa permette di risolvere problemi di infrastruttura. Pensiamo ai problemi legati - sempre nel Mendrisiotto - all'approvvigionamento idrico, pensiamo ai problemi legati alla formazione e all'istruzione scolastica.

Quanti piccoli Comuni sono confrontati con una pianificazione demografica della popolazione scolastica assolutamente altalenante?

Noi lo stiamo vivendo in questi momenti, - e lo vivremo sicuramente in un prossimo futuro - con l'esperienza avuta con il Comune di Salorino: possiamo intravedere come in quel Comune vi sarà una difficoltà enorme a poter mantenere una sede di scuola dell'infanzia, considerati i numeri che sono imposti dalla Legislazione.

Nell'ambito dell'aggregazione è possibile poter organizzare con pochi allievi - 3, 4, 5 allievi - delle rotazioni, per cui anche nel Comune di Salorino si potrà mantenere comunque una sede, pur non raggiungendo i minimi esatti della legge.

Questo è un esempio chiaro di come un'aggregazione permette non solo di mantenere forte il centro, ma anche i capillari, la regione periferica, la geografia che sta attorno, perché non esiste un centro

se non vi è una periferia, ed è fondamentale poter mantenere forte anche la periferia.

Queste aggregazioni che abbiamo proposto con l'Alto Mendrisiotto, vogliono cogliere quegli aspetti che sono di infrastruttura, di problematiche locali, che possono essere anche di standard comuni di vita e pertanto essere risolti localmente, ma che nella periferia si mantengono forti e vitali. È vero che, però, creando un Comune di 20.000 abitanti, anche se non come quello di Zugo - come veniva citato all'inizio dal professor Rickenbacher - si creano opportunità che sono altrettanto importanti quanto i problemi che si possono risolvere con le aggregazioni.

Vi è l'opportunità della valorizzazione, se pensiamo al territorio dell'Alto Mendrisiotto, di tre siti fondamentali: il Monte San Giorgio, oggi inserito nei beni protetti dall'UNESCO, la Regione del lago e quella del Monte Generoso; sono tre siti turistici di grandissimo interesse, ma che sono in effetti dislocati su più Comuni

Nessun Comune ha la capacità finanziaria di poter svolgere una politica turistica, e l'Ente turistico a sua volta non ha la capacità finanziaria per poter compiere un'azione incisiva nei singoli territori. Con l'aggregazione, con la costituzione di un Comune dell'Alto Mendrisiotto, si verrebbero a creare quelle potenzialità che permettono di poter comunque operare, in modo sostenibile per l'ambiente, nel modo voluto dai cittadini, che permetta comunque di gestire turisticamente queste sedi.

Siamo confrontati con delle realtà che sono in continuo cambiamento. Pensiamo ai posti di lavoro: nel Mendrisiotto quante decine di migliaia di posti di lavoro esistevano, grazie al fatto che vi erano dei confini?

Vi sono confini non solo fisici alla dogana, ma anche nelle leggi: consideriamo tutto quello che ruota attorno ai servizi, al mondo delle banche. Costantemente saremo confrontati sempre più con una diminuzione di questi posti di lavoro, di queste capacità strutturali di saper offrire posti di lavoro e solamente attraverso una capacità di leggere il territorio in un modo diverso, solamente attraverso la capacità di saper trarre dalle risorse che abbiamo le possibilità di lavoro potremo cercare di compensare queste perdite e di evolvere.

Quindi le aggregazioni permettono di risolvere problemi puntuali, ma anche di poter cogliere delle opportunità, che altrimenti non potremmo cogliere.

Il tema della progettualità sembra detto tanto per proporre un discorso ad effetto, e invece è assolutamente fondamentale. Pensate che oggi questo gruppo di 12/13 Comuni è in grado di fare investimenti annui dell'ordine di qualche centinaia di migliaia di franchi - nel caso minore - fino a 5-6 milioni di franchi nel caso del Comune di Mendrisio.

Nell'ambito di un Comune aggregato potremmo far salire questa potenzialità di investire a 20 milioni di franchi l'anno, vuol dire da 80 a 100 milioni di franchi per legislatura. Qui si comprende quali sono le opportunità che si possono cogliere: non è più necessario che ogni Comune faccia il suo campo sportivo uno accanto all'altro, senza poi riuscire nemmeno a coordinare le attività che vengono svolte.

È fondamentale poter disporre di risorse più ampie per poter fare investimenti che siano a favore dell'intera Regione.

Questa è una delle opportunità che nasce dal fatto di poter fare un'aggregazione, altrimenti - come diceva giustamente nell'intervista Giorgio Giudici - ognuno proporrà la propria attività, il proprio investimento e ognuno sarà contento per quello che ha fatto, ma poi una volta passato l'evento non resta nulla, se non il ricordo di qualcuno che ha fatto qualcosa. Dobbiamo essere capaci di investire in strutture che restano nel tempo e che di conseguenza sono in grado continuamente di generare dei ritorni.

Vorrei dire ancora un'ultima cosa: spesso oggi ho sentito parlare di informazione ai cittadini, qualche volta dobbiamo anche pensare che invece i cittadini ci comunicano regolarmente e forse non sempre siamo capaci di ascoltare. Lo spunto mi viene da due esempi: uno da Riva San Vitale e uno da Brusino Arsizio.

Quando, come Comune di Mendrisio, ci siamo rivolti ai Comuni dell'Alto Mendrisiotto per proporre lo studio sulla grande aggregazione, immediatamente il Comune di Riva San Vitale ha indetto un sondaggio presso la popolazione. Noi abbiamo letto questa richiesta di sondaggio come una possibilità per poter dire di no, qualora non vi fosse stata un'espressione chiara di intenzione.

Sorprendentemente i cittadini hanno risposto - con un campione rappresentativo - con oltre il 70% a favore della fusione per il grande Comune del Mendrisiotto; questo senza che nemmeno fosse ancora presentato un progetto, senza che nemmeno vi fosse ancora un motivo concreto - oserei dire - per aderire al progetto.

La stessa cosa più o meno è capitata con Brusino Arsizio: quest'ultimo rispose verbalmente che non era intenzionato a partecipare allo studio. Immediatamente è partita nel Comune un'azione di cittadini che hanno chiesto di sottoscrivere una petizione per la fusione con il Comune di Mendrisio. Una volta diventata realtà questa petizione, il Comune ha aderito allo studio sulla fusione.

Questo lo dico per segnalare come i cittadini forse sono più pronti di quello che noi vogliamo credere. Quindi dobbiamo avere assolutamente il coraggio di andare loro incontro e di proporre queste nuove forme di gestione del territorio.

Ho anche l'impressione che questa esigenza di una gestione nuova del territorio, attraverso gli agglomerati, non sia solamente un'esigenza che nasce dal basso, come è giusto che sia, ma perché è dal basso che viene promossa e portata avanti.

Mi sembra anche che questa sia un po' la conseguenza del fatto che, a livello di Ente superiore, nel Cantone vi siano delle difficoltà oggettive - per motivi finanziari - a poter dare risposta a tutte le domande che vengono formulate dal territorio. Pertanto automaticamente vi è la necessità di dover creare comunque degli agglomerati che, in un qualche modo, possano rispondere a queste esigenze di progettualità del territorio.



**Marzio Rigonalli**  
Rappresentante del Moesano

Non è facile parlare per ultimo dopo così tante relazioni ottime dal punto di vista strategico e da quello dell'esperienza vissuta. Ho però il vantaggio di parlare di una regione che fa parte di un altro Cantone, e che per ora non è stata ancora presa in considerazione: cioè del Moesano. Parlo non come protagonista del processo di aggregazione locale, ma come osservatore di una regione che conosco bene e alla quale sono molto legato.

Il Moesano è una regione comprendente due valli: la Mesolcina e la Calanca. Due valli che chi le visita per la prima volta potrebbe trovare molto diverse, ma che hanno parecchi problemi in comune. La Mesolcina comprende nove Comuni; la Calanca otto. In tutto 17 Comuni per una regione, che geograficamente è abbastanza estesa, è vero, ma che conta soltanto 7'500 abitanti.

Siamo nei Grigioni. In questo Cantone le aggregazioni comunali seguono un loro percorso, hanno caratteristiche proprie, in parte diverse da quelle che conosciamo in Ticino. Mi limito a citarne due: in primo luogo, una forte autonomia comunale, che è una grande caratteristica storica dei Grigioni, un'autonomia che, per vari aspetti, rende più difficile le aggregazioni, o perlomeno tende a frenarle. In secondo luogo, il non intervento dall'alto: Governo e Gran Consiglio non impongono ai Comuni di aggregarsi. Perlomeno fino ad oggi è stato così. Domani, con la futura nuova legge sui Comuni – la vecchia legge è in fase di revisione – le cose potrebbero cambiare, anche se, francamente, a me come d'altronde a molti grigionesi, risulta difficile immaginare di assistere ad una fusione coatta nei Grigioni.

Le aggregazioni sono un tema d'attualità anche nel Canton Grigioni. Negli ultimi anni se ne è parlato parecchio; si sono delineati

vari scenari e si sono definite più soluzioni. C'è chi, per esempio, propone di passare dai 208 Comuni attuali ai 48 Comuni che esistevano 150 anni fa – è vero, una volta il numero di Comuni era molto più basso di oggi – e c'è chi vuole scendere ancora più in basso e parla addirittura di 32 Comuni soltanto, per tutto il Cantone.

Non è però né mio compito né mia intenzione parlare di questi scenari. Mi limiterò, come mi è stato chiesto, al Moesano. Qui assistiamo a due situazioni diverse, a secondo della valle.

In Val Calanca, da qualche anno e con l'impulso dell'Organizzazione regionale, si discutono e si studiano soluzioni possibili, e lo si fa nel modo corretto, ossia con il coinvolgimento della popolazione. Quindi, partendo dal basso. Soltanto un mese fa c'è stato un voto popolare consultivo in tutti i Comuni della Valle, più Verdabbio, Comune della Mesolcina. Un voto che, tutto sommato, è risultato favorevole alle aggregazioni. Dopo questa fase preparatoria e dopo il primo verdetto popolare, ci sono buone speranze di approdare a qualcosa di concreto in tempi brevi. Gli otto Comuni dovrebbero diventare al massimo tre, c'è però chi difende anche l'ipotesi di due Comuni e c'è chi si batte per la creazione di un solo Comune per tutta la Valle.

In Mesolcina, invece, siamo soltanto agli inizi, forse perché il bisogno di aggregazioni non è così impellente come in Calanca. Qui i Comuni sono più popolosi. La discussione comunque è stata avviata, anche se non sembra ancora coinvolgere tutti i Comuni. Però, potrebbe anche subire un'improvvisa accelerazione.

Di fronte a questa situazione, quale potrà essere il futuro della regione grigionese limitrofa del Ticino, dal punto di vista delle aggregazioni comunali? Se si vuol rispondere a questo interrogativo, bisogna farlo tracciando uno scenario che abbia qualche probabilità di realizzarsi. Io ci provo volentieri. Lo faccio in maniera un po' provocatoria, senza seguire il giusto consiglio dell'onorevole Pedrazzini che prima ha ricordato come gli scenari non debbano essere tracciati a tavolino, bensì all'interno della realtà.

Prima di descrivere lo scenario, voglio però menzionare alcune premesse di cui, in ogni caso occorre tener conto. Parto dall'idea che nel Moesano, come d'altronde in Svizzera, i piccoli passi prevalgono sugli sbalzi, sugli avanzamenti rapidi, che i cambiamenti non sono repentini, ma vengono digeriti lentamente.

Tengo inoltre conto di alcuni fattori, che costituiscono altrettanti

ostacoli alle aggregazioni, come per esempio l'autonomia comunale e le rivalità personali e locali, o che tendono ad agire in favore delle aggregazioni, come per esempio le pressioni finanziarie interne ed esterne.

Ecco lo scenario. Distinguo tre fasi successive, ciascuna di una durata che valuto grosso modi di venti anni.

Nel primo ventennio assisteremo ad una progressiva riduzione del numero dei Comuni del Moesano. Dai 17 Comuni odierni scenderemo probabilmente a otto o nove Comuni. Il contributo maggiore a questa riduzione verrà dalla Val Calanca, che, come ho detto prima, nel settore delle aggregazioni è più avanti della Mesolcina ed i cui Comuni hanno un potenziale demografico molto più piccolo. Degli otto Comuni della Valle, soltanto uno, Castaneda, ha più di duecento abitanti; e quattro Comuni hanno meno di cento abitanti.

Nel secondo ventennio, assisteremo a quello che alcuni chiamano già il punto d'arrivo, ma che in realtà corrisponderà probabilmente ancora ad una fase intermedia. Si tratta della nascita di due o di tre nuovi Comuni in tutto il Moesano. L'ipotesi dei tre Comuni s'appoggia sui tre Circoli esistenti: quello di Roveredo, quello di Mesocco e quello della Calanca. Ogni Circolo corrisponderebbe a un nuovo Comune. L'ipotesi dei due Comuni si fonda pure sui Circoli, ma riunisce in un solo Comune due Circoli, quello di Roveredo e quello della Calanca, mentre il Circolo di Mesocco da solo costituirebbe il secondo Comune.

Nel terzo ventennio, ossia dopo i prossimi quarant'anni, e quindi ne passerà ancora tanta di acqua sotto i ponti della Svizzera italiana, assisteremo alla nascita di un solo Comune per tutto il Moesano. L'ipotesi non è peregrina. La regione presenta una certa unità geografica. I problemi da affrontare sono sempre più regionali e non comunali. La regione, insomma, avrà sempre più bisogno di razionalizzare e di gestire al meglio le proprie forze e le proprie risorse, in un contesto che sarà sempre più aperto e sempre più denso di confronti e di sfide provenienti dall'esterno.

Il Grigioni è un Cantone con una densità comunale molto bassa. In media poco meno di 900 abitanti per Comune. A livello svizzero, soltanto i Comuni giurassiani presentano una media inferiore a quella dei Comuni grigionesi. Il Grigioni è dunque al penultimo posto. Ed i parametri europei, nettamente superiori a quelli svizzeri, mostrano

che altrove si è già fatta molta, tanta strada, soprattutto nella seconda parte del secolo scorso. I Comuni svizzeri hanno accumulato un grosso ritardo, un ritardo che adesso occorre recuperare. E il recupero, ovviamente, chiama in causa, in primo luogo, i piccoli Comuni, come la gran parte dei Comuni grigionesi del Moesano.

Prima di terminare questo breve intervento (*ndr: parte finale successivamente completata*), vorrei spendere ancora alcune parole sui rapporti tra il Moesano e il Ticino, in particolare tra il Moesano e l'agglomerato di Bellinzona. Questi rapporti verranno sicuramente influenzati dai processi di aggregazione in corso da una parte e dall'altra della frontiera cantonale. Oggi, i rapporti bilaterali sono caratterizzati soprattutto da un'ampia apertura della regione grigionese sul Ticino, in settori come la scuola, la sanità e il mondo del lavoro. Numerosi sono i Mesolcinesi ed i Calanchini che ogni giorno si recano in Ticino per studiare o per lavorare. I Ticinesi, invece, scelgono il Moesano soprattutto per svolgere varie attività durante il tempo libero.

Un'accelerazione dei processi di aggregazione, che sono in corso o in fase di studio, potrebbero avere le seguenti conseguenze. Le riassumo in quattro punti:

1. il dialogo a livello regionale verrà probabilmente agevolato dalla presenza di un numero più ristretto di interlocutori, con un potere decisionale non trascurabile. Anche la ricerca di soluzioni ai problemi dovrebbe ritrovarsi facilitata.
2. la presenza di un agglomerato Bellinzonese, o di qualcosa di molto simile, eserciterà una forte attrazione sulla popolazione del Moesano, che continuerà a difendere la propria autonomia, ma che si sentirà sempre più periferia di Bellinzona.
3. il terzo punto deriva dai due precedenti. Con ogni probabilità, le aggregazioni renderanno le relazioni tra il Moesano e la regione di Bellinzona più facili, forse anche più strette e più ricche di contenuti.
4. l'appartenenza della regione a due diversi Cantoni rimarrà comunque un dato prevalente, fin quando il federalismo cantonale sussisterà nella sua attuale forma. In molti settori, la ricerca di soluzioni adeguate richiederà ancora il coinvolgimento delle competenti autorità cantonali.

In questo mio intervento, ho soprattutto cercato di esplorare il futuro, partendo dalla realtà di oggi. È un esercizio per molti versi pericoloso, ma che ogni tanto va fatto, fosse soltanto per indicare possibili strade da percorrere.



**Carla Speziali**  
Sindaco di Locarno

*Intervista del moderatore audiovideo registrata  
presso il Municipio di Locarno, il 7 maggio 2005*

**Angelo Rossi:** Vorrei in primo luogo sapere da lei quale è la sua posizione generale rispetto a questo problema, che è diventato di grande attualità.

**Carla Speziali:** Ritengo - come del resto rilevato nella presentazione di questo importante convegno, su una tematica davvero di primaria importanza per il Ticino, - che il cantiere delle aggregazioni assume e assumerà nei prossimi anni un'importanza fondamentale, perché permetterà al Ticino di giungere ad una vera e propria rivoluzione istituzionale.

Se il nostro Comune affonda ancora le radici nell'800, quando si trattava di risolvere problemi davvero molto diversi, al giorno d'oggi, sia per la complessità dei compiti che sono affidati al Cantone ed al loro aumento, sia per la recessione economica e anche per un po' di disaffezione del cittadino rispetto alla politica, per cui la partecipazione diminuisce, ci sono forse politici meno convinti ed il Comune è sotto pressione ed ha bisogno di una riforma strutturale.

**Angelo Rossi:** Noi abbiamo all'interno di questo grande progetto di riforma - anzi lei parla di rivoluzione istituzionale del Cantone Ticino - due situazioni molto diverse: il Comune rurale o di montagna, in termini di popolazione magari economicamente un po' in difficoltà, e il Comune urbano, invece situato all'interno di questi grandi ed importanti territori. E quest'ultimo dal profilo della superficie non è grande, ma è importante per la concentrazione di aziende, posti di lavoro e anche per la popolazione: questi si chiamano a livello nazionale agglomerati urbani.

Perché l'aggregazione è importante per gli agglomerati urbani?

**Carla Speziali:** Intanto perché ce lo dice il Cantone in modo chiaro nel documento che ci ha consegnato, e che condivido pienamente, ma ce lo dice anche la Confederazione nell'ambito della politica degli agglomerati e della politica generale.

Perché a tutti gli effetti agli agglomerati urbani si chiede di essere motori di sviluppo, pertanto è soprattutto da queste concentrazioni che in futuro il Cantone potrà ottenere le risorse per andare avanti ed avere uno sviluppo adeguato.

**Angelo Rossi:** Quindi l'aggregazione potrebbe essere vista anche sotto questo profilo, non solo come strumento di ricompattazione o di trasformazione dell'Istituto del Comune, ma soprattutto anche come misura che potrebbe rilanciare l'economia del nostro Cantone?

**Carla Speziali:** Sì, assolutamente, perché in particolare gli agglomerati urbani - e magari parleremo dopo dell'esperienza locarnese - soffrono e hanno sofferto di questi fenomeni legati alla sub-urbanizzazione. Si parla di città di categoria A, di dinamiche d'agglomerato, ecc. e per questo essi perdono di capacità finanziaria, propositiva e realizzativa.

**Angelo Rossi:** Se permette signor Sindaco, per essere chiari su questo concetto, quanto da lei detto significa che all'interno dell'agglomerato c'è una specie di separazione tra i cittadini che hanno un certo reddito, che si spostano piuttosto verso la periferia e i cittadini che invece hanno bisogno dello Stato, che purtroppo si concentrano sempre di più nei punti centrali, nelle città, al centro dell'agglomerato.

**Carla Speziali:** Esattamente. Nell'agglomerato, di conseguenza, il polo, che offre infrastrutture, posti di lavoro, manifestazioni e soprattutto prestazioni sociali, si vede confrontato con tutta una serie di costi superiori rispetto alla cintura. In questo senso taluni propongono - come certi economisti urbani - di poter creare una sorta di compensazione degli oneri. Oppure la soluzione per eccellenza è proprio quella dell'aggregazione.

**Angelo Rossi:** Veniamo adesso al progetto locarnese.

**Carla Speziali:** Il progetto locarnese dimostra, o è l'esempio quasi tipico, che le cose non sono così facili, come insegna il detto: tra il dire e il fare c'è di mezzo il mare. In effetti Locarno, in questo senso, somiglia molto alle sue sorelle più grandi della Svizzera interna, che soffrono di queste problematiche.

Locarno è una tipica città che è in netta ripresa, quindi in questo senso io sono ottimista. Però essa si vede confrontata con queste problematiche e questi fenomeni che hanno fatto in modo di creare un dislivello a livello di moltiplicatore con i Comuni della cintura.

**Angelo Rossi:** Lo spostamento di gettito dal centro alla periferia oramai c'è stato, pertanto bisogna trovare un'altra soluzione.

**Carla Speziali:** Assolutamente.

**Angelo Rossi:** Quali sono le caratteristiche del progetto locarnese?

**Carla Speziali:** Intanto bisogna specificare che, - e questo ritengo che sia un elemento fondamentale nell'ambito dell'attuale processo delle aggregazioni - in talune regioni questo processo funziona bene, però altrove è in una fase di stallo, perché si parla di aggregazioni forse in modo troppo astratto.

Per cui c'è bisogno di un coinvolgimento dal basso. Pertanto il primo elemento fondamentale è che a Locarno, nonostante o proprio perché ci sono determinate difficoltà a livello di autorità politiche, una delle iniziative è venuta dal basso e vi sono state due raccolte di firme per l'avvio di uno o più studi di aggregazione.

Questo è un ottimo segnale, perché dimostra che si sta creando una cultura delle aggregazioni nel Locarnese, che sarà fondamentale proprio per superare quelle problematiche. Il cittadino altrimenti, soprattutto il contribuente della cintura, si chiede: "Ma perché io devo aggregarmi con il polo pagando più unità amministrative e assumendomi magari oneri e debiti accumulati dal polo?" Egli non si rende conto che questi debiti sono stati fatti per garantire prestazioni e infrastrutture a beneficio di tutto l'agglomerato.

**Angelo Rossi:** Come vi muovete per realizzare questo progetto?

**Carla Speziali:** Intanto direi che era proprio per questa situazione del polo locarnese che ha sofferto molto per questa dinamica di agglomerato, che si rivela particolarmente urgente e necessaria l'aggregazione.

Non solo, quindi motivazioni che valgono in genere per i poli e gli agglomerati urbani, ma si tratta veramente di una crisi locarnese, perché non è semplicemente un problema di Locarno, ma anche regionale. Per il Locarnese è davvero una necessità impellente, e in questo senso si rivela fondamentale superare quelli che sono certi dislivelli eccessivi a livello finanziario.

Ritengo che sarà molto importante che il Cantone faccia sentire tangibilmente che crede nel nostro progetto di aggregazione. E come? Mi riferisco ai contenuti della Legge sulle aggregazioni. Dal Cantone ci aspettiamo, se crede fino in fondo all'aggregazione nel Locarnese, che interpreti quel famoso articolo della Legge sulle aggregazioni, che afferma che il Cantone "può" aiutare per sanare gli squilibri finanziari, come un "deve".

Laddove la riuscita del processo aggregativo dipende fortemente dalla compensazione o dalla parziale riduzione dei dislivelli finanziari, il Cantone deve dare degli aiuti finanziari.

**Angelo Rossi:** Credo che il messaggio sia chiaro Signor Sindaco; vorrei porre come ultima domanda questa: quali sono i contenuti più importanti del progetto?

**Carla Speziali:** Bisogna dire che il cantiere è in costruzione e ci stiamo lavorando, perché la raccolta di firme, che è stata sostenuta fin dall'inizio dal Municipio di Locarno, chiede la realizzazione di uno studio su di una parte limitata del nostro agglomerato urbano, cioè solo sulla sponda di qua; mentre c'è un'altra richiesta che si riferisce all'altra sponda.

**Angelo Rossi:** Per chi non conoscesse bene Locarno, la sponda che lei cita comprenderebbe Locarno, Muralto e Minusio?

**Carla Speziali:** Esattamente, oltre a Brione sopra Minusio ed Orselina.

Angelo Rossi: E l'altro progetto includerebbe quali Comuni?

Carla Speziali: Ascona e Losone. In verità l'agglomerato si estende - e lo sanno benissimo quelli che si occupano di statistica, proprio per le relazioni funzionali che ci legano - da Brissago a Cugnasco ed è evidente che lo studio deve essere fatto su tutto questo comprensorio, proprio per evidenziare le possibilità che ci sono, partendo da un'agglomerazione a questo livello superiore.

È lampante per il politico che occorrerà procedere a tappe. Però non si può prescindere dal contesto generale in cui il Municipio crede fortemente, perché bisogna partire dall'analisi dei dati oggettivi dell'agglomerato intero per capire qual è il progetto comunque migliore. In questo senso noi stiamo lavorando e crediamo che si debba comunque approfittare di questi studi per costruire un progetto politico che sia condiviso non solo dal polo, ma da tutti i Comuni, per far in modo che, attraverso questo studio prima e l'aggregazione poi, ogni Comune possa valorizzare la propria vocazione, inserendosi in un progetto organico.

## Interventi finali

**Angelo Rossi, moderatore:**

Abbiamo esaurito gli interventi e anche il tempo a disposizione per questa giornata, però prima di chiudere chiedo al pubblico se c'è una necessità di porre delle domande.

**Rappresentante dell'ATAC (Associazione Ticinese per l'autonomia dei Comuni):**

Chiede perché tra i relatori non sia stato previsto un rappresentante dell'Associazione.

*(nдр Intervento non registrato, causa un disguido tecnico. Nell'intervento si fa riferimento allo scambio di lettere 27.4/12.5.05 tra il Presidente dell'ATAC e il Comitato di Coscienza svizzera; ad analoga domanda il Comitato rispose che il tema del Convegno non verteva nell'opportunità o meno delle singole operazioni di aggregazioni, ma era bensì uno scambio di opinioni sulle conseguenti modificazioni socio-economiche a lungo termine.*

*Eventuali prospettive di segno negativo che fossero emerse durante il Convegno avrebbero potuto comunque favorire utili indicazioni per le modalità del processo di aggregazione.)*

**Angelo Rossi, moderatore:**

Grazie per questa precisazione.

**Alessandro Simoneschi, Università di Friburgo:**

Nel contesto degli strumenti di collaborazione intercomunale si constata che le fusioni o le aggregazioni non necessariamente risolvono, anche in un'area urbana come quella di Lugano, problemi come quello dei trasporti.

Mi domando se non sia il caso di istituire una seconda via, o comunque un'alternativa, alla stregua di quanto proposto dalla Conferenza tripartita degli agglomerati, che appunto propone i cosiddetti Consigli di agglomerato, con addirittura degli strumenti popolari di controllo, non tanto per creare dell'amministrazione e dei costi in più, ma semplicemente per delegare a questa eventuale istituzione delle competenze, come la promozione della cultura o dell'econo-

mia. Essa opererebbe su di un comprensorio che sarebbe forse quello dei distretti o forse, in funzione delle necessità e della grandezza del comprensorio che i Comuni vorrebbero dare a questa istituzione, su competenze ben specifiche ad essa delegate.

**Angelo Rossi, moderatore:**

Penso che questa domanda si riferisca al famoso "terzo livello" tra i Comuni ed il Cantone, cioè la creazione di un livello di regione, di agglomerato. Una discussione che si era fatta a suo tempo anche in Gran Consiglio, con il messaggio della nuova legge sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni del 16.12.03. La persona qui delegata a dare una risposta - purtroppo il tempo non è lungo - alla domanda di Alessandro Simoneschi credo che sia il Consigliere di Stato.

## **Altre forme di aggregazione nelle regioni urbane**

di Hansjörg Blöchli

**1) La regione-obiettivo** (*Functional Overlapping Competing Jurisdiction*).

Si tratta di una forma organizzativa particolare che ben si adatta per la realizzazione di compiti pubblici a livello del Comune o del Cantone. A seconda del livello istituzionale si può quindi parlare di Comune-obiettivo o Cantone-obiettivo. Questi termini vogliono evocare la parentela stretta di questo tipo di organizzazione con il consorzio, da un lato, e con il Comune (rispettivamente il Cantone) dall'altro. La regione-obiettivo intende riunire la flessibilità del principio di collaborazione volontaria con le competenze e la legittimazione democratica che hanno Cantone e Comune. La regione-obiettivo è un'istituzione specializzata. Le sue dimensioni dipendono dal compito al quale deve assolvere. Ma, cosa ancora più importante, non esistono confini rigidi per questo tipo di istituzione. A seconda delle necessità, i suoi confini possono essere ingranditi o ridotti. La stessa flessibilità vale per le competenze della nuova istituzione. Nel corso del tempo essa può assumere nuovi compiti o disfarsi di una parte dei compiti per i quali era stata costituita e questo in funzione naturalmente dei risultati raggiunti.

**Luigi Pedrazzini, Consigliere di Stato e direttore del Dipartimento delle istituzioni:**

Allorché il Consiglio di Stato ha licenziato il progetto di legge sulla collaborazione fra i Comuni, poi ritirato, aveva escluso con decisione questo strumento di gestione, che sarebbe comunque stato esteso soltanto agli agglomerati urbani e non in generale. L'aveva escluso con la motivazione che avrebbe finito per disturbare il processo delle aggregazioni, in quanto si riteneva che questo processo - per motivi che sono stati detti anche quest'oggi da più parti - è quello che garantisce una migliore conduzione, anche da un punto di vista democratico, di un comparto territoriale.

Io oggi non posso escludere che la discussione venga ripresa, ma credo sia importante riprenderla anche per poter concretizzare que-

## 2) L'agglomerato

È una forma di collaborazione tra i Comuni facenti parte di un agglomerato urbano, introdotta nel 1995 nel Canton Friburgo. L'agglomerato è costituita da un centro cittadino e dai Comuni che lo circondano e che con il centro sono legati dalla struttura urbana nonché da relazioni economiche e culturali. L'agglomerato possiede un esecutivo e un legislativo. Questi viene eletto direttamente dall'elettorato dell'agglomerato. L'elettorato ha a disposizione il referendum, facoltativo o obbligatorio, il referendum finanziario e il diritto di iniziativa per far esprimere la sua opinione. L'agglomerato non ha il diritto di introdurre imposte.

## 3) L'associazione dei Comuni

Si tratta di un'istituzione creata nel Canton Vaud che assolve a un compito comunale principale che le viene delegato dai Comuni-membri, e altri compiti che le vengono affidati solo da una parte dei Comuni-membri. La composizione degli organi decisionali varia a seconda dei compiti e dei Comuni che li delegano. Il finanziamento si fa attraverso contributi dei singoli Comuni. I mezzi di controllo democratico sono il referendum obbligatorio e facoltativo.

*Estratto da "Baustelle Föderalismus", Avenir Suisse, Verlag Neue Zürcher Zeitung, 2005*

st'alternativa e probabilmente far capire, a chi pensa che questa forma di gestione possa costituire un'alternativa all'aggregazione, che comunque esistono dei problemi. Qualche volta ho l'impressione che si ha un'idea dell'agglomerato un po' diversa da quella che è in realtà, quasi fosse meno invasiva nella gestione dei Comuni. Comunque anche l'agglomerato comporta, da parte degli attuali Comuni, delle grosse rinunce, se veramente si vuole costruire qualcosa di nuovo.

Quindi, probabilmente si tratterà presto o tardi di mettere in evidenza l'alternativa per far capire che non è utile, comunque, andare su questa strada per evitare le aggregazioni.

**Angelo Rossi, moderatore:**

Un tema che resta aperto insomma. Altri interventi?

**Carlo Luigi Caimi, deputato al Gran Consiglio, Commissione delle aggregazioni del Gran Consiglio:**

È importante ricordare anche quello che la Commissione delle aggregazioni del Gran Consiglio, su questo tema specifico - agglomerati e aggregazioni - ha fatto. E ciò anche di concerto con alcuni Comuni che sono stati interessati negli ultimi mesi a questo tema. Io credo che bisognerebbe chiarire soprattutto un "qui pro quo": se avete ascoltato bene, anche negli interventi dei diversi attori di questa giornata, si usa molto spesso lo stesso termine, "agglomerazione" per "aggregazione", senza distinguere.

Penso che siano due cose estremamente diverse. Sono cose sulle quali le riflessioni devono essere fatte in modo separato. Se si usa il termine "agglomerazioni" in senso tecnico, è importante tirare le conseguenze a livello anche legislativo. Noi non abbiamo oggi questo strumento, nel Cantone Ticino e se lo vogliamo dobbiamo introdurlo, e non si devono soprattutto creare illusioni.

Credo che nel Locarnese in particolare, dove si sta sviluppando una teoria su quelle che sono le agglomerazioni, bisogna ricordare che oggi questo strumento nel Cantone Ticino non esiste e che quindi è giusto lavorare invece sul tema delle aggregazioni, perché è quello per il quale abbiamo gli strumenti, altrimenti bisogna evidentemente procedere in altro modo.

La creazione di un nuovo livello istituzionale intermedio tra Comune e Cantone fa discutere

## Agglomerati in Ticino, utili o solo d'intralcio?

di Giovanni Mariconda

**Aggregazione o agglomerazione urbana? Potrebbe la creazione di un livello istituzionale intermedio tra Comuni e Cantone consentire una migliore gestione delle aree cittadine? Il tema è stato al centro di una giornata di studio organizzata sabato a Mezzovico dal PPD.**

Unanime, al di là delle differenti formule proposte, il consenso intorno alla necessità di creare nuove vie di gestione dei comparti territoriali.

Il 75 per cento della popolazione svizzera vive e lavora in città. Statisticamente, si contano 50 agglomerati e 5 poli «isolati» con più di 10.000 abitanti. A questi agglomerati appartengono in totale 979 Comuni; un Comune su tre è dunque «cittadino». All'interno di questo processo si inserisce a pieno titolo la discussione su quella che in gergo viene definita «urban governance», vale a dire il ruolo e le competenze delle amministrazioni locali nello sviluppo della propria competitività. «Il Dipartimento delle istituzioni intende promuovere un confronto sull'organizzazione istituzionale degli agglomerati che coinvolga amministratori e cittadini. Lo scopo è di renderli consapevoli circa la necessità di rivedere i compiti degli enti locali», ha detto in apertura di giornata il Consigliere di Stato **Luigi Pedrazzini**. «La nostra è una visione politica che attribuisce al Comune una funzione più politica, creativa e partecipativa. In questo senso molto si sta facendo per favorire la «rinascita» dei Comuni delle regioni periferiche attraverso le aggregazioni». Pedrazzini ha poi sottolineato come questa rinascita non possa prescindere da un consolidamento equilibrato di tutti e quattro i poli urbani cantonali. «Il territorio è paragonabile ad un organismo vivente. E come tale, subisce notevoli influssi dall'ambiente esterno e dagli altri organismi che vi operano», ha poi spiegato **Benedetto Antonini**, intervenuto al seminario insieme a **Fiorenza Ratti** della SECO e al Prefetto del distretto della Sarine **Nicolas Deiss**. «Per adempiere alla sua missione, deve continuamente modi-

ficare la propria organizzazione, proponendo uno schema che giustifichi anche il sacrificio in termini di perdite di retaggio storico-culturale e di autonomia». Nel dibattito sulla ricerca di strumenti per il governo delle nuove realtà urbane, si è cercato di stabilire se il modello dell'agglomerato possa costituire o meno una valida alternativa alle aggregazioni. Il granconsigliere **Carlo Luigi Caimi** ha tenuto a precisare come vada fatta una chiara distinzione tra quelli che sono gli agglomerati sostanziali, già esistenti per esempio nel caso di Lugano e dei Comuni limitrofi e gli agglomerati formali, dove si verrebbe a creare una sorta di livello istituzionale intermedio tra Comuni e Cantone. «Una realtà - ha detto - che in Ticino conosciamo ancora poco e che occorrerà valutare in concreto». Decisamente divergenti le opinioni emerse nel corso del dibattito col pubblico. Secondo il sindaco di Massagno **Giovanni Bruschetti** «una nuova struttura amministrativa attraverso cui gestire il futuro competitivo delle aree urbane, più che utile, sembra essere necessaria». Mentre per il municipale di Lugano **Paolo Beltraminelli**: «L'agglomerato va bene come fidanzamento, ma solo se finalizzato al matrimonio». Contrari invece i sindaci di Mendrisio e Losone **Carlo Croci** e **Corrado Bianda**, secondo i quali, un ente intermedio complicherebbe ulteriormente lo scenario politico.

Al termine della mattinata **Fabio Bacchetta-Cattori** ha evidenziato come, a lungo termine, il processo di aggregazione sia, da un punto di vista istituzionale, auspicabile per tutti. «Nel frattempo - ha concluso - sarà importante non rimanere fermi alla finestra e prendersi un colpo d'aria. Dovremo dotarci di strumenti legislativi a livello cantonale in grado di promuovere maggiori sinergie tra i diversi attori».

*Articolo del Corriere del Ticino, 12 settembre 2005*



### **Ottavio Lurati**

Ordinario emerito dell'Università di Basilea

Contributo trasmesso successivamente, poiché

il prof. O. Lurati non ha potuto partecipare al Convegno

## **“Bassa Leventina o Giornico? Deve vincerla Giornico!”**

Non uno scialbo nome inventato a tavolino, ma optare per un nome preesistente, denso di significati, in cui tutti alla fin fine possano riconoscersi: questa l'idea di fondo che, nei nomi da assegnare nelle fusioni, deve, a nostro modo di vedere, prevalere. Partiamo da un esempio: **Serravalle**, là dove s'apre la val di Blenio: il nome trattiene in sé l'eco di un antico stanziamento longobardo. Un nome con una densità e una ricchezza di secoli. Perché pennellarci sopra una Bassa Blenio fatto per comodità? Alle origini, a Serravalle stava la sala vallis, lo stanziamento dove i capi longobardi amministravano la giustizia. Tant'è che a Serravalle – andiamo una domenica a rivederlo – è tuttora ben netto l'affresco della giustizia. Qui per secoli la gente di Blenio andava a far valere i propri diritti e a discutere le sue ragioni. Non potrebbe essere un nome adatto a dar voce alla fusione di quei Comuni? Lo stesso potrebbe dirsi di **Bodio**, di **Giornico**, di **Cevio**: cioè a costo di dover andare contro certo campanilismo: ma anche questo sforzo di spiegare alla gente le cose è formativo. Per esempio usare Olivone (che è attestato dall'Ottocento dopo Cristo, da oltre 1200 anni) invece di metterci un'Alta Blenio ecc. che è nato l'altrieri.

Certo, della proposta si potrà discutere. Ma è un povero campanilismo (concetto che tra l'altro nasce dopo la Rivoluzione francese) quello di preferire di cancellare il nome dell'antico capoluogo o di un posto che fu significativo per la gente!

A **Giornico** in maggio e in ottobre, almeno dal 1000, si rendevano le sentenze: di qui il nome di Giornico: il posto dove i rappresentan-

ti canonici del duomo di Milano rendevano giustizia. Perché farlo scomparire? Era un nome e una circostanza che interessava tutta la Valle e non solo quelli di Giornico. Non dobbiamo essere campanilisti ad ogni costo (si che attendiamo che ci spieghino perché Bignasco e Caveragno sono inconciliabili): arrivano i problemi delle finanze cantonali, si profila la Cina e la sua economia ... e noi stiamo a polemizzare su Caveragno e Bignasco. D'inciso, anche Sornico era il luogo dove si tenevano i giorni (dial. sorni) di giustizia ...

Del resto la saggezza di tenere i nomi che dicono qualcosa, i nostri amministratori l'hanno già provata. Non inventarono un ipotetico "Piano del Mezzo Ticino", ma quando bonificarono gli stagni e le bolle di Sementina, Cugnasco ecc. tennero il nome: Piano di Magadino. Vediamo di non essere noi, della gente fuorviata dalla fretta.

Insomma: non tanto nuovi nomi inventati a tavolino, quanto, piuttosto, mantenere i nomi che hanno un significato storico, una pregnanza culturale: che dicevano qualcosa agli uomini e alle donne di tutta una regione.

Tra il "passar l'acqua bassa" e dare nomi scialbi, che possono andare bene per tutti ma che, stringi stringi, non dicono nulla, anodini e incolori, meglio tentare di sensibilizzare la gente a questi aspetti. Ciò a tutto vantaggio della gente: che, tra l'altro, è contenta quando le si danno delle notizie storiche (e che non è sempre felice delle insulse banalità che imperversano su certa stampa).

In una parola: l'identità comunale coincide spesso con un'antica collaborazione zonale: pensiamo anche ai diritti della storia e delle gente.

*Per chi vuol saperne di più:*

*Ottavio Lurati, In Lombardia e Ticino. Storia di nomi di luogo.*

*Firenze, Franco Cesati ed. 2004, pp 204 (vol. 6 della Collana di studi dell'Istituto lombardo di scienze e lettere)*

# Conclusioni



## **Angelo Rossi**

Professore e dottore in economia

Moderatore

Conclusioni successivamente ampliate per la pubblicazione

Quindi, collegandomi a quanto affermato da Luigi Caimi nel suo intervento, nessun fuoco di sbarramento. I progetti di aggregazione devono andare avanti, nei modi e nei tempi che loro detterà il processo di decisione politica. Io credo che a questo punto in sala deve essere maturata perlomeno qualche convinzione, ragione per cui mi permetterò di chiudere la discussione e anche il Convegno con alcune riflessioni finali. Il Convegno di Coscienza Svizzera si proponeva di discutere dei cambiamenti a livello socio-politico che potrebbero intervenire in seguito alla realizzazione dell'esteso programma di aggregazioni che Comuni e Cantone stanno promuovendo. Questo ambizioso obiettivo non è stato secondo me raggiunto che parzialmente. Fedeli al titolo "Aggregazioni in cammino", più che alle intenzioni degli organizzatori, le relazioni e gli interventi che si sono susseguiti questo pomeriggio si sono infatti interessati a diversi aspetti legati alla realizzazione del programma di aggregazioni, piuttosto che a cosa potrebbe succedere nel dopo-aggregazione. A ragion veduta bisogna riconoscere che l'obiettivo iniziale del Convegno era forse troppo ambizioso. In politica, gli sforzi maggiori vengono dedicati alla presa di decisione, alla preparazione del progetto e alla sua esecuzione. Quello che potrebbe succedere dopo, non preoccupa mai il politico in modo eccessivo anche perché riguarderà legislature future durante le quali non è sicuro che egli continuerà ad essere

responsabile del dossier. Nella nuova versione di forum di discussione del programma di aggregazioni in atto, il Convegno ha però pienamente adempiuto al suo scopo, ossia quello di avviare una discussione a più voci attorno a una riforma istituzionale di grande estensione che, fino ad oggi, era stata si discussa in Gran Consiglio e nei Comuni coinvolti, ma non aveva ricevuto molta attenzione a livello dell'opinione pubblica cantonale.

Tenendo presente questa considerazione di natura generale, come si può giudicare l'apporto del Convegno alla discussione del problema delle aggregazioni? A me sembra importante, da questo profilo, mettere in evidenza dapprima due riflessioni che ci permettono di meglio valutare l'importanza politica del programma di aggregazioni in atto. Dapprima ricorderò ciò che il prof. Rickenbacher ha affermato nel suo intervento e cioè che il processo di aggregazione dei Comuni è in cammino in molti Cantoni e che il Ticino, per quel che riguarda la proporzione di Comuni coinvolti, non figura tra i primi o tra quelli che procedono nel modo più sbrigativo. Vi sono infatti Cantoni, come Turgovia o Friburgo, che hanno radicalmente ridotto il numero dei propri Comuni e altri, come Sciaffusa e Glarona, che intendono farlo nei prossimi anni. Il Ticino che, se tutto va bene, avrà entro la fine del 2005 ridotto del 20% circa il numero dei suoi Comuni, è, comparato a questi Cantoni, un esempio di assoluta moderazione e modestia. Precisiamo però che negli altri Cantoni le aggregazioni riguardano, in generale, piccoli Comuni che faticano a tirare avanti. In Ticino - è questa è la seconda conclusione importante dal profilo politico - l'attenzione si concentra invece sulle aggregazioni negli agglomerati urbani. Si tratta quindi di progetti che forse non coinvolgeranno un numero di Comuni molto grande, ma toccheranno però una proporzione importante della popolazione del Cantone, perché negli agglomerati urbani vivono i 3/4 della popolazione residente.

Nel Convegno di oggi la discussione si è concentrata sulle aggregazioni nelle zone urbane, lasciando aperta solo una piccola finestra per i progetti nelle valli e nelle regioni di montagna, attraverso la quale ha fatto capolino in sala, soprattutto per merito del consigliere di Stato Pedrazzini, di Giudici e di Genazzi, il tema controverso della perequazione finanziaria tra i Comuni. Da questo punto di vista è forse sintomatico che nel corso del Convegno non si sia citato

molto il termine di autonomia comunale, sostituito, per l'occasione e con maggiore fortuna, dalla richiesta di rispettare il principio di sussidiarietà.

Nell'ammettere l'importanza strategica delle aggregazioni urbane le voci del Convegno sono state unanimi. Le aggregazioni urbane sono progetti che permetteranno di ottimizzare il funzionamento del Comune e massimizzare il suo contributo allo sviluppo economico della regione e del Cantone. Questa affermazione è stata ripetuta più volte. Nell'intervento del consigliere di Stato Pedrazzini la stessa ha addirittura formato il leitmotiv dell'argomentazione. Ma la preoccupazione per lo sviluppo dell'economia del Comune aggregato ha troneggiato, sebbene formulata con modalità diverse, anche nelle prese di posizione dei sindaci Giudici, Croci, Martignoni e Speziali. Martignoni considera l'aggregazione come una condizione "sine qua non" per un rilancio dello sviluppo economico. Giudici, Croci e Speziali, invece, la trattano come un'opportunità che ancora bisogna dimostrare di essere in grado di sfruttare. In questo senso si è espresso anche Martinelli. Secondo lui, le aggregazioni nelle zone urbane sono una condizione necessaria per affrontare le nuove sfide che si pongono oggi in un mondo dove la concorrenza tra localizzazioni economiche continua a intensificarsi. Ma ha anche aggiunto che le aggregazioni da sole non sono una condizione sufficiente per attuare lo sviluppo sostenibile della nostra economia. Ecco quindi che, dal profilo strategico, la riforma istituzionale deve trovare posto in un quadro più ampio di riforme intese a far riprendere quota al Paese. L'ha sottolineato anche il consigliere di Stato Borradori, che, parlando, in particolare, della revisione del Piano direttore, ha messo in evidenza il rapporto stretto che passa tra sviluppo del territorio, rilancio economico e riforma istituzionale a livello locale.

Fin qui per quel che riguarda la strategia. Come si sa però, in politica, come nella vita quotidiana, i problemi non nascono a livello strategico, nascono a livelli di dettaglio, nel corso della realizzazione. Ce l'hanno ricordato Dell'Ambrogio, Moro e Genazzi, nei loro interventi, elencando una serie di difficoltà che vanno dalla scarsità di risorse finanziarie per attuare i progetti, passando per la non sempre disponibile volontà politica da parte degli esecutivi e dei legislativi dei Comuni coinvolti, per finire negli eccessi di burocrazia che anche le riforme più illuminate non sono in grado di evitare. Da que-

sti relatori e da altri è poi venuto l'avvertimento a non voler caricare ulteriori oneri sulle spalle dei cittadini, a non pretendere che essi siano disposti ad accettare un peggioramento della qualità dei servizi, a non promettere cose che, una volta che l'aggregazione fosse realizzata, ci si accorgerà di non poter mantenere. Sempre per quel che concerne il punto di vista operativo, un altro aspetto delle aggregazioni, che è stato discusso nel Convegno, riguarda il tempo necessario per passare all'attuazione dei progetti. Mentre gli interventi dei relatori ticinesi sollecitavano, in generale, di far presto, Rickenbacher e Rigonalli, che parlavano di realtà di altri Cantoni, hanno sostenuto che con la fretta si arrischia di guastar tutto, specie quando, come nel caso di una riforma istituzionale di questa importanza, sarà necessario far largamente partecipare, nella presa di decisione sui singoli progetti, l'elettorato dei Comuni coinvolti. Se si vuol persuadere la popolazione, i tempi delle riforme istituzionali non possono essere che lunghi.

In conclusione, dal Convegno di Coscienza Svizzera è emersa una valutazione positiva del programma di aggregazioni che Cantone e Comuni intendono realizzare nelle zone urbane del Ticino. Si tratta di una riforma che si deve fare, per permettere la creazione di nuovi Comuni e, forse, di un nuovo tipo di Comune, con maggiore forza progettuale, più funzionale, ma anche forse più efficiente. Si tratta di una condizione da riempire sulla strada per il rilancio della nostra economia. Ma l'approvazione delle aggregazioni che emerge dal Convegno non è un'approvazione a occhi chiusi. Non è mancata, nel corso della discussione la considerazione degli ostacoli. Se Mendrisio sembra sia ben piazzata, ai nastri di partenza, la realizzazione delle aggregazioni a Locarno, Bellinzona e Chiasso incontrerà difficoltà non trascurabili. Inoltre gli scenari del dopo-aggregazione non sono ancora stati formulati. Basteranno le risorse finanziarie di Cantone e Comuni (con o senza l'aiuto dell'oro della Banca nazionale) per realizzare l'aggregazione e permettere ai nuovi Comuni di profittare delle opportunità che dall'aggregazione nasceranno? È una questione che non ha trovato risposta, per il momento. Come si vede, la discussione resta aperta. Se sulla necessità delle aggregazioni nelle zone urbane non esistono dubbi, sui problemi che le stesse faranno nascere, sia in fase di realizzazione, sia una volta che l'aggregazione sarà stata fatta, le certezze non sono ancora molto numerose.

Termino con i ringraziamenti di dovere. In primo luogo a Coscienza svizzera che ha voluto far suo il compito di informare su un problema di grande attualità, rispettando così il suo mandato statutario. I nostri ringraziamenti più sentiti vanno pure a Achille Crivelli e Elena Salvioni che si sono occupati in modo impareggiabile dei grandi e dei piccoli dettagli legati alla preparazione e alla realizzazione del programma. Il Centro didattico cantonale ci ha aiutato a realizzare le interviste con i sindaci di Locarno e Lugano. Anche ai suoi collaboratori va la nostra riconoscenza. Infine ringrazio tutti i relatori e chi è intervenuto nel dibattito arricchendo i punti di vista e gli argomenti presentati nel corso di questo pomeriggio. E concludo chiedendo venia: se abbiamo fatto degli errori ce ne scusiamo. Terremo conto delle critiche nell'organizzazione del prossimo Convegno.

## Quali Comuni sono da considerare funzionali?

Per rispondere a questa domanda occorre mettersi in chiaro sul termine "funzionale". Inteso in senso stretto e letterale significa, per un Comune, essere in grado di assolvere in modo autonomo tutte le funzioni conferite da leggi e regolamenti. Inteso in senso lato significa invece essere in grado di assolvere semplicemente le funzioni (con l'ausilio di altri o con delega). In parole più povere di può dire che: un conto è un Comune funzionale e un conto è un Comune che funziona.

Appartengono alla prima categoria, per regola:

- i Comuni sopra i 1'000 abitanti. In questi Comuni abbiamo, in ogni caso, il segretario comunale in pianta stabile nonché almeno un sostituto, un usciere o un usciere operaio. Ciò significa che, indipendentemente dall'efficienza del municipio, sussistono le premesse per un funzionamento amministrativo contabile e finanziario conforme alle leggi.....

Totale Comuni 57

Eccezioni: Comuni al di sotto dei 1'000 abitanti (tra 500 e 1'000) nei quali a dipendenza di situazioni varie (di tipo geografico o perché Comuni turistici, residenziali, industriali, di frontiera, o di periferia, ecc.) si è provveduto ad assumere il segretario in pianta stabile e a dotare la cancelleria e l'amministrazione di altro personale e di attrezzature.

Totale Comuni 56

Appartengono alla seconda categoria (Comuni non funzionali ma che funzionano) per regola:

- Comuni al di sotto dei 500 abitanti i quali, pure per situazioni varie o per caratteristiche diverse, hanno provveduto ad assumere un segretario in pianta stabile.  
Rientrano in questa categoria
- Comuni nei quali, mediante accordo fra di loro, si è provveduto alla nomina di un segretario unico in pianta stabile;

- Comuni con personale particolarmente qualificato (o il Sindaco o il segretario)...
- Comuni nei quali, per attaccamento alla cosa pubblica, per interessi particolari o di parte, per ragioni di prestigio o di orgoglio, gli amministratori si danno da fare sopperendo anche ad eventuali carenze di base  
In totale i Comuni non funzionali, ma che funzionano comunque, sono circa 70.

Qui giunti appare logica la conclusione che il numero dei Comuni i quali non sono né funzionali, né funzionanti, si aggira attorno ai 60/65. Bisogna tenere in considerazione la precarietà dei Comuni non funzionali ma funzionanti, legati molte volte ad una sola persona che potrebbero passare nella categoria dei Comuni né funzionali, né funzionanti (*qualora questa persona dovesse ritirarsi, ndr*)

*Estratto da "Migliore ripartizione dei compiti tra Cantone e Comuni", analisi e proposte del gruppo di lavoro istituito dal Consiglio di Stato e presieduto dall'on. Flavio Riva, Bellinzona 5 novembre 1985.*

## Costituzione e ordinamento dei Comuni

di Antonio Galli

...Il difetto grave delle amministrazioni locali ticinesi consiste nella pochezza di popolazione, e conseguentemente di risorse, delle singole agglomerazioni comunali.

Vi sono nel Cantone, comunelli con 50, 100, al massimo 200 abitanti, che non riescono più a far fronte alle esigenze di un moderno organismo municipale.

Si è cercato, con la legge del 4 luglio 1906 che concerne la fusione dei Comuni, di costituire organismi municipali con maggior territorio e popolazione, e perciò più efficienti, degli attuali: ma finora si è riusciti ad ottenere ben poco.

Si oppongono, alla fusione dei Comuni, lo spirito particolarista ancora molto diffuso tra le nostre popolazioni, le piccole rivalità tra villaggio e villaggio, un falso amor proprio locale, e, in alcuni casi, anche, divergenze di opinioni politiche, preoccupazioni personali o di famiglia e contrasti di interessi.

La responsabilità e il lavoro delle amministrazioni municipali si sono grandemente aggravati, negli ultimi anni, ed accennano, nel difficile periodo di crisi economica in cui viviamo, ad aggravarsi ancor più.

La riforma del Comune ticinese, per quanto riguarda l'ampiezza delle giurisdizioni, è impresa di grande lena: essa richiede uno studio profondo delle varie situazioni e potrà essere attuata solo attraverso una profonda opera di persuasione e in seguito a decisioni, prese d'autorità, dai poteri cantonali.

È stato grave errore di non aver approfittato del sorgere delle aziende dette municipalizzate che si sono assunte la organizzazione dei servizi pubblici, per avvicinare i Comuni e abitarli, in parte, alla vita del consorzio.

Ciò che non si è fatto nel caso dei servizi municipalizzati si è però fatto, e con successo, nel caso delle organizzazioni riguardanti le casse malati, le scuole maggiori, e alcuni lavori pubblici particolarmente importanti, così che oggi esiste, in generale, l'abitudine, tra cittadini e autorità di diverso Comune, di trattare e di considerare insieme importanti affari e interessi.

In generale occorrerà che ci si guardi dal mettere insieme elementi con interessi, abitudini, mentalità, usi eterogenei: i centri urbani non devono assorbire Comuni con spiccato carattere rurale e i Comuni rurali devono cercare le vie delle intese tra di loro, non ponendosi sul piano e sulle direttive dei centri.

La concentrazione dei Comuni e quella delle parrocchie costituiscono delle necessità, per il nostro Cantone, di una incontestabile evidenza. Acquisirà una vera benemerenzza, di fronte al paese, chi riuscirà a restaurare questi nostri organismi pubblici, che non necessitano di grandi riforme dal punto di vista giuridico, ma che dal punto di vista dell'agglomerazione hanno bisogno di avere apporti e avvicinamenti per poter disporre delle forze e delle risorse necessarie all'esplicazione di un'attività veramente vitale e proficua.

*Estratto da "Notizie sul Cantone Ticino", volume I,  
Istituto Editoriale Ticinese, Lugano-Bellinzona, 1937*

# Appendice

## Coscienza Svizzera - origine storica

La nostra associazione trae le sue origini dal civismo associativo elvetico dell'ultimo dopoguerra, definito dal principio di difesa spirituale e nazionale del Paese e caratterizzato dal clima di "guerra fredda" fra i due grandi blocchi. Nata nel 1948 per iniziativa di alcuni ex conferenzieri del Gruppo dei relatori civili di Esercito e focolare (Guido Calgari, – cui si deve il nome – Bruno Pedrazzini, Bruno Legobbe, Giuseppe Mondada, Sandro Crespi, Giuseppe L. Beeler ecc.) operò durante la mobilitazione del '39-'45. "Coscienza Svizzera" si è preoccupata sin dall'inizio di informare il Paese sui vari aspetti della nostra vita democratica. L'attività di "Coscienza Svizzera" si sviluppò molto a partire dal 1956, quando l'opinione pubblica internazionale fu scossa dall'invasione armata sovietica in Ungheria.

Fu allora che assieme alle altre due associazioni consorelle di "Rencontres Suisse" e "Schweizerischer Aufklärungsdienst" iniziò un'utile collaborazione su piano nazionale e "Coscienza Svizzera" dilatò il suo campo d'azione al Grigioni Italiano. Collaborò pure con il Gruppo della Svizzera Italiana di "Nuova Società Elvetica".

Dal 1994 "Coscienza Svizzera" è presieduta da Fabrizio Fazioli, successore di Guido Calgari, Bruno Pedrazzini, Sandro Crespi, Guido Locarnini e Remigio Ratti.

"Coscienza Svizzera" quale unico rappresentante dell'associazionismo civico della Svizzera Italiana riconosciuto dal Consiglio federale, è membro di "Forum Helveticum", l'associazione mantello che raggruppa oggi circa 60 associazioni civiche di tutta la Svizzera.

In quasi cinquant'anni d'attività "Coscienza Svizzera" ha trattato le questioni più importanti emerse nella comunità regionale e nazionale (o internazionale con i riflessi sulla Svizzera), chiamando ai dibattiti e alle sue giornate di studio relatori d'ogni provenienza. I cambiamenti radicali nella cultura politica svizzera, come pure nella mentalità e nella psicologia collettiva improntano ormai diversamente dal passato lo stesso impegnativo nome della nostra associazio-

ne. Seppur storicizzato al tempo in cui sorse, ha oggi assunto nuovi connotati, propri di una Svizzera alla ricerca di un nuovo ruolo nell'Europa in pieno fermento e tutta da ricompaginare. Se si pensa che in Svizzera risiedono oggi persone provenienti da oltre 180 paesi, il compito risulta particolarmente arduo e complesso. "Coscienza Svizzera" spera di raccogliere questa nuova sfida nel suo compito informativo.

## Come diventare soci

Tramite la cartolina qui sotto potrà farsi socio di "Coscienza Svizzera" o ricevere le sue pubblicazioni.

I soci ricevono regolarmente le pubblicazioni, i "Quaderni di Coscienza Svizzera" (periodico) la documentazione ufficiale informativa, l'invito alle manifestazioni, alla gita culturale annuale e all'assemblea societaria.

Il contributo annuale dei soci è d'importo libero ed è fatto tramite versamento al ccp 65-3837-5.

### Iscrizione

• Cognome

\_\_\_\_\_

• Nome

\_\_\_\_\_

• Via e No.

\_\_\_\_\_

• Località

\_\_\_\_\_

• E-mail

\_\_\_\_\_

• Data

\_\_\_\_\_

• Firma

\_\_\_\_\_

Da inviare a:

### Coscienza Svizzera

gruppo di studio e d'informazione  
per la Svizzera italiana

Casella postale 1559

6501 Bellinzona

Fax 0041 91 820 67 62

E-mail [info@coscienzavizzera.ch](mailto:info@coscienzavizzera.ch)

Desidero essere informato sugli  
statuti di "Coscienza Svizzera"

Desidero ricevere regolarmente  
la documentazione

Desidero diventare socio di  
"Coscienza Svizzera"

# I quaderni di Coscienza Svizzera

- N. 1 **Rapporto tra autorità e organi di informazione: sintonia o antinomia di interessi?**  
(G. Locarnini) maggio 1986
- N. 2 **Cosa significa cultura politica?**  
(H.-P. Tschudi; G.-A. Chevallaz; Th. Fleiner-Gerster; R. Ruffieux; A. Gili) giugno 1986
- N. 3 **La politica culturale della Svizzera: dal principio della difesa spirituale e nazionale del paese ad una politica della cultura**  
(R. Ruffieux; A. Gili) agosto 1986
- N. 4 **La nuova destra. Un'analisi del caso francese.**  
(G. Arigoni-Bardin) 1986
- N. 5 **L'estremismo di destra in Svizzera.**  
(U. Altermatt) 1987
- N. 6 **Irrazionalità e razionalità di un episodio politico ticinese.**  
(G. Arigoni-Bardin) giugno 1987
- N. 7 **Costituzione ticinese. Il progetto di revisione totale.**  
(A. Righetti; P. Boillat; M. Luvini) agosto 1987
- N. 8 **L'avvenire dello Stato sociale.**  
(H.-P. Tschudi) agosto 1987
- N. 9 **I rapporti tra Moesano e Ticino.**  
(A. Rossi; A. Righetti; A. Priuli; A. Tour; S. Tamò) ottobre 1987
- N. 10 **Giovani - mass media - politica.**  
(F. Poletti) 1988
- N. 11 **Davanti allo specchio: il Ticino visto dai giornalisti dell'informazione regionale televisiva.**  
(M. Montalbetti; S. Toppi) settembre 1989
- N. 12 **Quadrilinguismo svizzero ... Presente e futuro.**  
(S. Bolla; G. Locarnini; S. Bianconi) marzo 1991

- N. 13 **Localismo politico e crisi della modernità - Il caso lombardo.**  
(A. Bonomi) febbraio 1992
- N. 14 **Le cause del federalismo svizzero**  
(R. Broggin) 1992
- N. 15 **L'Europa delle Regioni: un doppio processo di unificazione e di regionalizzazione**  
(R. Ratti) 1993
- N. 16 **Federalismo in cammino... verso quali scenari?**  
Rassegna stampa e radiofonica degli incontri di Primavera, Lugano 22-28.4 e 3.5 1993.  
Interventi di J. Pilet, J.F. Bergier, M. Bassand  
(a cura di P. Gili.) 1993
- N. 17 **Federalismo Svizzero ed Europeo**  
(D. Schindler, Zurigo) 1993
- N. 18 **Per un'interpretazione della storia del Canton Ticino**  
(R. Broggin) 1994
- N. 19 **Metropoli Svizzera - Un progetto per Expo 2001, 1997**
- N. 20 **Mass media e federalismo 1, 1997**
- N. 21 **Coscienza Svizzera. Profilo storico. Parte prima, 1948-1984**  
(Giuseppe L. Beeler) 1998
- N. 22 **La Radio della Svizzera italiana al tempo della "difesa spirituale" (1937-1945)**  
(M. Piattini) 2000
- N. 23 **Parlo un'altra lingua, ma ti capisco, 2001**
- N. 24 **Lo spazio urbano di domani: colloquio di studio interdisciplinare per il futuro della Svizzera, 2003**
- N. 25 **Cultura e territorio: colloquio di studio interdisciplinare per il futuro della Svizzera urbana, 2004**
- N. 26 **Aggregazioni in cammino, 2005**

# Le pubblicazioni di Coscienza Svizzera

- **Identità in cammino**, 1986, Armando Dadò Editore  
(a cura di Remigio Ratti e Marco Badan)
- **Costituzione in cammino**, 1989, Edizioni Casagrande  
(a cura di Mauro Dell'Ambrogio, Antonio Gili e Remigio Ratti)
- **Giustizia in cammino**, 1990, Edizioni Bernasconi  
(a cura di Mauro Dell'Ambrogio, Mario Luvini e Elena Salvioni)
- **Federalismo in cammino**, 1995, Armando Dadò Editore  
(a cura di Antonio Gili e Remigio Ratti)
- **Il lavoro di domani**, 1995, Edizioni Casagrande  
(a cura di Fabrizio Fazioli)
- **Mass media e federalismo**, 1998  
(in collaborazione con il Sindacato svizzero dei mass media)
- **Osare la Svizzera - Uno sguardo al futuro**, 1998,  
(in collaborazione con Rencontres Suisses)
- **Italiano in Svizzera - Agonia di un modello vincente?**, 2005  
(a cura di Alessio Petralli)

**Tiratura:** 2'000 esemplari

**Distribuzione:**

- Soci di Coscienza Svizzera e iscritti al Convegno
- Sindaci dei Comuni
- Consiglio di Stato, Gran Consiglio e deputazione ticinese alle Camere federali
- Moderatore e relatori

© 2005, Coscienza Svizzera, Bellinzona

Finito di stampare il mese di novembre 2005  
presso la Tipografia Torriani SA di Bellinzona