

RAPPORTO

della Commissione della Legislazione
sul messaggio 12 luglio 1971 concernente la fusione dei Comuni di Lugano,
Castagnola e Brè in un solo Comune denominato Comune di Lugano

(del 26 novembre 1971)

Con il messaggio in esame il Consiglio di Stato chiede al Gran Consiglio, a' sensi della procedura prevista dagli art. 7 e 8 della legge del 6 marzo 1945 sulla fusione, separazione e consorzio di Comuni di decretare, visti i preavvisi favorevoli formulati dai cittadini dei Comuni di Lugano, Castagnola e Brè, la fusione dei tre Comuni menzionati in un'unica entità politica.

Il Gran Consiglio infatti, a' sensi della citata legge, è l'Autorità politica competente a decretare la fusione.

Il messaggio governativo, al di là della richiesta di decretare la fusione dei tre Comuni, accolta, in adesione alle conclusioni del messaggio, senza indugi dalla Commissione della Legislazione, è comunque di particolare e notevole interesse in quanto permette, da un lato, di esaminare la pratica attuazione di una procedura prevista dalla citata legge del 1945, il cui unico caso di applicazione risaliva al 1956 (fusione dei Comuni della Valcolla), in una fattispecie completamente diversa da quella precedente, e, d'altro lato, di prendere lo spunto da questo caso pratico, per svolgere un discorso generale sul problema della fusione di Comuni nel nostro Cantone.

1. LA FUSIONE DEI COMUNI

1.1. Questo problema ha suscitato, negli ultimi anni, innumerevoli discussioni, proposte e critiche in tutti i settori dell'opinione pubblica: da articoli sulla stampa, a pubblici dibattiti, a interventi parlamentari. Ci si esime qui dal richiamare tutte le iniziative volte a sensibilizzare sia le Autorità comunali e cantonali, sia l'opinione pubblica sul problema: basti osservare che la sua importanza e la sua urgenza sono continuamente all'ordine del giorno della vita politica cantonale. Ci limitiamo pertanto a segnalare due documenti ufficiali che, seppure in altro contesto, si sono occupati della fusione dei Comuni:

- il rapporto del 2 ottobre 1968 della Commissione speciale sul disegno di legge urbanistica affermava, dopo aver osservato che la fusione era la sola soluzione ragionevole in parecchi casi: « La Commissione auspica quindi che l'Autorità cantonale voglia dirigersi decisamente nella direzione sopra esposta, ponendo il problema nei suoi chiari termini, al fine di superare quelle resistenze campanilistiche che fatalmente sorgessero. D'altra parte sarebbe ingenuità illudersi che questa trasformazione possa avvenire in modo semplice e rapido, pur dovendo essa rimanere una meta irrinunciabile ai fini di un efficace intervento urbanistico » (pag. 23);
- il messaggio del Consiglio di Stato del 12 febbraio 1971 concernente la legge sul consorzio di Comuni, affronta pure il problema, affermando quanto segue (pag. 1): « Il Consiglio di Stato vuole qui sottolineare che un più razionale disciplinamento del consorzio tra i Comuni non deve costituire una rinuncia ad affrontare e risolvere l'altro fondamentale problema dei nostri enti locali, e cioè la fusione dei Co-

muni. La creazione di Comuni vitali in tutto il Cantone non può e non deve essere remorata dalle procedure di consorzio dei Comuni esistenti. Infatti la fusione e il consorzio si muovono su piani diversi: il primo istituto deve portare ad una efficiente vita politica e amministrativa sul piano locale, mentre il secondo deve risolvere quei problemi di particolare portata che si estendono a più Comuni per il perseguimento di uno scopo determinato».

1.2. Se l'istituto della fusione dei Comuni è divenuto operante, prima del caso in esame, solo una volta dopo la seconda guerra mondiale (ricordiamo del resto che, prima del 1939, come risulta dai dati citati a pag. 11 del messaggio, le fusioni non hanno superato il numero di nove, con una cadenza peraltro più confortante che non negli ultimi decenni) ciò non è sicuramente dovuto ad una lacuna di ordine legislativo. Infatti occorre ammettere che gli articoli da 3 a 17 della legge del 1945 costituiscono un quadro, nel contempo semplice e completo, di norme atte a risolvere tutti i problemi, procedurali e di merito, che si pongono nell'ambito di una prospettata fusione di Comuni. Tale legge è quindi, di per sé, un ottimo strumento per la realizzazione dello scopo. Il difetto sta quindi nel fatto di non aver mai praticamente voluto far uso, da parte degli interessati, di tale strumento. La carenza non è di ordine legislativo, ma di *volontà politica*, che è praticamente sempre stata assente. Questa carenza di volontà politica la si riscontra, in primo luogo, nelle Autorità comunali che, per spirito di campanile o per malcompreso senso dell'autonomia comunale, non si sono mai seriamente occupate della possibilità di riunire, laddove le condizioni non solo lo permettevano ma addirittura lo esigevano, quegli enti locali che, nell'ambito di un'unica entità politica, avrebbero potuto svolgere più adeguatamente i loro compiti. In secondo luogo la si riscontra pure nell'Autorità cantonale, ove si pensi che, secondo l'art. 4 della legge del 1945, « il Consiglio di Stato può iniziare il procedimento anche d'ufficio »: l'osservazione, sicuramente fondata, che l'Autorità cantonale deve evitare di urtare, con iniziative viste poco favorevolmente, le suscettibilità locali, non scagiona integralmente il Consiglio di Stato. Pertanto, a mente della vostra Commissione, è giunto il momento di affermare, a tutti i livelli, la volontà politica di operare con decisione nel senso di promuovere senza ulteriori remore, nell'ambito di un chiaro quadro operativo, la fusione dei Comuni.

1.3. In quali casi è opportuno procedere ad una decisa applicazione dell'istituto previsto dalla legge?

L'art. 9 di quest'ultima dà già alcune notevoli indicazioni in merito. Mentre il primo capoverso dà al Gran Consiglio la facoltà di decretare la fusione di due o più Comuni « quando l'interesse economico e amministrativo generale lo richiede », il secondo capoverso precisa le seguenti tre condizioni:

- a) « quando a un Comune manchino i mezzi economici sufficienti per sopperire alle necessità e agli obblighi di una regolare amministrazione »: si tratta in particolare di quei Comuni vallerani, la cui scarsa popolazione, soggetta per di più al fenomeno dello spopolamento, fatica a fornire già il « personale » (sindaco, municipali, segretario) atto a far funzionare l'amministrazione, per non parlare del gettito fiscale minimo, che consente la realizzazione di ben poche opere pubbliche;
- b) « quando la ristrettezza del territorio di un Comune in rapporto alla sua popolazione e alle sue possibilità sia di grave ostacolo al suo progressivo sviluppo e alla razionale organizzazione dei suoi servizi »: c'è qui un importante accenno al fondamentale problema della sistemazione del territorio: alcuni Comuni ticinesi (del resto, almeno in parte, l'at-

tuale Comune di Lugano) non hanno lo « sbocco » necessario per una adeguata sistemazione delle varie attività sul loro territorio ;

- c) « quando il suo abitato costituisca con altro Comune un unico agglomerato » : anche qui è fondamentale la preoccupazione di ordine urbanistico, nonché la necessità di risolvere in modo uniforme, con uguali norme, i problemi concernenti gli abitanti di un agglomerato diviso unicamente da frontiere politiche divenute, con il tempo, puramente fittizie.

Di conseguenza si possono suddividere in due categorie i Comuni suscettibili di procedure di fusione :

- *i piccoli Comuni delle valli e delle campagne*, per i quali la fusione è avantutto un imperativo di ordine finanziario e di « personale umano »: pur non risolvendo ovviamente tutti i problemi, la fusione permette la scomparsa di enti troppo ridotti, asfittici, privi perciò di una reale autonomia, e la creazione di enti che, già per l'aumentata popolazione e la maggior superficie giurisdizionale, siano perlomeno in grado di dotarsi di propri organi funzionanti (Municipio, amministrazione, ecc.) e quindi dotati di un'effettiva autonomia ;
- *i Comuni, in modo particolare dei centri, che formano un unico agglomerato* e per i quali la fusione non è tanto un provvedimento di ordine economico, quanto una razionalizzazione per la soluzione di problemi che sono identici per tutti gli enti comunali, separati solo politicamente. Con la fusione scompare, ad esempio, l'assurda situazione secondo la quale, per risolvere i problemi di uno stesso quartiere, occorre la decisione degli organi politici di due enti distinti, spesso in contrasto, con le conseguenti remore insopportabili alla luce delle esigenze dei nostri tempi.

E' in questo quadro che va considerata la fusione qui esaminata : è da auspicare che, nell'ambito della prossima azione, siano proposte altre fusioni in questo senso : in particolare per quanto concerne l'agglomerato facente capo ai principali centri.

- 1.4. L'istituto della fusione, in sè accettato integralmente da tutti i membri della Commissione, suscita pure alcune perplessità e riserve, che sono state sollevate da taluni commissari, non tanto sul principio stesso, quanto sull'opportunità di procedere indiscriminatamente, senza un programma organico, a una politica di fusione di Comuni.

Queste riserve sono di vario ordine :

- a) con la creazione di un ente locale più grande, più popoloso e più esteso in superficie, si può correre il rischio di allontanare il singolo cittadino dalla partecipazione diretta alla vita politica del Comune, con conseguente diminuzione della « responsabilizzazione » del cittadino stesso. La democraticità all'interno del Comune può apparire pregiudicata ;
- b) con la creazione, attraverso il procedimento della fusione, di Comuni troppo popolosi ed estesi, esiste il pericolo di creare un ente che possa porsi addirittura in posizione « concorrenziale » con il Cantone : ad esempio, taluni commissari intravedono nella fusione concernente il Comune di Lugano, soprattutto se ampliata nel futuro, un pericolo di squilibrio nei rapporti con l'Autorità cantonale, già per la potenza economica e finanziaria che tale Comune può assumere ;
- c) per quanto attiene ai piccoli Comuni, la fusione non risolve i loro problemi finanziari : essi rimarranno, anche se diminuiti nel numero ed aumentati negli abitanti, economicamente deboli, da rendere sempre necessario l'aiuto dello Stato attraverso l'istituto della compensazione.

La maggioranza commissionale non ritiene che le riserve di cui sopra, pur se non da sottovalutare, debbano costituire una remora ad una decisa ed incisiva azione per la fusione dei Comuni.

Infatti si può osservare :

- ad a) la vita democratica del Comune, e la partecipazione attiva di ogni cittadino, nei Comuni delle valli e delle campagne, lungi dall'essere lese, sono potenziate e garantite dalla creazione di un Comune più vitale in quanto più popolato ed esteso ; per quanto attiene ai Comuni dei centri, il problema, che del resto già oggi esiste, può essere risolto attraverso una ristrutturazione ed una certa decentrazione che dia la possibilità, ad esempio a livello di quartiere, a tutti i cittadini di far valere la loro opinione ; inoltre è da esaminare la possibilità di modificare la legge organica comunale nel senso di aumentare il massimo dei componenti il Consiglio comunale, e di eventualmente introdurre le circoscrizioni elettorali ;
- ad b) neppure questa obiezione dovrebbe frenare il processo di fusione nei centri, già per il fatto che tale processo deve pur avere un limite territoriale. Di conseguenza si vede difficilmente il pericolo di un ente locale che possa porsi in situazione concorrenziale con lo Stato. Anche nel caso in esame la maggioranza commissionale ritiene che un ulteriore ingrandimento della cosiddetta « grande Lugano », che peraltro sembra già essere in atto, sia auspicabile se confortato, come è il caso per questa prima procedura di fusione, dalla volontà dei cittadini dei Comuni interessati ;
- ad c) è vero che i procedimenti di fusione non risolvono i problemi finanziari dei Comuni economicamente deboli, che unendo due o più enti fragili non si ottiene un ente robusto. E' però altrettanto vero che, attraverso la fusione, oltre ai vantaggi di razionalizzazione amministrativa, si possono almeno attenuare i più clamorosi aspetti del problema finanziario di questi piccoli Comuni.

Le riserve sopra esposte sono comunque utili ad indicare, secondo il parere della Commissione, che la fusione dei Comuni non può essere intrapresa a spizzico, senza un programma preciso, ma deve essere attuata secondo direttive che prevedano quali sono le condizioni, di vario genere, che, in una determinata situazione, consigliano o addirittura impongono la fusione. L'Autorità cantonale deve quindi procedere senza indugi ad elaborare un piano razionale, che stabilisca in quali modi e a quali condizioni potrà essere dato l'avvio ad un programma generale di fusione dei Comuni, valido per tutto il Cantone. In questo senso la Commissione della Legislazione auspica che esamini la questione, giungendo entro congruo termine a precise proposte in merito, la speciale Commissione istituita per questo scopo dal Consiglio di Stato, cui sono rivolte, quale contributivo alla discussione, le considerazioni qui svolte.

Inoltre la Commissione della Legislazione ritiene che, per ovviare a quella eccessiva e pregiudizievole disparità di norme oggi esistente, derivante da regolamenti comunali diversi l'uno dall'altro, sia necessario varare nuove leggi cantonali, valide quindi per tutti i Comuni : un tipico esempio è costituito dall'urgenza di adottare una nuova legge edilizia, che tolga l'incongruenza dell'applicazione delle più disparate norme sull'edificazione.

2. LA PROPOSTA DI FUSIONE TRA LUGANO, CASTAGNOLA E BRE'

- 2.1. Per quanto attiene alla *procedura*, emerge dal messaggio del 6 agosto 1968 del Municipio di Lugano al Consiglio comunale, che l'esecutivo della città,

ritenendo ancora una volta opportuno — dopo i precedenti fallimenti illustrati a pag. 1 del messaggio governativo — rilanciare il problema della creazione della « grande Lugano », interpellò sedici Comuni confinanti direttamente o indirettamente, e cioè Castagnola, Brè, Viganello, Massagno, Paradiso, Pregassona, Porza, Savosa, Davesco-Soragno, Breganzona, Cureggia, Gentilino, Pazzallo, Sorenago, Pambio-Noranco e Canobbio.

La metà dei Comuni interpellati si affermò contraria ad ogni iniziativa in tal senso, mentre, dell'altra metà, Castagnola e Brè si dimostrarono favorevoli senza alcuna riserva. Di conseguenza, al fine di non remorare l'inizio di un processo di fusione lungamente auspicato, il Municipio di Lugano decise di portare a termine la procedura con i due Comuni sopra menzionati, ritenuto che nel frattempo le trattative con gli altri Comuni favorevoli in linea di massima non fossero interrotte, ma proseguite nel senso di giungere con tutti o con una parte di essi ad un successivo procedimento di fusione. In questo senso, del resto, alcuni Comuni confinanti con Lugano attendono l'esito della procedura iniziata con Castagnola e con Brè, per poi giungere a loro volta ad una fusione con il nuovo Comune.

A' sensi dell'art. 3 della legge sulla fusione, le domande in tal senso devono essere presentate al Consiglio di Stato dalle Assemblee comunali, dai Consigli comunali, dai Municipi oppure da cittadini interessati: nel nostro caso i Comuni hanno scelto, per la proposta al Consiglio di Stato, un'ampia base, affinché il problema fosse già dibattuto preliminarmente a livello di Consiglio comunale: da quest'ultimo, per ognuno dei tre Comuni, previa presentazione di un messaggio municipale, è partito l'invito al Consiglio di Stato di dar seguito alla fusione.

Stabilita la convocazione delle assemblee popolari a' sensi dell'art. 5 della legge da parte del Consiglio di Stato, l'elettorato dei tre Comuni, a stragrande maggioranza, come emerge dalle cifre pubblicate a pag. 3 del messaggio, approvava la fusione.

Nel proporre il pieno accoglimento del messaggio governativo la Commissione della Legislazione, oltre a tutte le argomentazioni qui riportate, ha evidentemente considerato la chiarissima volontà popolare emersa in favore della prospettata fusione: elemento che va indubbiamente sottolineato.

- 2.2. Per quanto attiene agli scopi della fusione ed agli interessi dei Comuni che la chiedono, già a livello dei primitivi intendimenti, il messaggio municipale di Lugano del 6 agosto 1968, a pag. 2, fa rettamente rilevare: « Ci si deve rendere profondamente consci dell'idea che non si tratta, nel presente caso, di una fusione dettata da impellenti necessità pratiche, la cui soluzione dipenda esclusivamente dalla realizzazione immediata della fusione globale, e che ci si trova quindi in un campo di realizzazioni totalmente diverso da quello che ha caratterizzato la massima parte delle fusioni tra Comuni ticinesi nel passato. Non esiste la causa motrice della necessità di sanare posizioni economiche disastrose o della mancanza di quadri amministrativi in grado di condurre la gestione comunale ».

Questo discorso vale ovviamente per i Comuni di Lugano e di Castagnola: benchè già ora perfettamente efficienti ed autonomi dal profilo finanziario, la fusione avrà il pregio di accrescere la loro forza economica, e di permettere la realizzazione di ulteriori opere pubbliche: si richiamano a questo proposito i dati contenuti nel messaggio governativo.

Per Brè il problema si presenta in modo diverso: in questo caso la fusione viene a risolvere non pochi inconvenienti di ordine finanziario.

- 2.3. Ma lo scopo forse più significativo della fusione è quello di ordine urbanistico. Il messaggio municipale di Lugano, a pag. 7, rileva che « in pratica, il problema fondamentale è quello di una sistemazione urbanistica generale che possa essere applicata ad un unico territorio di sufficiente ampiezza ». L'accentramento della politica di sistemazione territoriale del

comprendorio degli attuali tre Comuni da parte di una sola Autorità ha senza dubbio il pregio di permettere un intervento più coerente e razionale, tanto più che l'attuale comprendorio giurisdizionale di Lugano, assai angusto, porta ad uno spostamento degli insediamenti residenziali alla periferia, quindi in altri Comuni di minore potenzialità finanziaria, i quali perciò si trovano in gravi difficoltà per creare le infrastrutture necessarie ad un armonico sviluppo edilizio (abitazione a buon mercato, scuole ed asili, spazi verdi, ecc.). In questo senso la continuazione della procedura di fusione deve senz'altro essere auspicata: una politica urbanistica e di insediamento di pubbliche infrastrutture esige spazio e mezzi finanziari adeguati.

2.4. Sia infine citato il problema scolastico, che pure potrà trovare più adeguata soluzione. La fusione dei tre Comuni non significa un accentramento delle scuole oggi esistenti, ma un decentramento operato con criteri di coordinamento, a tutto vantaggio della sistemazione degli edifici scolastici.

3. QUESTIONI ACCESSORIE

Per quanto attiene ai punti esaminati da pag. 5 a pag. 10 del messaggio governativo, la Commissione della Legislazione, ritenuto che non presentano particolare rilievo i punti trattati sotto lettera a) — denominazione — b) — territorio — d) — sistemazione patrimoniale — e) — definizione dei rapporti patrimoniali in caso di contestazione — l) — sistemazione amministrativa — m) — sistemazione delle aziende municipalizzate e altri servizi — e n) — consorzi —, rileva quanto segue:

3.1. Conseguenze in materia giudiziaria (c)

La soluzione proposta, nel senso di conglobare nel comprendorio della Pretura di Lugano-Città tutto il territorio giurisdizionale del nuovo Comune, è la più logica. La Commissione non esclude che tale assetto possa portare a un troppo considerevole aumento di pratiche per la Pretura in questione: il problema sarà comunque da risolvere quando sarà affrontata la nuova organizzazione giudiziaria per il Distretto di Lugano, nell'ambito di quanto già esposto dalla Commissione della Legislazione nel rapporto concernente l'istituzione della Pretura di Lugano-Distretto.

3.2. Patriziati (f)

E' ovvio che una procedura di fusione tra Comuni non tocca minimamente la struttura relativa ai Patriziati che, territorialmente, fanno capo a detti Comuni. La Commissione ha perciò ritenuto del tutto pleonastico l'art. 6 del proposto decreto legislativo, che recita: « I Patriziati di Lugano, Castagnola e Brè non vengono toccati dalla procedura di fusione », e ne propone lo stralcio.

3.3. Entrata in vigore (g)

A norma dell'art. 15 della legge sulla fusione, « il Consiglio di Stato provvede affinché entro due mesi dal decreto venga convocata l'assemblea per la nomina dei poteri comunali ». Il termine qui fissato appare chiaramente una norma d'ordine: la Commissione propone perciò di aderire alla deroga suggerita dal Consiglio di Stato, al fine di far coincidere l'elezione dei nuovi organi del Comune di Lugano con le elezioni generali per il rinnovo dei poteri comunali.

3.4. Struttura iniziale del nuovo Comune di Lugano (h)

La soluzione proposta, nel senso di recepire per il nuovo Comune l'attuale Regolamento di Lugano, è la più democratica. Infatti, qualora si rivelasse

opportuno introdurre un nuovo regolamento, tutti i cittadini interessati potranno esprimersi, una volta insediati i nuovi organi comunali.

3.5. Sistemazione del personale (i)

L'art. 17 della legge prevede che « in caso di fusione di Comuni, i contratti di impiego e di lavoro sono automaticamente sciolti per la fine del terzo mese successivo al decreto », riservate le indennità per mancata conferma. La soluzione proposta per il nuovo Comune di Lugano va sicuramente al di là del disposto di cui sopra : infatti si garantisce la riassunzione di tutti gli impiegati alle attuali condizioni.

A questo proposito la Commissione ritiene di dover proporre un nuovo testo, rispetto a quello proposto dal Governo con l'art. 8 del disegno di decreto legislativo, per meglio marcare il diritto individuale di ogni impiegato allo stesso trattamento retributivo e previdenziale.

Per queste considerazioni la Commissione della Legislazione invita il Gran Consiglio ad aderire al messaggio governativo, e a votare il decreto legislativo come al progetto che segue.

Per la Commissione della Legislazione :

D. Scacchi, relatore

Ballinari — Bezzola — Cattaneo —

Ferrari, per le conclusioni — Frigerio

— Induni — Salvioni, per le conclusioni

— Sganzi — Tamburini — Tognini —

Vassalli

Disegno di

DECRETO LEGISLATIVO

concernente la fusione dei Comuni di Lugano, Castagnola e Brè
in un nuovo Comune denominato « Comune di Lugano »

(del)

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone del Ticino

visto il messaggio 12 luglio 1971 n. 1743 del Consiglio di Stato,

d e c r e t a :

Art. 1. — E' decretata la fusione dei Comuni di Lugano, Castagnola e Brè in un nuovo Comune denominato « Comune di Lugano », con sede a Lugano, con effetto a far tempo dalla costituzione del Municipio che avrà luogo con le elezioni 23 aprile 1972 per il rinnovo generale dei poteri comunali.

Art. 2. — Il nuovo Comune farà parte del Circolo di Lugano.

Art. 3. — Il nuovo Comune di Lugano subentra nei diritti e negli obblighi patrimoniali dei Comuni precedenti.

Art. 4. — Per la destinazione dei patrimoni che risultassero legati o donati per un fine specifico fanno stato le norme del CCS.

Art. 5. — La definizione dei rapporti patrimoniali in caso di contestazione verrà devoluta al Tribunale cantonale amministrativo.

Art. 6. — Il nuovo Comune verrà costituito sull'attuale struttura del Comune di Lugano.

Art. 7. — ¹ I contratti d'impiego e di lavoro sono automaticamente sciolti per il 31 luglio 1972.

² E' garantita la riassunzione di tutti i dipendenti dei tre attuali Comuni: ad ognuno saranno assicurate le attuali condizioni retributive e previdenziali.

Art. 8. — Il nuovo Comune di Lugano subentra in tutti i vincoli consortili attualmente in vigore per Lugano, Castagnola e Brè.

Art. 9. — Il Consiglio di Stato è autorizzato a prendere tutti i provvedimenti che fossero necessari per perfezionare la procedura di fusione dei Comuni di Lugano, Castagnola e Brè.

Art. 10. — Il presente decreto legislativo entra in vigore con la pubblicazione nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi.