

MESSAGGIO

del Consiglio di Stato al Gran Consiglio,
concernente la fusione dei Comuni di Lugano, Castagnola e Brè
in un solo Comune denominato Comune di Lugano

(del 12 luglio 1971)

Onorevoli signori Presidente e Consiglieri,

I. CENNO STORICO

Il problema della fusione non è nuovo per Lugano: infatti le prime interpellanze e iniziative in questa direzione risalgono al 1897, cui fecero seguito nuove azioni a partire dal 1903, promotori, a seconda delle situazioni, i Municipi, gruppi di privati cittadini e consiglieri comunali dei vari Comuni interessati. Nel 1906 il Municipio aveva presentato al Consiglio di Stato una prima istanza tendente ad ottenere l'aggregazione di determinati territori appartenenti ai Comuni di Castagnola e di Viganello. E' interessante notare che l'Assemblea comunale di Viganello, interpellata in merito, propose a sua volta una fusione integrale che, sia pure un po' confusamente, sembra fosse auspicata anche dagli abitanti di Castagnola e di Massagno. Le difficoltà d'ordine finanziario che turbavano i Comuni di Viganello, Castagnola e Massagno spingendoli verso Lugano in vista di risolvere i loro problemi indussero tuttavia il Comune di Lugano a rifiutare momentaneamente la proposta.

Nel frattempo si era venuta rafforzando la convinzione che una decisione di tale portata non potesse dipendere solo da considerazioni di carattere contingente; la soluzione del problema, coinvolgendo vastissimi interessi, meritava ed esigeva l'impegno di un esame globale e a lungo termine della situazione.

A questo scopo, dopo varie iniziative minori, una commissione appositamente costituita dal Municipio di Lugano prese contatto, verso la fine del 1918, con i vari Comuni circostanti. Questi però, pur non escludendo la possibilità di una più stretta collaborazione amministrativa, dichiaravano di non essere disposti o sufficientemente preparati ad intraprendere qualsiasi trattativa pro fusione; si può di transenna rilevare come il vero motivo di questo diniego fosse presumibilmente da mettere in relazione con il sentimento dell'autonomia comunale, riacuito a seguito degli avvenimenti bellici.

Nel 1926, per l'opposizione dell'Assemblea comunale di Castagnola, fallì un laborioso tentativo di annettere il territorio del Campo Marzio alla giurisdizione di Lugano.

Il Municipio di Castagnola costituì tuttavia una commissione speciale che, associandosi a una nuova iniziativa del Municipio di Viganello, espresse, ancora nel dicembre del 1926, il vivo desiderio di riprendere in esame l'eventualità di una fusione totale con il Comune di Lugano: questa iniziativa frui dell'appoggio del Consiglio di Stato che, per il tramite del Dipartimento dell'interno, nell'intento di giungere a una soluzione definitiva invitò a prender parte alle trattative anche i Comuni di Paradiso e di Massagno, promovendo l'allestimento di statistiche, di programmi di sviluppo e di rapporti circostanziati relativi ai singoli Comuni. Tuttavia anche l'intervento delle autorità cantonali non sortì effetto alcuno; sopraggiunte le difficoltà della seconda guerra mondiale, si perse d'un colpo il frutto dell'intenso lavoro che, sia pure con alterne vicende, si era protratto per più di dieci anni.

L'ultima iniziativa, promossa dal Municipio di Lugano, veniva respinta nel 1957 dai Comuni interessati.

Il problema della fusione è ora imperiosamente stato riproposto da Lugano, Castagnola e Brè.

II. PROCEDURA SIN QUI ATTUATA

- 1) Con risoluzioni 13 aprile 1970 del Consiglio comunale di Lugano, 8 giugno 1970 del Consiglio comunale di Castagnola e 25 maggio 1970 del legislativo di Brè, i rispettivi consessi legislativi — aderendo ad analogo invito degli esecutivi comunali — hanno aderito alla proposta di presentare al Consiglio di Stato la relativa istanza di fusione postulante la modifica della circoscrizione e del numero dei Comuni mediante la fusione fra i Comuni di Lugano, Castagnola e Brè.
- 2) Con risoluzione no. 8023 del 27 ottobre 1970 il Consiglio di Stato, preso atto delle istanze 2 luglio 1970 del Municipio di Lugano, 2 luglio 1970 del Municipio di Castagnola e 1. luglio 1970 dell'Esecutivo di Brè, « osservato che il preavviso favorevole espresso dai Consigli comunali semplifica la procedura nel senso che la soluzione prevista sembra soddisfare le esigenze politico-amministrative dei tre Comuni istanti, preso atto che dai motivi addotti unanimemente dai postulanti si evince la legittimità del voler sottoporre il postulato della fusione al giudizio consultivo delle assemblee » stabiliva la convocazione entro il 31 gennaio 1971 delle Assemblee comunali dei Comuni di Lugano, Castagnola e Brè « per pronunciarsi, in via consultiva, sull'istanza di fusione inoltrata dai rispettivi Municipi ».
- 3) La consultazione popolare, svoltasi nei giorni 11, 12 e 13 dicembre 1970, ha dato l'esito seguente :

	Elettori	Votanti	Schede non computabili		Schede computabili		Fusione Comuni	
			Bianche	Nulle			SI	NO
Lugano	11.663	3921	20	6	3895	3399	496	
Castagnola	2.388	1386	4	1	1381	1137	244	
Brè	286	220	1	1	218	182	36	
Totale	14.437	5527	25	8	5494	4718	776	

- 4) Con lettere 17 dicembre 1970, 21 dicembre 1970 e 19 gennaio 1971 i Municipi rispettivamente di Lugano, Castagnola e Brè, preso atto della chiara adesione popolare, postulavano la prosecuzione della procedura da parte del Consiglio di Stato.

III. REALIZZAZIONE DEL PROGETTO DI FUSIONE

1. *Giurisdizione generale.*

Il senso e la portata della progettata fusione sono ben lumeggiati a pag. 4 e segg. del Messaggio no. 2163 del 6 agosto 1968 del Municipio di Lugano al Consiglio comunale, in cui tra l'altro è detto che il senso del progetto va inteso « nella sua più ampia portata, poichè investe tutti i settori dell'attività pubblica comunale, arrivando addirittura alla cancellazione e ricostituzione di tre enti autonomi in un unico nuovo, la cui concretezza e identità di aspetti richiederà un certo numero di anni e una non indifferente applicazione.

La vita economica della zona di Lugano, nella sua evoluzione reale, ha già praticamente fatto scomparire i confini giurisdizionali di diversi Comuni, facendone un solo centro, ove, sia per una consapevolezza sorta dal vivere quotidiano, sia per l'interdipendenza economica dei singoli sia per la quasi

automatica distribuzione settoriale del territorio anche la popolazione sta perdendo quello stretto spirito di campanile, sostituito da uno regionale. Contribuisce, non quale ultimo fattore, a questa mentalità l'intenso movimento migratorio di Luganesi che vanno ad abitare in Comuni limitrofi, di cittadini degli altri Comuni che trovano sede di lavoro a Lugano e anche l'arrivo di numerosi Confederati.

A questa pronunciata assimilazione fa però contrappeso una netta e precisa separazione nel campo politico-amministrativo, ove, nell'ordinamento attuale, il frazionamento delle idee e delle soluzioni è inevitabile. Su determinati argomenti, quando i limiti del problema da realizzare sono ben definiti e la partecipazione all'opera è d'interesse e anche di obbligo generale, si è potuto e si può trovare la via d'uscita del consorzio. Si tratta però sempre di soluzioni larvate da parziali compromessi e con gravi lacune in ciò che concerne la razionalizzazione dell'apparato direttivo: non sono solamente organizzazioni decentralizzate e semi-appartate, quindi incapaci di avere una necessaria visione del complesso delle pubbliche esigenze, ma in effetti il risultato è una vera e propria sottrazione di buona parte del potere deliberativo degli organi comunali competenti, con conseguenti gravi lesioni della piena autonomia comunale.

Quando poi i problemi non sono di natura prettamente tecnica, e quindi la loro soluzione non può scaturire da indiscutibili formule matematiche, quali le sistemazioni urbanistiche, i problemi scolastici, l'incremento delle attività economiche preminenti, occorre, per raggiungere soluzioni soddisfacenti, il libero colloquio in seno al medesimo nucleo di interessi, avendo dinnanzi a sé un territorio unico, una medesima popolazione, la sufficiente forza finanziaria e anche un organo direttivo compatto: mancando questi elementi fondamentali è assai facile che si giunga a singole soluzioni, compromesse per se stesse dalla ridotta capacità economica che le sostiene e, quando anche confacenti al loro ambiente particolare, sovente in dissonanza con quelle delle rimanenti zone confinanti. E poichè tutte queste zone vivono strettamente connesse, è inevitabile che il risultato complessivo si rilevi, se non proprio negativo, almeno di molto inferiore a quello che un comune impegno delle forze avrebbe prodotto.

Si giunge anche al punto ove una sistemazione infrastrutturale assume una tale ampiezza da poter essere risolta — e solo in parte — dai centri maggiori, oppure da costringere i Comuni interessati a continui tentativi di dilazioni, a tutto scapito della vita cittadina ».

2. *Considerazioni economiche.*

Come si rileva dal sopra citato messaggio municipale, lo studio per la fusione dei tre Comuni ha comportato anche un esame della loro situazione economica, sia per ciò che attiene alla gestione ordinaria, sia in relazione, alle rispettive posizioni patrimoniali e ai previsti nuovi investimenti straordinari con effetto sulla consistenza del debito pubblico comunale.

Questi confronti non sono stati dettati dalla necessità di azioni di risanamento previste dalla legge sulle fusioni, dato che le rispettive finanze comunali ben reggono gli oneri ai quali sono chiamate a far fronte, ma sono state volute da un lato per prevenire, qualora ve ne fosse stato motivo, eventuali improvvisi squilibri di gestione e dall'altro per completare e coordinare entro linee generali i piani d'investimento a carico della parte straordinaria comunale.

I confronti vertono quasi esclusivamente sui Comuni di Lugano e Castagnola poichè nei rapporti assoluti le cifre di Brè non influenzano in misura sufficiente i risultati complessivi.

A questo riguardo va osservato tuttavia che la situazione del Comune di Brè, per ciò che riguarda la sua attuale posizione finanziaria, può essere valutata positivamente.

Per quanto riguarda il *territorio* e la *popolazione*, abbiamo :

<i>Comune</i>	<i>area (ha)</i>	<i>popolazione</i>
Lugano	346	22.280 *)
Castagnola	397	4.430
Brè	410	410
Nuova Lugano	1.153	27.121

*) I dati si riferiscono al censimento 1970.

Risulta un notevolissimo aumento della superficie compresa nei nuovi confini giurisdizionali, il che porta la densità della popolazione dall'indice di 6.439 abitanti per Km² dell'attuale Lugano ad un indice di 2.352 abitanti per km² della nuova Lugano. Va tuttavia ritenuto che, pur avendo a disposizione una maggior superficie sfruttabile non indifferente, buona parte delle aree acquisite è costituita da zona boschiva.

In punto al debito pubblico attuale non esiste un metro teorico assoluto per determinare sino a che punto l'impegno pubblico debba gravare sul contribuente: si possono tuttavia trarre alcuni giudizi dall'esame dei dati che seguono.

Riguardo al debito pubblico (di entità trascurabile per Brè) abbiamo :

Lugano	Fr. 41.383.000,— *)
Castagnola	Fr. 14.036.000,—

che riportato per testa d'abitante porta a :

Lugano	Fr. 1.857,—
Castagnola	Fr. 3.168.—

*) Il debito pubblico esposto è quello relativo al 1970 calcolato al netto, dopo deduzione della sostanza finanziaria, delle riserve e dell'avanzo d'esercizio dal passivo totale (in altri termini il debito lordo depurato dalla sostanza finanziaria).

Il provento fiscale non pone particolari problemi.

<i>Comune</i>	<i>gettito imposta cantonale</i>	<i>gettito pro capite</i>
Lugano	23.000.000,— *)	1025,—
Castagnola	3.100.000,—	715,—
Brè	125.000,—	295,—
Nuova Lugano	26.225.000,—	965,—

*) Per Castagnola è stato possibile accertare il gettito d'imposta cantonale 1968 (applicata ai fini dell'esercizio comunale 1969) sulla base di dati quasi completi. Per Lugano e Brè si è dovuto procedere a valutazioni.

Il gettito per abitante è stato calcolato sulla base della popolazione al 31 dicembre 1968 risultante dall'indagine dell'Ufficio cantonale di statistica: Lugano 22.428, Castagnola 4.335, Brè 424.

Grazie alla particolarissima composizione del gettito di Lugano, derivante

dalla sempre più forte concentrazione di solidi elementi contributivi, pur subendo una certa riduzione, l'indice risultante si mantiene ad un livello di tutto riguardo.

Sempre in relazione al gettito fiscale è indicativo anche l'esame della proporzione esistente tra la spesa ordinaria di ogni Comune e il gettito d'imposta comunale.

Si nota :

	<i>Spesa ordinaria</i>	<i>Gettito comunale</i>	<i>% copertura fiscale 1970</i>
Lugano	37.221.000,— *)	24.392.000,—	65,5 %
Castagnola	6.054.000,—	3.600.000,—	59,4 %
Brè	190.000,—	120.000,—	63,2 %

*) Le cifre sono state accertate mediante una larga valutazione del provente fiscale comunale.

Il livello relativamente basso del moltiplicatore e il gettito pro capite elevato assicurano per Lugano e Castagnola ancora un margine notevole di movimento nel settore del finanziamento fiscale sull'esercizio ordinario.

Per i dati concernenti la composizione del bilancio patrimoniale dei Comuni interessati nella sua distribuzione in sostanza patrimoniale realizzabile, sostanza amministrativa e spese da ammortizzare vien fatto esplicito riferimento alle considerazioni espresse nel messaggio municipale No. 2163 del 6 agosto 1968 del Municipio di Lugano al Consiglio comunale, a pag. 12 e 13.

Per altri apprezzamenti di natura economica (gestione ordinaria, indebitamento pubblico futuro, investimenti lordi e fabbisogno in liquidità) si rimanda al sopra citato messaggio, da pag. 13 a pag. 16.

3. *Modalità e tempi di realizzazione.*

a) *Denominazione*

Con la fusione dei tre Comuni di Lugano, Castagnola e Brè si crea un ente denominato Comune di Lugano.

Di conseguenza il Circolo di Pregassona viene ridotto a seguito del passaggio di Castagnola e Brè nel Circolo di Lugano.

b) *Territorio*

I tre territori precedenti vengono ad essere compresi nell'unica giurisdizione del Comune di Lugano.

c) *Conseguenze in materia giudiziaria*

Pretura e Giudicatura di pace :

La modifica dei confini ha conseguenze anche in materia giudiziaria :

— attualmente Castagnola e Brè rientrano sotto la giurisdizione della Pretura di Lugano-Ceresio; per quel che concerne la Giudicatura di pace è competente quella del Circolo di Pregassona

— a far tempo dalla costituzione del Municipio che avrà luogo con le elezioni 23 aprile 1972 per il rinnovo generale dei poteri comunali, i procedimenti di competenza del Giudice di pace di Pregassona e del Pretore di Lugano-Ceresio, per quel che concerne i Comuni di Brè e di Castagnola, dovrebbero quindi cadere nella competenza del Giudice di pace di Lugano, rispettivamente del Pretore di Lugano-Città.

Sarebbe tuttavia contrario ai principi del diritto processuale modificare la competenza per le cause pendenti: infatti è una norma comune del diritto giudiziario che, per quanto possibile, il Giudice che ha iniziato il trattamento di una causa resti competente sino alla emanazione della sentenza di merito. E' chiaro che sarebbe controproducente sostituire un Giudice, il quale già conosce la causa, con uno che non la conosce ancora. E' necessario quindi prevedere delle disposizioni di natura transitoria in virtù delle quali il Giudice avanti il quale è stata portata una causa prima della fusione resti competente anche dopo tale evento.

Viene dunque a modificarsi la competenza del Giudice di pace e del Pretore. Questo Consiglio non ritiene che una simile modificazione possa avere dei riflessi di ordine costituzionale. Sino al rinnovo dei Giudici di pace (1973) e dei Pretori (1974) le persone che facevano capo al Giudice di pace di Pregassona rispettivamente al Pretore di Lugano-Ceresio saranno giudicate dai due magistrati di Lugano-Città, cioè da due giudici che essi non hanno eletto. Ciò potrebbe apparire in contrasto con l'art. 45 CC, secondo il quale tutti i magistrati giudicanti sono nominati dagli elettori del rispettivo circondario. Ma il disposto esprime un principio che in questo caso non subisce lesione, in quanto il magistrato in questione è stato eletto dal popolo, anzi da una larga maggioranza degli aventi diritto della giurisdizione e non può essere addotto in materia di diritto transitorio che è materia speciale e per di più di applicazione limitata nel tempo. Prevedere che sino al rinnovo dei poteri giudiziari la competenza non cambi, costituirebbe una complicazione e una fonte di errori e di disorientamento per chi deve introdurre una causa tra la data di costituzione del nuovo Municipio e la data del rinnovo delle rispettive autorità giudiziarie (Pretori e Giudici di pace).

Per questo motivo si ritiene che costituirebbe un formalismo eccessivo il voler dare la precedenza ad un ossequio alla lettera del disposto costituzionale citato.

Per quanto riguarda una migliore ripartizione delle cause avanti le Preture del Distretto di Lugano, questo Consiglio osserva che il problema è già all'esame del Dipartimento di giustizia: si prescinde pertanto dall'operare in questa sede modifiche alle varie giurisdizioni.

Assise correzionali

Si impone l'adozione di una norma che abbia a stabilire che la giurisdizione della Corte delle Assise Correzionali di Lugano-Città viene estesa al territorio degli attuali Comuni di Castagnola e Brè per gli atti d'accusa emessi dopo la costituzione del Municipio del nuovo Comune di Lugano. E' inoltre opportuno stabilire che gli assessori giurati attualmente in carica restano in funzione per le rispettive giurisdizioni fino al termine del periodo di nomina in corso.

d) *Sistemazione patrimoniale.*

La fusione comporta la confusione degli attivi e passivi, delle rendite patrimoniali e degli impegni. Il nuovo Comune di Lugano subentra nei diritti e negli obblighi dei Comuni precedenti (art. 11 cpv. 1 della legge 6 marzo 1945 sulla fusione, separazione e consorzio di Comuni — legge sulla fusione —). Per la destinazione dei patrimoni che risultassero legati o donati per un fine specifico fanno stato le norme del Codice civile svizzero (art. 11 cpv. 2 legge sulla fusione).

e) *Definizione dei rapporti patrimoniali in caso di contestazione.*

A' sensi dell'art. 14 della legge sulla fusione, la definizione dei rapporti patrimoniali, nella denegata ipotesi in cui dovessero sorgere contestazioni

inter partes, verrebbe devoluta al Tribunale cantonale amministrativo : varrebbe in tal caso la procedura prevista per le azioni dirette davanti al Tribunale cantonale amministrativo.

f) *Patriziati.*

I tre Patriziati attuali rimangono nella loro identica forma e non vengono toccati dalla procedura di fusione.

g) *Entrata in vigore.*

L'entrata in funzione del nuovo Comune di Lugano, allo scopo di evitare due consultazioni popolari a brevissima scadenza l'una dall'altra, viene fissata in concomitanza con le elezioni generali per il rinnovo dei poteri comunali del prossimo 23 aprile 1972 (e più precisamente con la costituzione del Municipio) e ciò in deroga all'art. 15 della legge sulla fusione.

h) *Struttura iniziale del nuovo Comune di Lugano.*

Quale base fondamentale per il nuovo ente comunali viene considerata l'attuale struttura del Comune di Lugano imperniata sui disposti del Regolamento comunale con le norme relative che regolano la composizione dei suoi organi. Su questa struttura verrà impostata la nomina del nuovo Consiglio comunale e del Municipio.

i) *Sistemazione del personale.*

In punto ai rapporti d'impiego, a' sensi dell'art. 17 della legge sulla fusione, i contratti d'impiego e di lavoro sono automaticamente sciolti per la fine del terzo mese successivo al decreto. In casu resta determinante il Regolamento organico per i dipendenti di Lugano.

E' garantita la riassunzione di tutti i dipendenti dei tre attuali Comuni, nel rispetto delle condizioni retributive attualmente in vigore.

La situazione del personale è la seguente :

<i>Comune</i>	<i>Personale in pianta stabile</i>	<i>Straordinari</i>
Lugano	766	290
Castagnola	54	32
Brè	1	3

Mentre per il Comune di Brè non si presentano difficoltà particolari (si tratta di un segretario in pianta stabile e di tre ausiliari a tempo ridotto), la distribuzione dei quadri di Castagnola è più laboriosa.

In linea di massima è stata allestita a cura dei Comuni interessati una ripartizione dei singoli nominativi.

Degli 86 dipendenti di Castagnola, in pratica 30 trovano assorbimento diretto nei diversi quadri dell'Ufficio tecnico, quali mano d'opera per la squadra comunale, la nettezza urbana e la manutenzione degli stabili e dei giardini, 25 continuano la loro funzione di maestri presso le Case dei bambini e le Scuole comunali, mentre i rimanenti 31 per la maggior parte saranno inseriti negli uffici di Lugano, con mansioni corrispondenti a quelle da loro sin qui svolte; ad una frazione di alcune unità verrà attribuito il compito di condurre gli uffici che rimarranno con la loro sede a Castagnola.

Va tenuto inoltre presente che durante il periodo di trapasso alcuni di questi funzionari dovranno svolgere mansioni unicamente concernenti le operazioni di adattamento. Ritenendo valido il Regolamento organico di Lugano, si rendono pure necessarie alcune modifiche, in particolare nella classifica delle funzioni e nella scala degli stipendi.

Per quanto riguarda la Cassa Pensioni, i dipendenti di Castagnola sono

coperti da un contratto assicurativo con una ditta privata. Data la necessità di uniformare il trattamento del personale, tutte le nuove assunzioni vengono sottoposte alle condizioni della Cassa Pensioni di Lugano. Per i dipendenti di Castagnola attualmente inclusi nella polizza collettiva verranno esaminate le diverse possibilità che si offrono, fermo restando che le prestazioni sin qui avute saranno garantite entro i limiti di costo che appaiono più vantaggiosi.

1) *Sistemazione amministrativa.*

In linea di massima, a fusione avvenuta si potrà avere una struttura amministrativa di questo genere :

- il Consiglio comunale e il Municipio avranno la loro sede nell'attuale Palazzo municipale di Lugano e saranno regolati dalle disposizioni oggi vigenti per la città;
- la Segreteria verrà centralizzata a Lugano con i relativi servizi di Stato civile, Controllo abitanti, Tutoria, Contenzioso e Cancelleria: per quel che riguarda i matrimoni, verrà studiata una formula che permetta la loro celebrazione nelle tre attuali sedi comunali. Presso la sede di Castagnola verrà organizzato un servizio parziale per l'accoglimento di tutte le pratiche, il disbrigo immediato ove fosse possibile e il collegamento con la sede centrale per le rimanenti. Gli schedari, unici, saranno tenuti presso la sede di Lugano. Pure il servizio di archivio viene ad essere unificato. Per il Comune di Brè sarà opportuno mantenere uno sportello costante, servito da un dipendente con una certa esperienza generale per il disbrigo delle pratiche immediate e per un sufficiente servizio d'informazione: a differenza di Castagnola, per Brè l'intero movimento dovrebbe confluire immediatamente su Lugano, senza alcuna decentralizzazione;
- l'Agenzia comunale AVS e il Servizio del Capo sezione militare verranno concentrati a Lugano, con possibilità di sportello a Castagnola e Brè;
- l'Ufficio tecnico comunale verrà unificato immediatamente: ciò avverrà automaticamente per i reparti Parco e Giardini, squadra comunale, manutenzione e nettezza urbana, che saranno assorbiti in blocco dall'attuale organizzazione di Lugano con una semplice modifica per l'adattamento dei turni e delle zone; per il primo settore — servizi tecnici e amministrativi — il settore amministrativo potrà essere assorbito direttamente, mentre il settore tecnico costituirà inizialmente una nuova sezione dell'Ufficio tecnico di Lugano;
- nel settore « Igiene » rimarranno tre cimiteri separati, sottoposti ad un regolamento uniforme e alla medesima gerarchia: nel servizio per la raccolta dei rifiuti, l'attuale servizio di Lugano provvederà all'estensione delle sue prestazioni sull'intero territorio compresa la parte di Brè attualmente non servita, mentre nei confronti del Consorzio per la distruzione dei rifiuti, i tre Comuni si fonderanno ovviamente in un unico ente;
- nel settore dell'Istruzione verrà stabilita un'unica direzione delle scuole comunali, prevedendo per Castagnola unitamente a Brè una condirezione; per la distribuzione degli allievi varranno i criteri oggi esistenti nella separazione per quartieri in seno alla Città; nei confronti dei consorzi scolastici d'avviamento professionale e commerciale, i tre Comuni si fonderanno in un unico ente; l'organizzazione delle colonie comunali estenderà le sue prestazioni a tutta la popolazione del nuovo Comune. In relazione ai programmi per l'edilizia scolastica già esistenti e in fase di attuazione per Lugano e Castagnola, verranno studiate in

dettaglio determinate modifiche, atte a permettere una distribuzione più razionale della popolazione scolastica sull'intero nuovo territorio. Gli agglomerati attuali saranno dotati di servizi tali da permettere una più razionale distribuzione. In modo speciale l'adeguamento dei piani attuali interesserà la zona del Cassarate, in rapporto al progetto delle scuole di Via Lambertenghi e alle previsioni indicate dal Comune di Castagnola, tenendo presenti le aree edificabili che la Città possiede ora in quel comprensorio;

- nel settore dell'Assistenza, l'Istituto comunale d'assistenza con la Casa Primavera parificheranno per trattamento tutti i cittadini della nuova Lugano, mentre l'ufficio d'assistenza pur essendo concentrato nella sede attuale di Lugano, fruirà di servizio di sportello e liquidazione diretta anche a Castagnola;
- l'organizzazione di Polizia verrà centralizzata a Lugano per tutti i servizi amministrativi: per Castagnola funzionerà un servizio per la liquidazione immediata di pratiche (multe, patenti, ecc.) e per l'inoltro e il ritiro diretto di pratiche generali di polizia;
- per il servizio Pompieri si avrà l'unione dei tre Comuni quale ente unico nei rapporti convenzionali attuali, mentre per la protezione civile pure in ente unico si presenteranno Lugano e Castagnola con l'aggiunta di Brè, ora non compreso nell'organizzazione;
- tutto il ramo Finanze, contabilità, contribuzioni, esazione, amministrazione stabili, cassa, verrà centralizzato immediatamente a Lugano, con il mantenimento di un servizio di cassa a Brè e Castagnola: si procederà progressivamente, con il rispetto delle scadenze contrattuali, alla unificazione di tutti i rapporti amministrativi con l'esterno, ad esempio rapporti di credito bancario, consolidamento e unificazione di debiti, contratti assicurativi.

m) *Sistemazione delle aziende municipalizzate e altri servizi.*

- Per la distribuzione dell'acqua potabile, l'Azienda Acquedotto di Lugano si trova di fronte al problema dell'attuale convenzione esistente tra Castagnola e Viganello, stipulata nel 1962, nella quale si stabilisce una comproprietà tra i due Comuni sull'impianto di prelievo dell'acqua del lago nella misura di 3/5 e 2/5 rispettivamente, con una partecipazione alle spese di esercizio nella misura del 50 % e un diritto ad un determinato quantitativo d'acqua.
Per un'effettiva razionalizzazione di questo servizio, l'Azienda Acquedotto di Lugano subentra a quella di Castagnola nella convenzione esistente, prospettando quindi il riscatto totale che, pur garantendo a Viganello il mantenimento delle condizioni d'erogazione odierne, permetta all'Azienda una maggiore elasticità per i futuri sviluppi.
La situazione di Brè viene ad essere automaticamente risolta, poichè tale Comune è già ora in buona parte servito dal Comune di Castagnola. E' prevista tuttavia una radicale trasformazione del sistema di distribuzione.
- L'organizzazione concernente l'erogazione di energia elettrica e di gas non subisce modifiche sostanziali, poichè tali servizi sono già ora svolti dalle rispettive aziende della Città di Lugano.
- Il Macello comunale non modifica la sua struttura continuando come ora a servire le zone interessate dalla fusione: le disposizioni circa la rispezione delle carni, obbligatoria, vengono estese all'intero nuovo territorio.
- Per l'Azienda del Traffico non muta l'organizzazione attuale per ciò che concerne le linee esistenti: occorre per contro regolare il contratto

vigente tra il Comune di Castagnola e una ditta privata ora incaricata, con scadenza al 31.12.1971 per il collegamento Castagnola-Ruvigliana. Considerati i costi di esercizio di questa linea, di oltre Fr. 70.000,— annui, verrà esaminata la possibilità di un'assunzione immediata dello stesso tratto da parte dell'Azienda di Lugano.

- L'Ospedale Civico rimane nella sua attuale organizzazione, estendendo i benefici a tutta la popolazione della nuova Lugano.
- Per la Cassa Malati il problema è più complesso: mentre da un lato Lugano ha una Cassa malati comunale, gli altri due Comuni sono membri della Cassa Intercomunale. Dal punto di vista legale sono possibili tre soluzioni:
 1. Cedere la Cassa Malati di Lugano alla Intercomunale;
 2. Assumere gli assicurati di Castagnola e Brè nella Cassa Malati di Lugano, sciogliendo il loro rapporto con il Cantone, garantiti i diritti acquisiti dei singoli assicurati;
 3. Mantenere provvisoriamente la situazione attuale, con parte della popolazione soggetta ad una Cassa comunale e parte alla Intercomunale.

n) *Consorti.*

Il nuovo ente subentra in tutti i vincoli consortili attualmente in vigore per Lugano, Castagnola e Brè.

IV. IN DIRITTO

Il problema della fusione e della separazione dei Comuni non è stato posto nè oggi nè ieri, ma può essere a ragione considerato vecchio quanto il Comune, perchè insito nella struttura medesima del Comune ticinese.

Il principio della fusione e della separazione, già consegnato nella abrogata legge organica comunale nel 1854, venne codificato nella legge in punto alla formazione dei nuovi Comuni del 4 luglio 1906, poi modificata venti anni dopo e infine sostituita dalla vigente legge sulla fusione, separazione e consorzio del 6 marzo 1945.

Orbene, se negli anni che hanno preceduto la promulgazione della legge del 1906 in punto alla formazione dei nuovi Comuni, si era manifestato in modo preminente il fenomeno della separazione e della costituzione, per decreto legislativo, di nuovi Comuni (1852: Gerra Verzasca per separazione da Brione Verzasca; 1853: Ghirone da Aquila; 1853: Campello da Calpiogna; 1858: Linescio da Cevio; 1864: Rasa da Palagnedra; 1878: Cimadera da Sonvico; 1882: Gresso da Vergeletto; 1891: Muralto da Orselina), nello spazio del mezzo secolo seguente l'istituto della fusione, malgrado il riconosciuto bisogno, incontrava tuttavia un campo di applicazione sterile e, se si prescinde da qualche caso isolato, la legge a ciò relativa rimaneva praticamente inoperante. Infatti per motivi vari molti Comuni, benchè espressamente sollecitati dallo Stato e da gruppi di cittadini, hanno sempre resistito all'idea di affrontare o, comunque, di esaminare la convenienza di una fusione con uno o più Comuni limitrofi.

Con l'evolversi dei tempi, il problema della fusione ha tuttavia acquistato carattere di necessità e di urgenza presso molti Comuni dove l'esiguità degli elementi costitutivi, la povertà dell'economia generale, la deficienza dei servizi pubblici essenziali, la elevatezza dei tributi comunali hanno costituito o costituiscono altrettanti coefficienti volti a favorire lo spopolamento e la decadenza sempre più marcata della vita comunale.

In un altro ordine di idee, i sempre maggiori oneri imposti al Comune (oneri che domandano per il loro adempimento avvedutezza ed energia) le maggiori competenze attribuite alle amministrazioni comunali a dipendenza delle

sempre crescenti funzioni, tempo addietro lasciate all'iniziativa privata e ora divenute prerogative dello Stato, hanno incamminato i Comuni meno preparati e meno abbienti verso più marcate difficoltà talvolta per difetto di uomini capaci di affrontare e dominare i problemi, tal'altra per carenza di mezzi validi a fronteggiare gli oneri imposti.

Di conseguenza, con procedure di fusione si cercava di porre rimedio ad un disagio intollerabile. In quest'ordine di idee si pone infatti la più parte delle fusioni che sono state realizzate a far tempo dal 1820 (1820: Castione con Arbedo = Arbedo-Castione; 1836: Buttino con Ghirone, frazione di Aquila = Comune di Ghirone; 1865: Prato con Sornico = Prato-Sornico; 1867: Giubiasco con Valmorbida in piano = Giubiasco; 1904: Pambio con Noranco = Pambio-Noranco; 1907: Bellinzona con Carasso, Daro e Ravecchia = Bellinzona; 1925: Biogno scompare fondendosi con Bioggio e con Breganzona; 1927: Torre con Grumo = Torre; 1928: Locarno con Solduno = Locarno; 1929: Casenzano con Vairano = San Nazzaro; 1956: Colla, Insone, Signòra, Scareglia e Piandera = Valcolla).

Come ben si può rilevare, per nessuno dei tre Comuni che qui ci occupano possono valere le considerazioni sopra esposte.

A fugare i dubbi che fossero eventualmente per porsi in punto alla liceità di un'unione tra Comuni in grado di vivere autonomamente, rileviamo che il legislatore ha previsto all'art. 9 cpv. 2 lit. b) e c) della legge sulla fusione la possibilità di permettere la costituzione di centri, nel Cantone, attraverso l'assorbimento da parte del nucleo cittadino dei Comuni periferici, qualora il centro cittadino si trovasse in condizioni di asfissia per mancanza di territorio e per l'impossibilità, data la ristrettezza dello stesso, di sistemare convenientemente i propri servizi pubblici.

Nel rapporto 4 settembre 1944 della Commissione speciale del Gran Consiglio per l'esame del messaggio del Consiglio di Stato accompagnante il progetto di legge sulla fusione (cfr. Raccolta dei verbali del Gran Consiglio, Sessione autunnale, pag. 417) è detto testualmente a questo proposito:

« Numerosi sono i casi in cui i Comuni cittadini hanno dovuto ricorrere talora alle espropriazioni forzate, per poter collocare fuori mura taluni loro servizi: alludiamo in modo particolare ai cimiteri, ai depositi delle aziende municipali, ecc. Numerosi sono i casi in cui la fusione di diversi Comuni, specie di natura cittadina, potrebbe essere considerata matura, se non intervenissero elementi di specie diversa (quasi tutti però di carattere economico e pratico) a rendere apparentemente impossibile la soluzione che il ragionamento detterebbe come opportuna ».

In diritto nulla osta pertanto alla fusione di Lugano, Castagnola e Brè.

Occorre inoltre rilevare che dagli atti trasmessi si constata che il Comune di Lugano si propone di continuare la sua politica di estensione incorporando ulteriori Comuni vicini.

Da un profilo generale si osserva che il problema della fusione di Comuni si pone in modo realistico su piano cantonale: questo Consiglio, maturata una più attiva presa di coscienza, intende operare con energia in questa direzione.

Di conseguenza questo Consiglio auspica l'accettazione dell'annesso disegno di decreto legislativo.

Vogliate gradire, onorevoli signori Presidente e Consiglieri, l'espressione del nostro migliore ossequio.

Per il Consiglio di Stato,

Il Presidente :
A. Lepori

p. o. Il Cancelliere :
A. Crivelli

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. — I Patriziati di Lugano, Castagnola e Brè non vengono toccati dalla procedura di fusione.

Art. 7. — Il nuovo Comune verrà costituito sull'attuale struttura del Comune di Lugano.

Art. 8. — 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 nel rispetto delle condizioni retributive ora vigenti.

Art. 9. — Il nuovo Comune di Lugano subentra in tutti i vincoli consortili attualmente in vigore per Lugano, Castagnola e Brè.

Art. 10. — 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. 11. — Il presente decreto legislativo entra in vigore con la pubblicazione nel Bollettino ufficiale delle legge e degli atti esecutivi.

LEGGE

che introduce disposizioni transitorie della Legge organica giudiziaria civile e penale del 24 novembre 1910 a seguito della 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' adottato un nuovo articolo 5 delle disposizioni transitorie e finali della legge organica giudiziaria, civile e penale del 24 novembre 1910 del seguente tenore :

Art. 5.

¹ La giurisdizione della Pretura di Lugano-Città e della Giudicatura di pace del Circolo di Lugano viene estesa al territorio degli attuali Comuni di Castagnola e Brè con effetto a far tempo dalla costituzione del Municipio del nuovo Comune di Lugano.

² I procedimenti pendenti presso il Pretore di Lugano-Ceresio e presso la Giudicatura di Pace del Circolo di Pregassona al momento della costituzione del Municipio, in virtù della competenza territoriale derivante dalle attuali giurisdizioni dei Comuni di Castagnola e Brè, saranno istruiti e decisi dal Giudice presso il quale sono stati iniziati.

Art. 2. — E' adottato un nuovo art. 6 delle disposizioni transitorie e finali della legge organica giudiziaria civile e penale del 24 novembre 1910 del seguente tenore :

Art. 6.

¹ La giurisdizione della Corte delle Assise correzionali di Lugano-Città viene estesa al territorio degli attuali Comuni di Castagnola e Brè per gli atti di accusa emessi dopo la costituzione del Municipio del nuovo Comune di Lugano.

² Fino al termine del periodo di nomina in corso, gli assessori giurati attualmente in carica restano in funzione per le rispettive giurisdizioni.

Art. 3. — Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente legge entra in vigore con la pubblicazione nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi.

