

RAPPORTO DELLA COMMISSIONE SPECIALE DEL CONSIGLIO COMUNALE PER L'ESAME DEL MMN. 5842 CONCERNENTE:

- . la politica della Città di Lugano a riguardo delle fusioni;
 - . la prima proposta di aggregazione: Gandria
-

Lugano, 15 novembre 2001

Al On.do
Consiglio comunale
6900 Lugano

Onorevole Signor Presidente,
Onorevoli Signore e Signori Consiglieri,

la vostra Commissione ha approfondito l'esame del MMN 5842 passando in rassegna i singoli capitoli e le relative problematiche.

1. Il risveglio dello spirito di aggregazione

Il messaggio municipale affronta, nel capitolo introduttivo, il risveglio dello spirito di aggregazione nel Ticino e nel Luganese e l'esame delle circostanze che lo hanno favorito.

Il termine risveglio sottolinea il ritorno ciclico dell'attenzione, dopo periodi di assopimento, sulla necessità di aggregare più comuni per creare, anche a livello politico e giurisdizionale, realtà amministrative più rispondenti alle esigenze di un buon governo del territorio.

In effetti, il territorio è un'entità dinamica e complessa, in continua evoluzione. Si trasforma per l'azione combinata di diversi fattori, interni ed esterni, voluti e subiti, prevedibili e imprevedibili: un processo di adattamento, in ogni caso, incontrovertibile.

La consapevolezza generalizzata che qualcosa d'importante è cambiato e che, di conseguenza, bisogna tenerne conto a tutti i livelli avviene però spesso a posteriori. Il risveglio dell'attenzione va dunque letto come un indicatore positivo dell'inizio di una presa di coscienza sempre più diffusa.

Tra i primi a rendersi conto della stretta relazione tra dimensione e funzionalità amministrativa di un territorio fu il Franscini che, riferendosi alla realtà degli inizi dell'800, ammoniva: " 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". E, proprio a proposito di alcuni comuni del Luganese, aggiungeva " E pure egli è principalmente in quelle contrade che, per bontà delle comunicazioni per tutto l'anno, vi sarebbero meno inconvenienti **nell'aggregamento di più terre in un solo Comune.** Il Governo Ticinese, che del 1812 lasciò andare a vuoto ripetute istanze per la riunione in un Comun solo de' quattro piccoli Comuni di

Pambio, Calprino (oggi Paradiso), Pazzallo e Noranco, poco dopo il 1820 acconsentì che da *Barbengo* si smembrasse *Carabbietta* e la *Grancia* da Carabbia, ad accrescere sempre più il novero de' Comuni men che mediocri." 1)

Esplicita nel Frascini la preoccupazione di adattare le istituzioni territoriali ai compiti e alle funzioni dell'ente pubblico. Richiamo che, come sappiamo, cadrà per molto tempo nel vuoto. Così, sin dagli inizi di un Ticino autonomo e sovrano, assistiamo alla contrapposizione tra, da una parte, la dinamicità 'naturale' del territorio, in perenne ristrutturazione sotto la spinta dei mutamenti sociali ed economici locali e internazionali, e dall'altra, la staticità conservatrice della sua gestione politica. Il risultato sarà uno scollamento con un solco che si amplificherà fino a diventare, oggi, estremamente problematico.

Sotto questa prospettiva la storia del Ticino dei primi due secoli evidenzia bene la progressiva divaricazione tra una realtà territoriale che si organizza in forme molto diverse e l'organizzazione comunale, statica, che sembra non tenerne conto.

Fino al 1870, anche se il territorio presenta un trama molto frammentata in tanti piccoli comuni come denuncia il Frascini già nel 1824, la popolazione vive pur sempre in comunità rurali autonome. I contatti con l'esterno sono ridotti all'essenziale (fiere e mercati) o provocati da gravi necessità (emigrazioni). Entro i confini del Comune si svolge quindi il vivere quotidiano. Di conseguenza, il senso di appartenenza ad un microterritorio funzionale ai bisogni individuali e della collettività è forte.

Significativo per questo periodo il fatto che solo il 10% della popolazione vive nelle città. Queste registrano, nel 1808, Lugano 3334 ab., Bellinzona 1260 ab., Locarno 1167; nel 1832, Biasca ha 1912 ab. e Chiasso non è ancora un centro.

Successivamente però, a partire dal 1882, il territorio del Ticino subisce una trasformazione significativa con l'arrivo della ferrovia. Si forma un asse nord-sud che si modernizza e una periferia che invece resta rurale. I mutamenti sono testimoniati da un evidente spostamento della popolazione verso l'asse ferroviario: nel 1910, Lugano passa a 14 988 ab., Bellinzona a 10 406 ab., Locarno a 5486 ab., Biasca a 3299 ab. e Chiasso balza a 6249 ab.

Dal 1910 al 1960, il territorio cantonale si ristruttura nuovamente: si sviluppano i poli (futuri agglomerati). Se prendiamo i dati della popolazione il fenomeno della polarizzazione è evidente: nel 1950, Lugano conta 21 448 ab., Bellinzona 12 060 ab., Locarno 7767 ab., Chiasso 6237 ab., Biasca scende a 2882 ab.. Le relazioni diventano più ricche e articolate: gli abitanti per soddisfare le loro esigenze devono uscire dai confini del comune, così come i problemi superano le giurisdizioni comunali. Si sviluppa così, progressivamente, il senso di appartenenza ad una realtà territoriale più ampia e con esso la sensazione che le decisioni importanti per la propria esistenza (lavoro, formazione, mobilità,...) riguardano sempre meno una ristretta realtà, se non per casi particolari o contingenti.

Non è dunque un caso che, in questo periodo, si produce un primo importante risveglio dello spirito di aggregazione, prende infatti avvio il progetto di fusione di Lugano con alcuni comuni della sua periferia. Esso, come rileva il messaggio, si concretizza, anche per la strategia adottata, solo parzialmente negli anni '70 con le fusioni di Castagnola, Brè e Aldesago con Lugano.

1) Stefano Frascini, *La Svizzera Italiana*, a cura di Piero Chiara, BSI, Lugano, 1971, pagg.353-355

Il boom economico accelera poi il processo di agglomerazione ; negli anni '90 ca. l'80% della popolazione vive ormai negli agglomerati.

Agglomerato	Popolazione 1970	Popolazione 1980	Popolazione 1990
Bellinzona	30 388	34 904	40 767
Locarno	37 030	40 690	44 900
Lugano	61 818	89 543	104 657
Mendrisio/Chiasso		37 004	42 550
TICINO	245 458	265 899	282 181

In questi agglomerati si concentrano molte funzioni, la quasi totalità dei cittadini ticinesi vi fa riferimento per lavoro, servizi, formazione, divertimento, cultura,...

(Fonte : T. Bottinelli in *Il Ticino e i traffici di transito*, URE, 1980).

Di fronte a queste radicali trasformazioni del territorio cantonale, schematicamente tracciate nel breve excursus storico, i comuni restano invece più o meno gli stessi per estensione e numero: "Del 1803 si **contavano fino a 268 Comuni**: ora (1824) sono 257 ..." scriveva il Franscini e, dopo ca. due secoli, ne contiamo ancora 240.

E la storia non si arresta certo qui: l'evoluzione continua, sotto l'effetto dei grandi mutamenti sociali e tecnologici, oggi in tutto l'Occidente si stanno affermando altre forme di organizzazione territoriale: le città metropoli. Il fenomeno della metropolizzazione , per il momento evidenziato soprattutto dai geografi, porrà seri problemi istituzionali e politici. Dovranno essere ricercati nuovi equilibri tra entità comunali, cantonali, intercantonali, nazionali e sovranazionali. Su scale diverse, tra il locale e il globale, si imporranno nuove modalità di gestione del territorio. La capacità dei comuni di inserirsi da attori e interlocutori ascoltati in queste realtà dipenderà allora dalla loro funzionalità derivante dalla dimensione, dalle risorse umane e finanziarie, dalla qualità della vita, dall'offerta di servizi, dai progetti, dalle opportunità di ulteriore crescita, dalla capacità di dare risposte flessibili ai futuri problemi, dalla possibilità di gestire effettivamente e autonomamente un potere decisionale sul territorio.

Infatti, in un mondo che sta superando rapidamente l'organizzazione per poli per passare ad una per reti, la competizione sarà sempre più aspra. I territori che vogliono sopravvivere devono perciò al più presto attrezzarsi in funzione della rete in cui sono o saranno inseriti, pena l'esclusione dai grandi flussi.

E' pertanto fondamentale, per la nostra sopravvivenza, chiederci: con quale organizzazione territoriale e istituzionale il Ticino potrà assumere un ruolo attivo nelle reti metropolitane di Zurigo (3.5 mio di ab.) e di Milano (6 mio di ab.) ?

Per fortuna, oggi più che nel passato, è sempre più diffusa la consapevolezza che la maggior parte dei problemi richiede risposte a livello sovracomunale. E' aumentato anche il convincimento che la strada fin qui intrapresa non è più percorribile: le risposte settoriali attraverso mezzi o misure specifiche (convenzioni, consorzi, enti, misure come la compensazione, ecc.) per ogni problema ne producono altri. Questo approccio ha infatti creato, tra il comune e il cantone, una moltitudine di entità intermedie, eterogenee e diverse fra loro, che hanno generato un ulteriormente frazionamento della gestione politica del territorio. Si pensi solo al numero dei consorzi che, chiamati appunto a decidere autonomamente su tematiche particolari, diventano generatori di nuovi problemi, soprattutto di coordinamento e di armonizzazione. Essi definiscono comprensori relativi alla loro esigenza particolare senza poter considerare tutte le implicazioni sulle altre, sfuggendo nel contempo al controllo e alle responsabilità degli esecutivi e dei legislativi

Il risultato è che oggi, un territorio già esiguo come quello cantonale, risulta suddiviso in tante entità territoriali sovrapposte, spesso incongruenti, che provocano una dispersione di risorse, interferenze reciproche, conflittualità.

Emblematico a tale proposito l'attuale dibattito politico sulla perequazione finanziaria intercomunale. In una recente intervista (*Corriere del Ticino*, 24.10.01) il prof. Angelo Rossi rileva appunto che il problema fiscale di Lugano deve essere visto " come il conflitto che oggi si manifesta in paesi come il nostro tra la delimitazione delle aree amministrative e politiche, che risale a duecento anni fa, e quella economica di oggi che, ripeto, è una realtà di concentrazione territoriale molto forte. Allora, Lugano non avrebbe nessun problema sotto questo aspetto se avesse dietro di essa una estensione territoriale e amministrativa che oggi si merita e che corrisponde grosso modo a quello che si vede arrivando con un aereo: una città di 60 mila abitanti. Il problema quindi non è tanto di ridistribuire quello che Lugano incassa come gettito. Il problema è far diventare Lugano la città che dovrebbe essere."

Il risveglio dello spirito di aggregazione nel Luganese, richiamato in questo messaggio municipale e promosso con convinzione da Lugano, assume pertanto un'importanza vitale per il Ticino e rappresenta un forte segnale politico. Sta infatti ad indicare la volontà di operare le scelte che considerino l'evoluzione ineluttabile del territorio e di preparare le condizioni quadro affinché possano realizzarsi al meglio le potenzialità ambientali, economiche e sociali del Ticino, della nostra Regione e della Città.

Un fatto nuovo poi caratterizza quest'ultimo, forse decisivo risveglio: le sollecitazioni ad aggregarsi vengono sempre più anche dal basso, lo testimoniano voti assembleari, petizioni, iniziative di gruppi o associazioni, decisioni di legislativi in contrapposizione agli esecutivi.

L'esperienza quotidiana influenza l'immaginario collettivo, la popolazione si apre a una visione più allargata di cittadinanza e di appartenenza. Il territorio vitale non è più identificato con quello limitato e limitante del comune di domicilio. Si comincia allora a percepire che per poter partecipare al processo di elaborazione delle decisioni che contano e ci riguardano occorre appartenere ad una realtà più articolata, ad una dimensione vitale.

I pericoli di una gestione parcellizzata in tanti comuni ed enti si sono amplificati e sono ora evidenti a molti cittadini.

Non recepirli o ignorarli significa:

- creare ulteriori pesanti frantumazioni territoriali, aumentando la dispersione delle risorse, che andrebbero in gran parte anche a coprire spese improduttive causate da necessità di coordinamento;
- perdere di fatto, in nome di una presunta autonomia, ogni possibilità di prendere decisioni politiche autonome, di esercitare sulle stesse il controllo e la partecipazione effettiva dei cittadini (come può il comune essere il primo laboratorio di democrazia un comune quando non si può più decidere ?);
- favorire il processo della delega di compiti e responsabilità a organismi istituzionali superiori o esterni.

Non aderire ad una politica delle aggregazioni significa allora assumersi la responsabilità di frenare e successivamente negare le possibilità di sviluppo al Ticino.

2. Disegno e scopi delle aggregazioni

Per i motivi sopra esposti, la Commissione condivide il disegno e gli scopi formulati nel messaggio municipale e sostiene la linea politica perseguita dal nuovo dicastero "Rapporti con i Comuni vicini".

In particolare si ritiene importante che il processo di aggregazione sia finalizzato a:

- a) realizzare progressivamente una nuova organizzazione territoriale per favorire lo sviluppo economico e per salvaguardare gli equilibri ambientali del Paese;
- b) mantenere le peculiarità e le identità delle singole realtà aggregate, valorizzandole nel nuovo contesto e dando loro così maggiore visibilità; ricercare e promuovere attraverso le aggregazioni un reciproco arricchimento;
- c) mantenere, e se possibile migliorare, l'offerta di servizi ai cittadini del nuovo Comune;
- d) predisporre organismi istituzionali che permettano una effettiva partecipazione alla vita democratica di tutte le comunità aggregate, un controllo territoriale puntuale e una comunicazione efficace e tempestiva.

Per quanto riguarda il disegno prospettato nel messaggio la Commissione condivide l'importanza di dotarsi di fari che orientino la politica di aggregazione a medio/lungo termine, permettendo così di inserire le future fusioni in un tutto organico e coerente. La prospettata riorganizzazione del Luganese in aree funzionali, autonome e complementari, è un disegno che si propone di ristabilire più adeguati equilibri amministrativi, economici e socio-culturali per ridisegnare un paese moderno, aperto a futuri sviluppi e a crescite qualitative in una rete internazionale.

In questo progetto a medio/lungo termine assume valore e senso il discorso avviato con la Val Colla. Infatti, da un lato, dimostra come si possano percorrere nuove vie per affrontare problemi emergenti. Nel caso specifico le problematiche fiscali possono essere risolte nell'ottica della promozione di una regione, più che in quella della sua assistenza o sopravvivenza dipendente. D'altro lato, è un progetto che guarda lontano verso una città che non si riduca ad un agglomerato densamente edificato, ma che considera altrettanto fondamentali per una crescita globale le aree verdi e una diffusione dei centri cittadini: verso una città policentrica e multifunzionale su una superficie sufficientemente estesa.

Nel disegno a medio/lungo termine si possono individuare due tipi di progetti.

Da una parte, quelli più "tradizionali" che guardano all'immediata periferia urbana, orientati quindi verso un tessuto insediativo e socio-economico omogeneo. Si tratta di un territorio – quello dell'agglomerato urbano - che nel tempo si è saldato, ripartendosi le funzioni (residenza, attività commerciali, produttive di svago, ecc) e diventando spesso "indifferente" al cittadino-abitante che vi si muove all'interno quasi inconsapevole del numero di volte e del momento in cui cambia territorio giurisdizionale comunale. In questi casi, la fusione è l'opportunità migliore per "riconciliare" i confini istituzionali con il senso di appartenenza ad un territorio "quotidiano" (residenza - formazione acquisti- tempo libero - associativismo), nonché offrire la possibilità di partecipare alla definizione dei contenuti e degli sviluppi di questo territorio quotidiano, attraverso l'esercizio dei diritti politici estesi ad un comprensorio più vasto ("quello che si vede dall'aereo" per riprendere il discorso del prof. Rossi). Gli obiettivi di sviluppo territoriale, di razionalizzazione economica, di integrazione e partecipazione sociale che sottendono una dilatazione dei confini cittadini, anche scaglionata nel tempo, sono chiari e acquisiti dalla Commissione.

Dall'altro lato, si profilano anche progetti di fusione orientati verso comparti più distanti, sia dal punto di vista geografico che da quello funzionale. Un'estensione della città verso questo tipo di realtà non poggerebbe, per l'intrinseco carattere di novità di tali proposte rispetto ad un approccio "classico", su medesime e altrettanto consolidate considerazioni. Non significa per questo che si debba scartare tali orientamenti in ingresso, tuttavia nell'approfondimento delle ipotesi occorrerà tenere in considerazione la necessità di approfondire, anche presso l'opinione pubblica, i fini e il senso di queste proposte.

3. Caratteristiche del metodo di approccio e di studio

L'approccio metodologico, adottato dall'esecutivo cittadino, si differenzia fundamentalmente dalle iniziative intraprese negli anni '70. Infatti, in quell'epoca, i progetti erano pensati come aggregazione contemporanea di blocchi di più Comuni. I problemi derivanti dall'abbandono delle trattative da parte di un solo comune causarono infatti il fallimento del progetto, che contemplava appunto la simultanea aggregazione di Viganello, Pregassona e Cureggia.

Oggi si è scelto un approccio più pragmatico con trattative portate avanti singolarmente evitando, così, i problemi sorti in passato.

Questo approccio, indipendente dalla ricerca immediata di una contiguità dei confini non esclude la strategia della cosiddetta „Macchia di Leopardò“ per realizzare, a medio/lungo termine, il disegno del Comune della sponda destra del Cassarate.

La Città, di volta in volta, affronta pertanto un singolo progetto d'aggregazione, il che permette di meglio affrontare le problematiche specifiche a ogni realtà, di discuterne con ogni singolo comune superando così più velocemente gli eventuali ostacoli. Si potrebbe parlare di *progetti su misura* attenti, non solo a rispettare, ma a meglio valorizzare le identità comunali così da fonderle armoniosamente in una nuova, più completa, efficiente, moderna e vera città.

Le misure quadro di competenza cantonale (finanziarie e pianificatorie), che saranno d'accompagnamento ai singoli progetti, verranno concordate direttamente dai Municipi con il Consiglio di Stato per il tramite del Dipartimento delle Istituzioni.

Queste misure, limitate ad un periodo transitorio, devono servire a facilitare l'assorbimento delle prospettate aggregazioni e favorire il mantenimento degli equilibri finanziari. Esse toccano infatti tematiche come il contributo di livellamento, il contributo del fondo di compensazione, le aliquote cantonali di sussidio per gestione corrente e investimenti, nonché eventuali indebitamenti conseguiti da taluni Comuni.

La vostra commissione sottolinea che la Città, oltre alle misure quadro citate poc'anzi, non intende ricevere aiuti supplementari, fatto salvo il principio che Lugano non debba accollarsi il debito pubblico dei Comuni che si aggregeranno, per lo stesso il Cantone dovrà proporre soluzioni non penalizzanti.

Si auspica comunque che i Comuni aggregati possano ancora mantenere per un determinato periodo le aliquote conseguite per i finanziamenti cantonali sulla base della loro attuale forza finanziaria.

Caratteristiche

Alla vostra commissione piace evidenziare in modo particolare l'innovazione delle schede modulari che il dicastero ed i funzionari incaricati hanno introdotto con questo nuovo dossier sulle aggregazioni comunali. Il dossier è costituito congiuntamente dalle amministrazioni comunali interessate sulla base di schede modulari. L'allestimento e l'aggiornamento di queste schede sono implementati man mano che i lavori d'approfondimento e di reciproca conoscenza evolvono nel

tempo. Le modifiche sono sempre introdotte con il consenso dei rispettivi esecutivi. Per la descrizione di questo modello a schede v'invitiamo a leggere il punto 4.1 del MM.

Il documento finale, a schede modulari, diventa parte integrante del Messaggio Municipale e serve da traccia per l'aggregazione anche se la sua approvazione non è sottoposta al Legislativo.

4. Equilibri economici e finanziari

Con tutta evidenza, la nostra città non ha intrapreso la strada delle fusioni sotto la spinta della necessità economica, come ben si evince dai dati di chiusura degli ultimi esercizi, dalla situazione di bilancio e dalle prospettive per gli anni a venire indicate a piano finanziario.

Viceversa, è possibile che la particolarmente florida situazione attuale, espressa anche da un moltiplicatore interessante, abbia contribuito a facilitare l'entrata in materia di qualche Comune. Riportiamo i moltiplicatori dei Comuni confinanti (i Comuni in compensazione applicano per legge il 100%):

Moltiplicatore politico 2000 di alcuni Comuni limitrofi

Breganzona	85
Gandria	75
Massagno	85
Pambio-Noranco	95
Paradiso (2001)	65
Pazzallo (2001)	75
Pregassona	90
Savosa (2001)	80
Sorengo (2001)	68
Viganello (2001)	82.5

Il moltiplicatore, dato più visibile e diretto, non è tuttavia né la sola né la migliore espressione della salute finanziaria di un Comune. Per un bilancio realistico occorre includere nell'esame segnatamente gli indicatori finanziari, nonché l'analisi dello stato e delle future necessità di investimento.

Se le motivazioni di ordine finanziario non sono, e non devono essere, le considerazioni prime e più importanti nell'approccio alle fusioni, ciò non significa che questi aspetti non debbano essere esaminati. In questa sede non è certo possibile entrare nei dettagli di presupposti e conseguenze finanziarie derivanti da questa o quella fusione, ma è tuttavia possibile e opportuno indicare sin d'ora qualche elemento di ordine generale.

A mente della scrivente Commissione, per ogni singolo progetto di fusione occorrerà affrontare questa tematica con l'esame in successione dei seguenti punti:

- a) analisi della situazione finanziaria del Comune prima della fusione con Lugano;
- b) determinazione di quali e quanti eventuali correttivi o risanamenti siano necessari e delle modalità con cui assicurarli;
- c) allestimento di un preventivo consolidato e adeguamento del piano finanziario, rispettivamente – quando si tratta di progetti implicanti Comuni di dimensioni importanti – allestimento di un nuovo piano finanziario integrato.

Alcuni indicatori finanziari

Il Messaggio (pp. 13, 15-17) riporta alcuni dei dati più significativi relativi alla situazione finanziaria dei Comuni con i quali è stato avviato uno studio di fusione, ai quali è possibile se ne aggiungano altri.

Rimandando ai dati esposti nelle tabelle contenute nel Messaggio, si possono distinguere grosso modo tre situazioni:

- Comuni con indicatori piuttosto o del tutto favorevoli (tra cui il Comune oggetto di questo MM);
- Comuni con indicatori parzialmente o completamente sfavorevoli;
- Comuni in compensazione, per i quali si impone un'operazione di risanamento

A questo stadio, riteniamo unicamente di dover rilevare la precarietà della situazione di bilancio di alcuni dei Comuni non in compensazione (per i quali un discorso a parte si impone) quali quelli in stato di eccedenza passiva (senza più capitale proprio). A tempo debito, nell'ambito della verifica di dettaglio delle singole situazioni che dovrà considerare anche lo stato delle realizzazioni e quindi i bisogni di investimento, occorrerà chinarsi su questi aspetti con attenzione.

Ripercussioni sulla gestione corrente

Per valutare con sufficiente precisione gli effetti finanziari sulla gestione corrente occorre effettuare un'analisi precisa caso per caso, segnatamente – come detto – attraverso l'allestimento di un preventivo del nuovo Comune risultante dall'aggregazione.

Si possono sin d'ora evidenziare i seguenti punti da considerare:

- alle entrate: i differenziali di gettito derivanti dalle differenze di moltiplicatore, le differenze dovute all'allineamento delle tasse causali, le differenze dovute ai differenti tassi di sussidio/partecipazione dipendenti dalla forza finanziaria, eccetera;
- alle uscite: differenze dovute alla mutata forza finanziaria (con incidenza segnatamente sui contributi al Cantone e a terzi), differenze dovute alla riorganizzazione dei servizi, differenze dovute all'allineamento dell'offerta di prestazioni (come in ambito sociale, scolastico, di trattamento del personale amministrativo, di sicurezza pubblica, eccetera), differenze dovute ai mutati riparti di spesa in ambiti sovracomunali (come PTL, TPL, consorzi), eccetera.

Quantificazioni con un certo grado di affidabilità possono essere fatte solo dopo i necessari approfondimenti specifici, in funzione anche delle valutazioni relative alle necessità di investimento (e relative ripercussioni sulla gestione corrente), rispettivamente a eventuali interventi di risanamento precedenti la fusione.

Una stima di grande massima effettuata dai servizi del Comune, cifra a circa 10 milioni di franchi l'aumento del fabbisogno annuo imputabile all'attuazione delle aggregazioni oggi in esame. Si tratta di un importo orientativo che permette di ipotizzare l'assorbimento del maggior onere indotto mantenendo un pressione fiscale costante o di poco superiore all'attuale.

Auspici e riserve

La vostra Commissione sottoscrive l'obiettivo dichiarato dal Municipio di contenimento del moltiplicatore, dopo l'attuazione delle fusioni, al livello attuale o al massimo fino ad un'aliquota dell'80%.

Per questo occorrerà ulteriormente definire di volta in volta le necessarie "misure accompagnatorie" ai singoli progetti di fusione. In questo ambito andrà comunque sempre considerata la necessità di garantire la riassunzione dei dipendenti dei Comuni fusionandi, che perdono il posto con la "scomparsa" del loro datore di lavoro.

Infine, un aspetto condizionante ancora aperto è dato dalle incognite ancora oggi legate al quadro legislativo generale relativo alla distribuzione delle risorse fiscali comunali (leggi sulla compensazione e tributaria).

5 . Equilibri socio politici e culturali

L'analisi effettuata al capitolo 6 del MM è sostanzialmente corretta.

Dalla stessa traspare come nell'ambito delle aggregazioni bisogna operare una netta distinzione tra i piccoli comuni discosti dal centro, gelosi della loro tradizione e delle loro prerogative, pensiamo in particolare a Gandria, Val Colla e Davesco - Soragno e quelli più grandi, quali Viganello, Pregassona e parzialmente Pazzallo, già facenti parte dell'agglomerato urbano, ove il forte incremento della popolazione dovuto a migrazione fa sì che buona parte degli abitanti si consideri più facilmente luganese che non cittadino di un comune ove risiede senza particolari affetti.

La stessa problematica si è già verificata nel 1972 con l'aggregazione di Brè e di Castagnola. Quest'ultimo comune era già diviso in una parte collinare composta di nuclei ed un quartiere, Cassarate, che si andava sempre più urbanizzando sino a divenire oggi quasi un secondo centro cittadino con sviluppo non solo abitativo ma anche commerciale. Oggi giorno buona parte della popolazione del quartiere (forse anche la maggioranza) neppure sa che 30 anni fa esso faceva parte di un altro comune.

Ulteriormente, il fatto che negli anni 70 le fusioni si fossero bloccate dopo l'adesione di Brè e Castagnola poteva far temere che le peculiarità di questi ex-comuni sarebbero state soprafatte da quelle della città. Paradossalmente invece, questa fusione, forse anche grazie allo spirito di campanile dei due ex-comuni, sembra aver risvegliato nell'ambito della città che appariva allora assai monolitica, uno spirito di quartiere con il rinascere di iniziative locali. Se Castagnola e Brè hanno mantenuto i loro Patriziati, le loro associazioni e manifestazioni, poco a poco hanno iniziato a crearsi anche in altri quartieri delle attività locali atte ad evidenziarne le peculiarità. Il risultato è che oggi il centro-città è divenuto un quartiere come gli altri che, a prescindere dalle sue funzioni logistiche e di immagine, non possiede prerogative di forza politica o decisionale.

Le aggregazioni previste dovrebbero quindi a maggior ragione rafforzare l'importanza delle periferie permettendo loro di controbilanciare quella della città.

Il messaggio si sofferma poi sulla necessità (o meno) di garantire ai comuni assorbiti un'equa rappresentatività politica (pag. 21 - 22), ritenendo in definitiva inutile l'adottare specifiche norme in materia. La commissione approva questa impostazione. Sempre prendendo ad esempio le fusioni del 1972 vi è da notare che anche senza particolari accorgimenti – solo nelle prime elezioni furono proposte delle liste locali - sia Castagnola che Brè sono sempre state presenti nel consesso politico cittadino, tanto che oggi Castagnola con 15 consiglieri è il quartiere più rappresentato in Consiglio comunale.

È scontato che con l'allargamento del comune, parecchi consiglieri e municipali sia della città che dei comuni aggregati, malgrado il prospettato aumento dei due consessi, perderanno i loro incarichi. Ciò non appare tuttavia determinante. Più importante di un mero numero di rappresentanze politiche appare invece il fatto che ogni quartiere abbia il modo di far sentire e recepire le sue necessità a chi di dovere.

La promessa del Municipio di mantenere gli incontri con la popolazione dei quartieri come pure la creazione di commissioni di quartiere anche nei comuni assorbiti appare quindi benvenuta.

Per quanto concerne le commissioni di quartiere, il loro incarico rimarrà evidentemente quello di fungere da supporto al Municipio per la segnalazione e l'analisi dei problemi locali che con l'ampliarsi del territorio potrebbero sfuggire all'attenzione di chi è chiamato a confrontarsi con i problemi di tutta la città.

Appare tuttavia necessario rivalutare la loro attività con una migliore definizione dei loro compiti e della loro organizzazione. In particolare, oltre a contatti e collaborazione accresciute appare auspicabile una chiara definizione delle loro competenze (ovviamente non decisionali) e dell'ambito delle consulenze che il Municipio può richiedere alla Commissione, rispettivamente dei meccanismi di risposta dello stesso Municipio o dei suoi servizi alle sollecitazioni ricevute. Ad esempio le commissioni dovrebbero poter essere autorizzate anche formalmente a contatti diretti con i servizi comunali ed anche con il Consiglio Comunale e le sue commissioni. Con i servizi comunali ciò permetterebbe una maggiore efficienza nella risoluzione di piccoli problemi che sfuggono alla cognizione diretta del Municipio e la cui soluzione per questo motivo sovente si dilunga nel tempo. Con le commissioni del Consiglio Comunale ciò permetterebbe in caso di trattazione di messaggi relativi a problemi locali, di avvalersi dell'opinione dei residenti.

Infine, dal lato soggettivo, appare importante fare in modo che nelle commissioni di quartiere, indipendentemente dalla loro appartenenza politica, vengano nominate persone cognite delle realtà territoriali del quartiere, rispettivamente dell'ex-comune. Si pensa in particolare quelle persone che amministravano i comuni prima dell'aggregazione.

6. Procedura e tempi di realizzazione

L'aggregazione dei Comuni è attualmente disciplinata dalla Legge sulla fusione e separazione dei Comuni del 6 marzo 1945.

La domanda di fusione deve essere presentata al Consiglio di Stato: essa può provenire dalle Assemblee comunali, dai Consigli comunali, dai Municipi o addirittura da cittadini interessati (art. 3).

La domanda di fusione viene poi trasmessa dal Consiglio di Stato ai Comuni interessati per mezzo dei rispettivi Municipi, affinché le assemblee si pronuncino in via consultiva (art. 5).

In seguito, la domanda viene trasmessa dal Consiglio di Stato al Gran Consiglio con i preavvisi delle assemblee e gli ulteriori accertamenti fatti d'ufficio (art. 7).

La fusione viene decretata dal Gran Consiglio (art. 9) contro la cui risoluzione sono possibili sia il referendum (a livello cantonale) sia il ricorso di diritto pubblico al Tribunale federale.

Decretata la fusione, il Consiglio di Stato provvede affinché entro due mesi venga convocata l'assemblea per la nomina dei poteri comunali (art. 15).

La legge regola anche la sistemazione patrimoniale (art. 11) e i rapporti con i dipendenti, che vengono sciolti automaticamente per la fine del terzo mese successivo al decreto di fusione (art. 17).

La decisione spetta quindi al Gran Consiglio.

Per quanto riguarda Lugano, e più particolarmente l'aggregazione con Gandria, la scrivente Commissione propone di inoltrare la domanda di fusione al Consiglio di Stato per il tramite del Municipio, una volta approvato il presente rapporto da parte del Consiglio Comunale.

Considerato l'iter procedurale contemplato dalla Legge sulla fusione e separazione dei Comuni, l'aggregazione con Gandria potrebbe essere votata dal Gran Consiglio nel corso del prossimo anno. Gli approfondimenti essendo in fase molto avanzata, tempi analoghi possono essere previsti anche per l'aggregazione con Pazzallo e Pregassona.

I tempi sembrano invece allungarsi per i Comuni di Pambio Noranco, Davesco Soragno e Viganello, pur restando attendibile il termine dell'inizio 2004.

Infine, è difficile stimare i tempi necessari per l'eventuale aggregazione con la Valcolla.

In ogni caso, per facilitare il passaggio al nuovo assetto istituzionale, la Commissione propone di pensare a una tempistica che permetta di ossequiare l'art 15, per tutte le aggregazioni decretate, in occasione del rinnovo delle cariche nel 2004. Soluzioni temporanee per gestire la transizione, in particolare con Gandria, possono essere regolate da convenzioni specifiche.

7. Conclusioni e dispositivo per l'aggregazione con Gandria

Il tema specifico di quest'aggregazione è affrontato in sette schede modulari, allestite in modo esemplare dai Servizi del nostro Comune in collaborazione con quelli del Comune di Gandria. La vostra Commissione non ritiene di commentare le seguenti schede:

No. 1: dati geopolitici del Comune di Gandria (1999/2000),

No. 2: informazioni sul territorio/piano regolatore, (riservandosi le osservazioni sul Piano Regolatore nell'ambito della scheda No. 4) e

No. 3: uffici e servizi del Comune di Gandria e integrazione delle vigenti strutture del Comune di Lugano,

che sono d'esauriente carattere informativo, rinviando al loro testo.

Scheda No. 4

Osservazioni in merito allo stato dei regolamenti e ordinanze del Comune di Gandria e compatibilità d'integrazione con le nostre normative:

- il tema del Regolamento comunale pone alcuni interrogativi ai quali necessita dare risposta:

- la qualifica di Gandria quale quartiere o frazione;
- la qualifica di circondario elettorale;
- la garanzia a Gandria di avere un determinato numero di consiglieri comunali per un periodo limitato.

La vostra commissione ritiene che la qualifica di quartiere sia l'unica applicabile, così come avvenne, nel 1972, per Castagnola ed Aldesago – Bré.

Per contro la qualifica di circondario elettorale **intesa a livello comunale**, se accettata, comporterebbe una modifica della Legge Organica Comunale e della Legge sull'Esercizio dei Diritti Politici: pur se il nostro Municipio è nell'attesa di una presa di posizione degli Enti Locali, la vostra commissione ritiene non praticabile questa via che, inoltre, dovrebbe essere applicata a tutti gli attuali quartieri cittadini.

La garanzia di un determinato numero di consiglieri comunali dovrà essere valutata dal profilo costituzionale e legale. Sarà competenza dei partiti politici decidere, in ambito comunale, per l'allestimento d'eventuali liste elettorali separate, eventualmente congiunte, che non possono, comunque, garantire matematicamente l'elezione dei candidati.

La commissione ritiene utile segnalare che, a distanza di quasi vent'anni dalla fusione di Bré Aldesago e Castagnola con Lugano, ben 17 loro rappresentanti (due di Bré Aldesago e quindici di Castagnola) siedono in Consiglio Comunale della Città, occupandone ben il 30% dei seggi. Questo dato indica, meglio di qualsiasi altra considerazione, la perfetta riuscita di un'aggregazione.

- il Regolamento della Riva comunale di Gandria (Riva Grande) non necessita commento, tranne che per l'appoggio della vostra commissione alla tutela delle priorità dei cittadini gandriensi.
- per quanto attiene il Piano Regolatore, è doveroso porre l'accento sull'importanza paesaggistica e culturale della zona di Gandria, inserita nel Catalogo federale dei siti protetti, e del nucleo, protetto dall'apposito Regolamento Cantonale sulla protezione della flora e della fauna ed inserito, quale sito d'importanza nazionale, nell'inventario ISOS. Ad aggregazione avvenuta si dovrà garantire il rispetto imposto da queste protezioni. La vostra commissione auspica la creazione di una Commissione del nucleo, come per Lugano, così da affermare questa volontà di protezione, e la realizzazione di un Piano di Quartiere per i comparti soggetti all'obbligo. La norma per le residenze secondarie sarà mantenuta.
- per i restanti Regolamenti ed Ordinanze non commentati in questo rapporto, la commissione aderisce alle considerazioni del Municipio.

Scheda No. 5 : Investimenti di preventivo e investimenti di pianificazione

La vostra commissione ci tiene a soffermarsi su questa scheda, in quanto contiene alcune richieste per investimenti avanzate dall'attuale esecutivo di Gandria nel corso della trattativa sulla futura aggregazione di questo comune con la città di Lugano. In generale possiamo dire che la spesa per gli investimenti per il comune di Gandria quantificati in 6 milioni di franchi nel piano finanziario 2001-2004 della città di Lugano recentemente approvato dal Consiglio Comunale è largamente sufficiente e di conseguenza dal punto di vista degli investimenti questa aggregazione non comporta nessuno squilibrio nei conti della città.

CANALIZZAZIONI	
Investimenti per Canalizzazioni	Fr. 3'893'000.-
- sussidi Cantionali e Federali	- Fr. 1'660'000.-
- stima dei contributi di costruzione a carico dei privati (ipotesi 70%)	- Fr. 1'563'000.-
Totale Investimento per Canalizzazioni	Fr. 670'000.-

ALTRI INVESTIMENTI COMUNALI	
Sistemazione rive, parchi attracchi e sentieri	Fr. 670'000.-
Acquisizione di terreni e progettazione investimenti minori (porto, piano di quartiere)	Fr. 257'000.-
Totale altri investimenti comunali	Fr. 927'000.-

ACQUEDOTTO	
Acquedotto: allacciamento di Gandria alla rete di Lugano	Fr. 992'000.-
Acquedotto: rinnovo della rete 10/20 anni	Fr. 2'136'000.-
Totale investimento acquedotto	Fr. 3'128'000.-

***Per quanto riguarda l'investimento per l'acquedotto si fa notare che è un investimento a lungo termine (10/20 anni) e che di regola questo tipo di investimento si autofinanzia sul periodo previsto

L'esecutivo di Gandria ha avanzato anche la richiesta di allacciamento del comune alla rete AIL della distribuzione del gas. La vostra commissione, senza entrare nel dettaglio dell'analisi di questa tematica che potete leggere in modo esaustivo a pag. 24 e seguenti delle schede modulari, ritiene di negare questa richiesta sia per motivi prettamente economici sia per equità di trattamento con altri quartieri della città. L'investimento necessario e gli oneri finanziarie che ne derivano superano i possibili e presunti ricavi; a titolo di complemento ricordiamo che, già in passato, una simile richiesta avanzata da Brè fu negata per motivi finanziari.

Gli investimenti sopra indicati dovranno evidentemente essere sottoposti per approvazione al Consiglio Comunale.

Scheda No. 6 Considerazioni sullo stato delle finanze di Gandria

Da un punto di vista finanziario generale l'aggregazione di Gandria non pone per la città di Lugano problemi particolari. Alla vostra commissione piace fare notare che la situazione finanziaria del Comune di Gandria è sana ma non permette di intraprendere nessun importante progetto d'investimenti perché l'effetto sarebbe di portare velocemente questo comune da una situazione agiata ad una di precarietà finanziaria. Il moltiplicatore d'imposta 2000, al 75%, e l'avanzo d'esercizio 99 di Fr. 160'300.- (che va ad aggiungersi a quelli degli anni precedenti di Fr. 235'000.-) non devono trarre in inganno. In effetti, gli urgenti ed importanti investimenti (canalizzazioni e rinnovo dell'acquedotto) sono stati rimandati nel tempo proprio per mantenere inalterata la situazione finanziaria attuale.

La Direzione dei Servizi Finanziari ha stimato, nei primi anni, un maggior costo per la gestione corrente quantificabile in 50'000.-/60'000.- franchi; la differenza preponderante rispetto alla situazione attuale è data dalla minor entrata di Fr. 45'000.- relativa alla tassa rifiuti, attualmente percepita dal comune di Gandria che verrà a cadere con l'aggregazione con Lugano.

Per quanto attiene la tematica compensativa, quest'aggregazione non comporta nessun cambiamento per Lugano. Gandria è un comune "neutro". Non paga e non riceve contributi di livellamento mentre, per quanto attiene il contributo di compensazione, l'impegno è circoscritto a poche migliaia di franchi.

Le risorse fiscali 1999 del comune di Gandria, di Fr. 555'423.-, sono generate in gran parte dal gettito delle persone fisiche (Fr. 483'083.-) mentre quello delle persone giuridiche è insignificante (Fr. 32'039.-): la differenza è data da imposte alla fonte e imposte immobiliari.

Scheda No. 7 Conclusioni finali : incidenze sulla fusione di Gandria sui conti di Lugano

Dall'esame del messaggio municipale, la vostra commissione può confermare che l'incidenza dell'aggregazione con il comune di Gandria non pesa sui conti della Città di Lugano.

Una volta realizzata la fusione della gestione corrente (prevista in 3-4 anni) ed i postulati per investimenti e pianificazione, la città dovrà considerare che il suo fabbisogno a lungo termine lieviterà di circa 100'000.-/150'000.- franchi. Pensiamo in particolare agli oneri finanziari e per ammortamento legati alla realizzazione delle canalizzazioni e del Piano Generale di Smaltimento delle acque (PGS) al netto dei sussidi cantonali e federali.

Desiderata da parte del Municipio di Gandria

I desideri espressi dal Municipio di Gandria, elencati in modo dettagliato sotto questo capoverso della scheda, appaiono condivisibili quando si esprimono in merito al mantenimento di situazioni acquisite (posteggi auto gratuiti per i residenti, posti barca, trasporti pubblici, congrua del parroco) ed accettabili per la ragionevolezza nella richiesta di miglioramenti della qualità di vita (grado di priorità e realizzazione delle canalizzazioni e del Piano Generale di Smaltimento delle acque, miglioramento della qualità dell'acqua potabile alle Cantine, aumento numero dei posteggi, miglioramenti dei posti barca e loro aumento, ampliamento del servizio di trasporto pubblico, adeguamento della normativa per gli handicappati, miglione del parco giochi e del vano deposito rifiuti sulla piazza comunale – quest'ultimo, a nostro parere, potrebbe essere sostituito da nuovi sistemi di raccolta interrati -, spurgo del cimitero e studio di una toponomastica e conseguente numerazione degli stabili). Queste nuove richieste, per equità di trattamento, andranno valutate con criteri applicabili a tutti i quartieri cittadini. Nel loro insieme e per la loro limitata incidenza sulle nostre finanze, questi desideri fanno credere ad un "matrimonio per simpatia" piuttosto che ad un calcolo di mera opportunità finanziaria. Sono, anche queste, le giuste premesse per una riuscita aggregazione dalla quale ciascuno dei Comuni può vantare motivi di soddisfazione.

Considerazioni finali e procedure

L'aggregazione con Gandria dovrà risultare operazione finanziariamente neutra, così come appare dall'esame dei costi e degli investimenti futuri. Si dovrà poter contare sulla disponibilità del Cantone a mantenere i contributi per i seguenti investimenti richiesti da Gandria:

- realizzazione delle canalizzazioni
- realizzazione del PGS
- aumento numero dei posteggi
- aumento e miglioramento dei posti barca
- adeguamento della normativa per gli handicappati

Limitatamente a questi investimenti il Cantone dovrà riconoscerli nella misura in cui li avrebbe concessi al Comune più debole se questi li avesse fatti autonomamente. Questa potrebbe essere una formula applicabile anche per altre aggregazioni attualmente in discussione: consentirebbe di stabilire uno dei principi sui quali basare la costruzione del futuro comune di Lugano. Altri sono la trattazione dei contributi al fondo di compensazione e di livellamento.

Sulla base della strategia d'aggregazioni comunali in atto, dovranno pure essere modificate la futura nuova ripartizione territoriale delle Giudicature di pace, degli Uffici di conciliazione in materia di locazione, delle Preture e degli Uffici esecuzione e fallimenti, la partecipazione ai consorzi, ecc.

In considerazione di quanto esposto invitiamo questo Onorando Consiglio Comunale a voler

risolvere:

- a) è condivisa la politica di studi per le aggregazioni proposta nel messaggio municipale no 5842,
- b) il Municipio è autorizzato a presentare al Consiglio di Stato una domanda di aggregazione con il Comune di Gandria ai sensi dell'art. 3 della Legge sulla fusione e separazione di Comuni.

PER LA COMMISSIONE SPECIALE

Ritter Roberto

Foletti Michele

Fornara Luciano

Gilardi Francesco

Gobbi Rinaldo

Mariotta Alfredo

Mariolini Nicoletta

Pessina Aldo

Baroni Daniela

Sanvido Paolo

Piotrkowski Marco

Antonini Giovanni

Bordoni Pio