



# COMUNE DI CASLANO

CONFEDERAZIONE SVIZZERA - CANTON TICINO

## MESSAGGIO MUNICIPALE N. 1368

Domanda di un credito di fr. 65'000.00 per l'allestimento del compendio dello stato dell'urbanizzazione e del Programma d'Azione Comunale (PAC)

---

6987 Caslano, 10 maggio 2023

All'Onorando  
Consiglio comunale di  
Caslano

Onorevoli Signori Presidente e Consiglieri,

con il presente messaggio il Municipio chiede la concessione di un credito di fr. 65'000.00 per l'allestimento della banca dati del compendio e del Programma d'Azione Comunale (PAC).

### **Premessa**

Secondo i disposti della scheda R6 del Piano direttore (PD), entrata in vigore con la crescita in giudicato dell'adozione del Gran Consiglio del 21.6.2021 e formalmente approvata dal Consiglio federale il 19.10.2022, i Comuni hanno il compito di allestire il Programma d'Azione Comunale (PAC) e di verificare il dimensionamento e lo stato dello sfruttamento delle zone edificabili (Compendio).

Il Municipio ha deciso di dare incarico a Planidea SA di Canobbio, pianificatore del Comune di Caslano, per l'allestimento dei progetti con i relativi costi.

### **PROGRAMMA D'AZIONE COMUNALE PER LO SVILUPPO INSEDIATIVO CENTRIPETO DI QUALITÀ (PAC)**

#### **Cosa è il PAC**

Il PAC è uno "studio di base che prospetta visioni e indirizzi della pianificazione futura"; la sua base legale si trova nell'art. 18 della Legge sullo sviluppo territoriale" (LST) che recita:

- <sup>1</sup> *I Comuni adottano un piano regolatore.*
- <sup>2</sup> *Essi possono preliminarmente elaborare studi di base che prospettano visioni ed indirizzi della pianificazione futura.*
- <sup>3</sup> *I Comuni uniformano il piano regolatore alla pianificazione d'ordine superiore e lo coordinano con i piani regolatori dei Comuni vicini.*
- <sup>4</sup> *Più Comuni possono adottare un piano regolatore intercomunale.*

Finora, allestire un tale documento era un'azione facoltativa. L'allestimento di un PAC è nel frattempo stato reso obbligatorio, nell'ambito dell'adeguamento del Piano direttore cantonale (PD) alle prescrizioni della Legge federale sulla pianificazione del territorio (LPT) entrate in vigore il 1° marzo 2014.

La motivazione della necessità di allestire un PAC è contenuta nella scheda R6 del PD, formalmente entrata in vigore con la crescita in giudicato della decisione di adozione del Gran Consiglio del 21.6.2021 e approvata dal Consiglio Federale il 19.10.2022.

Una traccia di forma e contenuti del PAC è invece descritta nella linea guida *“Linee guida cantonali, Programma d’azione comunale per lo sviluppo insediativo centripeto di qualità, Dipartimento del territorio, ottobre 2018 (aggiornata in settembre 2021)”*. Forma e contenuti devono in ogni caso adattarsi alle esigenze e agli obiettivi di ogni singolo Comune. Il PAC non è sottoposto a particolari procedure. Si tratta dunque di uno strumento che è diretta emanazione del Municipio, che può consolidarlo come meglio crede.

Tra PAC e PR vi è più meno la stessa differenza che vi è tra Piano finanziario e Preventivo di un Comune. Il secondo passa in Consiglio comunale ed è vincolante e concreto, il primo non passa in Consiglio Comunale ed è piuttosto di livello strategico.

Dalla citata Linea guida si riporta il seguente estratto:

*“Il PAC è uno strumento strategico e operativo in quanto definisce gli assi di intervento e gli obiettivi prioritari al servizio dello sviluppo centripeto e indica le azioni, le misure e gli interventi per concretizzarli. La particolarità è che mediante il PAC si chiede di elaborare una strategia per uno sviluppo centripeto che deve focalizzarsi su:*

- *puntuali ambiti tematici;*
- *precisi luoghi d’intervento;*
- *la qualità insediativa.*

*Il PAC aiuta le autorità e i servizi tecnici dei Comuni a esercitare una conduzione attiva e consapevole dell’evoluzione degli insediamenti, poiché rappresenta una base per orientare le loro azioni e decisioni con incidenza territoriale.”*

La strategia superiore di sviluppo territoriale serve quindi da una parte a motivare le scelte puntuali del Municipio, dal profilo economico, sociale, ambientale (in sostanza: politico) e dall’altra a dimostrare la compatibilità di queste scelte con gli strumenti di ordine superiore, che siano Leggi e Ordinanze federali e cantonali, oppure strumenti pianificatori quali il Piano direttore cantonale o i Piani di agglomerato (PA).

Il PAC è dunque lo strumento che esprime la strategia generale di sviluppo territoriale che il Municipio intende perseguire. Esso è lo strumento coerente, solido e condiviso, per valutare le singole scelte future entro una visione più allargata, rafforzandone le motivazioni e dimostrandone l’utilità davanti alla popolazione e all’autorità cantonale che saranno chiamati ad esprimersi in merito.

Queste motivazioni e dimostrazioni saranno essenziali per riuscire a condurre a termine qualsiasi successiva procedura pianificatoria (revisioni di PR; varianti di PR; piani particolareggiati; piani di quartiere; ecc.) e progetti (moderazione del traffico; realizzazione di piste ciclabili e pedonali; ecc.), suddivisi nel tempo secondo necessità e programmazione condivisa a livello politico.

Infine, il PAC permette anche di diluire nel tempo il costo di aggiornamento del PR e ogni tema può giuridicamente compiersi in tempi adeguati. Infatti ogni variante può essere iniziata al momento più opportuno, senza timore per la coerenza generale delle scelte e nel rispetto del principio della sicurezza del diritto.

Riassuntivamente, il PAC è:

- strumento strategico di sviluppo territoriale;
- strumento per pianificare secondo reali necessità i tempi ed il costo di aggiornamento del PR;
- strumento per dar seguito ai dettami della LPT ed alle conseguenti raccomandazioni contenute nelle schede di PD R1, R6 ed R10.

### **Le tempistiche formulate nel Piano direttore cantonale**

Sempre dalla scheda R6 del PD, si evince che le tempistiche per i compiti dei Comuni prendono avvio a partire proprio dall’entrata in vigore della scheda adottata e sono le seguenti:

- entro 2 anni dall'entrata in vigore della scheda R6 va verificato il dimensionamento e lo stato dello sfruttamento delle zone edificabili attraverso l'allestimento della tabella della contenibilità e del compendio dello stato dell'urbanizzazione. La tabella e i parametri di calcolo per la contenibilità nonché i criteri per il compendio sono forniti negli allegati alla scheda R6;
- entro 2 anni dalla ricezione della conferma della plausibilità del dimensionamento del PR va allestito il programma d'azione comunale per lo sviluppo insediativo centripeto. Va qui ricordato, come anche segnalato dal DT in diverse occasioni, che non potranno essere approvate revisioni o varianti di piano regolatore che incidono in modo significativo sul dimensionamento del PR e sull'assetto del territorio insediativo, senza che siano accompagnate dal PAC;
- entro 3 a 8 anni va adattato l'intero PR, compresa l'approvazione del CdS. Per i PR più recenti si tratterà di adeguamenti incentrati sul tema dello sviluppo insediativo e degli spazi liberi, basati sui contenuti del PAC.

### **Struttura del PAC**

Il PAC si presenta nella forma di rapporto scritto accompagnato da piani che illustrano le analisi, le strategie e le azioni, redatti a scale adeguate ai temi. Il PAC è quindi strutturato in tre parti:

- analisi: si delinea una mappatura degli elementi che costituiscono il tessuto insediativo del Comune e delle opportunità, rispettivamente dei rischi o criticità, rispetto all'obiettivo di uno sviluppo insediativo centripeto di qualità;
- strategie: si individuano gli ambiti e gli elementi chiave su cui intervenire (maglia degli spazi pubblici, della mobilità lenta e delle aree verdi, luoghi strategici, luoghi sensibili), per raggiungere obiettivi e mettere in pratica misure e azioni per uno sviluppo insediativo concentrato e di qualità;
- azioni: si illustrano in maniera concreta i provvedimenti, gli strumenti e le azioni necessari, nonché la loro programmazione.

### **Contenuti particolari del PAC per il Comune di Caslano**

Per quanto riguarda il Comune di Caslano, si potrà considerare:

- premessa: la procedura di adeguamento del PR alla LST è stata trasmessa al DT per esame preliminare in agosto 2019 (esame preliminare tutt'ora in corso). L'adeguamento del PR alla LST ha portato su aspetti formali (trasposizione da formato LALPT a LST), corredati da varianti puntuali legate alle zone per scopi pubblici nonché dalla definizione dello spazio riservato alle acque;
- con il PAC si affronteranno tematiche legate alla strutturazione e distribuzione dei servizi, delle aree insediative, delle aree di svago e della rete di spazi pubblici, delle connessioni interne al Comune e tra insediamenti limitrofi, ecc. Si potranno pure promuovere riflessioni relative a elementi paesaggistici e culturali da tutelare, al possibile aggiornamento normativo in determinate aree insediative tenuto conto di analisi urbanistiche di dettaglio, al coordinamento tra sviluppo residenziale e turistico, all'integrazione di criteri di sostenibilità ambientale, ecc.;
- questi temi, sviluppati convenientemente nell'ambito del PAC, permetteranno di affrontare le susseguenti fasi di aggiornamento del PR in maniera coerente tra loro, facilitandone lo sviluppo e riducendo i costi generali.

- si potrà tenere conto degli studi urbanistici e pianificatori allestiti negli ultimi anni o ancora in corso, così come di necessità in parte già note e/o che andranno considerate e sviscerate in ambito di PAC.

### **Partecipazione finanziaria al PAC**

Ad accompagnare la già citata scheda R6 del PD, vi era anche il Messaggio 7551 del Consiglio di Stato del 27 giugno 2018, che propone un credito di 4 milioni di franchi per finanziare circa il 30% di ogni PAC, tenuto conto della forza finanziaria dei singoli comuni. Il 13 marzo 2019 il Gran Consiglio ha accolto il Messaggio. Il finanziamento è dunque richiedibile.

### **Programma del PAC**

Il PAC potrà essere consegnato al Municipio in 4 mesi a partire dalla conferma del mandato e dalla messa a disposizione di eventuali documenti utili alle analisi.

## **COMPENDIO DELLO STATO D'URBANIZZAZIONE**

### **Base legale e necessità**

In base alla LPT, art. 15 cpv. 1, i PR devono essere correttamente dimensionati per accogliere lo sviluppo prevedibile per i 15 anni a venire. Il cpv. 2 precisa che le zone edificabili sovradimensionate devono essere ridotte. Secondo i disposti della scheda R6 del Piano direttore cantonale (PD) entrata in vigore con la crescita in giudicato dell'adozione del Gran Consiglio del 21.6.2021 e formalmente approvata dal Consiglio Federale il 19.10.2022, i Comuni hanno il compito di verificare il dimensionamento e lo stato dello sfruttamento delle zone edificabili. Nell'ambito di procedure relative ad importanti varianti di PR, il Dipartimento del territorio (DT) ha già avuto modo di segnalare che entrerà nel merito solo se contemporaneamente tali verifiche e stime saranno disponibili, nei formati richiesti.

### **Decisione del Consiglio Federale – considerazioni**

In particolare, la decisione del Consiglio Federale (CF) ha in parte cambiato le carte in tavola. Non per quanto riguarda il calcolo della contenibilità il cui metodo risulta al momento confermato, quanto invece per la crescita prevista nei prossimi 15 anni. Nel dettaglio, il CF ha chiarito che le previsioni UST 2015 (e quindi di conseguenza le USTAT 2017) non possono più essere utilizzate nell'ambito dei dimensionamenti dei Comuni. Devono ora essere utilizzate le previsioni UST 2020 (e quindi di conseguenza le USTAT 2021), nettamente più basse rispetto alle precedenti del 2017. Questa decisione ha portato il Cantone a fornire al pianificatore i dati USTAT 2021 disaggregati Comune per Comune (dati utilizzabili per le verifiche del dimensionamento delle zone edificabili, ma non pubblicabili). Questa situazione ha portato a specifiche interrogazioni sia a livello cantonale che a livello federale. In data 21.12.2022, il Consiglio di Stato ha già dato risposta alle interrogazioni di sua competenza, chiarendo che i Comuni sono sì chiamati ad utilizzare come base i dati statistici cantonali USTAT 2021, tenendo però conto anche di quanto era previsto dai dati UST 2015 e da quanto effettivamente registrato e fine 2021 e 2022 in quanto a popolazione residente. In sintesi, malgrado le incertezze ancora presenti relativamente agli scenari di sviluppo, è ora possibile procedere con la verifica del dimensionamento del PR. Occorre aggiungere che il calcolo della contenibilità delle zone edificabili rappresenta la maggior parte del lavoro necessario per definire il dimensionamento del PR, ed è la parte con minori incertezze di calcolo.

## Procedimento

Al fine di conoscere il dimensionamento del PR è necessario procedere dapprima con l'allestimento del compendio sullo stato dell'urbanizzazione. Il compendio distingue i terreni edificabili liberi, da quelli già edificati o edificati solo in parte. Con ciò si determinano quindi le riserve di zona edificabile in base ai parametri di riferimento indicati nella scheda R6, che possono poi essere declinate per i PR in vigore. In seguito, sulla base di una serie di parametri urbanistici e statistici, sarà possibile allestire la stima della contenibilità di queste riserve, in termini di unità insediative (Ui), a loro volta composte da abitanti e posti lavoro.

- *Come indicato nel capitolo precedente, il calcolo della contenibilità, che rappresenta la maggior parte del lavoro necessario per definire il dimensionamento del PR, non è rimesso in discussione.*

Infine, le riserve verranno messe a confronto con la stima della crescita della popolazione e dei posti di lavoro sull'arco dei prossimi 15 anni, determinando se riserve e fabbisogno sono adeguatamente proporzionate. Si definisce insomma se vi è esubero o ammanco di zona edificabile, rispettivamente residenziale e per posti di lavoro.

- *Per quanto concerne le ipotesi di sviluppo, si partirà dai dati forniti dal Cantone e dalle indicazioni di metodo precisate dal CdS in data 21.12.2022. Questa parte di lavoro è facilmente aggiornabile ogni qual volta saranno disponibili nuove stime di evoluzione demografica.*

Per quanto concerne gli aspetti procedurali, la verifica del dimensionamento delle zone edificabili (tabella della contenibilità e compendio dello stato dell'urbanizzazione) va trasmessa al Cantone entro 2 anni dall'entrata in vigore della scheda R6, per verifica della plausibilità.

## Struttura della documentazione

La documentazione sarà composta da tabelle e piani, così come prescritti dalla scheda R6 del PD e da susseguenti indicazioni del DT. In particolare, al DT andrà consegnato un documento informatico rappresentante una banca dati geografica, secondo modello cantonale (geodati), che conterrà sia le informazioni tabellari (le dimensioni delle riserve) che quelle geometriche (la localizzazione di queste riserve).

## Specificità per il Comune di Caslano

Occorre innanzitutto ricordare che a Caslano è in corso la procedura di adeguamento del PR alla LST. L'incarto è stato trasmesso al DT per esame preliminare in agosto 2019 (esame preliminare tutt'ora in corso). L'adeguamento del PR alla LST ha portato su aspetti formali (trasposizione da formato LALPT a LST), corredati da varianti puntuali legate alle zone per scopi pubblici nonché alla definizione dello spazio riservato alle acque. Non contempla né la modifica delle zone edificabili (estensione e destinazione) né la modifica degli indici edificatori. Unica eccezione la modifica della destinazione delle particelle n. 766-767 RFD (da zona ZM3-ZM4 a zona per scopi pubblici ZSP27).

- L'adeguamento del PR alla LST riprende sostanzialmente lo stato di diritto vigente e non genera un aumento della contenibilità rispetto al PR in vigore. I relativi dati digitali possono dunque essere considerati quali validi dati di partenza.

Detto ciò, per il Compendio dello stato dell'urbanizzazione occorre incrociare tre banche dati distinte e, per quanto riguarda il Comune di Caslano, si potrà considerare:

- per quanto concerne la banca dati delle zone di PR, visto quanto premesso, si provvederà a determinare, utilizzando i dati digitali delle zone disponibili:
  - il compendio secondo lo stato di diritto vigente nella sua forma LALPT (documento per la richiesta al DT della verifica del dimensionamento delle zone edificabili)
  - il compendio aggiornato secondo l'adeguamento alla LST (documento che potrà accompagnare gli atti definitivi dell'adeguamento del PR in corso)
- per quanto concerne gli edifici presenti sul territorio e la loro dimensione, in assenza di un registro degli indici completo e aggiornato, faremo capo alla banca dati federale REA (Registro degli Edifici e delle Abitazioni), come usuale in questi casi. I dati REA potranno essere completati integrando gli eventuali dati delle domande di costruzione già emesse ma non ancora edificate, così come eventuali travasi di indici (dati forniti da UTC);
- per quanto concerne la banca dati del catasto, sarà nostra premura reperire l'ultima versione aggiornata.

La verifica della contenibilità (PR in vigore) e delle prospettive di crescita demografica del Comune per i prossimi 15 anni, sono invece da allestire sulla scorta delle indicazioni di metodo contenute nella scheda R6 del PD e sulle cifre che il DT metterà a disposizione dei Comuni.

### **Programma del compendio**

Il compendio potrà essere consegnato al Municipio in ca. 3 mesi a partire dalla conferma del mandato e dalla messa a disposizione di eventuali documenti utili alle analisi. La verifica del dimensionamento deve essere svolta prima o parallelamente al Programma d'azione comunale (PAC) oggetto di altro preventivo. Non può essere allestito dopo il PAC.

### **Costi di realizzazione del PAC**

#### **Allestimento del PAC – Comune di Caslano - Onorario**

##### Analisi

Analisi territoriale, urbanistica e studio del contesto, con sopralluoghi.

Esame dei documenti di sviluppo territoriale cantonali e regionali.

Ripresa di risultati e proposte contenuti degli studi già elaborati negli ultimi 5 anni.

##### Strategie

Definizione del concetto di sviluppo territoriale ed urbanistico generale.

Proposta dei temi urbanistici e dei nuovi contenuti da sviluppare.

Individuazione delle aree e delle zone che dovranno dare delle risposte urbanistiche e pianificatorie.

##### Azioni

Illustrazione dei provvedimenti, degli strumenti e delle azioni necessarie allo sviluppo urbanistico del Comune.

##### Attuazione

Proposta di programmazione delle azioni e del correlato processo pianificatorio.

Allestimento elaborati grafici, piani e rapporto\*

Incontro di presentazione a Municipio\*\* (2x)

fr. 36'500.00

IVA 7,7%

fr. 2'810.50

#### **Totale onorari con IVA**

**fr. 39'310.50**

\* Le spese di riproduzione saranno fatturate a parte secondo giustificativi forniti da terzi.

\*\* Eventuali ulteriori presentazioni o riunioni che il Municipio vorrà attuare nell'ambito del processo di consolidamento politico, saranno fatturate a parte.

## Costi di realizzazione compendio

### Compendio, contenibilità su 15 anni e dimensionamento zona edificabile - Onorario

|   |                   |                         |
|---|-------------------|-------------------------|
| Verifica del dimensionamento delle zone edificabili del PR in vigore  | fr.               | 15'800.00               |
| Aggiornamento dei dati dopo verifica della coerenza dei dati con la Sezione Sviluppo territoriale del DT      | fr.               | 2'200.00                |
| Aggiornamento del dimensionamento delle zone edificabili del PR in formazione (adeguamento alla LST in corso) | <u>fr.</u>        | <u>4'000.00</u>         |
| Totale  | fr.               | 22'000.00               |
| IVA 7.7%  | <u>fr.</u>        | <u>1'694.00</u>         |
| <b><u>Totale onorari con IVA</u></b>  | <b><u>fr.</u></b> | <b><u>23'694.00</u></b> |

### Costi di realizzazione PAC e Compendio

|  |                   |                         |
|--|-------------------|-------------------------|
| PAC (IVA inclusa)                                | fr.               | 39'310.50               |
| Compendio (IVA inclusa)                          | <u>fr.</u>        | <u>23'694.00</u>        |
| <b><u>Totale (IVA inclusa)</u></b>               | <b><u>fr.</u></b> | <b><u>63'004.50</u></b> |
| <b>Importo arrotondato del credito richiesto</b> | <b><u>fr.</u></b> | <b><u>65'000.00</u></b> |

### Partecipazione finanziaria cantonale al PAC

Ad accompagnare la già citata scheda R6 del PD, vi era anche il Messaggio 7551 del Consiglio di stato del 27 giugno 2018, che propone un credito di 4 milioni di franchi per finanziare circa il 30% di ogni PAC, tenuto conto della forza finanziaria dei singoli comuni. Il 13 marzo 2019 il Gran Consiglio ha accolto il Messaggio. Il finanziamento è dunque richiedibile. Le prestazioni indicate nel preventivo per l'allestimento del Compendio non sono sussidiate dal Cantone.

### Relazione con il Piano finanziario

Nel piano degli investimenti del Comune 2023-2026 (documento annesso al preventivo 2023), alle voci:

#### Pianificazione e ambiente

“Piano Regolatore”

#### Adeguamento alla scheda R6 del PD – PAC e compendio

|                 |        |     |           |
|-----------------|--------|-----|-----------|
| Preventivo 2023 | uscite | fr. | 65'000.00 |
|-----------------|--------|-----|-----------|

### Conclusioni

Con l'allestimento del Programma d'Azione Comunale (PAC) e del Compendio dello stato d'urbanizzazione il Municipio di Caslano intende ottemperare quanto richiesto dalla Scheda di Piano Direttore R6 recentemente riveduta che fissa il principio dello sviluppo centripeto degli insediamenti e, in estrema sintesi, richiede ai Comuni di effettuare una verifica del dimensionamento (contenibilità) delle zone edificabili, per poi definire un programma di azione comunale per lo sviluppo insediativo centripeto di qualità (PAC).

## Proposta di risoluzione

Onorevoli signori, il Municipio v'invita a voler

risolvere:

1. E' concesso al Municipio un credito di fr. 65'000.00 per la realizzazione del PAC e del compendio dello stato dell'urbanizzazione.
2. Spesa a carico del conto investimenti del Comune. Richiamato l'art. 17 Rgfcc, la durata di vita dell'investimento è stabilita in 10 anni con un tasso di ammortamento del 10% lineare.
3. Scadenza del credito: 31.12.2024.
4. Sussidi cantonali in diminuzione della spesa.

Con ossequio.

PER IL MUNICIPIO

Il Vicesindaco:  
M. Bottani

Il Segretario:  
I. Casanova



Ris. mun. dell'8 maggio 2023

Per esame e rapporto:

| Gestione | Opere pubbliche | Petizioni | Speciale PR |
|----------|-----------------|-----------|-------------|
| ●        |                 |           | ●           |