

Ris. mun. n° 4125 del 07.12.2020
In esame alle Commissioni delle Petizioni e della Gestione
27.01.2021

Messaggio municipale N° 23/2020

Richiesta di credito di fr. 176'000.00 per l'elaborazione di un Programma d'azione comunale per lo sviluppo insediativo centripeto di qualità (PAC)

Al Lodevole Consiglio comunale di Castel San Pietro
Signori e Signore Presidente e Consiglieri comunali,

con il presente Messaggio il Legislativo è messo nella condizione di discutere e condividere la struttura, l'elaborazione, la tempistica e la spesa per l'allestimento del PAC, e di approvarle.
Il dibattito politico potrà influenzare e affinare il modo di approcciarci alla politica comunale per lo sviluppo territoriale.

Nella seduta del Consiglio comunale del 14 dicembre avete approvato il Messaggio Municipale (MM) 19/2020, relativo all'adattamento delle 4 Sezioni del Piano Regolatore di Castel San Pietro alla Legge sullo sviluppo territoriale.
In quel documento il Municipio ha anticipato la necessità di affrontare il tema in modo preparato, affiancando alla politica e all'amministrazione locali un gruppo di professionisti.

Negli intendimenti delle linee direttive di quadriennio, è stato pubblicamente dichiarato l'obiettivo primario in ambito territoriale, quello di mantenere ciò che ci viene riconosciuto come uno sviluppo armonioso del territorio. Gli obiettivi territoriali devono essere compatibili con i principi di sviluppo sostenibile contenuti nel preambolo del Regolamento Comunale 2011.
Le basi per affrontare il tema della pianificazione territoriale sono poste in questo prolungamento di quadriennio, e sarà poi sviluppato con azioni concrete nel prossimo quadriennio.

Un progetto affascinante che avremo la fortuna, l'onere e l'onore di dibattere e condividere.

Le motivazioni politiche

Le modifiche della Legge federale sulla pianificazione del territorio (LPT), approvate in votazione popolare nel 2013, rappresentano una svolta importante nella politica di sviluppo territoriale. La popolazione ha espresso una chiara esigenza: quella di una crescita qualitativa e non unicamente quantitativa. Una necessità, questa, che richiama un cambiamento generale nel nostro rapporto con il territorio.

La gestione del territorio è un esercizio di equilibrismo, perseguire una politica che mira ad uno sviluppo centripeto degli insediamenti tenendo conto di molteplici esigenze, il tutto in spazi limitati. Alcuni strumenti tecnici e giuridici al servizio di una gestione sostenibile del paesaggio sono: l'inventario federale degli insediamenti svizzeri da proteggere d'importanza nazionale (ISOS), la Legge federale sulla pianificazione del territorio (LPT), il Piano Direttore (PD), il Piano Regolatore (PR), la Legge federale sull'energia (LEne), la Legge federale sulla protezione dell'ambiente (LPAmb) e tutte le relative Leggi di applicazione cantonali.

Le nuove esigenze sono state integrate dal Governo ticinese nel Piano Direttore cantonale nello specifico all'interno delle schede:

- R01 Modello territoriale
- R06 Sviluppo e contenibilità del PR
- R10 Spazi pubblici e qualità dello spazio costruito
- R/M 2-5 Programmi di agglomerato.

Anche in un comune periurbano come il nostro, in futuro dovremo concentrare lo sviluppo demografico in modo ragionato e intelligente in una minore superficie per consentire di preservare quegli spazi liberi che oggi i cittadini reclamano. Dovremo ripensare la tipologia, la densità e la posizione di alcune zone edificabili, favorendo le ubicazioni vicine alle vie di collegamento e alla rete dei trasporti pubblici. Dovremo inoltre recuperare la qualità degli spazi all'interno del territorio già costruito al fine di migliorare la qualità di vita di tutti coloro che li abitano.

Da qui scaturisce il concetto di governo del territorio verso obiettivi di sviluppo centripeto.

Questo non equivale a intervenire sistematicamente con dei dezonamenti, si tratta di analizzare l'attuale zona edificabile, le zone d'interesse pubblico e gli spazi verdi con un metodo e dei principi nuovi rispetto al passato.

Un lavoro importante, impegnativo, delicato ma anche molto stimolante. Un'operazione che, partendo dalla comprensione delle dinamiche territoriali in corso, richiede la capacità di lanciare lo sguardo in avanti, di elaborare visioni e di formulare obiettivi di crescita quantitativa e qualitativa da perseguire nei prossimi decenni.

Il PAC per lo sviluppo centripeto è il contenitore in cui sviluppare visioni e misure a favore di un territorio utilizzato con consapevolezza, nel rispetto dei valori in esso racchiusi e secondo le aspettative della popolazione che lo abita.

La scheda R6 "Sviluppo e contenibili dei PR" è come detto contestata davanti al Gran Consiglio che sta valutando i ricorsi.

Si tratta di contrasti di vedute fra i comuni (o enti rappresentanti i comuni) e il Cantone, sinteticamente su due temi principali:

- da una parte, competenze, modalità e ripercussioni della verifica del dimensionamento delle ZE;
- dall'altra, conseguenze dell'applicazione delle tre schede sulle zone periferiche del Cantone (Scheda R1 Modello territoriale cantonale - Scheda R6 Sviluppo degli insediamenti e gestione delle zone edificabili - Scheda R10 Qualità degli insediamenti).

La necessità formali di elaborare il PAC

La prima pianificazione territoriale a Castel San Pietro fu proposta dal Municipio il 05.07.1972, e si basò su un Piano delle zone, un Piano del traffico e delle attrezzature e costruzioni di interesse pubblico e sulle norme di attuazione.

Essa fu impugnata da 193 ricorsi, che il 07.01.1974 il Consiglio comunale risolse di trasmettere al Consiglio di Stato per la decisione e per la messa in vigore del PR.

Il 31 gennaio 1975 il Consiglio di Stato approvò il Piano Regolatore (PR) a titolo provvisorio, questo conseguentemente alle sostanziali modifiche apportate d'ufficio dall'autorità cantonale.

Si aggiunsero ulteriori 38 ricorsi che furono evasi dal Consiglio di Stato, unitamente ai primi 193, il 30.09.1975 con la decisione di approvazione definitiva del PR.

Il 17.10.1977 il Gran Consiglio confermò la pubblica utilità del PR di Castel San Pietro ed evase i pochi ricorsi di seconda istanza.

Nella proposta municipale, quindi prima dell'intervento d'ufficio dello Stato, il PR avrebbe permesso in due tappe successive di raggiungere 8'400 unità insediative di cui 6'000 abitanti.

La versione attuale del PR di Castel San Pietro fu approvata dal Consiglio di Stato il 29.12.1994, quello di Monte il 26.06.2007, quello di Casima il 23.05.2006, mentre quello di Campora (Caneggio) fu approvato sempre dall'Esecutivo cantonale il 02.03.1993/12.10.1993.

Negli anni successivi alle approvazioni generali sono state adottate diverse modifiche in variante.

L'adattamento tecnico dei quattro PR alla Legge sullo sviluppo territoriale, che farà confluire le 4 sezioni in un'unica rappresentazione grafica e normativa, come detto, è stata esaminata nella seduta del 14 dicembre 2020.

Nell'ambito di questa procedura, il Dipartimento del territorio ha avuto modo di ricordare al Municipio una serie di modifiche di contenuto che devono essere associate alla verifica generale del PR, sia per la Sezione di Castello che per quelle di Monte, Casima e Campora.

Il Consiglio comunale ha la formale competenza di adozione del PR che il Consiglio di Stato approva successivamente. Secondo la legislazione ticinese, il Consiglio di Stato dispone di pieno potere cognitivo, essendogli conferita la facoltà di controllare non solo la legittimità, ma anche l'opportunità delle scelte pianificatorie; ciò ovviamente nel rispetto dell'autonomia riconosciuta al Comune nella pianificazione locale (cfr. art. 50 cpv. 1 Cost.; art. 16 della Costituzione della Repubblica e Cantone Ticino del 14 dicembre 1997) e con il riserbo imposto alle autorità superiori dall'art. 2 cpv. 3 LPT verso le autorità subordinate, cui deve essere lasciato "il margine d'apprezzamento necessario per adempiere i loro compiti".

L'applicazione concreta di questi principi, portò il Consiglio di Stato, in occasione dell'esame di competenza sulla variante di PR per l'azzonamento dei fondi a cavallo con Mendrisio, a respingere la stessa.

Malgrado l'influsso della variante sulla contenibilità del PR fosse praticamente nullo, il Consiglio di Stato, in applicazione delle normative federali e cantonali, rimandò la variante a una futura revisione generale del PR.

Già nelle analisi semplificate delle aree edificabili condotte nell'ambito del Programma di agglomerato del Mendrisiotto di Terza Generazione (PAM3), confluite nella scheda in vigore del PD R/M5 (Agglomerato del Mendrisiotto), il Comune di Castel San Pietro rientra tra quelli in cui le aree edificabili sono chiaramente sovradimensionate.

Proprio in fase di consultazione del PAM 3, nell'aprile 2016, il Municipio propose delle osservazioni a favore di uno sviluppo qualitativamente controllato delle zone periurbane come la nostra, contestando il principio di uno sviluppo centripeto esclusivamente nelle aree urbane e in quelle del fondo valle (es. dislocazione dei servizi di accudimento, potenziamento del trasporto pubblico, ecc.).

Il Tribunale Cantonale Amministrativo (TRAM), chiamato a giudicare nell'ambito di singole procedure di rilascio di permessi edilizi, ha avuto ancora recentemente modo di esprimersi sul tema del controllo incidentale del PR. Il Tribunale, indipendentemente dalla non applicazione della contestata scheda di Piano Direttore R6, ritiene che un comune possa, nel quadro dell'esame di cui all'art. 21 cpv 2 LPT, essere considerato sovradimensionato (art. 15 cpv 2 LPT).

Sempre a detta del TRAM una verifica a livello locale non costituisce una novità, trattandosi di un'analisi conoscitiva del territorio comunale, che era già indispensabile per ogni modifica del PR, in base al previgente art. 15 LPT (laddove prescriveva il dimensionamento delle aree edificabili secondo il fabbisogno a 15 anni).

La mera sussistenza di un'area edificabile sovradimensionata in un determinato comparto non basta da sola ad ammettere un ridimensionamento del PR, ma occorrono altre circostanze che lo facciano considerare in modo serio.

Nei casi specifici oggetto di queste sentenze, anche relative al nostro territorio giurisdizionale, il Consiglio di Stato dovrà appunto procedere con le verifiche del caso.

Tutte le situazioni descritte in questo capitolo hanno portato il Municipio a elaborare il progetto oggetto di questo messaggio, **operazione che sarà preceduta dalla verifica del dimensionamento e dello stato dell'urbanizzazione dei PR, premessa conoscitiva indispensabile per individuare gli ambiti di intervento del PAC.**

Alla luce delle motivazioni politiche e dei concetti giuridici ampiamente espressi, il Municipio intende iniziare il lavoro di elaborazione del PAC e di verifica del dimensionamento e dello stato dell'urbanizzazione dei PR, lavoro che ritiene necessario per una crescita qualitativa di Castel San Pietro. Danno stimolo anche la vetustà del nostro attuale PR e il fatto che dall'entrata in vigore della scheda R6 i comuni avranno 3 anni per allestire il PAC con i conseguenti indirizzi per attuare le varianti di revisione del nostro PR.

Il Dipartimento del territorio ha espresso il proprio sostegno a questa nostra iniziativa e disporrà affinché alcuni suoi funzionari partecipino ai lavori quali consulenti e uditori.

L'organizzazione del progetto

Obiettivo del PAC, secondo le linee guida cantonali (ottobre 2018) messe a disposizione dei comuni, è di definire una strategia comunale a lungo termine (15-20 anni) per lo sviluppo centripeto del suo territorio, focalizzata su:

- puntuali ambiti tematici
- precisi luoghi di intervento
- la qualità insediativa.

Esso determina una base per orientare le azioni e le decisioni con incidenza territoriale del Comune verso:

- una maggiore cura e potenziamento della rete degli spazi liberi verdi e degli spazi pubblici
- una maggiore integrazione ed efficienza della mobilità lenta e del trasporto pubblico
- una maggiore compattezza degli insediamenti mediante un uso più efficiente delle zone edificabili
- una rinnovata attenzione alla salvaguardia di luoghi caratteristici
- una migliore qualità di vita grazie a un'urbanistica e un'architettura di qualità.

Nello specifico, è previsto l'allestimento di piani e di un rapporto che considerino i seguenti ambiti:

1. analisi
2. strategie
3. azioni.

Le azioni specifiche da intraprendere in ogni ambito sono state descritte nella documentazione di progetto a disposizione dei Consiglieri comunali e delle Commissioni chiamate ad esaminare questo messaggio municipale.

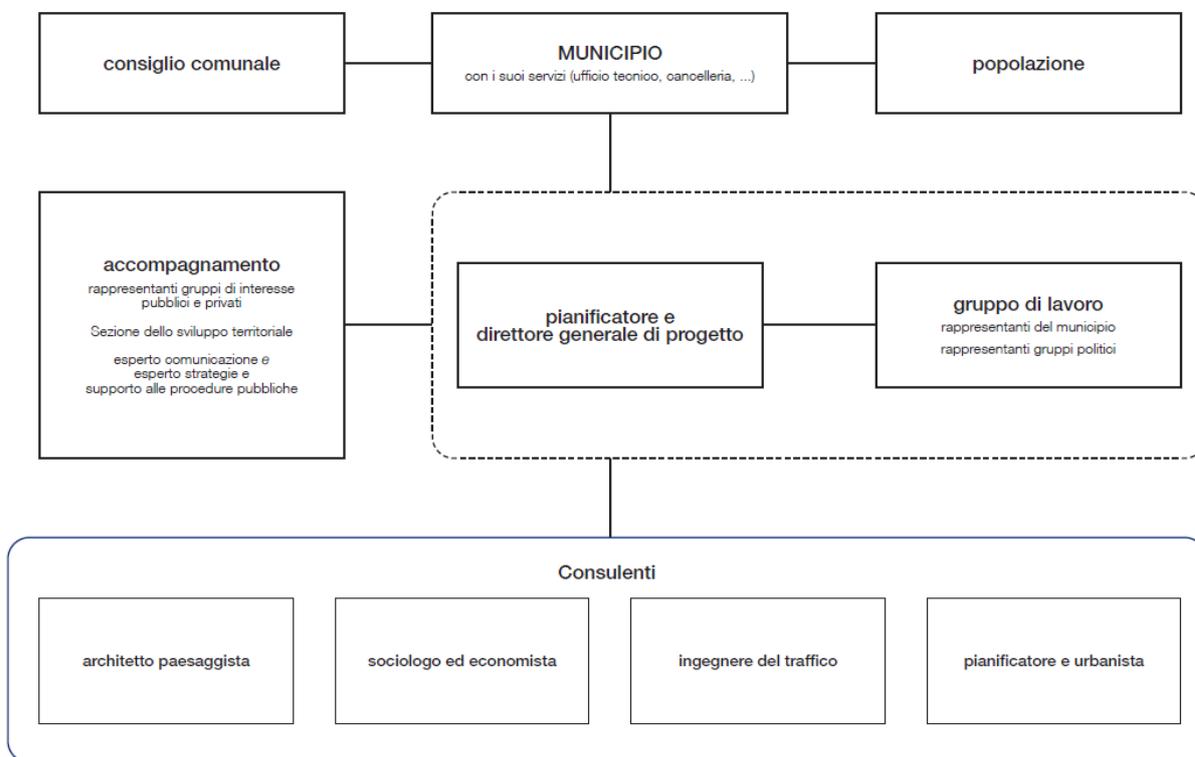
A seguito dell'elaborazione del PAC e ai fini della sua approvazione formale, sono state previste tre ulteriori fasi, quali:

1. aggiornamento basi di lavoro: nella quale si prevede l'aggiornamento del compendio sullo stato dell'urbanizzazione e il calcolo della contenibilità delle riserve edificabili e della verifica del dimensionamento delle zone edificabili in vigore. Si tratta di un'operazione necessaria e propedeutica a qualsiasi approccio pianificatorio.

Quale base di lavoro è stata prevista inoltre l'elaborazione di un'analisi SWOT (punti di forza, debolezze, opportunità e minacce), che il Municipio svilupperà insieme al pianificatore e all'economista sociologo.
2. partecipazione: nella quale si prevede il coordinamento con la Sezione dello Sviluppo territoriale e l'organizzazione e svolgimento di un'esposizione pubblica per informare e coinvolgere la popolazione.
In coda a questi confronti è prevista la rielaborazione dei contenuti del PAC.
3. finalizzazione: nella quale il Municipio informa il Consiglio Comunale sulla documentazione finale e decide.

Il Municipio sta già operando in due settori che scaturiranno in future proposte al Consiglio comunale per l'adozione di formali piani particolareggiati (art. 18 cpv 2 LST) da consolidare in varianti di PR. Si tratta della zona pubblica del Nebbiano e di quella del centro del paese.

In linea con la strategia adottata per gli studi preliminari per questi due piani particolareggiati, si propone l'impostazione generale descritta nel seguente organigramma.



La presente impostazione considera la collaborazione con un pianificatore esperto, con esperienza extra-cantonale, individuato in STW AG für Raumplanung, collaborazione che evolve ulteriormente la qualità della consulenza espandendone l'orizzonte territoriale e metodico.

Gli onorari

Come descritto al paragrafo precedente il progetto è gestito ed elaborato da un gruppo interdisciplinare di professionisti a supporto della rappresentanza politica e amministrativa locale.

Il preventivo è suddiviso per fasi di lavoro successive che vedono l'intervento di diversi professionisti.

Descrizione onorario di progettazione		Importo (spese e Iva incluse)
Urbanista e pianificatore comunale: aggiornamento basi di lavoro	fr.	7'148.20
Pianificatori PAC		
• Aggiornamento basi di lavoro	fr.	994.00
• Analisi	fr.	35'683.00
• Strategie	fr.	36'087.00
• Azioni	fr.	17'311.00
• Partecipazione	fr.	8'609.00
• Direzione generale progetto	fr.	5'000.00
• Spese	fr.	4'324.00
• ./ arrotondamento	fr.	-508.00
Architetto paesaggista	fr.	16'815.00
Urbanista e pianificatore comunale: consulenza	fr.	2'970.00
Sociologo, esperto procedure pubbliche ed economista (esente da IVA)	fr.	9'500.00
Ingegnere del traffico	fr.	10'200.00
Consulente strategia e comunicazione	fr.	9'600.00
TOTALE ESENTE IVA E SPESE COMPRESSE	fr.	163'733.20
IVA 7.7 %	fr.	11'875.95
TOTALE IVA E SPESE COMPRESSE	fr.	175'609.15

Per la richiesta di credito la spesa è arrotondata a fr. 176'000.00.

Considerando l'importanza per il Cantone dei PAC, per sostenere i comuni nella loro elaborazione si prevedono dei finanziamenti che dipendono dalla forza finanziaria e dalla vastità del Comune.

In questo finanziamento non rientrano i costi legati all'aggiornamento del compendio dello stato dell'urbanizzazione ed il calcolo del dimensionamento dei PR.

Nel nostro caso specifico è ipotizzabile un contributo del 25 % della cifra finanziabile, in termini nominali fr. 25'000.00.

La spesa sarà ammortizzata in 10 anni per un costo ipotizzato in fr. 15'060.00/anno.

Le tempistiche

In circa un anno e mezzo dal momento dell'autorizzazione del Consiglio comunale si prevede di sottoporvi un'informazione finale, dopo che il documento è stato esposto pubblicamente e se del caso rielaborato.

L'incarto completo di tutti i dettagli è a disposizione presso l'amministrazione.

Il Municipio, i consulenti e gli uffici amministrativi rimangono a disposizione per eventuali informazioni.

Il Municipio invita quindi il Consiglio comunale a voler risolvere:

- è concesso un credito di fr. 176'000.00 per l'elaborazione di un Programma d'azione comunale per lo sviluppo insediativo centripeto di qualità (PAC);
- l'investimento sarà addebitato sul conto 5290.014 Elaborazione PAC ed il finanziamento cantonale al conto 6310.003;
- il credito sarà considerato decaduto se i lavori di elaborazione del PAC non saranno iniziati entro 1 anno dalla sua concessione.

IL MUNICIPIO