



**Revisione parziale anticipata della
Pianificazione locale**

**art. 25 della legge edilizia comuna-
le LE **zona industriale****

Approvazione

**Relazione di pianifica-
zione e partecipazione**
giusta l'art. 47 OPT

Impressum

Progetto

Revisione parziale della Pianificazione locale, art. 25 LE zona industriale

Numero di progetto

S2022-605

Documento

Relazione di pianificazione e partecipazione (RPP)

Committente

Comune di San Vittore

Stato dell'elaborazione

Versione deliberata dall'Assemblea comunale

Data

31 marzo 2025

Elaborazione

STW AG für Raumplanung, Coira

Capo progetto

[Redacted]

Indice

1.	Stato di fatto	4
1.1	Sviluppo insoddisfacente della zona industriale	4
1.2	Evoluzione auspicata	6
2.	Scopo della revisione e spiegazioni	7
2.1	Estensione delle utilizzazioni ammissibili	7
2.2	Limitazioni	8
2.3	Parcheggi	8
2.4	Varia	9
3.	Esito dell'esame preliminare	9
3.1	Utilizzi orientati al pubblico	9
3.2	Autosilo centralizzato	9
3.3	Incidenti rilevanti	10
3.4	Protezione della falda freatica	10
4.	Esito della procedura d'informazione e partecipazione	10
5.	Procedura di adozione	10
6.	Appendici e allegati	11

1. Stato di fatto

La zona industriale di San Vittore esiste nella sua forma pianificatoria attuale suddivisa in zona industriale 1 (IND1) e zona industriale 2 (IND2) dal 2009. Le norme di zona sono regolata attraverso gli articoli 15 – schema delle zone – e 25 – zona industriale – della legge edilizia comunale (LE) entrati in vigore nella loro forma attuale nel 2013 (cfr. DG 389 del 7 maggio 2013), vedi Appendici 1 e 2.

Il Piano direttore cantonale, capitolo 5.2.3 Aree con destinazione lavorativa (PDC-AL) definisce la zona industriale vigente quale *distretto lavorativo nel territorio urbano e suburbano*. Il relativo oggetto n. 26.SW.01 è determinato quale Dato acquisito (DA); quale parola chiave, rispettivamente titolo riporta la dicitura *Industria* con l'indirizzo *Insediamiento di grosse attività ad alto valore aggiunto ed elevata densità di posti di lavoro* e la limitazione *Commercio al dettaglio non ammesso*. Il Piano direttore regionale, settore insediamento è in fase di emanazione.

Moesa	26.SW.01	no	San Vittore, zona lavorativa	Dati acquisiti	Industria - insediamento di grosse attività ad alto valore aggiunto ed elevata densità di posti di lavoro - commercio al dettaglio non ammesso	Territorio suburbano
-------	----------	----	------------------------------	----------------	--	----------------------

1.1 Sviluppo insoddisfacente della zona industriale

Contrariamente a quanto auspicato dal PDC-AL e dal Comune (cioè, l'insediamento di grosse attività ad alto valore aggiunto ed elevata densità di posti di lavoro), l'uso effettivo della zona industriale si trova non si sviluppa come dovrebbe. Una parte degli stabilimenti esistenti sono sfitti, risp. inutilizzati, un'altra sottoutilizzata (ad es. a scopo di immagazzinamento). La situazione è stata sommariamente rilevata, vedi Allegato 1 "Stato dell'utilizzazione dei terreni in zona industriale", piano di lavoro 1:2'000 del 27.11.2023.

La zona industriale di San Vittore è caratterizzata sia a livello cantonale, sia svizzero da una bassa densità di posti di lavoro. Le modifiche pianificatorie del 2009 e del 2013 non hanno avuto l'effetto positivo sperato.

Ditte che hanno realizzato capannoni a scopo di produzione li hanno successivamente adibiti ad attività d'immagazzinamento che generano bassi livelli di plusvalore; capannoni senza destinazione d'uso specifica realizzati a scopo d'affitto industriale sono restati sfitti.

Le richieste di terreno edificabile arrivate al comune negli ultimi anni provengono per lo più da rami economici che non producono beni nel senso materiale del termine, ma piuttosto legate ai servizi. La Cancelleria comunale tiene un elenco delle richieste per

le quali è stato aperto un dossier (vedi Allegato 2 “Richieste d’insediamento in zona industriale” del dicembre 2023). Senza esito concreto, negli ultimi dieci anni sono state trattate più o meno intensamente in media una richiesta d’insediamento all’anno.

Quasi la metà delle trattative documentate sono state abbandonate per mancanza di conformità alla zona di utilizzazione (non è detto però che gli abbandoni siano dovuti ad altre cause).

Un’altra caratteristica della Zona industriale di San Vittore rispetto alle zone industriali dello spazio funzionale a cui appartiene, cioè l’area dell’agglomerato di Bellinzona è l’importante differenziale di valore / prezzo dei terreni. Il costo del terreno è un indizio di attrattività / disinteresse territoriale.

Secondo l’Ufficio per le valutazioni immobiliari (UVI) il valore del terreno in **Zona industriale di San Vittore** è stimato a Fr. 170. –/mq per la IN1 e Fr. 200. –/mq per la IN2, mentre per Wüest Partner SA¹ **Fr. 190.–/mq** corrispondono all’ultimo decile (quantile 90%; il mediano sta a soli Fr. 70. –/mq). I prezzi indicati per la regione MS Mesolcina sono uguali a quelli indicati per San Vittore, mentre quelli medi cantonali sono superiori di ca. 230% (quantile 90% Fr. 430.–/mq, quantile 50%, rispettivamente mediano Fr. 170. –/mq). I valori di riferimento per la vicina **regione MS Bellinzona**, sempre per zona industria/artigianato, sono di **Fr. 490.–/mq** per il quantile 90% (mediano Fr. 160.–/mq), mentre per il vicino Comune di **Arbedo-Castione** i valori sono ancora più alti (**Fr. 560.–/mq** quantile 90%, Fr. 250. –/mq mediano)².

Soprattutto se si pensa ad Arbedo-Castione, il differenziale non può essere giustificato da fattori d’insediamento oggettivi (come ad es. l’accessibilità alla rete stradale internazionale, la disponibilità di manodopera, la promozione economica pubblica e simili) che sono sostanzialmente uguali dalle due parti del confine intercantonale. Si suppone che siano piuttosto i fattori di ubicazione soggettivi, risp. personali che fanno la differenza (come ad es. l’immagine che danno di sé le ditte presenti, il livello di prestigio tendenzialmente molto basso della zona industriale di San Vittore, la qualità dell’ambiente lavorativo per gli addetti e simili). Una tendenza che si crede di poter rilevare soggettivamente, risp. intuitivamente è quella secondo cui a San Vittore sono attratte ditte “povere” provenienti dal Ticino che nei luoghi di origine non trovano terreni a buon mercato per attività poco redditizie rispetto alla superficie che necessitano o che vengono estromesse da situazioni fluide per far posto a ditte più redditizie. In questo senso si tratterebbe di un tema di periferia metropolitana.

La prassi comunale di rilascio delle licenze edilizie in Zona industriale (IND) è stata infine criticata dal Tribunale cantonale amministrativo (ad es. attraverso la sentenza R 17 18 del 26.06.2018 con la quale è stato osservato come la norma di zona fosse

¹ Vedi Allegato 3: Informazioni sull’ubicazione, specchietti Wüest Partner SA scaricati il 5 gennaio 2024

² Cantone TI: Fr. 1020.–/mq quantile 90%, Fr. 310. –/mq mediano

(troppo) poco dettagliata. In effetti, tra la norma e le intenzioni dell'Autorità edilizia esiste una certa zona grigia non o poco codificata dalla prassi che genera insicurezza; insicurezza eventualmente eliminabile con formulazioni più precise. Esiste, inoltre, un presunto margine interpretativo da parte dei richiedenti che ha generato ricorsi, non del tutto compresi dall'Autorità edilizia, forse dovuti alla stessa mancanza di precisione della norma di zona (cfr. sentenza TRAM R 18 24 e TF 1C_324/2015).

1.2 Evoluzione auspicata

L'ultima trattativa per l'insediamento di una ditta di servizi diagnostica sostenuta dall'Ufficio per l'economia e il turismo non è andata a buon fine. Sorge la questione di sapere se una impresa di servizi diagnostici come questa può essere ritenuta conforme alla IND o meno. Secondo una interpretazione letterale della vigente norma di LE e secondo precedenti ponderazioni dell'Autorità edilizia, non lo dovrebbe essere. Sono però ditte come quella in parola che corrispondono allo scopo fondamentale della zona, cioè l'insediamento di attività che offrono un buon numero di posti di lavoro interessanti occupando una superficie proporzionalmente bassa rispetto al reddito generato³. Inoltre, sono ditte come quella in parola che possono cambiare l'immagine della zona industriale di San Vittore.

a) a corto termine

Attualmente è in corso la revisione totale della pianificazione locale, che è stata avviata con la verifica del dimensionamento delle zone residenziali, miste e centrali (RMC) e l'elaborazione delle Linee guida territoriali comunali (LTC). I lavori di revisione sono impegnativi e sono programmati su diversi anni.

Per il Comune di San Vittore si tratta **a corto termine** di *almeno* eliminare gli impedimenti pianificatori che possono ostacolare l'insediamento di ditte che hanno un impatto positivo sull'economia regionale per quanto riguarda il numero di addetti (anche nel terziario più o meno avanzato) e per quanto riguarda il reddito generato.

In questo senso, intende riallineare subito, cioè senza aspettare la revisione totale, la pianificazione locale agli obiettivi di Piano direttore cantonale che per San Vittore perseguono l'*insediamento di grosse attività ad alto valore aggiunto ed elevata densità di posti di lavoro* stralciando l'indirizzo *industriale*, ora contenuto nell'art. 25 LE, che di fatto impedisce o quanto meno ostacola il raggiungimento dell'obiettivo stesso. In altre parole, il valore aggiunto e i posti di lavoro vanno considerati come prioritari rispetto alla funzione industriale per la quale è immanente la produzione di beni materiali (o comunque, così è stato fin qui ritenuto).

³ A proposito delle attività auspiccate si veda la lista a pag. 5 della Regione Moesa, *Revisione Strategia Regionale 24+* del 23 novembre 2023

b) a medio termine

A medio termine sarà comunque indispensabile analizzare i punti deboli e le potenzialità del sito, così come sviluppare strategie sia territoriali, sia gestionali per rivalutare la zona. Questo è anche l'intento della Regione Moesa. Secondo il Municipio, prima di avviare processi di ampliamento della IND come quelli abbozzati dalla Regione Moesa nell'ambito dell'adozione del Piano direttore regionale – settore insediamento va dimostrato che la IND esistente può essere valorizzata conformemente all'obiettivo di sviluppo del polo tecnologico auspicato a più livelli. Considerate le riserve interne, compresi gli stati di sottoutilizzo rilevati, non sono, infatti, immaginabili sostanziali ampliamenti della IND senza prima aver sfruttato coerentemente il potenziale di riqualifica presente. Lo studio delle opzioni da approfondire supera però l'ambito della revisione parziale anticipata in oggetto: sarà da svolgere nell'ambito della revisione totale della pianificazione locale e in collaborazione regionale.

2. Scopo della revisione e spiegazioni

Scopo della revisione parziale anticipata in oggetto è da una parte quello di ampliare lo spettro delle utilizzazioni ammissibili nella zona industriale e dall'altra quello di limitare le utilizzazioni sconvenienti (vedi Appendice 1).

2.1 Estensione delle utilizzazioni ammissibili

Poiché esiste motivo di ritenere che la limitazione delle utilizzazioni alla *produzione artigianale e industriale leggera* (*corsivo*: testo della norma comunale vigente) sia stata nociva in termini di sviluppo territoriale e di posti di lavoro e con ciò possa esserlo anche in futuro, vengono dichiarate conformi alla zona anche le imprese di servizio. Con ciò è **eliminato il nesso con la produzione di beni materiali** e l'inusuale distinzione fra *produzione artigianale* e *produzione industriale leggera* (essendo, tra l'altro, la produzione industriale "pesante" già limitata dai vigenti e incontestati Gradi di sensibilità fonica III).

Per evitare qualsiasi dubbio, la zona industriale viene definita quale **zona lavorativa**; si utilizza così lo stesso termine usato nel PDC-AL e si escludono dalle attività principali autorizzabili tutte le attività non lavorative (ad es. le attività ricreative).

La modifica auspicata può essere attuata agendo sulla sola norma di Legge edilizia comunale (LE), nella fattispecie sull'**art. 25 LE zona industriale** attraverso il quale sono definite le utilizzazioni ammissibili, cioè conformi alla destinazione della zona.

Con questa operazione si intende inoltre rapidamente eliminare possibili divergenze d'interpretazione fra l'Autorità edilizia comunale e quella giudiziale (cfr. sentenza R 17 18) precisando appunto la norma.

2.2 Limitazioni

Conformemente al Piano direttore cantonale, sono escluse dalla conformità alla zona di utilizzazione le attività con bassa densità di addetti e con basso valore aggiunto, siano esse di produzione di beni o di servizi. Esplicitamente esclusi sono il commercio al dettaglio, già escluso a livello di Piano direttore cantonale, e le attività legate all'immagazzinamento e alla logistica in quanto le aziende specializzate in questo settore impiegano notoriamente pochi addetti, occupano grosse superfici e generano poco plusvalore, soprattutto proporzionalmente al terreno occupato. L'eventuale giustificabilità delle eccezioni va dimostrata dai richiedenti. Gli usi limitati/esclusi sono comunque ammessi, se sono attività subordinate necessarie alle attività principali delle aziende produttive conformi alla zona. Per le attività commerciali subordinate vale una limitazione di uso legata alla vendita diretta di quanto prodotto sul posto (ad es. outlet) e una limitazione della superficie pari al 10% della superficie adibita alla produzione.

L'esclusione delle imprese a bassa densità di addetti e a basso valore aggiunto ha un carattere più declamatorio che operativo, perché ad essa non sono ancorati criteri prestazionali concreti. È comunque indispensabile per allineare la norma di zona al Piano direttore cantonale e alla Strategia Regionale 24+ di cui s'è detto. A medio termine la misura dell'esclusione sarà precisata nell'ambito delle correnti pratiche per il rilascio della licenza edilizia e – successivamente, sulla base dell'esperienza e della prassi su cui potrà svilupparsi – nell'ambito della revisione totale della pianificazione locale.

Nei casi dubbi, segnatamente nel caso di rifiuto di imprese a bassa densità di addetti e a basso valore aggiunto, in base all'art. 7 cpv. 3 LE, il Municipio può consultare degli esperti in materia di economia aziendale e/o immobiliare.

2.3 Parcheggi

Come rilevato, il valore attuale di mercato del terreno è relativamente basso. Allo scopo di evitare sprechi di superfici utili per parcheggi a raso, viene istituito l'obbligo di parcheggio seminterrato (giacché la falda freatica è relativamente alta) o autorimessa.

Per quanto riguarda il verde minimo unitario di cui al vigente art. 25 cpv. 3 lit. c LE (che viene ripreso senza variazioni), va sottolineato all'attenzione dell'autorità edilizia che la norma va attuata in senso qualitativo: il verde unitario va strutturato con piantumazioni adatte a creare un ambiente esterno ombreggiato e ordinato (ad es. con filari di alberi lungo le facciate più lunghe/imponenti).

2.4 Varia

Le caratteristiche aziendali relative alla densità degli addetti e del valore aggiunto non sono direttamente riconducibili a particolari conformazioni architettoniche o strutturali. Questi parametri possono essere sensibilmente modificati senza intervenire materialmente sulle costruzioni, ad es. trasformando una falegnameria (attività lavorativa) in spazio espositivo (attività commerciale). Affinché l'Autorità edilizia sia messa in misura di verificare i cambiamenti delle destinazioni d'uso senza modifiche edili – di per sé liberati dall'obbligo di licenza edilizia – che potrebbero essere eventualmente rilevanti dal punto di vista dello sviluppo territoriale e dell'economia regionale, è necessario specificare che ogni destinazione ad altro scopo, sia degli edifici che degli impianti esterni, sottostà all'obbligo di licenza edilizia.

3. Esito dell'esame preliminare

Il dossier di revisione è stato trasmesso all'Ufficio per lo sviluppo territoriale dei Grigioni (ARE-GR) in data 16.07.2024; l'esame preliminare data del 04.10.2024. L'ARE-GR ha sollevato i seguenti temi:

3.1 Utilizzi orientati al pubblico

Pericolo che i commerci attualmente in centro paese possano spostarsi in zona industriale: (1) il commercio al dettaglio è in linea di principio proibito; (2) è ammissibile solo la vendita di prodotti elaborati sul posto (outlet) → Risposta: si precisa l'articolo di conseguenza; (3) per aziende di vaste dimensioni, la plafonatura dello spazio per la vendita diretta al 20% può risultare eccessiva → Risposta: viene ridotta al 10%; (4) la bottega di paese, che manca a San Vittore (e che bisognerà promuovere con mezzi adeguati), non è minacciata da eventuali negozi per la vendita diretta in fabbrica.

3.2 Autosilo centralizzato

I previsti parcheggi sotterranei sotto il livello della falda freatica sottostanno a condizioni ambientali restrittive e sono molto costosi (l'obbligo era stato pensato anche per dissuadere ditte di limitata redditività dall'istallarsi a San Vittore).

Il grado di edificazione della zona industriale è troppo alto per pensare ad un autosilo centralizzato (un'idea del genere può essere adottata per nuove zone lavorative con una gestione dei terreni centralizzata, cfr. ad esempio Landquart). Per i progetti su terreni ineditati → Risposta: si esigeranno parcheggi seminterrati sopra il livello della falda o autosili (con ciò, la realizzazione di parcheggi a raso sarà drasticamente limitata e il 20% di verde minimo unitario già ora obbligatorio sarà più facilmente raggiunto).

3.3 Incidenti rilevanti

In base all'Ordinanza sulla protezione contro gli incidenti rilevanti (OPIR), i progetti edilizi presso la Tecsedo SA vanno inoltrati per consultazione all'Ufficio natura e paesaggio (UNA) → Risposta: si adegua la legge edilizia di conseguenza.

3.4 Protezione della falda freatica

Per le costruzioni in falda freatica va dimostrata l'esistenza di una necessità specifica al luogo e allo scopo di utilizzazione previsto; sono necessari una ponderazione degli interessi e un concetto di gestione delle acque → Risposta: il tema viene evaso eliminando l'obbligo di parcheggio sotterraneo.

4. Esito della procedura d'informazione e partecipazione

Il dossier di revisione è stato esposto pubblicamente dal 09.12.2024 al 10.01.2025 (cfr. Foglio ufficiale eKAB 00.116.537 del 09.12.2024). Il termine per inoltrare proposte e obiezioni è scaduto il 31.01.2025; non sono entrate osservazioni.

5. Procedura di adozione

L'Assemblea comunale ha deliberato l'adozione della revisione parziale anticipata dell'art. 25 LE durante la seduta del 31 marzo 2025. Dai presenti aventi diritto di voto sono stati espressi 37 voti favorevoli, nessun voto contrario e 7 astenuti.

Coira, 31 marzo 2025

STW AG für Raumplanung