

# Rapporto

numero

**7798 R**

data

1° settembre 2022

competenza

DIPARTIMENTO DEL TERRITORIO

## della Commissione ambiente, territorio ed energia

- **sul messaggio 13 marzo 2020 concernente l'approvazione del Piano di utilizzazione cantonale del comparto di Valera (PUC Valera) e richiesta di un credito di investimento di CHF 16'900'000.- per la sua attuazione**
- **sulla mozione 17 settembre 2019 di Massimiliano Robbiani "Valera verde e senza chimica"**

### 1. PREMESSA

Il nullaosta del Consiglio di Stato al Piano di utilizzazione cantonale del comparto di Valera rappresenta un importante traguardo non soltanto per i cittadini del Mendrisiotto, ma per tutti i ticinesi. L'obiettivo è altrettanto palese: riqualificare Valera con contenuti che possano essere condivisi da gran parte della popolazione, proprio come chiedeva la petizione "Restituiamo Valera all'agricoltura" che aveva raccolto 6'850 firme.

Il DT ha fin da subito evidenziato che questa superficie rappresenta una zona strategica per inserirvi degli spazi vivibili per i cittadini di un'intera regione, ritenendo che la valorizzazione naturalistica sia perciò in questo caso preferibile rispetto a una che privilegia l'edificazione e lo sviluppo economico.

Il Comparto di Valera, prima di essere occupato dall'insediamento di grandi serbatoi per lo stoccaggio e la distribuzione di idrocarburi, era parte integrante del territorio agricolo della Campagna Adorna e dell'ambito golenale del fiume Laveggio. Con lo smantellamento dei depositi, conclusosi nel 2007, esso ha riguadagnato la connotazione d'importante area libera centrale nel contesto del territorio del Mendrisiotto ed ha riaperto la discussione sul suo nuovo utilizzo. Il dibattito attorno alla funzione e alla destinazione da dare a questo comparto si è sviluppato a partire dall'inizio degli anni 2000 con l'elaborazione del Concetto di organizzazione territoriale (COTAM), confluito poi nella scheda R/M5 - Agglomerato del Mendrisiotto del Piano direttore (PD).

In quel periodo, oltre agli aspetti di tutela dell'ambito del fiume Laveggio, era stato considerato anche il potenziale ruolo quale area strategica per determinate attività lavorative della Regione (Scheda R7 - risultato intermedio). Gli allora Comuni di Rancate e Ligornetto iniziarono in quegli anni un processo di pianificazione coordinata per trovare una soluzione attenta a questi duplici aspetti. I processi di aggregazione che hanno portato prima nel 2009 e poi nel 2013 all'attuale configurazione giurisdizionale del Comune di Mendrisio, hanno procrastinato l'elaborazione di una concreta proposta pianificatoria fino a quando, a inizio 2014, il Municipio di Mendrisio ha sottoposto al Dipartimento del territorio (DT) per l'esame preliminare la propria visione per la sistemazione dell'intera area. Gli indirizzi sviluppati dal Comune prevedevano la possibilità di edificare nella parte alta del Comparto (con la creazione di un polo di sviluppo economico) e l'attribuzione della parte lungo il Laveggio a zona protetta e, in parte, a zona agricola.

Ma nel frattempo il quadro legislativo stava mutando, specchio di nuove sensibilità e critiche verso uno sviluppo ritenuto non più sostenibile. Il fatto politicamente più rilevante da questo punto di vista è senza dubbio l'accettazione in votazione popolare, il 3 marzo 2013, delle modifiche della Legge federale sulla pianificazione del territorio volte a porre un freno alla dispersione degli insediamenti e a meglio salvaguardare il paesaggio. Una chiara risposta alle continue trasformazioni del territorio e alla sua crescente occupazione con costruzioni e infrastrutture, a scapito degli spazi liberi, ormai rari.

Questa modifica legislativa ha messo così l'accento sull'esigenza di commisurare le zone edificabili all'effettivo fabbisogno di crescita dei prossimi anni, di salvaguardare i terreni più fertili (superfici per l'avvicendamento colturale, SAC), ma pure di conferire più qualità al territorio in cui vive e lavora la maggioranza della popolazione. In tale prospettiva le aree aperte e gli spazi verdi hanno assunto sempre più importanza nelle scelte di sviluppo territoriale, in risposta ad una percezione sempre più diffusa della loro importanza per le funzioni primarie agricole, ma anche per la biodiversità e come aree di svago di prossimità.

Uno dei temi di grande visibilità nel dibattito pubblico riguardante il territorio è l'esigenza di un ripensamento del rapporto tra le aree insediate e quelle libere (prevalentemente agricole e forestali), nonché la necessità di valorizzare le aree di svago prossime agli abitati, in particolare lungo i corsi d'acqua e le rive dei laghi. Accanto alle esigenze dell'economia, occorre dunque prestare maggiore attenzione alle altre componenti che concorrono alla qualità di vita di ognuno, in particolare alle funzioni sociali, identitarie e ecologiche date dal paesaggio.

**La popolazione ha più volte sottolineato la volontà di cambiamento: dapprima attraverso l'accettazione dell'iniziativa federale sulle residenze secondarie nel 2012 e, in maniera ancor più marcata, approvando le modifiche della Legge federale sulla pianificazione del territorio nel 2013, con effetti immediati e incisivi nel porre freno alla dispersione insediativa e a taluni eccessi legati alla crescente urbanizzazione.**

**Nel 2012** furono ben 6850 le firme raccolte tramite la petizione "Restituiamo Valera all'agricoltura"; un'iniziativa promossa dalla Società agricola del Mendrisiotto, dall'Unione Contadini Ticinesi e dall'associazione Cittadini per il territorio del Mendrisiotto, con lo scopo di stimolare il Cantone ad una politica attiva sulla tutela del territorio agricolo, fattore quest'ultimo fondamentale per garantire un futuro ai giovani agricoltori ed alle aziende agricole della regione. Un ulteriore segnale, questo, che dimostra come la rivalorizzazione di questa superficie sia fortemente sentita in primis dalla popolazione (consenso *dal basso*).

**Nel 2013**, l'allora Municipio di Mendrisio aveva proposto una variante per una nuova zona industriale.

La successiva iniziativa popolare legislativa "Spazi verdi per i nostri figli", lanciata nell'**autunno del 2014**, che raccolse oltre 14'000 firme, costituì un ulteriore atto e segnale per riportare allo stato originario il comparto di Valera.

L'esame preliminare del DT del **dicembre 2014** sugli indirizzi di Valera proposti dal Municipio, non poteva che dare conto del mutato quadro legislativo federale e reagire alla crescente sensibilità manifestata dalla popolazione, non solo locale. Il Dipartimento ha così segnalato al Municipio la necessità di uno sguardo diverso verso questo territorio, con scelte più nette, lungimiranti, fondate sull'obiettivo di un recupero ambientale e

paesaggistico a favore non soltanto del comune, ma dell'intero Mendrisiotto che ne aveva e ne ha innegabile necessità.

Il Governo, considerate le mutate circostanze, ha da parte sua successivamente modificato, su proposta del DT, le schede del Piano direttore che interessavano questo comparto. Rilevanti le modifiche delle schede R/M5 (agglomerato del Mendrisiotto) e R7 (Poli di sviluppo economico), che hanno decretato l'abbandono dell'ipotesi di polo economico, in favore di una riqualifica in termini naturalistici, agricoli e ricreativi dell'intera area.

Coerentemente con i nuovi orientamenti ed in risposta ai timori, soprattutto d'ordine finanziario, esposti a livello locale, con lo strumento del Piano di utilizzazione cantonale (PUC), il Cantone intende assumersi piena competenza di codificare il futuro di Valera, secondo anche quanto stabilito dal Piano Direttore (PD).

L'elaborazione del Piano di utilizzazione cantonale di Valera s'inserisce dunque nel solco di un cambio di paradigma nello sviluppo territoriale, dove non solo la salvaguardia, ma anche il recupero degli spazi liberi diventa oggetto di processi pianificatori che ne mettano in risalto il loro potenziale.

Un'impostazione pure condivisa dall'attuale Municipio di Mendrisio. La Commissione si è comunque interrogata sull'opportunità di procedere attraverso lo strumento del PUC per una modifica pianificatoria come quella proposta, piuttosto che attraverso una normale procedura pianificatoria a livello locale. La Commissione è giunta alla conclusione che l'impostazione data dal Consiglio di Stato è condivisa, poiché il PUC Valera è volto alla creazione delle premesse pianificatorie per la concretizzazione degli indirizzi e delle misure previste dal Piano Direttore (PD) e dal Piano di Agglomerato del Mendrisiotto (PAM) che, come spiegato nel messaggio, consistono nella riconversione dei contenuti dell'area a favore della natura, dell'agricoltura e dello svago.

La pianificazione del Comparto Valera offre quindi l'opportunità di dare concretezza a questi principi di difesa e di valorizzazione del paesaggio e di assumere dunque un valore di esempio.

## **2. IL PROGETTO**

### **IL PIANO DI UTILIZZAZIONE CANTONALE DEL COMPARTO VALERA (PUC VALERA)**

#### **Componenti**

Ai sensi degli artt. 44 cpv. 3 LST e 63 RLST, il PUC Valera si compone dei seguenti documenti vincolanti:

- Piano delle zone;
- Piano dell'urbanizzazione;
- Norme di attuazione.

Esso è accompagnato da un Rapporto di pianificazione e da un Programma di realizzazione, di carattere indicativo.

Da un punto di vista altimetrico sono distinguibili due specifici livelli:

Il **livello più basso** comprende l'ambito golenale del fiume Laveggio, contraddistinto dalla vegetazione boschiva lungo le sue sponde, nonché un'ampia superficie libera ricostituitasi con lo smantellamento dei depositi di idrocarburi. Ai suoi margini vi è una siepe boschiva che la separa dalla superstrada Mendrisio-Stabio. Questa parte del comparto è tornata a essere accessibile al pubblico transito con la riapertura del percorso ciclopedonale che corre in gran parte lungo il corso del Laveggio.

Il **livello più alto**, che rappresenta il proseguimento altimetrico dell'adiacente Campagna Adorna (area ancora in prevalenza agricola, in cui sono presenti i terreni più fertili del Mendrisiotto e sulla quale insistono alcune aziende a carattere industriale), si caratterizza per la presenza di una piccola struttura agricola, di un'azienda attiva nel settore degli autotrasporti, demolizioni, risanamenti e scavi, di una superficie essenzialmente priva di costruzioni (derivante dallo smantellamento dei depositi di idrocarburi), di un'azienda attiva nel settore della lavorazione di prodotti a base di carne, di edifici legati alle attività di approvvigionamento in idrocarburi, nel frattempo cessata, con relativo binario industriale, nonché due strade (asfaltate) che da nord-est, lungo la strada cantonale, garantiscono l'accesso veicolare verso sud-ovest e un raccordo ferroviario (binario industriale).

### **Perimetro e caratteristiche del comparto**

Il PUC Valera interessa parte del territorio giurisdizionale del Comune di Mendrisio e, in particolare, parte delle Sezioni di Genestrerio, Ligornetto, Mendrisio e Rancate, e occupa una superficie complessiva di ca.160'000 mq. Il suo perimetro è determinato da vie di comunicazione principali. A nord-ovest la superstrada Mendrisio-Stabio, a nord-est la strada cantonale che da Mendrisio porta a Rancate e Ligornetto e a sud la linea ferroviaria Mendrisio-Stabio.

### **Obiettivi e misure**

In funzione degli indirizzi previsti dal PD e dal PAM e sulla base delle osservazioni pervenute nell'ambito della procedura di pubblica consultazione, sono stati strutturati i seguenti obiettivi:

#### Obiettivo generale:

- riqualificare il Comparto Valera in termini naturalistici, agricoli e ricreativi.

#### Obiettivi particolari per la parte bassa:

- valorizzare il fiume Laveggio e salvaguardare le sue funzioni naturalistiche;
- bonificare e recuperare per l'uso agricolo le superfici aperte libere da costruzioni nella parte sud-ovest del Comparto e nella scarpata verso la parte alta;
- conservare e valorizzare la superficie boschiva;
- sistemare e mettere in rete i percorsi ciclopedonali;

#### Obiettivi particolari per la parte alta:

- delimitare la zona da destinare all'uso agricolo, in modo tale da ricavare un'ampia superficie centrale libera da costruzioni e volta a conferire unitarietà e permeabilità all'asse Monte San Giorgio-Valle della Motta-Monte Generoso;
- bonificare e recuperare un'idoneità agricola del suolo per le superfici da destinare alla zona agricola, prioritariamente con qualità SAC;

- limitare la zona per attività lavorative alla porzione a contatto con la strada cantonale Mendrisio-Rancate e marginale al comparto, per contenuti e impianti legati alle attività esistenti;
- garantire una pubblica fruizione delle strade agricole quali percorsi pedonali e ciclabili.

Ciascuno di questi obiettivi è attuato attraverso specifiche misure che si differenziano tra quelle puramente a carattere pianificatorio (es. azzonamenti e prescrizioni normative) ed interventi attuativi sul territorio (es. bonifiche del suolo e demolizioni di edifici e manufatti). Queste sono descritte nel Rapporto di pianificazione e illustrate nelle rappresentazioni grafiche del PUC a cui si rimanda.

La Commissione, in aggiunta all'impostazione generale, che è condivisa, chiede di prevedere all'interno del comparto Valera almeno un'area di sosta/pic-nic ben definita e attrezzata semplicemente e in sintonia con l'ambiente circostante così da evitare possibili conflitti con l'agricoltura. Tale area dovrà essere regolarmente sorvegliata e mantenuta in ordine.

### **Procedura di adozione e approvazione**

Il PUC è adottato dal Consiglio di Stato contestualmente al licenziamento del messaggio n. 7798 (art. 45 LST). L'approvazione da parte del Gran Consiglio (art. 46 LST) del PUC sarà seguita dalla pubblicazione a cura del Dipartimento del territorio, durante la quale i Comuni interessati, ogni cittadino attivo del Comune interessato e ogni altra persona o ente che dimostri un interesse degno di protezione potranno presentare ricorso davanti al Tribunale cantonale amministrativo (art. 47 LST).

### **3. LA MOZIONE "VALERA VERDE E SENZA CHIMICA"**

Il 17 settembre 2019 il deputato Massimiliano Robbiani ha presentato la mozione "Valera verde e senza chimica", mediante la quale chiede che il PUC Valera preveda una limitazione all'uso di prodotti fitosanitari in agricoltura, avviando quindi un processo di cambiamento di rotta nel settore agricolo a tutela dell'uomo e dell'ambiente. Una simile misura rafforzerebbe quindi il progetto pianificatorio facendo di Valera un'area verde e pubblica di qualità. La mozione prende origine dalla concentrazione oltre i limiti consentiti di clorotalonil (un fungicida di sintesi utilizzato in agricoltura e orticoltura) misurata nell'agosto 2019 nel pozzo di Gerbo nel Comune di Mendrisio Sezione di Genestrerio. Nel frattempo, le Aziende industriali di Mendrisio avevano già contattato gli agricoltori della zona affinché cessassero l'utilizzo di prodotti contenenti clorotalonil, prodotto che nel medesimo tempo, considerata la sua potenziale pericolosità per la salute e per l'ambiente, la Confederazione ha messo al bando dal 01.01.2020.

Il tema della sostenibilità e dell'inquinamento derivante dall'utilizzo di prodotti fitosanitari è sempre più attuale ed è sentito dalla popolazione. Per questo motivo il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni intende proporre a livello federale un pacchetto di misure ambientali volte a incentivare maggiormente la sostenibilità nel settore agricolo.

A livello cantonale il tema è affrontato dal Consiglio di Stato anche nell'ambito dell'evasione di molteplici atti parlamentari che, seppure con sfumature diverse, tracciano tutte una linea comune, ossia una maggior sostenibilità del settore, con una progressiva riduzione dei prodotti fitosanitari e un loro uso più mirato e contenuto.

Avuto riguardo della prevista fruizione pubblica del comparto Valera e della presenza di componenti naturali pregiate e sensibili, il Consiglio di Stato ha ritenuto opportuno formulare una proposta nel senso auspicato dalla mozione introducendo nel progetto delle norme di attuazione del PUC Valera una disposizione che incarica il Dipartimento del territorio di concordare con i gestori agricoli l'uso di prodotti fitosanitari particolarmente compatibili con l'ambiente. Secondo detta proposta, il Dipartimento potrà agire come proprietario fondiario - nel caso dell'esercizio del diritto d'espropriazione previsto dal PUC - rispettivamente mediante incentivi.

La Commissione pur consapevole della necessità di promuovere un uso più mirato e sostenibile di prodotti fitosanitari, non condivide la proposta formulata dal Consiglio di Stato e propone di stralciare il capoverso 5 dell'Art. 7 delle Norme di attuazione del PUC Valera. Infatti, la Commissione ritiene più opportuno collegare ogni intervento relativo alla gestione agricola e all'uso di prodotti fitosanitari all'evoluzione delle normative federali. Tali normative sono in continua evoluzione e costituiscono in questo ambito la base legale vincolante che tutti gli agricoltori già oggi devono ossequiare. La Commissione è convinta che l'auspicata riduzione dell'uso di prodotti fitosanitari o l'uso di prodotti fitosanitari particolarmente compatibili con l'ambiente potrà essere raggiunta sulla base delle normative federali in evoluzione secondo un percorso definito da esperti in materia.

Per le ragioni esposte, la Commissione propone di respingere la mozione.

#### **4. ASPETTI FINANZIARI RELATIVI ALL'ATTUAZIONE DEL PUC VALERA**

I costi per l'attuazione del PUC Valera sono dell'ordine di CHF 16'900'000.- con un'attendibilità del +/- 30%. Essi sono illustrati in modo esauriente nel messaggio. Ritenuto che per quanto riguarda i costi di demolizione e di indennizzo degli edifici, di bonifica e di modellamento del terreno, di sistemazione dei percorsi e di ripristino del suolo agricolo in qualità SAC essi si fondano su stime ritenute attendibili, la Commissione ha voluto valutare soprattutto l'attendibilità dei costi di esproprio del terreno attribuito alla zona agricola e oggi considerato in vuoto pianificatorio.

All'interno della Commissione è sorta la discussione in merito all'approccio adottato dal Consiglio di Stato in questa procedura pianificatoria in relazione alla responsabilità politica di un atto pianificatorio che ha conseguenze per i proprietari fondiari e a sapere se all'ente pubblico spetti o meno il compito di bilanciare tra interesse pubblico e diritto alla proprietà privata. In altre parole è sorta la discussione in merito all'opportunità o meno di avere un approccio aperto al dialogo sia nella definizione del prezzo dei terreni, ma anche nell'individuare un'ubicazione alternativa per permettere alle aziende di continuare nella loro attività salvaguardando di riflesso anche i posti di lavoro. La Commissione è giunta alla conclusione che l'approccio adottato sia adeguato alla situazione. Queste conclusioni sono confortate anche dal fatto che la perizia (v. pag. 10) indica come *«le conseguenze finanziarie del PUC Valera per i proprietari interessati non possono essere decise nell'ambito della procedura parlamentare di approvazione del piano e di adozione di un credito d'investimento»*. Insomma, la Commissione è del parere che proprio a tutela dei diritti dei proprietari, come pure della parità di trattamento, dovrà essere la procedura espropriativa prevista dalla legge a definire in dettaglio tutti questi aspetti. Questo, come detto, tutela non solo l'ente pubblico, ma anche i privati che potranno essere indennizzati in base a una procedura chiara con tutti i rimedi di diritto del caso. Adottare un approccio diverso significherebbe aprire la porta a disparità di trattamento e a giudizi ingiusti per una

parte o per l'altra. Per quanto riguarda i posti di lavoro, la Commissione esprime l'auspicio che si possano nel limite del possibile trovare delle sinergie con le ditte coinvolte per la bonifica dei fondi.

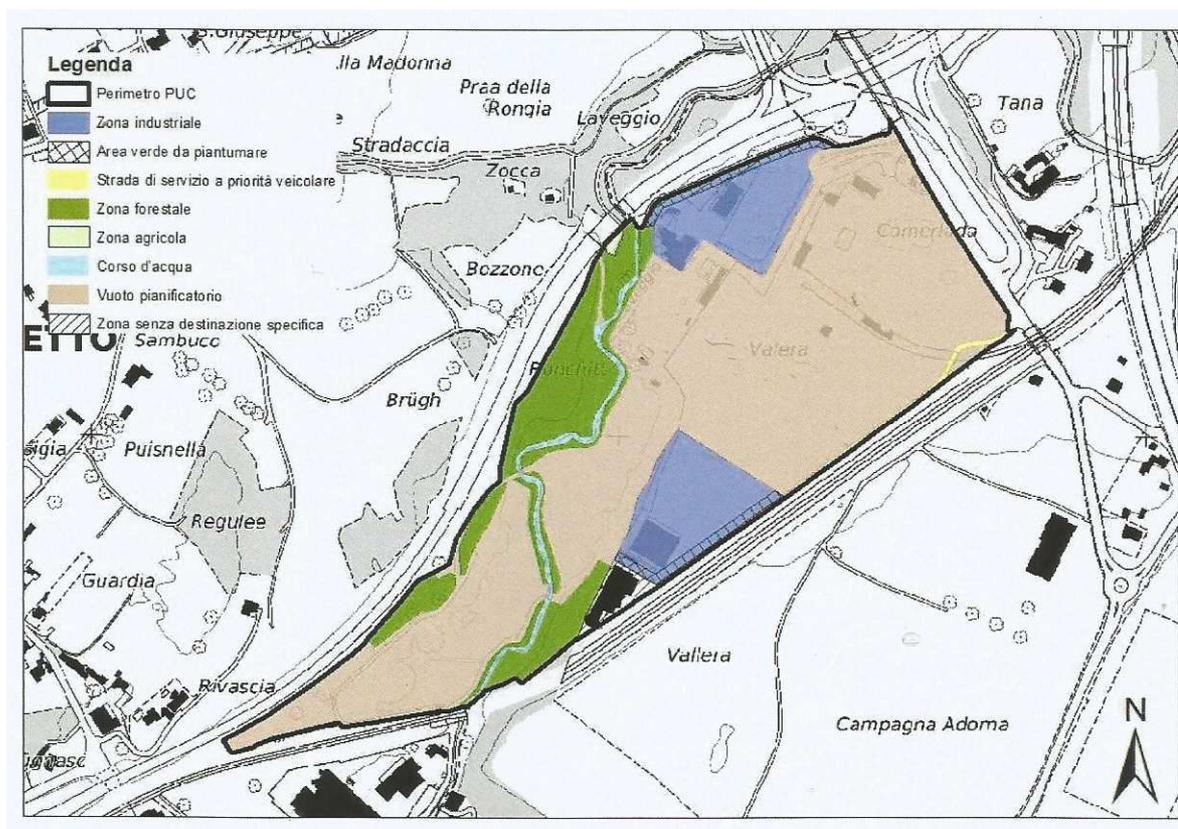
### Situazione pianificatoria e plausibilità dei costi espropriativi

L'approvazione e l'entrata in vigore del PUC Valera non comportano l'espropriazione formale dei fondi. Nondimeno, l'art. 7 cpv. 4 delle sue norme di attuazione (NAPUC) stabilisce un diritto di espropriazione, in favore dello Stato, sulle superfici agricole interessate da interventi di recupero e bonifica.

Il Consiglio di Stato potrà pertanto promuovere l'espropriazione formale e acquisire allo Stato la proprietà dei fondi, mediante una procedura retta dalla legge di espropriazione dell'8 marzo 1971 (Lespr).

Dal programma di realizzazione del PUC Valera (allegato al rapporto di pianificazione) si evince che il Consiglio di Stato ha stimato in 10.- fr./mq il valore dei terreni (potenzialmente) da espropriare posti oggi in situazione di vuoto pianificatorio.

Lo stato pianificatorio attuale del comparto Valera è regolato dai Piani regolatori delle sezioni di Genestrerio, Ligornetto, Mendrisio e Rancate del Comune di Mendrisio, i quali determinano la cartina riportata di seguito:



Ad eccezione di alcune aree attribuite alla zona forestale, di due aree attribuite alla zona industriale e di una piccola superficie in zona senza destinazione specifica, la gran parte dell'area di Valera - interessata dai piani regolatori delle sezioni di Rancate e Ligornetto - è in cosiddetto vuoto pianificatorio.

La qualifica di vuoto pianificatorio è stata riconosciuta dal Tribunale federale con la sentenza STF 1C\_71/2018 del 3 giugno 2019 (cfr. consid. B, 2.4 e 3), concernente un terreno nella sezione di Rancate del piano regolatore. Per il Tribunale federale, il piano regolatore del 1983 dell'allora Comune di Rancate, che attribuiva il comparto Valera alla zona industriale J2, è decaduto ed è stato sostituito da quello del 2002; in tale ambito, il Consiglio di Stato (risoluzioni n. 3405 del 9 luglio 2002 e n. 1902 del 6 maggio 2003) non ha approvato la proposta di istituire una zona per il deposito di idrocarburi, imponendo l'elaborazione di una variante e precisando appunto che il piano regolatore del 1983 era stato integralmente abrogato, anche riguardo alle parti sospese, da quello del 2002. Pertanto, non vi era alcun piano regolatore conforme alla LPT a disciplinare il fondo in discussione. Di conseguenza, l'indennità per espropriazione formale deve essere determinata considerando il valore del terreno agricolo (STF 1C\_71/2018 del 3 giugno 2019 consid. 4).

Il Consiglio di Stato ha quindi ritenuto di inserire a preventivo questo valore, ed ha escluso l'obbligo di corrispondere ulteriori indennità per espropriazione materiale, vale a dire – in parole povere – per il minor valore indotto dalla restrizione stabilita dal PUC, cioè per la differenza riscontrabile tra il valore del fondo precedente al PUC e il valore del fondo a seguito dell'attribuzione alla zona agricola stabilita dal PUC. Ora, sulla base di quanto precede, va riconosciuto che il PUC Valera non comporta alcuna differenza di valore per i fondi, che vanno considerati al valore agricolo sia prima sia dopo la sua approvazione. Inoltre, lo stesso Tribunale federale (cfr. STF 1C\_71/2018 del 3 giugno 2019 consid. 2.8) ha pure escluso un (altro) presupposto indispensabile dell'espropriazione materiale, vale a dire la possibilità di un prevedibile miglior uso futuro del fondo, che deve apparire molto probabile alla data determinante; possibilità meramente teoriche o vaghe aspettative non sono per contro sufficienti, come stabilito dalla giurisprudenza. Quale miglior uso futuro viene di regola considerata la possibilità di costruire. Questa prassi parte dal presupposto che un proprietario deve tener conto di cambiamenti della situazione giuridica; qualora l'edificazione necessiti previamente di una modifica della pianificazione locale, la probabilità di una realizzazione può quindi fare difetto o essere esclusa; essa manca di massima qualora l'interessato non può attuarla di sua iniziativa, ma solo con l'intervento dell'ente pubblico. Nel caso di Valera, il vuoto pianificatorio da una parte e l'entrata in vigore della nuova legge federale sulla pianificazione del territorio escludono la realizzazione delle condizioni per un'edificazione del fondo e quindi per un miglior uso dello stesso. Infatti, il vuoto pianificatorio avrebbe dovuto essere colmato con l'adozione di un piano regolatore conforme alla LPT: in quell'ambito, l'attribuzione del fondo in questione, in tutto o in parte, a una zona edificabile era già escluso sulla base della previgente LPT, considerato l'abbondante sovradimensionamento delle zone edificabili del Comune di Rancate, a maggior ragione dopo l'adozione della modifica della LPT.

Per il Tribunale federale, già nel 2013 (data determinante per il caso al suo esame), i proprietari non potevano più contare, in una situazione di vuoto pianificatorio, sulla possibilità di un migliore uso del fondo, ubicato in una zona inedita (cfr. STF 1C\_71/2018 del 3 giugno 2019 consid. 3.2). Il notorio sovradimensionamento delle zone

edificabili, il vuoto pianificatorio vigente all'epoca e la modifica della LPT azzeravano in sostanza le ipotizzate prospettive edificatorie del fondo ineditato (STF 1C\_71/2018 del 3 giugno 2019 consid. 3.3). Vanno quindi escluse indennità per espropriazione materiale.

Considerazioni del tutto analoghe possono essere fatte per i terreni nella sezione di piano regolatore di Ligornetto attribuiti dal PUC alla zona agricola. Infatti, come il piano regolatore del Comune di Rancate del 1983, anche il piano regolatore di Ligornetto del 1986 era stato allestito in base all'allora vigente legge edilizia del 1973; pure abbondantemente sovradimensionato (cfr. ris. del Consiglio di Stato n. 3369 del 30 giugno 2010, pag. 17 seg.), non poteva essere considerato conforme alla LPT. La revisione del piano regolatore adottata nel 2008 e approvata nel 2010 ha abrogato il piano regolatore del 1986; i terreni del comparto Valera sono stati definiti Superficie soggetta a zona di pianificazione ai sensi degli art. 58-64 LALPT. Anche in questo caso, nessun piano regolatore conforme alla LPT ha disciplinato i terreni in discussione, cosicché va analogamente ammessa l'esistenza di un vuoto pianificatorio. Anche qui va quindi considerato il valore agricolo dei fondi e va escluso l'obbligo di dover corrispondere indennità per espropriazione materiale.

Tutti questi concetti, desumibili dalla sentenza del Tribunale federale citata e dalla giurisprudenza in materia di espropriazione, stanno alla base delle valutazioni con cui il Dipartimento del territorio ha stabilito l'ammontare dell'indennizzo per esproprio formale dei terreni posti in vuoto pianificatorio.

Nell'ambito dell'esame del messaggio, la Commissione ha effettuato due sopralluoghi in loco, una prima volta con gli esperti del Dipartimento del territorio e una seconda volta con i rappresentanti dei proprietari fondiari toccati dal progetto di PUC. In separata sede, si è inoltre proceduto all'audizione sia del Dipartimento del Territorio sia dei proprietari fondiari. In occasione dell'incontro con i proprietari, questi ultimi hanno consegnato alla Commissione diverse osservazioni che la Commissione ha sottoposto al Consiglio di Stato per una presa di posizione. Le tesi di carattere giuridico e pianificatorio espresse dai proprietari sono confutate da due sentenze del Tribunale federale. Nella prima (STF 1C\_132/2016 del 1 aprile 2016), il massimo organo giuridico si è pronunciato sul ricorso dei proprietari contro le modifiche al Piano direttore cantonale relative al comparto Valera. Nella seconda (STF 1C\_71/2018 del 3 giugno 2019), il Tribunale federale ha già riconosciuto la natura agricola dei fondi nel comparto Valera in una vertenza di espropriazione formale. Le argomentazioni di tale sentenza dovrebbero essere valide per analogia per l'intero comparto di Valera. Nella medesima sentenza lo stesso Tribunale federale ha pure escluso un presupposto indispensabile dell'espropriazione materiale, ovvero la possibilità di un miglior uso del fondo. Di questi aspetti, confermati anche nell'ultima presa di posizione del Consiglio di Stato, si è già riferito ampiamente e in dettaglio in questo capitolo. Per quanto riguarda le altre principali censure sollevate dai proprietari riportiamo di seguito le risposte del Consiglio di Stato.

- Mancanza dei presupposti per l'espropriazione formale

Il Consiglio di Stato osserva quanto segue: *“Per i proprietari, mancherebbero completamente i presupposti di un'espropriazione formale, nel senso che - ai sensi dell'art. 3 LEspr - lo Stato avrebbe la facoltà di espropriare fondi privati solo al fine di costruire opere, non per creare territorio agricolo. Osserviamo che, la stessa legge all'articolo seguente precisa che il diritto di espropriazione non riguarda solo opere in senso stretto, ma anche l'attuazione di misure necessarie alla tutela di determinati*

*interessi pubblici (art. 4 lett. d LEspr). In questo senso, il Piano di utilizzazione cantonale (PUC) conferisce il diritto di espropriazione per realizzare quanto previsto dal piano stesso (cfr. art. 49 cpv. 1 e 32 cpv. 2 LST)."*

- Impatto finanziario completamente sottovalutato

Il Consiglio di Stato indica che oltre ai contenuti della sentenza STF 1C\_71/2018 del 3 giugno 2019, di cui si è già riferito, *"hanno a valere tutti gli elementi esposti nella documentazione che compone il PUC Valera. In particolare l'impatto finanziario dell'intera operazione è esposto nel 'Programma di realizzazione' dove i costi dei diversi interventi sono elencati in modo completo, sia per quel che riguarda l'importo sia come lo stesso è stato calcolato. Non vi è motivo per scostarsi da tali indicazioni che sono confermate.*

- Manifesta disparità di trattamento

I proprietari lamentano una presunta disparità di trattamento in relazione al mantenimento nel comparto di Valera di una zona per attività lavorative e al declassamento di superfici da zona industriale-artigianale-commerciale a zona agricola. Il Consiglio di Stato spiega che *"Il principio della parità di trattamento ancorato all'art. 8 Cost. esige che la legge e le decisioni d'esecuzione trattino in modo uguale situazioni uguali e in modo diverso situazioni diverse. Nell'ambito di provvedimenti pianificatori esso ha una portata necessariamente limitata. Non è quindi insostenibile trattare diversamente dal profilo pianificatorio ed edilizio anche terreni analoghi per conformazione e posizione. L'invocato principio si identifica in sostanza con il divieto dell'arbitrio: per essere non arbitrario, il provvedimento deve fondarsi pertanto su criteri pianificatori oggettivi e ragionevoli (RDAT 1-2001 n. 49 consid. 5a). Nel caso che ci occupa e come una delegazione della vostra Commissione ha avuto modo di constatare con la visita in loco, le caratteristiche delle superfici considerate sono comunque ben diverse, oltre al fatto che la prima era già attribuita dal PR di Rancate alla zona edificabile mentre le superfici dei fondi menzionati dai proprietari non lo erano. In ogni caso, la scelta di confermare la zona per attività ai margini del comparto trae origine dalla sua collocazione, dalla mole degli impianti e dal genere di attività svolta che incidono in modo più ridotto e tutto sommato sopportabile nel perseguimento degli obiettivi del PUC. Si richiamano e confermano, pertanto, le pertinenti considerazioni esposte nella documentazione del PUC (Rapporto di pianificazione) e nel messaggio n. 7798. La scelta non è pertanto arbitraria ma si fonda su elementi oggettivi e su una ponderazione degli interessi esposta in modo adeguato negli atti che compongono il PUC.*

La Commissione, a questo punto e dopo un'accesa discussione, ha deciso di commissionare una perizia esterna per fugare i dubbi residui concernenti in particolare la pertinenza dei valori degli indennizzi e l'applicabilità al comparto Valera delle argomentazioni giuridiche contenute nella sentenza del Tribunale federale STF 1C\_71/2018 del 3 giugno 2019. La perizia consta di oltre 60 pagine, di cui in allegato riportiamo per esteso le conclusioni in italiano e in francese con la precisazione dei periti (prof. dr. Jacques Dubey e Me Cand. dr. Domenico di Cicco) che in caso di contraddizione tra le conclusioni dovute alla traduzione, prevalgono quelle nella versione in lingua francese.

Alla luce del contenuto della perizia, che ha fornito ulteriori ed esaurienti spiegazioni in grado di fugare i residui dubbi circa la solidità del progetto, la Commissione scioglie le ultime riserve e condivide anche dal punto di vista della plausibilità finanziaria il PUC Valera.

### **Tempi di attuazione**

La Commissione ribadisce, come già indicato dal Consiglio di Stato nel messaggio, che i tempi di realizzazione degli interventi saranno condizionati dalle procedure e dalle quasi certe vertenze giudiziarie per l'espropriazione dei terreni, così come pure dalle procedure di autorizzazione per operare gli interventi di bonifica dei terreni, di demolizione degli edifici e delle infrastrutture e di sistemazione di tutti i percorsi previsti, anch'esse passibili di opposizioni o ricorsi. Tuttavia, in caso di contenzioso, a norma dell'art. 51 Lespr, il Consiglio di Stato potrà chiedere l'anticipata immissione in possesso dei fondi, prima della stima e prima del pagamento dell'indennità. Ciò consentirà di realizzare gli obiettivi del PUC Valera senza attendere la definizione giudiziaria della vertenza sulle indennità espropriative.

## **5. RELAZIONE CON LE LINEE DIRETTIVE E IL PIANO FINANZIARIO**

La spesa necessaria al conseguimento degli obiettivi di attuazione del PUC Valera è coerente con le linee direttive ("Asse strategico 2: sviluppo e attrattiva del Cantone Ticino; Obiettivo 10 Riquilibrare il territorio costruito, valorizzare il paesaggio, conservare il patrimonio, favorire la biodiversità; Obiettivo 12: Valorizzare le risorse naturali, migliorando la qualità dell'ambiente), con il Piano direttore (Schede R/M5, P1, P6, P8,P9, R9, M10) e con il Piano finanziario (settore 51, "protezione del territorio", posizione 511 "Sezione dello sviluppo territoriale").

Lo stanziamento del credito proposto richiede l'approvazione da parte della maggioranza assoluta dei membri del Gran Consiglio (cfr. art. 5 cpv.3 LGF).

Non vi è nessuna modifica dell'effettivo del personale dell'Amministrazione cantonale.

Non vi sono conseguenze finanziarie per il comune.

Gli effetti sull'ambiente dell'oggetto del presente messaggio sono positivi.

## **6. CONCLUSIONI**

Il Piano di utilizzazione cantonale oggetto del messaggio n. 7798 è l'espressione di un mutato rapporto con il territorio. Più consapevole e più attento alle esigenze di una popolazione che chiede - accanto alle abitazioni, agli stabilimenti industriali, ai centri commerciali e alle infrastrutture di mobilità - spazi liberi e non costruiti, per sé stessa, per l'agricoltura, la natura e il paesaggio. Una popolazione che chiede qualità di vita e polmoni verdi prossimi agli abitati.

Il recupero di Valera all'agricoltura, allo svago e alla natura è l'obiettivo di questo piano. È un'attenta operazione di rigenerazione territoriale, del tutto coerente con gli obiettivi posti dal Piano direttore cantonale, dal Programma d'agglomerato del Mendrisiotto e dalle mutate esigenze in materia di pianificazione del territorio. L'investimento previsto porterà molteplici benefici e ricadute di assoluto valore per la regione e per tutto il Cantone,

segnatamente il recupero di circa 8 ettari di terreni agricoli per la produzione alimentare con qualità SAC con conseguente miglioramento del piano settoriale SAC, la tutela dell'ambito fluviale del Laveggio rafforzando biodiversità e collegamenti ecologici e la ricucitura di un territorio oggi frammentato assicurando un paesaggio libero da costruzioni da mettere a disposizione delle attuali e future generazioni per il proprio benessere e svago.

L'attuazione del PUC Valera permetterà di recuperare importanti superfici di suolo agricolo, di cui 8 ettari con qualità SAC, particolarmente idonei alla produzione agricola e pertanto adatti a produrre beni alimentari. Questo permetterà di fornire un sostegno concreto alle aziende attive nel settore agricolo, confrontate da anni con una diminuzione delle superfici coltivabili ed accessibili del fondovalle. I terreni più fertili consentiranno inoltre un sensibile aumento delle superfici SAC che il Cantone Ticino è chiamato a garantire in base al Piano settoriale della Confederazione. La Commissione per quanto riguarda il recupero di zone SAC, parte dal presupposto che ciò avvenga per il miglioramento del contingente SAC e non quale compenso per sottrazioni avvenute in altre regioni del Cantone.

L'intervento non è a solo beneficio del settore agricolo: esso sancisce la tutela dell'ambito fluviale del Laveggio, crea le premesse a favore della biodiversità e rafforza le funzioni di collegamento ecologico tra i versanti del Monte San Giorgio, la Valle della Motta e il Monte Generoso.

Da ultimo, ma di assoluta rilevanza, il progetto ricuce un paesaggio oggi frammentato e assicura un territorio libero da costruzioni da mettere a disposizione delle attuali e delle future generazioni per il proprio benessere e ristoro. A questo proposito, e quale unica modifica del progetto, la Commissione chiede che sia allestita all'interno del comparto almeno un'area di sosta/pic-nic attrezzata semplicemente.

**Alla prova del voto c'è dunque una scelta cruciale per il Mendrisiotto: i suoi cittadini si attendono una risposta concreta riguardo a questo famoso 'polmone verde' in un territorio ormai martoriato dal traffico e dall'inquinamento atmosferico.**

Per quanto riguarda gli aspetti finanziari, la Commissione, anche alla luce dell'ultima risposta ricevuta dal Consiglio di Stato, delle circostanziate spiegazioni contenute nel messaggio e delle conclusioni della perizia commissionata al prof. dr. Jacques Dubey (conclusioni integralmente allegate al presente rapporto), ritiene attendibile e solido il preventivo di spesa che prevede un margine di scostamento del +/- 30%.

Sulla base di quanto esposto, la Commissione ambiente, territorio ed energia invita pertanto il Gran Consiglio ad approvare il Piano di utilizzazione cantonale del comparto di Valera e a stanziare un credito di investimento di CHF 16'900'000.- per affrontare le procedure espropriative e gli interventi di bonifica agricola e di riqualifica complessiva.

Quale dispositivo di decisione, si propone di approvare quello annesso al presente rapporto che contempla la modifica delle norme di attuazione del PUC Valera proposto dalla Commissione che contempla lo stralcio dell'art. 7 cpv. 5. La numerazione del capoverso 6 delle norme di attuazione è adeguata di conseguenza.

Inoltre il Consiglio di Stato dovrà tenere conto degli auspici contenuti nel presente rapporto in relazione alla richiesta di prevedere all'interno del comparto Valera almeno un'area di sosta/pic-nic ben definita e attrezzata semplicemente e in sintonia con l'ambiente circostante così da evitare possibili conflitti con l'agricoltura.

Per quanto riguarda la mozione "Valera verde e senza chimica", presentata dal deputato Massimiliano Robbiani, la Commissione propone di respingerla in base alle argomentazioni esposte nel rapporto.

Per la Commissione ambiente, territorio ed energia:

Stefano Tonini e Giovanni Berardi, relatori  
Alberti - Battaglioni - Buri - Buzzi - Caroni -  
Cedraschi (con riserva) - Garbani Nerini -  
Garzoli (con riserva) - Genini - Gnesa -  
Lepori D. - Pinoja - Schnellmann (con riserva) -  
Terraneo (con riserva)

Allegato:

"Conclusions" / "Conclusioni", *Avis de droit rédigé à l'intention de la Commission environnement, territoire et énergie du Grand Conseil du Canton du Tessin à propos de la valeur juridiquement pertinente en cas d'expropriation formelle des fonds que le PUC Valera affecte à la zone agricole, de nature ou de détente*, prof. dr. Jacques Dubey, avec la collaboration de Me Cand. dr. Domenico Di Cicco, Fribourg 31.05.2022

Disegno di

**Decreto legislativo  
concernente l'approvazione del Piano di utilizzazione cantonale del comparto di  
Valera e la concessione di un credito di investimento di 16'900'000 franchi per la sua  
attuazione**

del .....

IL GRAN CONSIGLIO  
DELLA REPUBBLICA E CANTONE TICINO

- visto il messaggio 13 marzo 2020 n. 7798 del Consiglio di Stato,
- visto il rapporto 1° settembre 2022 n. 7798R della Commissione ambiente, territorio ed energia,

decreta:

**Art. 1**

È approvato il Piano di utilizzazione cantonale del comparto di Valera (PUC Valera) con l'unica modifica che riguarda lo stralcio dell'art. 7 cpv. 5 delle norme di attuazione.

**Art. 2**

È approvato lo stanziamento di un credito di investimento di 16'900'000 franchi per l'attuazione del PUC Valera.

**Art. 3**

Il credito di cui all'articolo 2 è iscritto al conto degli investimenti del Dipartimento del territorio, Sezione dello sviluppo territoriale.

**Art. 4**

È data competenza al Consiglio di Stato di suddividere il credito in singoli crediti d'impegno.

**Art. 5**

È fatto ordine al Dipartimento del territorio di procedere alla pubblicazione del PUC Valera secondo le modalità stabilite dall'art. 46 cpv. 2 della legge sullo sviluppo territoriale del 21 giugno 2011 (LST) e precisando i mezzi di impugnazione.

**Art. 6**

Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, il presente decreto è pubblicato nel Bollettino ufficiale delle leggi ed entra immediatamente in vigore.