



**COMUNE DI ARBEDO - CASTIONE  
MUNICIPIO**

Al  
Consiglio comunale di  
Arbedo-Castione

Arbedo, 28 ottobre 2019

**Messaggio municipale N. 452/2019  
Accompagnante la variante di Piano Regolatore “Antenne di telefonia mobile”**

Signor Presidente,  
gentili signore e signori Consiglieri,

questo Messaggio Municipale descrive la richiesta di approvazione della variante di Piano Regolatore “Antenne di telefonia mobile”.

Il Messaggio Municipale è così strutturato:

1. Premessa
2. Stato della Pianificazione
3. Cronologia
4. Quadro generale e la giurisprudenza recente
5. Contenuti della variante
6. Conclusioni



# COMUNE DI ARBEDO - CASTIONE MUNICIPIO

## 1. PREMESSA

La procedura di pianificazione è allestita in conformità a quanto disposto dagli articoli 25 e seguenti della Legge sullo Sviluppo Territoriale (LST) del 21 giugno 2011 per la procedura ordinaria.

## 2. STATO DELLA PIANIFICAZIONE

L'ultima revisione generale del Piano Regolatore di Arbedo-Castione è stata approvata dal Consiglio di Stato con Risoluzione numero 2284 del 14 maggio 2002.

Alcune varianti ordinate tramite l'approvazione precedente sono state approvate dal Consiglio di Stato con Risoluzione numero 1036 del 7 marzo 2006.

Una revisione parziale del Piano Regolatore di Arbedo-Castione è stata parzialmente approvata dal Consiglio di Stato con Risoluzione numero 6003 del 23 dicembre 2015.

## 3. CRONOLOGIA

In data 29 aprile 2019 (risoluzione numero 0601\2019) il Municipio ha deliberato ad uno studio di pianificazione e urbanistica il mandato per l'allestimento della variante di Piano Regolatore "Antenne di Telefonia Mobile" per l'esame preliminare al Dipartimento del Territorio.

In data 18 luglio 2019 il Dipartimento recapita al Municipio di Arbedo-Castione l'esame preliminare ed il rapporto di pianificazione controfirmato.

Dal 12 settembre 2019 all'11 ottobre 2019 la variante è stata pubblicata presso l'Ufficio Tecnico Comunale del Comune di Arbedo-Castione. La procedura d'informazione e partecipazione è stata pubblicata agli albi comunali, all'albo online, sul Foglio Ufficiale e sui giornali in data 06 settembre 2019.

Durante il periodo di pubblicazione Sunrise, Salt e Swisscom rappresentati da uno studio legale di Zurigo hanno formulato delle osservazioni.

Lo scrivente Municipio in data 23.10.2019 con risoluzione municipale 1478\2019 ha risposto alle osservazioni dello studio legale patrocinatore delle compagnie telefoniche confermando la bontà della variante di Piano Regolatore.

## 4. QUADRO GENERALE E LA GIURISPRUDENZA RECENTE

Il tema delle antenne di telefonia mobile è particolarmente sentito dalla popolazione soprattutto a seguito dell'accresciuta libera informazione degli ultimi 5-10 anni. Di riflesso le istituzioni sono invece sottoposte ad un'accresciuta pressione dell'opinione pubblica sul tema poiché le antenne di telefonia mobile emettono notoriamente onde elettromagnetiche che sommate ad altre fonti di emissioni potrebbero avere conseguenze per la salute.

La Confederazione, a protezione della salute pubblica, si è dotata di una legge in materia di onde elettromagnetiche solo a partire dall'anno 2000 (ORNI<sup>1</sup>). Successivamente il Cantone ha elaborato un Regolamento d'applicazione (RORNI) nel cui ambito si stabiliva il principio del coordinamento tra gli operatori del settore della telefonia. Il Cantone quale garante imponeva il coordinamento tra i diversi operatori per evitare il proliferare incontrollato di antenne su tutto il territorio.

---

<sup>1</sup> Ordinanza sulla protezione dalle radiazioni non ionizzanti



## COMUNE DI ARBEDO - CASTIONE MUNICIPIO

Nel 2012 gli operatori hanno disdetto unilateralmente l'accordo aprendo un periodo di incertezza durante il quale vi sono stati molti casi, anche a torto, di diniego di licenze edilizie.

Nel 2014 venne presentata al Consiglio di Stato una petizione firmata da 6000 cittadini che chiedevano al Consiglio di Stato un maggior impegno verso gli operatori affinché si creassero delle regole che permettessero di gestire il fenomeno.

L'Ordinanza Federale per la protezione dalle onde non ionizzanti stabilisce regole precise per quanto riguarda i quantitativi massimi di emissione di onde elettromagnetiche, ma senza ulteriori prescrizioni di ordine pianificatori, nella misura in cui l'Ordinanza è rispettata, l'antenna, se non per situazioni particolarmente sensibili, potrebbe insediarsi ovunque all'interno della zona edificabile.

La giurisprudenza recente ha determinato che le antenne vanno ubicate nelle zone edificabili. Questo principio deriva dal fatto che queste strutture sono necessarie per le esigenze della popolazione per cui fuori zona edificabile non potrebbero godere del principio dell'ubicazione vincolata.

Nello svilupparsi della giurisprudenza, il Tribunale Federale ha riconosciuto che le antenne di telefonia mobile rientrano nella categoria delle immissioni moleste a carattere ideale generando ad esempio disagio psicologico piuttosto che degrado ambientale che possono avere conseguenze sulla qualità delle zone residenziali o avere impatto negativo sul mercato immobiliare. Il TF in questo concetto riconosce ai Cantoni e ai Comuni la possibilità di adottare misure pianificatorie che permettano la gestione delle antenne di telefonia mobile.

In questo contesto il regolamento d'applicazione alla Legge sullo Sviluppo Territoriale è stato adattato per permettere ai Comuni di legiferare (articolo 30 RLsT).

Nel febbraio 2016 il Dipartimento del Territorio ha emanato una direttiva<sup>2</sup> nella quale sono state stabilite precise indicazioni relative all'adozione di regole pianificatorie nel settore delle antenne per la telefonia mobile.

In concreto la direttiva indica chiaramente l'obbligo di pianificare e la possibilità di utilizzare misure di salvaguardia. L'articolo delle NAPR dovrà rispettare il cosiddetto sistema "a cascata" e la gerarchizzazione delle priorità.

### 5. CONTENUTI DELLA VARIANTE

#### Articolo 15bis Antenne per la telefonia mobile<sup>3</sup>

1) Per tutelare il carattere, la qualità e l'attrattività delle zone destinate in particolare all'abitazione, le molteplici qualità ambientali paesaggistiche e urbanistiche dei differenti contesti ed al fine di evitare di minacciare e compromettere la qualità della vita nelle abitazioni, l'attrattività sul mercato immobiliare (compravendita) e dell'alloggio (locazione) diminuendone il valore, le antenne per la telefonia mobile percepibili visivamente sono ammissibili solo nelle seguenti zone con le seguenti priorità:

**I priorità:** Le zone per il lavoro (J1, J2).

**II priorità:** Le zone per scopi pubblici (EAP) e l'area ferroviaria nella quali sono ammessi contenuti paragonabili a quelle delle zone per il lavoro. Nella misura in cui tale zona o l'area ferroviaria confina con zone più sensibili vale la priorità della zona più sensibile.

**III priorità:** Le zone miste a carattere intensivo (MI).

<sup>2</sup> Linee guida Antenne di telefonia mobile edizione febbraio 2016

<sup>3</sup> Norme d'Attuazione al Piano Regolatore



## COMUNE DI ARBEDO - CASTIONE MUNICIPIO

**IV priorità:** Le zone per scopi pubblici (EAP) dove vi è bassa frequenza e in modo discontinuo di persone fatta eccezione per i parchi giochi e area di svago all'interno delle zone residenziali per i quali vale la priorità VIII.

**V priorità:** Le zone per l'abitazione ad alta densità insediativa e le zone miste semintensive. (RI 13.00, MSI, Art.).

**VI priorità:** Le zone per l'abitazione a carattere semi estensivo (RSE 8.50, RSp).

**VII priorità:** Nuclei storici.

**VIII priorità:** Le zone per scopi pubblici all'interno delle zone residenziali con contenuti molto sensibili per la loro qualità urbanistica, architettonica, storico-culturale naturalistica, paesaggistica e simbolica, i beni culturali con i perimetri di rispetto.

**IX priorità:** Distanza minima 100 m dai confini delle zone attrezzature e gli edifici di interesse pubblico con contenuti molto sensibili dove soggiornano permanentemente o giornalmente le persone particolarmente esposti quali bambini, anziani, ammalati.

- 2) I gestori delle antenne per la telefonia mobile percepibili visivamente devono di volta in volta dimostrare che non sono disponibili ubicazioni nelle zone con priorità più alta.
- 3) Le domande di costruzione per antenne per la telefonia mobile percepibili visivamente che interessano beni naturali, culturali e paesaggi protetti devono essere accompagnate dalla perizia di un esperto esterno, in ordine al loro inserimento.
- 4) Sono percepibili visivamente e sottostanno alle precedenti disposizioni anche le antenne per la telefonia mobile identificabili come tali per foggia, forma e dimensioni, nonostante eventuali mascheramenti.
- 5) Le dimensioni e segnatamente l'altezza delle antenne per la telefonia mobile non devono eccedere quanto oggettivamente necessario per la loro funzione.

## 6. CONCLUSIONI

In data 3 giugno 2019 il Municipio sottoponeva al Dipartimento del Territorio la richiesta di esame preliminare sulla proposta di variante. In data 18 luglio 2019 il Dipartimento comunicava le proprie osservazioni soffermandosi su due aspetti particolari.

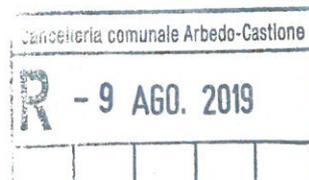
Il Dipartimento riteneva che l'inserimento dell'area ferroviaria nell'articolo 15bis delle NAPR così come proposto non fosse opportuno poiché gli interventi in questa zona sarebbero regolati dalla Legge speciale (Lferr). Orbene come già specificato in precedenza la posa di antenne per la telefonia mobile in area ferroviaria deve seguire la procedura stabilita dalla Legge edilizia cantonale e quindi beneficiare di un'autorizzazione comunale.

Nella misura in cui l'area ferroviaria non fosse annoverata tra le priorità di ubicazione stabilite dalla nuova norma di attuazione il Municipio non potrebbe disporre di una base legale a cui riferirsi per valutare l'opportunità del sito proposto.

Considerato che la linea ferroviaria attraversa tutto il Comune gli operatori potrebbero facilmente far capo a questa zona per la posa delle loro antenne senza che l'autorità comunale possa esprimersi sminuendo o addirittura annullando gli effetti della nuova norma di attuazione. A seguito di approfondimenti con il Dipartimento del Territorio si è chiarito che la zona ferroviaria deve rientrare nell'elenco di priorità qualora una compagnia telefonica volesse insediare un impianto su suddetta area e quindi seguire la procedura di domanda di costruzione ordinaria.





Repubblica e Cantone  
Ticino

## **Il Dipartimento del territorio**

Vista la richiesta del 3 giugno 2019 del Municipio per l'**esame preliminare dipartimentale della variante di PR del Comune di Arbedo-Castione**

**concernente il disciplinamento delle antenne per la telefonia mobile**

si esprime con il presente Rapporto, in conformità all'articolo 25 cpv 3 Legge sullo sviluppo territoriale (Lst, RL 701.100) e all'art. 34 Regolamento della legge sullo sviluppo territoriale (RLst, RL 701.110).

### **1. INTRODUZIONE**

#### **1.1. SCOPO DELL'ESAME PRELIMINARE**

Mediante l'esame preliminare (EP), il Dipartimento esperisce una verifica d'ordine generale sulla congruenza del piano d'indirizzo o del progetto di piano regolatore con la pianificazione direttrice (compresi i piani settoriali cantonali), la legislazione federale e cantonale e le pianificazioni dei Comuni vicini.

Esso mira ad individuare tempestivamente gli aspetti da correggere o da completare, come pure a sottoporre all'autorità comunale suggerimenti e proposte volte a migliorare il progetto pianificatorio (art. 34 cpv. 2 RLst). Inoltre, il Dipartimento espone la propria eventuale ponderazione degli interessi ai sensi dell'art. 3 OPT.

L'esame preliminare non costituisce un'assicurazione concreta nei confronti degli interessati riguardo al trattamento definitivo del territorio.

#### **1.2. PRINCIPI PIANIFICATORI E DISPOSIZIONI PER IL DIMENSIONAMENTO DELLE ZONE EDIFICABILI**

Il PR stabilisce scopo, luogo e misura dell'uso ammissibile del suolo, tenuto conto degli scopi e dei principi pianificatori espressi dagli artt. 1 e 3 legge federale del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio (LPT, RS 700). In base a tali norme, come pure all'art. 15 LPT, concernente il dimensionamento delle zone edificabili, occorre garantire una gestione parsimoniosa del suolo, fissare zone edificabili conformi alle reali necessità di sviluppo e ben allacciate alla rete del trasporto pubblico, nonché promuovere insediamenti compatti e di elevata qualità.

La LPT richiede che il fabbisogno di spazi per l'abitazione ed il lavoro sia in primo luogo da soddisfare mediante lo sfruttamento delle riserve (terreni liberi o sottoutilizzati) e il recupero delle aree dismesse. Se le previsioni di sviluppo non possono

essere soddisfatte con tali misure, va promosso lo sviluppo centripeto degli insediamenti, nel rispetto del paesaggio e della qualità urbanistica, ad esempio con la densificazione di comparti strategici, serviti dai mezzi pubblici.

A seguito della modifica legislativa della LPT del 15 giugno 2012, i Cantoni sono tenuti ad adattare il Piano direttore (PD) entro 5 anni dal 1. maggio 2014, in modo da stabilire le dimensioni complessive delle superfici insediative, la loro distribuzione a livello cantonale e le misure atte a garantire il coordinamento regionale della loro espansione. Fino all'approvazione di tale adattamento, le disposizioni transitorie degli artt. 38a LPT e 52a OPT impediscono l'aumento della superficie complessiva delle zone edificabili nel Cantone. Nuovi azzonamenti sono ammessi unicamente se, al contempo, viene dezonata la stessa superficie (principio del compenso).

## **2. CONSIDERAZIONI FORMALI**

### **2.1. COMPONENTI DI PR OGGETTO DELLA VARIANTE**

È oggetto del presente esame il fascicolo A4 denominato "*Variante – Antenne telefonia mobile*" datato maggio 2019, comprendente:

- rapporto di pianificazione;
- proposta di modifica delle norme di attuazione (art. 15bis NAPR).

### **2.2. CONSULTAZIONE DEI SERVIZI DELL'AMMINISTRAZIONE CANTONALE**

Sono stati consultati i seguenti Servizi, le cui osservazioni (formulate nelle date indicate) sono state coordinate e, se del caso, ponderate ai fini del presente EP. Se ne darà conto, per quanto necessario, nel seguito.

- Sezione della logistica.....24.06.2019
- Sezione per la protezione dell'aria, dell'acqua e del suolo.....24.06.2019

## **3. TEMI E QUADRO LEGALE DI RIFERIMENTO**

### **3.1. IMPIANTI PER LA TELEFONIA MOBILE**

Il 23 gennaio 2015 è entrata in vigore la modifica (del 21 gennaio 2015) del Regolamento della Legge sullo sviluppo territoriale del 20 dicembre 2011 (RLst), avente per oggetto l'obbligo di pianificare le condizioni per l'ubicazione e la costruzione degli impianti per la telefonia mobile (cfr. BU 3/2015 del 23 gennaio 2015, pag. 12 seg.), al quale risponde la variante di piano regolatore all'esame.

La protezione contro le radiazioni non ionizzanti è regolata a livello federale dalla Legge sulla protezione dell'ambiente (LPAmb) e dalle sue Ordinanze di applicazione, in particolare dall'Ordinanza sulla protezione dalle radiazioni non ionizzanti (ORNI) del 23.12.1999, entrata in vigore il 1.2.2000. Nello stesso ambito, sul piano cantonale il Canton Ticino si è dotato del Regolamento di applicazione dell'Ordinanza federale sulla protezione da radiazioni non ionizzanti del 26 giugno 2001 (RORNI), attraverso il quale il Consiglio di Stato ha cercato di disciplinare la materia nel suo complesso allo scopo di evitare un'eccessiva e disordinata proliferazione di questi impianti.

Negli anni il principio previsto dal RORNI del coordinamento dei siti per le antenne mediante convenzione (accordo di coordinamento) è stato di regola condiviso e applicato da tutte le parti interessate. Nel marzo del 2012 gli operatori hanno di-

sdetto unilateralmente l'accordo stipulato con il Cantone. Il mancato coordinamento ha portato ad alcuni dinieghi di licenze edilizie. Adite dagli operatori, le autorità di ricorso hanno ritenuto che il coordinamento non potesse essere imposto agli operatori e che quindi le licenze edilizie dovessero essere rilasciate. Di conseguenza, il Governo ha proceduto a una modifica parziale dell'art. 5 RORNI (cfr. BU 55/2013 del 5 novembre 2013), con cui è stata precisata la reale portata di questa disposizione a beneficio di un'applicazione razionale della stessa.

A seguito della modifica del RORNI, come pure di diverse domande di costruzione per antenne presentate in ubicazioni sensibili, si è diffusa presso la popolazione la percezione che non vi fossero più criteri per definire l'ubicazione di questi impianti. Oltre alla preoccupazione per l'impatto paesaggistico degli impianti di telefonia mobile, si sono generalmente sparsi inquietudine e disagio per una propagazione selvaggia di antenne sul territorio, in specie nelle zone residenziali. Ciò è testimoniato dalla presentazione di una petizione sottoscritta da oltre 6000 cittadini consegnata nel giugno 2014 all'Autorità cantonale, alla quale chiede un maggior impegno di vigilanza, come pure da ricorsi collettivi, da numerose richieste d'intervento pervenute al Dipartimento del territorio e dalla mozione del 16 aprile 2014 presentata da Roberto Badaracco e cofirmatari *"Rinnovato impegno del Consiglio Stato verso il coordinamento delle antenne della telefonia mobile e del ruolo di verifica che gli compete"*.

#### Limiti d'intervento a livello cantonale

L'ordinamento giuridico stabilito a livello federale da LPAmb e ORNI, allo scopo di *"proteggere l'uomo dalle radiazioni non ionizzanti dannose o moleste"* (cfr. art. 1 ORNI) è esaustivo dal profilo sanitario, cosicché non rimane alcuno spazio per normative di diritto cantonale e comunale volte alla protezione della salute della popolazione. Tuttavia, il Tribunale federale ha riconosciuto che, per vaste fasce della popolazione, gli impianti per la telefonia mobile possono comportare un disagio psicologico suscettibile di minacciare e compromettere la qualità della vita nelle abitazioni. Per lo stesso motivo, la presenza delle antenne può rendere le proprietà nei quartieri toccati meno attrattive sul mercato immobiliare (compravendita) e dell'alloggio (locazione), diminuendone il valore. Queste ripercussioni sono state qualificate dal Tribunale federale come *immissioni ideali* degli impianti di telefonia mobile, immissioni che a giudizio del Tribunale possono legittimamente essere contrastate da Cantoni e Comuni mediante gli strumenti della pianificazione territoriale. In particolare, sono state ritenute ammissibili disposizioni pianificatorie concernenti le condizioni per l'ubicazione e la costruzione delle antenne di telefonia mobile nelle zone edificabili, volte a salvaguardare il carattere, la qualità abitativa e l'attrattività dei quartieri. In modo particolare, è stato ritenuto lecito il cosiddetto *modello a cascata*, in base al quale le antenne per la telefonia mobile percepibili visivamente sono ammissibili nelle zone più sensibili (ad es. zone residenziali) solo se gli operatori di telefonia mobile hanno dimostrato che non sono disponibili ubicazioni nelle zone con priorità più alta (meno sensibili, come ad es. le zone industriali). Parimenti è stata riconosciuta l'ammissibilità di norme a tutela della natura, del paesaggio e dei beni culturali.

#### Obbligo di pianificare

Il Consiglio di Stato ha ritenuto che dovesse essere data una risposta alle domande e al disagio espresso dalla popolazione. Pertanto, sulla base della delega legislativa di cui all'art. 23 cpv. 2 Lst, l'art. 30 cpv. 1 cifra 8 RLst introdotto con la modifica del 21 gennaio 2015 attribuisce ai Comuni il compito di disciplinare le condi-

zioni per l'ubicazione e la costruzione delle antenne di telefonia mobile. I motivi sono legati all'interesse pubblico costituito dall'esigenza di tutelare il carattere, la qualità e l'attrattività in particolare delle zone destinate all'abitazione, spesso pregiudicate dalle immissioni ideali delle antenne di telefonia mobile. La norma considera inoltre l'interesse pubblico a prescrizioni relative alle modalità costruttive di tali impianti, al fine di garantire il loro adeguato inserimento nel contesto territoriale, in particolare a salvaguardia del patrimonio naturale, culturale e del paesaggio. In seguito alla modifica legislativa del 21 gennaio 2015, i Comuni sono quindi tenuti a occuparsi del tema secondo le finalità enunciate dalla norma e, nel caso di specie, a provvedere in sede di regolamento edilizio (PR) ad un opportuno disciplinamento degli impianti di telefonia mobile, avuto riguardo alla concreta situazione del loro territorio e nei limiti d'intervento descritti dalla giurisprudenza sviluppata dal Tribunale federale. Quest'obbligo deve essere adempiuto dai Comuni al più tardi entro 10 anni (art. 117 cpv. 1 RLst). Si tratta di un termine ampio, che consente di acquisire esperienze e di svolgere le necessarie procedure pianificatorie, eventualmente insieme ad altre varianti o se del caso nel contesto della revisione del piano regolatore. Al fine di agevolare il compito dei Comuni nell'adempimento di quanto richiesto, il Dipartimento del territorio ha pubblicato nel febbraio 2016 le Linee guida *Antenne per la telefonia mobile*. Al capitolo 6 delle Linee guida è fornito un possibile modello; è tuttavia facoltà del Comune adottare altre soluzioni, purché compatibili con il diritto federale. A questo proposito si veda anche il documento *Telefonia mobile: Guida per Comuni e Città*, edito dall'Ufficio federale dell'ambiente, dall'Ufficio federale delle comunicazioni, dall'Ufficio federale dello sviluppo territoriale, dalla Conferenza svizzera dei direttori delle pubbliche costruzioni, della pianificazione del territorio e dell'ambiente, dall'Associazione dei Comuni Svizzeri e dall'Unione delle città svizzere (Berna 2010).

#### **4. CONTENUTO DELLA VARIANTE**

Il Comune dispone di un Piano regolatore approvato dal Consiglio di Stato il 14 maggio 2002 con risoluzione n.2284. Lo stesso ha fatto in seguito oggetto di ulteriori procedure di modifica.

La variante all'esame riguarda l'adeguamento delle NAPR alle leggi e regolamenti federali e cantonali in ambito di antenne per la telefonia mobile, conformemente a quanto prescritto dagli articoli 30 cpv.1 cifra 8 RLst e 117 cpv.1 RLst.

Nel dettaglio il Municipio, mediante la formulazione del nuovo articolo 15bis NAPR, intende disciplinare gli impianti per la telefonia mobile all'interno del proprio territorio giurisdizionale, facendo in modo che la scelta dell'ubicazione di tali infrastrutture rispetti un chiaro ordine di priorità, privilegiando la collocazione nelle aree percepite come meno sensibili per la popolazione.

Mediante la formulazione di tale articolo, l'Esecutivo comunale riprende, nel principio, il sistema a cascata proposto nelle Linee guida cantonali concernenti le antenne per la telefonia mobile del febbraio 2016.

#### **5. ESAME DEI CONTENUTI DELLA VARIANTE**

L'esame di merito della proposta di regolamentazione degli impianti di telefonia mobile è sostanzialmente positivo. La variante sviluppa in maniera corretta la tematica relativa all'ammissibilità degli impianti per la telefonia mobile sul territorio

comunale mediante la nuova norma (art. 15bis) salvaguardando, nella maggior misura possibile, i comparti e le destinazioni più sensibili.

Nella definizione delle categorie, ripartite nel modello a cascata, sussistono unicamente le seguenti problematiche.

La prima riguarda la II. priorità individuata, vale a dire quella che, tra le altre, integra l'area ferroviaria. Le criticità non sono legate al fatto che quest'ultima possa di principio appartenere alle aree meno sensibili e dunque idonee a ricevere le antenne per la telefonia mobile, bensì al fatto che gli interventi su queste aree sono gestiti dalle rispettive leggi settoriali (Legge federale sulle strade nazionali e Legge federale sulle ferrovie) e non sottostanno a specifiche prescrizioni dettate dal PR comunale. Per questi motivi si ritiene doveroso escludere l'area ferroviaria dal disciplinamento ancorato nel PR comunale.

La seconda interessa invece l'VIII. priorità. Il DT riscontra innanzitutto che la stessa, facendo riferimento a specifici ambienti e a beni culturali, si discosta dal principio generale di protezione della popolazione. In tali circostanze, in assenza di valide argomentazioni, l'ammissibilità della stessa è messa fortemente in discussione. Oltre a questo, non è chiaro per quale motivo la normativa fa riferimento unicamente alle zone per scopi pubblici caratterizzate da una particolare *qualità urbanistica, architettonica, naturalistica, paesaggistica e simbolica* quando, invece, queste peculiarità possono essere riscontrate in altre zone. Per la successiva fase di adozione ed approvazione il Municipio è chiamato ad approfondire la proposta tenendo conto delle osservazioni che precedono.

Per il resto la normativa impone correttamente ai gestori delle antenne per la telefonia mobile la necessità di dimostrare che non siano disponibili ubicazioni efficienti nelle zone con priorità più alta qualora fossero proposte delle ubicazioni in zone con priorità più basse; ciò vale anche per le antenne riconoscibili visivamente come tali, nonostante eventuali mascheramenti.

## 6. CONCLUSIONI

In generale l'esame dipartimentale è positivo. In particolare, lo stesso ha messo in evidenza la necessità di escludere l'area ferroviaria dalle zone con II. priorità così come di approfondire la proposta che si riferisce alla VIII priorità.

La Sezione dello sviluppo territoriale (Ufficio della pianificazione locale) è a disposizione per rispondere a eventuali vostre richieste.

### PER IL DIPARTIMENTO DEL TERRITORIO

Il Consigliere di Stato:



Claudio Zali

Il Direttore della Divisione dello  
sviluppo territoriale e della mobilità:



Martino Colombo

## 7. **COMUNICAZIONE**

### **Invio normale:**

- al  
Municipio di Arbedo-Castione  
Via Centro Civico  
6517 Arbedo;

### **Invio esterno:**

- al pianificatore  
bcm pianificazione e urbanistica  
via Orelli 8  
6600 Locarno;

### **Invio interno:**

#### *Dipartimento del territorio:*

- alla Sezione dello sviluppo territoriale (dt-sst@ti.ch):
  - Ufficio della pianificazione locale (dt-upl@ti.ch);
- alla Sezione della protezione dell'aria, dell'acqua e del suolo (dt-spaas@ti.ch);

#### *Dipartimento delle finanze e dell'economia:*

- alla Sezione della logistica (dfe-sl.programmazione@ti.ch).

**COMUNE**

**di**

**A**

**RBEDO**



**C**

**ESAME PRELIMINARE**  
**Arbedo Castione 18 luglio 2019**  
**DIPARTIMENTO DEL TERRITORIO**  
**SST - Ufficio della pianificazione locale**  
**il Capo ufficio**

**ASTIONE**

**PIANO REGOLATORE**

**VARIANTE**

**Antenne telefonia mobile**

**relazione di pianificazione  
e norme di pianificazione**

## **INDICE**

<b>CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE</b>	1
<b>1. LE BASI GIURIDICHE E L'AUTONOMIA CANTONALE E COMUNALE IN MATERIA</b>	2
1.1 Il diritto federale e la giurisprudenza in relazione alla protezione della salute	
1.2 L'ubicazione	
1.3 Il regolamento di applicazione alla Legge sullo sviluppo territoriale (RLst)	
1.4 La direttiva cantonale di applicazione (vedi allegato)	3
<b>2. LA PROPOSTA</b>	
2.1 La descrizione delle zone e delle priorità	
<b>3. LA VARIANTE</b>	5
3.1 Proposta di norma di attuazione	
3.2 Osservazioni	6
<b>CONCLUSIONI</b>	

## **CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE**

Il tema delle antenne di telefonia mobile è particolarmente sentito dalla popolazione e di riflesso anche dalle istituzioni. Le antenne per la telefonia mobile emettono notoriamente onde elettromagnetiche che sommate ad altre fonti di emissioni possono avere conseguenze sulla salute. D'altra parte il cittadino stesso pretende sempre maggiori prestazioni nel settore della comunicazione il che evidenzia comportamenti contraddittori. Ancora recentemente il dibattito si è ulteriormente ravvivato in relazione all'introduzione della tecnologia 5G. Evidentemente si tratta di una materia particolarmente complessa dove ad aspetti squisitamente di ordine tecnico si sovrappongono il sentire comune e in particolar modo le paure verso quelle situazioni di pericolo visivamente impercettibili.

La Confederazione, a protezione della salute pubblica, si è dotata di una legge in materia di onde elettromagnetiche solo a partire dall'anno 2000 (ORNI). Successivamente il Cantone ha elaborato un Regolamento di applicazione (RORNI) nel cui ambito si stabiliva il principio del coordinamento tra gli operatori del settore della telefonia. Il Cantone quale garante imponeva il coordinamento tra i diversi operatori per evitare il proliferare incontrollato di antenne su tutto il territorio.

Nel 2012 gli operatori hanno disdetto unilateralmente l'accordo aprendo un periodo di incertezza durante il quale vi sono stati molti casi, anche a torto, di diniego di licenze edilizie.

Nel 2014 venne presentata al Consiglio di Stato una petizione firmata da 6000 cittadini che chiedevano al Consiglio di Stato un maggior impegno verso gli operatori affinché si creassero delle regole che permettessero di gestire il fenomeno.

## 1. LE BASI GIURIDICHE E L'AUTONOMIA CANTONALE E COMUNALE IN MATERIA

### 1.1 Il diritto federale e la giurisprudenza in relazione alla protezione della salute

L'Ordinanza federale per la protezione dalle onde non ionizzanti (ORNI) stabilisce regole precise relative ai quantitativi massimi di emissione di onde elettromagnetiche. In tal senso quindi le prescrizioni formali relative alla protezione della salute sono di pertinenza del diritto federale. Senza ulteriori prescrizioni di ordine pianificatorio, nella misura in cui l'Ordinanza federale è rispettata, l'antenna, se non per situazioni particolarmente sensibili, potrebbe insediarsi ovunque all'interno della zona edificabile.

### 1.2 L'ubicazione

La giurisprudenza ha confermato che le antenne per la telefonia mobile vanno ubicate nelle zone edificabili. Questo principio deriva dal fatto che queste strutture sono necessarie per le esigenze della popolazione per cui fuori zona edificabile non potrebbero godere del principio dell'ubicazione vincolata. Analogamente ad esempio questo principio è valido anche per la realizzazione di stazioni di trasformazione delle aziende elettriche. Di conseguenza anche per questo aspetto vale il diritto federale.

### 1.3 Il regolamento di applicazione alla Legge sullo sviluppo territoriale (RLst)

Nello svilupparsi della giurisprudenza il Tribunale federale ha riconosciuto che le antenne per la telefonia mobile rientrano nella categoria delle immissioni moleste a carattere ideale generando ad esempio disagio psicologico piuttosto che degrado ambientale che potrebbe comportare conseguenza sulla qualità residenziale di quartieri abitativi e non da ultimo impatti negativi sul mercato immobiliare. In questo concetto il Tribunale Federale riconosce al Cantone e quindi ai Comuni la possibilità di adottare misure pianificatorie che permettano una gestione delle antenne della telefonia, norme che non devono evidentemente essere tali da impedire la realizzazione di una antenna poiché questo lederebbe il diritto federale.

In questo contesto il regolamento di applicazione alla Legge sullo sviluppo territoriale (RLst) è stato adattato in particolare nell'art. 30 che recita:

#### **Art. 30 - Regolamento edilizio (art. 23 Lst)**

<sup>1</sup> Riguardo al piano delle zone, il regolamento edilizio stabilisce:

1. (...)
2. (...)
3. (...)
4. (...)
5. (...)
6. (...)
7. (...)
8. **Le condizioni per l'ubicazione e la costruzione delle antenne di telefonia mobile:**
  - a) **per tutelare il carattere, la qualità e l'attrattività in particolare delle zone destinate all'abitazione mediante la protezione dalle immissioni ideali delle antenne di telefonia mobile;**
  - b) **per garantire il loro adeguato inserimento nel contesto territoriale, in particolare a salvaguardia del patrimonio naturale, culturale e del paesaggio.**

L'art. 30 RLst chiarisce che la competenza del Comune si limita a definire le condizioni per l'ubicazione e la costruzione delle antenne di telefonia mobile ritenuto che per quanto riguarda la protezione della salute dalle conseguenze delle onde elettromagnetiche vale quanto stabilito dal diritto federale. In pratica il Comune non può adottare valori più restrittivi.

## **1.4 La direttiva cantonale di applicazione (vedi allegato)**

Nel febbraio 2016 il Dipartimento del territorio ha emanato una direttiva all'indirizzo dei Comuni attraverso la quale sono stabilite precise indicazioni relative all'adozione di regole pianificatorie nel settore delle antenne per la telefonia mobile.

In sintesi la direttiva stabilisce:

- **L'obbligo di pianificare**

Richiamato l'art. 30 Lst i Comuni sono obbligati a introdurre nel Piano regolatore le condizioni richieste per la posa e la costruzione di antenne per la telefonia mobile. In base all'art. 117 RLst questo termine è stabilito in 10 anni e più precisamente il 23 gennaio 2025.

- **Le misure di salvaguardia**

Per onore di cronaca l'art. 117 RLst originariamente stabiliva delle misure di salvaguardia che hanno poi fatto oggetto di ricorso da parte degli operatori. Il Tribunale Federale aveva riconosciuto la legittimità del ricorso nella misura in cui il Consiglio di Stato quale misura di salvaguardia proponeva un dispositivo che da un punto di vista giuridico era assimilabile ad una regola pianificatoria di carattere definitivo. L'accoglimento del ricorso ha comportato una modifica all'art. 117 RLst per cui la direttiva richiama quale misura di salvaguardia gli strumenti già previsti dalla Legge sullo sviluppo territoriale (la zona di pianificazione).

L'adozione o meno di una zona di pianificazione è di pertinenza dell'Autorità comunale che deve valutare se sia necessaria una misura di salvaguardia. Nel caso che ci riguarda al momento attuale non ci sono esigenze tali da dover istituire una zona di pianificazione ritenuto che con l'invio della variante all'esame preliminare cantonale resta applicabile l'effetto sospensivo stabilito dalla Lst.

- **I concetti di base**

La direttiva dopo aver richiamato i diversi aspetti giuridici del tema propone una norma tipo che di fatto precisa il margine di autonomia comunale in fatto di ubicazione delle antenne.

La direttiva propone il sistema cosiddetto "a cascata" per cui l'operatore deve dimostrare che all'ubicazione proposta non vi sia una alternativa in una zona meno sensibile. L'impossibilità di individuare un'alternativa in corrispondenza di un luogo meno sensibile deve essere comprovata dall'operatore.

- **La gerarchizzazione delle priorità**

La direttiva cantonale propone una classificazione delle priorità alle quali l'operatore deve attenersi nella valutazione dell'ubicazione delle antenne. La classificazione stabilisce ad esempio che al grado di priorità I corrispondono le zone lavorative dove più facilmente è integrabile un'antenna per la telefonia mobile. Quale ultima priorità sono invece le strutture che ospitano persone particolarmente sensibili quali bambini, anziani ecc.

## **2. LA PROPOSTA**

### **2.1 La descrizione delle zone e delle priorità**

La direttiva cantonale propone una classificazione e una gerarchizzazione delle priorità all'interno delle quali l'antenna dovrebbe ubicarsi.

La priorità è gerarchizzata in base al più o meno grande impatto che un'antenna può avere sulla popolazione, sugli insediamenti e sul paesaggio in relazione alla tipologia della zona edificabile.

La proposta cantonale è evidentemente indicativa e non esclude la possibilità di introdurre ulteriori priorità nella classificazione.

- **I priorità - Le zone industriali (J1/J2)**

Le zone industriali e artigianali sono le zone edificabili che meglio si prestano ad ospitare un'antenna per la ricetrasmisione sia da un punto di vista dell'inserimento paesaggistico che sulla salute. Dal punto di vista paesaggistico l'antenna è una struttura che, visivamente, è coerente con le zone produttive per la sua tipologia tecnologica e per il poco impatto sulla qualità urbanistica di questo tipo di zone. La permanenza degli addetti si limita agli orari lavorativi per cui l'esposizione alle onde elettromagnetiche è inferiore rispetto alla residenza.

Nel nostro caso in questa priorità rientrano le zone per attività produttive J1, J2, e la zona delle cave. Seppur con una differenziazione dei contenuti queste zone per aspetti urbanistici e paesaggistici possono essere raggruppate nella stessa categoria. Le zone J1 e J2 sono inoltre parte dei potenziali comparti per l'insediamento di grandi generatori di traffico ai sensi del Piano direttore cantonale.

- **II priorità - Le attrezzature e gli edifici di interesse pubblico la cui tipologia è paragonabile agli insediamenti nelle zone artigianali e industriali (AP-EP) e la zona ferroviaria**

In questa categoria entrano quelle strutture pubbliche dove sono ammesse quelle attività che potrebbero anche essere realizzate nelle zone lavorative. Ci si riferisce in particolare alla zona per il magazzino comunale, piuttosto che un ecocentro, un bacino dell'acqua potabile. In questo grado di priorità viene inserita anche l'area ferroviaria. La possibilità di far capo a questa tipologia di strutture e all'area ferroviaria è fondamentalmente legato alla loro ubicazione per rapporto alla priorità assegnata alla zona circostante.

Nella misura in cui l'impianto o l'area ferroviaria sono confinanti con una zona più sensibile vale il grado di priorità stabilito per la zona più sensibile.

- **III priorità - Le zone miste a carattere intensivo (MI)**

In generale nelle zone miste sono ammessi strutture di servizio commerciali ma anche la residenza nella misura massima del 50% del potenziale insediativo del fondo. La presenza della residenza comporta un'attenzione diversa rispetto alle zone produttive. Nel caso che ci riguarda in questa categoria va inserita la zona mista intensiva MI che peraltro è chiaramente ubicata a Ovest di Via S. Gottardo.

- **IV priorità - Le attrezzature e gli edifici di interesse pubblico dove vi è bassa frequenza e in modo discontinuo di persone (AP-EP)**

Queste strutture di uso pubblico hanno una predisposizione ad ospitare un'antenna nella misura in cui la presenza di persone è saltuaria e discontinua. Potrebbe essere ad esempio il caso del Centro sportivo.

- **V priorità - Le zone residenziali ad alta densità insediativa e le zone miste a carattere semintensivo e la zona artigianale (RSI13.00, MSI, Art.)**

L'alta densità residenziale genera innegabilmente impatti negativi relativi all'ambiente, flussi veicolari, disordine urbanistico. Ciò permette di meglio integrare un'antenna per la ricetrasmisione. In questo concetto il criterio della densità va a scapito della funzione residenziale che andrebbe protetta. Pare prevalente la qualità urbanistica ritenuto che non necessariamente ad un quartiere altamente costruito corrisponde un disordine urbanistico. In genere queste zone sono sorte in situazioni particolari lungo gli assi di traffico e/o degli snodi dei trasporti pubblici.

In questa categoria di priorità rientra la zona residenziale intensiva RSI 13.00.

A questa categoria va assegnata anche la zona mista semintensiva che per contenuti è simile alla zona mista intensiva ma con minori possibilità edificatorie. Anche questa zona ammette la residenza ma presenta un grado di priorità maggiormente sensibile nella misura in cui è posta ad Est di Via San Gottardo e confina con la zona residenziale, zona notoriamente più sensibile.

In questa categoria viene proposta anche la zona artigianale direttamente adiacente alla zona mista a carattere intensivo. Pur riconoscendo che nella zona mista a carattere intensivo non sono ammesse attività produttive va comunque ricordata che in questo tipo di zona è ammessa la residenza, funzione particolarmente sensibile. L'adiacenza con la zona mista intensiva giustifica di conseguenza l'assegnazione della zona artigianale a questa priorità.

Da punto di vista spaziale va segnalato che questi comparti formano una unità chiaramente definita tra Via S. Gottardo, Via Cantonale e Via Retica e corrispondono ad una zona insediativa di transizione tra la zona industriale e la zona più specificatamente residenziale.

• **VI priorità - Le zone residenziali a carattere estensivo (RSE8.50, RSp)**

Richiamato quanto detto poc'anzi le zone residenziali estensive sono ritenute particolarmente sensibili. Il carattere estensivo dell'edificazione potrebbe creare l'occasione per l'inserimento di antenne con particolare impatto sul paesaggio. In questa categoria rientra la zona residenziale estensiva RSE 8.5 e la zona residenziale speciale.

• **VII priorità - Le zone dei nuclei storici (NV)**

In queste zone le valenze urbanistiche, architettoniche e paesaggistiche si sommano alla funzione abitativa per cui ne deriva una zona particolarmente sensibile per rapporto alla presenza di una antenna.

• **VIII priorità - Le attrezzature e gli edifici di interesse pubblico con contenuti molto sensibili per la loro qualità urbanistica, naturalistica, paesaggistica e simbolica, i beni culturali**

Concerne comparti di alto valore urbanistico, architettonico, paesaggistico e culturale di particolare valore dove la posa di antenne per la ricetrasmisione potrebbe generare conseguenze negative sulla percezione degli spazi per la loro funzione aggregativa, naturalistica e paesaggistica e per il valore storico culturale. (AP-EP).

• **IX priorità - Le attrezzature e gli edifici di interesse pubblico con contenuti molto sensibili dove soggiornano permanentemente o giornalmente le persone particolarmente esposti quali bambini, anziani, ammalati**

Il comparto più sensibile è quello relativo alle strutture con la presenza di persone che per diversi motivi devono essere protetti, (si pensa ai bambini, anziani, malati ecc). La posa di antenne è ammessa ad una distanza minima di m 100.00, dai confini delle zone AP-EP con contenuti molto sensibili.

### **3. LA VARIANTE**

Analogamente a quanto previsto dalla direttiva cantonale, le diverse sensibilità sono gerarchizzate, la priorità I comprende le zone dove una antenna può più facilmente trovare posto poiché non genera ripercussioni significativamente diverse dalle attività che vi si svolgono, l'ultima priorità corrisponde a quei comparti particolarmente sensibili dove la posa di un'antenna deve rappresentare l'ultima possibilità poiché le attività ammesse necessitano il massimo della protezione.

#### **3.1 Proposta di norma di attuazione**

##### **Art 15bis - Antenne per la telefonia mobile**

1) Per tutelare il carattere, la qualità e l'attrattività delle zone destinate in particolare all'abitazione, le molteplici qualità ambientali paesaggistiche e urbanistiche dei differenti contesti e al fine di evitare di minacciare e compromettere la qualità della vita nelle abitazioni, l'attrattività sul mercato immobiliare (compravendita) e dell'alloggio (locazione) diminuendone il valore le antenne per la telefonia mobile percepibili visivamente sono ammissibili solo nelle seguenti zone e con le seguenti priorità:

I priorità: Le zone per il lavoro (J1, J2)

II priorità: Le zone per scopi pubblici (EAP) e l'area ferroviaria nella quali sono ammessi contenuti paragonabili a quelle delle zone per il lavoro. Nella misura in cui tale zona o l'area ferroviaria confina con zone più sensibili vale la priorità della zona più sensibile.

- III priorità: Le zone miste a carattere intensivo (MI).
- IV priorità: Le zone per scopi pubblici (EAP) dove vi è bassa frequenza e in modo discontinuo di persone.
- V priorità: Le zone per l'abitazione ad alta densità insediativa e le zone miste semintensive. (RI 13.00, MSI, Art.).
- VI priorità: Le zone per l'abitazione a carattere semi estensivo (RSE 8.50, RSp).
- VII priorità: Nuclei storici.
- VIII priorità: Le zone per scopi pubblici con contenuti molto sensibili per la loro qualità urbanistica, architettonica, naturalistica, paesaggistica e simbolica, i beni culturali con i perimetri di rispetto.
- IX priorità: Distanza minima 100 m dai confini delle zone attrezzature e gli edifici di interesse pubblico con contenuti molto sensibili dove soggiornano permanentemente o giornalmente le persone particolarmente esposti quali bambini, anziani, ammalati.

2) I gestori delle antenne per la telefonia mobile percepibili visivamente devono di volta in volta dimostrare che non sono disponibili ubicazioni nelle zone con priorità più alta.

3) Le domande di costruzione per antenne per la telefonia mobile percepibili visivamente che interessano beni naturali, culturali e paesaggi protetti devono essere accompagnate dalla perizia di un esperto esterno, in ordine al loro inserimento.

4) Sono percepibili visivamente e sottostanno alle precedenti disposizioni anche le antenne per la telefonia mobile identificabili come tali per foggia, forma e dimensioni, nonostante eventuali mascheramenti.

5) Le dimensioni e segnatamente l'altezza delle antenne per la telefonia mobile non devono eccedere quanto oggettivamente necessario per la loro funzione.

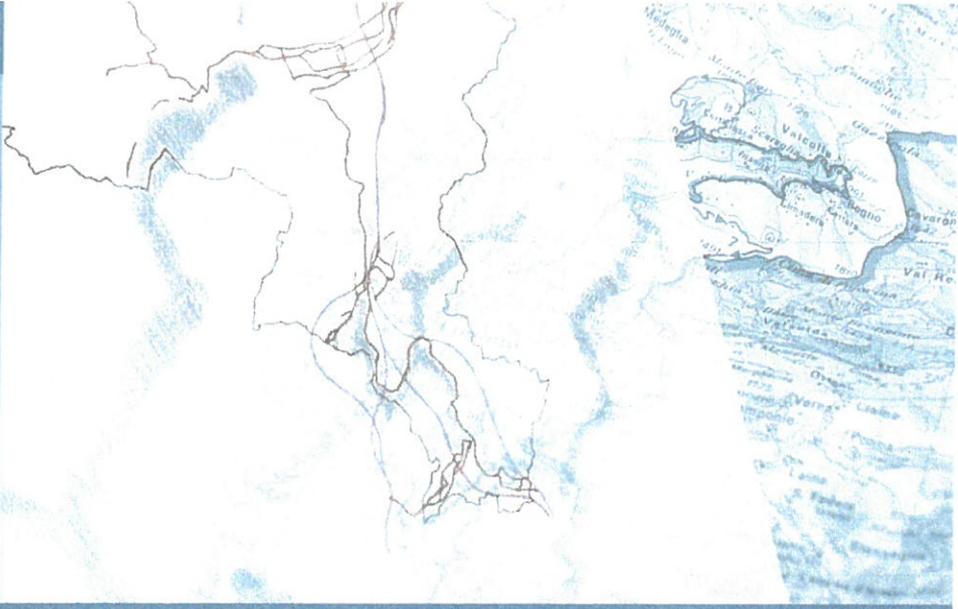
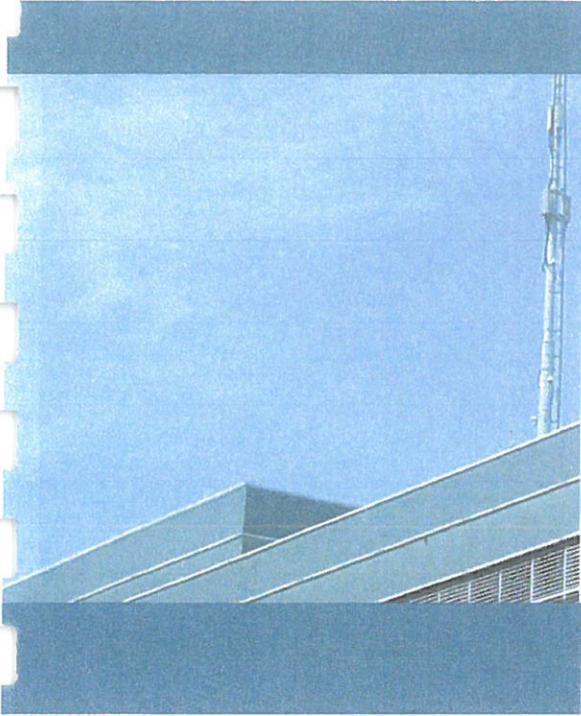
### **3.2 Osservazioni**

Le definizioni di zona fanno riferimento all'art. 27 RLst.

### **CONCLUSIONI**

La variante viene sottoposta al Dipartimento del Territorio per l'esame preliminare.

**ALLEGATO**



Linee Guida cantonali

## Antenne per la telefonia mobile

Febbraio 2016



Repubblica e Cantone Ticino  
Dipartimento del territorio  
Divisione dello sviluppo territoriale e della mobilità

Autore:  
Dipartimento del territorio  
Sezione dello sviluppo territoriale

Per ulteriori informazioni  
Ufficio della pianificazione locale,  
via Franco Zorzi 13, 6500 Bellinzona  
tel. +41 91 8142576  
Ufficio delle domande di costruzione  
via Franco Zorzi 13, 6500 Bellinzona  
tel. +41 91 8140405  
Ufficio giuridico  
via Franco Zorzi 13, 6500 Bellinzona  
tel. +41 91 8142534

## INDICE

1.	CONTENUTO DELLA LINEA GUIDA .....	3
2.	INTRODUZIONE.....	3
3.	MOTIVI E LIMITI D'INTERVENTO A LIVELLO CANTONALE.....	3
4.	OBBLIGO DI PIANIFICARE.....	4
5.	SALVAGUARDIA DELLA PIANIFICAZIONE.....	4
6.	MODELLO DI DISCIPLINAMENTO.....	5

## 1. CONTENUTO DELLA LINEA GUIDA

Il 23 gennaio 2015 è entrata in vigore la modifica (del 21 gennaio 2015) del Regolamento della legge sullo sviluppo territoriale del 20 dicembre 2011 (RLst, RL 7.1.1.1.1), avente per oggetto l'obbligo di pianificare le condizioni per l'ubicazione e la costruzione degli impianti per la telefonia mobile (cfr. BU 3/2015 del 23 gennaio 2015, pagg. 12 seg.).

Questa linea guida offre, nella forma della raccomandazione, chiarimenti in merito all'interpretazione e all'applicazione della citata modifica normativa.

L'Ufficio della pianificazione locale (Sezione dello sviluppo territoriale) è a disposizione dei Comuni per eventuali ulteriori informazioni in merito alle modalità di elaborazione del proprio disciplinamento delle antenne di telefonia mobile nel piano regolatore (regolamento edilizio).

## 2. INTRODUZIONE

La protezione contro le radiazioni non ionizzanti è regolata a livello federale dalla legge sulla protezione dell'ambiente (LPAmb) e dalle sue Ordinanze di applicazione, in particolare dall'Ordinanza sulla protezione dalle radiazioni non ionizzanti (ORNI) del 23.12.1999, entrata in vigore il 1.2.2000.

Nello stesso ambito, sul piano cantonale il Ticino si è dotato del Regolamento di applicazione dell'Ordinanza federale sulla protezione da radiazioni non ionizzanti del 26 giugno 2001 (RORNI, RL 9.2.1.1.5). Attraverso questo atto normativo, il Consiglio di Stato ha cercato di disciplinare la materia nel suo complesso, allo scopo di evitare un'eccessiva proliferazione di questi impianti.

Negli anni il principio del coordinamento dei siti per le antenne mediante convenzione (accordo di coordinamento), previsto dal RORNI, è stato di regola condiviso e applicato da tutte le parti interessate. Nel marzo 2012 gli operatori hanno disdetto unilateralmente l'accordo stipulato in precedenza con il Cantone. A partire dalla primavera 2012 il mancato coordinamento ha portato ad alcuni dinieghi di licenze edilizie; adite dagli operatori, le autorità di ricorso hanno ritenuto che il coordinamento non potesse essere imposto agli operatori e che quindi le licenze edilizie dovessero essere rilasciate. Di conseguenza, il Governo ha proceduto a una modifica parziale dell'art. 5 RORNI (pubblicata sul BU 55/2013 del 5 novembre 2013), con cui è stata precisata la reale portata di questa disposizione a beneficio di un'applicazione razionale della stessa.

A seguito di tale modifica del RORNI, come pure di diverse domande di costruzione per antenne presentate in ubicazioni sensibili, presso la popolazione si è diffusa la percezione che non vi fossero più criteri per definire l'ubicazione di questi impianti; oltre alla preoccupazione di alcuni per l'impatto paesaggistico degli impianti di telefonia mobile, si sono generalmente sparsi inquietudine e disagio per una propagazione selvaggia di antenne sul territorio, in specie nelle zone residenziali. Ciò è testimoniato dalla presentazione di una petizione sottoscritta da oltre 6000 cittadini (consegnata nel mese di giugno 2014 all'autorità cantonale, alla quale chiede un maggior impegno di vigilanza), come pure da ricorsi collettivi, da numerose richieste d'intervento pervenute al Dipartimento del territorio e dalla mozione 16 aprile 2014 presentata da Roberto Badaracco e cofirmatari *"Rinnovato impegno del Consiglio Stato verso il coordinamento delle antenne della telefonia mobile e del ruolo di verifica che gli compete"*.

## 3. MOTIVI E LIMITI D'INTERVENTO A LIVELLO CANTONALE

L'ordinamento giuridico stabilito a livello federale da LPAmb e ORNI, allo scopo di *"proteggere l'uomo dalle radiazioni non ionizzanti dannose o moleste"* (cfr. art. 1 ORNI) è esaustivo, cosicché non rimane alcuno spazio per normative di diritto cantonale e comunale volte alla protezione della salute della popolazione. Tuttavia, il Tribunale federale ha riconosciuto che, per vaste fasce della popolazione, gli impianti per la telefonia mobile possono comportare un disagio psicologico suscettibile di minacciare e compromettere la

qualità della vita nelle abitazioni; per lo stesso motivo, la presenza delle antenne può rendere le proprietà nei quartieri toccati meno attrattive sul mercato immobiliare (compravendita) e dell'alloggio (locazione), diminuendone il valore.

Queste ripercussioni sono state qualificate dal Tribunale federale come *immissioni ideali* degli impianti di telefonia mobile, immissioni che a giudizio del Tribunale possono legittimamente essere contrastate da Cantoni e Comuni mediante gli strumenti della pianificazione territoriale.

In particolare, sono state segnatamente ritenute ammissibili disposizioni pianificatorie concernenti le condizioni per l'ubicazione e la costruzione delle antenne di telefonia mobile nelle zone edificabili, volte appunto a salvaguardare il carattere, la qualità abitativa e l'attrattività dei quartieri; segnatamente, è stato ritenuto lecito il cosiddetto "*modello a cascata*", in base al quale le antenne per la telefonia mobile percepibili visivamente sono ammissibili nelle zone più sensibili (ad es. zone residenziali) solo se gli operatori di telefonia mobile hanno dimostrato che non sono disponibili ubicazioni nelle zone con priorità più alta (meno sensibili, come ad es. le zone industriali). Parimenti è stata riconosciuta l'ammissibilità di norme a tutela della natura, del paesaggio e dei beni culturali.

#### 4. OBBLIGO DI PIANIFICARE

Il Consiglio di Stato ha ritenuto che dovesse essere data una risposta alle domande e al disagio espresso dalla popolazione. Pertanto, sulla base della delega legislativa di cui all'art. 23 cpv. 2 Legge sullo sviluppo territoriale del 21 giugno 2011 (Lst, RL 7.1.1.1), l'art. 30 cpv. 1 cifra 8 RLst attribuisce ai Comuni il compito di disciplinare le condizioni per l'ubicazione e la costruzione delle antenne di telefonia mobile. I motivi sono legati all'interesse pubblico costituito dall'esigenza di tutelare il carattere, la qualità e l'attrattività in particolare delle zone destinate all'abitazione, spesso pregiudicate dalle immissioni ideali delle antenne di telefonia mobile. La norma considera inoltre l'interesse pubblico a prescrizioni relative alle modalità costruttive di tali impianti, al fine di garantire il loro adeguato inserimento nel contesto territoriale, in particolare a salvaguardia del patrimonio naturale, culturale e del paesaggio.

I Comuni sono quindi tenuti ad occuparsi del tema secondo le finalità enunciate dalla norma e, nel caso di specie, a provvedere in sede di regolamento edilizio (PR) ad un opportuno disciplinamento degli impianti di telefonia mobile, avuto riguardo alla concreta situazione del loro territorio e ai limiti d'intervento descritti dalla giurisprudenza sviluppata dal Tribunale federale. Al capitolo 6 si espone un possibile modello; è tuttavia facoltà del Comune adottare altre soluzioni, purché compatibili con il diritto federale (si veda a questo proposito il documento Telefonia mobile: Guida per i Comuni e Città, edito da Ufficio federale dell'ambiente, delle comunicazioni, dello sviluppo territoriale, Conferenza svizzera dei direttori delle pubbliche costruzioni, della pianificazione del territorio e dell'ambiente, Unione delle città svizzere e Associazione dei Comuni Svizzeri. (Berna 2010, [www.ambiente-svizzera.ch/vd-1013-i](http://www.ambiente-svizzera.ch/vd-1013-i)).

Quest'obbligo deve essere adempiuto dai Comuni al più tardi entro 10 anni (art. 117 cpv. 1 RLst). Si tratta di un termine ampio, che consente di acquisire esperienze e di svolgere le necessarie procedure pianificatorie, eventualmente insieme ad altre varianti o se del caso nel contesto della revisione del piano regolatore.

#### 5. SALVAGUARDIA DELLA PIANIFICAZIONE

Con la modifica Legislativa del 21 gennaio 2015, il Consiglio di Stato aveva adottato un disciplinamento transitorio (art. 117 cpv. 2 RLst.), che avrebbe consentito di salvaguardare la pianificazione in fieri e di gestire adeguatamente nel frattempo le domande di costruzione, in maniera congruente con il diritto federale; al contempo avrebbe rappresentato una risposta pratica e immediata alle esigenze della popolazione in termini di tutela dalle immissioni ideali delle antenne di telefonia mobile.

L'intenzione del Consiglio di Stato era di supportare i Comuni, sgravandoli dall'incombenza di dover disporre essi stessi le necessarie misure cautelari.

Tuttavia, gli operatori di telefonia mobile hanno impugnato tale norma transitoria, invocando l'autonomia comunale.

Il Tribunale federale ha quindi annullato il disciplinamento transitorio costituito dall'art. 117 cpv. 2, 3 e 4 RLst, ritenendo che il Consiglio di Stato non disponesse della facoltà di sostituirsi a questa incombenza comunale.

Di conseguenza, il Municipio ha il compito di adottare le necessarie misure di salvaguardia della pianificazione. Si tratta, invero, di evitare che l'obbligo di pianificare di cui all'art. 30 cpv. 1 cifra 8 RLst sia disatteso dal rilascio previo di licenze edilizie.

A tale scopo entrano in considerazione la zona di pianificazione (art. 57 ss. Lst), la decisione sospensiva (art. 62 Lst) e il blocco edilizio (art. 63 Lst).

Si tratta di provvedimenti conservativi volti a evitare che la pianificazione in atto o in procinto di essere intrapresa venga ostacolata o comunque sia influenzata negativamente da un uso del territorio contrastante col suo indirizzo. Lo scopo principale di queste misure consiste quindi nel tutelare la libertà di decisione dell'autorità durante lo svolgimento del processo di pianificazione. Si nota che la legittimità delle misure di salvaguardia va esaminata distintamente da quella delle intenzioni pianificatorie che, pur nei limiti della loro indeterminatezza, ne informano l'azione. L'esame dell'autorità di ricorso non può estendersi, salvo il caso di un'impostazione manifestamente erronea, all'ordinamento pianificatorio nel quale dovrebbero sfociare gli studi avviati, bensì e soltanto alla fondatezza e all'idoneità del vincolo istituito per non compromettere la loro efficacia, ossia se il provvedimento cautelare si giustifichi in quanto tale (cfr. STA 90.201 I.7 del 22 maggio 2012 consid. 2.2 e rif.; 52.2002.177 del 9 aprile 2003 consid. 3.4). Va peraltro rilevato che, come ben si deduce dal testo stesso dell'art. 62 cpv. 1 Lst, la decisione sospensiva costituisce una misura sussidiaria rispetto alla zona di pianificazione, ciò che non esclude, se del caso, nemmeno un'adozione successiva di quest'ultima (cfr. STA 90.201 I.7 del 22 maggio 2012 consid. 3.3).

## 6. MODELLO DI DISCIPLINAMENTO

Il disciplinamento comunale deve consentire uno sviluppo della rete di telefonia mobile in maniera compatibile con le esigenze e la sensibilità della popolazione. Esso non deve quindi condurre al divieto di posare antenne (ciò che sarebbe peraltro contrario alla legislazione sulle telecomunicazioni e, in particolare, all'interesse ad una rete di telecomunicazione mobile di buona qualità e ad una concorrenza efficace in tale ambito), ma alla loro approvazione in ubicazioni scelte per quanto possibile secondo un chiaro ordine di priorità, privilegiando la collocazione degli impianti di telefonia nelle ubicazioni percepite come meno sensibili alla popolazione.

In tal senso, è possibile proporre la seguente norma tipo:

- I. Le antenne per la telefonia mobile percepibili visivamente sono ammissibili solo nelle seguenti zone e con le seguenti priorità:
  - I. priorità: zone per il lavoro;
  - II. priorità: zone per scopi pubblici nelle quali sono ammessi contenuti con ripercussioni paragonabili a quelle delle zone per il lavoro;
  - III. priorità: zone per l'abitazione nelle quali sono ammesse anche attività di produzione di beni e servizi;
  - IV. priorità: zone per il tempo libero;
  - V. priorità: zone destinate esclusivamente all'abitazione a carattere intensivo (alta densità);
  - VI. priorità: nuclei;
  - VII. priorità: zone destinate esclusivamente all'abitazione a carattere estensivo (bassa densità);

- VIII. priorità: zone per scopi pubblici nelle quali non sono ammessi contenuti con ripercussioni paragonabili a quelle delle zone per il lavoro;
  - IX. priorità: aree delimitate dal raggio di 100 metri da locali dove soggiornano persone particolarmente sensibili (bambini, anziani, ammalati).
2. I gestori delle antenne per la telefonia mobile percepibili visivamente devono di volta in volta dimostrare che non sono disponibili ubicazioni nelle zone con priorità più alta.
  3. Le domande di costruzione per antenne per la telefonia mobile percepibili visivamente che interessano beni naturali, culturali e paesaggi protetti devono essere accompagnate dalla perizia di un esperto esterno, in ordine al loro inserimento.
  4. Sono percepibili visivamente e sottostanno alle precedenti disposizioni anche le antenne per la telefonia mobile identificabili come tali per foggia, forma e dimensioni, nonostante eventuali mascheramenti.
  5. Le dimensioni e segnatamente l'altezza delle antenne per la telefonia mobile non devono eccedere quanto oggettivamente necessario per la loro funzione.

Commento:

- a) Le priorità stabilite dalla norma si giustificano per i seguenti motivi.
  - I. priorità: zone per il lavoro (industriali/artigianali)  
Le attività ammesse in queste zone permettono senza problemi l'integrazione delle antenne per la telefonia mobile. Le componenti territoriali e urbanistiche di queste zone, accompagnate da contenuti poco sensibili, risentono meno della presenza degli impianti per la telefonia mobile.
  - II. priorità: zone per scopi pubblici (AP/EP) nelle quali sono ammessi contenuti con ripercussioni paragonabili a quelle delle zone per il lavoro  
Le zone per scopi pubblici che non hanno né contenuti sensibili né qualità territoriali particolarmente elevate, si apparentano alle zone per il lavoro.
  - III. priorità: zone per l'abitazione nelle quali sono ammesse anche attività di produzione di beni e servizi  
Le zone cosiddette miste, posizionate generalmente in aree centrali e frequentate, hanno una tipologia di destinazioni ed edifici che, pur presentando contenuti maggiormente sensibili, sopportano meglio gli impianti per la telefonia mobile.
  - IV. priorità: zone per il tempo libero  
Le zone per il tempo libero presentano generalmente buone qualità territoriali e urbanistiche, come pure contenuti sensibili; per la frequentazione di regola discontinua e per periodi medio-brevi, possono essere situate a cavallo tra le zone precedenti e quelle prettamente residenziali o di carattere storico.
  - V. priorità: zone destinate esclusivamente all'abitazione ad alta densità
  - VI. priorità: nuclei
  - VII. priorità: zone destinate esclusivamente all'abitazione a bassa densità  
Le tre tipologie di zone hanno contenuti prevalentemente abitativi, permanenza fissa e di lunga durata, carattere e qualità residenziali e architettoniche pregevoli, ponendole in priorità minore rispetto alle precedenti per l'ubicazione e la costruzione d'impianti per la telefonia mobile.
  - VIII. priorità: zone per scopi pubblici nelle quali non sono ammessi contenuti con ripercussioni paragonabili a quelle delle zone per il lavoro  
Queste zone presentano in genere contenuti sensibili o molto sensibili, e qualità urbanistiche e architettoniche elevate, oltre a costituire spesso luoghi rappresentativi.

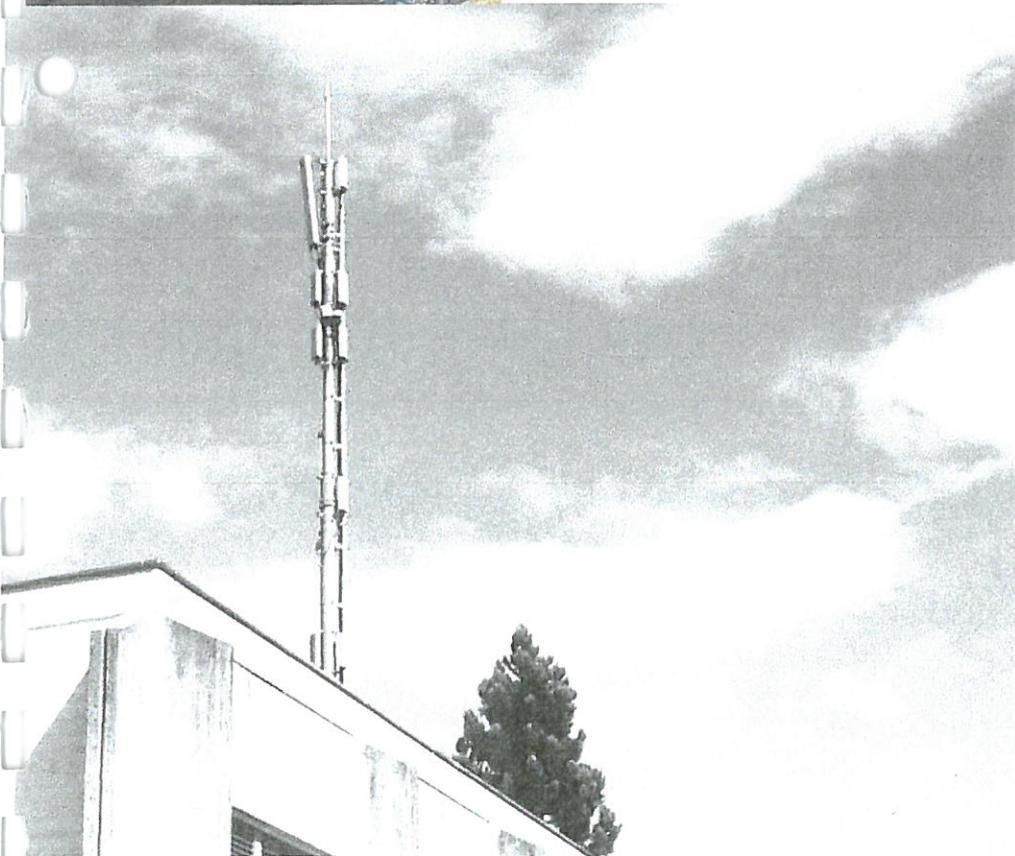
IX. priorità: aree nel raggio di 100 metri da locali dove soggiornano persone particolarmente sensibili (bambini, anziani, ammalati).

Le zone ritenute particolarmente sensibili vengono poste in ultima priorità. La norma utilizza il verbo "soggiornare", e non "abitare", per indicare i luoghi dove molte persone particolarmente sensibili si trattengono a lungo, contemporaneamente, come ad esempio le scuole, le case per anziani, gli ospedali).

Nota: La norma proposta fa riferimento alle definizioni di zona dell'art. 27 RLst; nel caso in cui il piano regolatore comunale non si fosse ancora uniformato ad esse, occorre comunque ricondurre le zone del piano regolatore a quelle materialmente più pertinenti della regolamentazione cantonale, indipendentemente dalla loro denominazione.

- b) Per giurisprudenza, ai fini di tale dimostrazione non possono essere poste esigenze troppo severe; è sufficiente che l'operatore renda verosimile che non ha la possibilità di far capo ad un'ubicazione adeguata in una zona prioritaria, ad esempio per esigenze tecniche (necessità di copertura e di rete) o inerenti la disponibilità del sito (acquisizione o affitto).
- c) Buona parte del disciplinamento proposto è limitato alle antenne percepibili *visivamente*, per tener conto del fatto che, secondo il Tribunale federale, le ripercussioni ideali da contrastare mediante disposizioni pianificatorie derivano solo da impianti visibili. Così, sfuggono al disciplinamento in oggetto le antenne inserite nella falda dei tetti, o accuratamente integrate nei comignoli, o ancora non distinguibili per foggia, forma e dimensioni da altre strutture già presenti sui tetti degli immobili. La norma (cifra 4) precisa che sono da considerare come percepibili visivamente anche le antenne per la telefonia mobile identificabili come tali per foggia, forma e dimensioni, nonostante eventuali mascheramenti.
- d) *Le cifre 3 e 5 si occupano dell'impatto paesaggistico delle antenne per la telefonia mobile. In base alla cifra 3, le domande di costruzione per antenne per la telefonia mobile percepibili visivamente che interessano beni naturali, culturali e paesaggi protetti devono essere accompagnate dalla perizia di un esperto esterno, in ordine al loro inserimento. Giusta la cifra 5, le dimensioni e segnatamente l'altezza delle antenne per la telefonia mobile non devono eccedere quanto oggettivamente necessario per la loro funzione.*

Nota: La norma tipo sopra esposta va adattata da ogni singolo Comune alla propria realtà, tenendo conto della pianificazione esistente, della sua situazione e delle concrete caratteristiche territoriali e paesaggistiche. Il disciplinamento adottato dal Comune dovrà inoltre ancora garantire un adeguato servizio di telecomunicazione conformemente al relativo mandato pubblico federale.



**Editore**  
Dipartimento del territorio  
Divisione dello sviluppo territoriale

**Concetto grafico**  
Centralstudio.ch

**Impaginazione**  
Sezione dello sviluppo territoriale

**Fotografie**  
Sezione dello sviluppo territoriale

© Dipartimento del territorio, 2016  
[www.ti.ch](http://www.ti.ch)

**COMUNE**

**di**

**A**

**RBEDO**

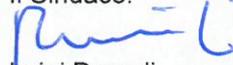


**C**

Publicata dal 12 settembre 2019 al 11 ottobre 2019

PER IL MUNICIPIO DI ARBEDO-CASTIONE

Il Sindaco:

  
Luigi Decarli

Il Segretario:

  
Giuseppe Allegri

**ASTIONE**

**PIANO REGOLATORE**

**VARIANTE**

**Antenne telefonia mobile**

**relazione di pianificazione  
e norme di pianificazione**

## **INDICE**

<b>CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE</b>	<b>1</b>
<b>1. LE BASI GIURIDICHE E L'AUTONOMIA CANTONALE E COMUNALE IN MATERIA</b>	<b>2</b>
1.1 Il diritto federale e la giurisprudenza in relazione alla protezione della salute	
1.2 L'ubicazione	
1.3 Il regolamento di applicazione alla Legge sullo sviluppo territoriale (RLst)	
1.4 La direttiva cantonale di applicazione (vedi allegato)	<b>3</b>
<b>2. LA PROPOSTA</b>	
2.1 La descrizione delle zone e delle priorità	
<b>3. LA VARIANTE</b>	<b>5</b>
3.1 Proposta di norma di attuazione	<b>6</b>
3.2 Osservazioni	<b>7</b>
<b>CONCLUSIONI</b>	

## **CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE**

Il tema delle antenne di telefonia mobile è particolarmente sentito dalla popolazione e di riflesso anche dalle istituzioni. Le antenne per la telefonia mobile emettono notoriamente onde elettromagnetiche che sommate ad altre fonti di emissioni possono avere conseguenze sulla salute. D'altra parte il cittadino stesso pretende sempre maggiori prestazioni nel settore della comunicazione il che evidenzia comportamenti contraddittori. Ancora recentemente il dibattito si è ulteriormente ravvivato in relazione all'introduzione della tecnologia 5G. Evidentemente si tratta di una materia particolarmente complessa dove ad aspetti squisitamente di ordine tecnico si sovrappongono il sentire comune e in particolar modo le paure verso quelle situazioni di pericolo visivamente impercettibili.

La Confederazione, a protezione della salute pubblica, si è dotata di una legge in materia di onde elettromagnetiche solo a partire dall'anno 2000 (ORNI). Successivamente il Cantone ha elaborato un Regolamento di applicazione (RORNI) nel cui ambito si stabiliva il principio del coordinamento tra gli operatori del settore della telefonia. Il Cantone quale garante imponeva il coordinamento tra i diversi operatori per evitare il proliferare incontrollato di antenne su tutto il territorio.

Nel 2012 gli operatori hanno disdetto unilateralmente l'accordo aprendo un periodo di incertezza durante il quale vi sono stati molti casi, anche a torto, di diniego di licenze edilizie.

Nel 2014 venne presentata al Consiglio di Stato una petizione firmata da 6000 cittadini che chiedevano al Consiglio di Stato un maggior impegno verso gli operatori affinché si creassero delle regole che permettessero di gestire il fenomeno.

## 1. LE BASI GIURIDICHE E L'AUTONOMIA CANTONALE E COMUNALE IN MATERIA

### 1.1 Il diritto federale e la giurisprudenza in relazione alla protezione della salute

L'Ordinanza federale per la protezione dalle onde non ionizzanti (ORNI) stabilisce regole precise relative ai quantitativi massimi di emissione di onde elettromagnetiche. In tal senso quindi le prescrizioni formali relative alla protezione della salute sono di pertinenza del diritto federale. Senza ulteriori prescrizioni di ordine pianificatorio, nella misura in cui l'Ordinanza federale è rispettata, l'antenna, se non per situazioni particolarmente sensibili, potrebbe insediarsi ovunque all'interno della zona edificabile.

### 1.2 L'ubicazione

La giurisprudenza ha confermato che le antenne per la telefonia mobile vanno ubicate nelle zone edificabili. Questo principio deriva dal fatto che queste strutture sono necessarie per le esigenze della popolazione per cui fuori zona edificabile non potrebbero godere del principio dell'ubicazione vincolata. Analogamente ad esempio questo principio è valido anche per la realizzazione di stazioni di trasformazione delle aziende elettriche. Di conseguenza anche per questo aspetto vale il diritto federale.

### 1.3 Il regolamento di applicazione alla Legge sullo sviluppo territoriale (RLst)

Nello svilupparsi della giurisprudenza il Tribunale federale ha riconosciuto che le antenne per la telefonia mobile rientrano nella categoria delle immissioni moleste a carattere ideale generando ad esempio disagio psicologico piuttosto che degrado ambientale che potrebbe comportare conseguenza sulla qualità residenziale di quartieri abitativi e non da ultimo impatti negativi sul mercato immobiliare. In questo concetto il Tribunale Federale riconosce al Cantone e quindi ai Comuni la possibilità di adottare misure pianificatorie che permettano una gestione delle antenne della telefonia, norme che non devono evidentemente essere tali da impedire la realizzazione di una antenna poiché questo lederebbe il diritto federale.

In questo contesto il regolamento di applicazione alla Legge sullo sviluppo territoriale (RLst) è stato adattato in particolare nell'art. 30 che recita:

#### **Art. 30 - Regolamento edilizio** (art. 23 Lst)

<sup>1</sup> Riguardo al piano delle zone, il regolamento edilizio stabilisce:

1. (...)
2. (...)
3. (...)
4. (...)
5. (...)
6. (...)
7. (...).
8. **Le condizioni per l'ubicazione e la costruzione delle antenne di telefonia mobile:**
  - a) **per tutelare il carattere, la qualità e l'attrattività in particolare delle zone destinate all'abitazione mediante la protezione dalle immissioni ideali delle antenne di telefonia mobile;**
  - b) **per garantire il loro adeguato inserimento nel contesto territoriale, in particolare a salvaguardia del patrimonio naturale, culturale e del paesaggio.**

L'art. 30 RLst chiarisce che la competenza del Comune si limita a definire le condizioni per l'ubicazione e la costruzione delle antenne di telefonia mobile ritenuto che per quanto riguarda la protezione della salute dalle conseguenze delle onde elettromagnetiche vale quanto stabilito dal diritto federale. In pratica il Comune non può adottare valori più restrittivi.

## **1.4 La direttiva cantonale di applicazione** (vedi allegato)

Nel febbraio 2016 il Dipartimento del territorio ha emanato una direttiva all'indirizzo dei Comuni attraverso la quale sono stabilite precise indicazioni relative all'adozione di regole pianificatorie nel settore delle antenne per la telefonia mobile.

In sintesi la direttiva stabilisce:

- **L'obbligo di pianificare**

Richiamato l'art. 30 Lst i Comuni sono obbligati a introdurre nel Piano regolatore le condizioni richieste per la posa e la costruzione di antenne per la telefonia mobile. In base all'art. 117 RLst questo termine è stabilito in 10 anni e più precisamente il 23 gennaio 2025.

- **Le misure di salvaguardia**

Per onor di cronaca l'art. 117 RLst originariamente stabiliva delle misure di salvaguardia che hanno poi fatto oggetto di ricorso da parte degli operatori. Il Tribunale Federale aveva riconosciuto la legittimità del ricorso nella misura in cui il Consiglio di Stato quale misura di salvaguardia proponeva un dispositivo che da un punto di vista giuridico era assimilabile ad una regola pianificatoria di carattere definitivo. L'accoglimento del ricorso ha comportato una modifica all'art. 117 RLst per cui la direttiva richiama quale misura di salvaguardia gli strumenti già previsti dalla Legge sullo sviluppo territoriale (la zona di pianificazione).

L'adozione o meno di una zona di pianificazione è di pertinenza dell'Autorità comunale che deve valutare se sia necessaria una misura di salvaguardia. Nel caso che ci riguarda al momento attuale non ci sono esigenze tali da dover istituire una zona di pianificazione ritenuto che con l'invio della variante all'esame preliminare cantonale resta applicabile l'effetto sospensivo stabilito dalla Lst.

- **I concetti di base**

La direttiva dopo aver richiamato i diversi aspetti giuridici del tema propone una norma tipo che di fatto precisa il margine di autonomia comunale in fatto di ubicazione delle antenne.

La direttiva propone il sistema cosiddetto "a cascata" per cui l'operatore deve dimostrare che all'ubicazione proposta non vi sia una alternativa in una zona meno sensibile. L'impossibilità di individuare un'alternativa in corrispondenza di un luogo meno sensibile deve essere comprovata dall'operatore.

- **La gerarchizzazione delle priorità**

La direttiva cantonale propone una classificazione delle priorità alle quali l'operatore deve attenersi nella valutazione dell'ubicazione delle antenne. La classificazione stabilisce ad esempio che al grado di priorità I corrispondono le zone lavorative dove più facilmente è integrabile un'antenna per la telefonia mobile. Quale ultima priorità sono invece le strutture che ospitano persone particolarmente sensibili quali bambini, anziani ecc.

## **2. LA PROPOSTA**

### **2.1 La descrizione delle zone e delle priorità**

La direttiva cantonale propone una classificazione e una gerarchizzazione delle priorità all'interno delle quali l'antenna dovrebbe ubicarsi.

La priorità è gerarchizzata in base al più o meno grande impatto che un'antenna può avere sulla popolazione, sugli insediamenti e sul paesaggio in relazione alla tipologia della zona edificabile.

La proposta cantonale è evidentemente indicativa e non esclude la possibilità di introdurre ulteriori priorità nella classificazione.

- **I priorità - Le zone industriali (J1/J2)**

Le zone industriali e artigianali sono le zone edificabili che meglio si prestano ad ospitare un'antenna per la ricetrasmisione sia da un punto di vista dell'inserimento paesaggistico che sulla salute. Dal punto di vista paesaggistico l'antenna è una struttura che, visivamente, è coerente con le zone produttive per la sua tipologia tecnologica e per il poco impatto sulla qualità urbanistica di questo tipo di zone. La permanenza degli addetti si limita agli orari lavorativi per cui l'esposizione alle onde elettromagnetiche è inferiore rispetto alla residenza.

Nel nostro caso in questa priorità rientrano le zone per attività produttive J1, J2 e la zona delle cave. Seppur con una differenziazione dei contenuti queste zone per aspetti urbanistici e paesaggistici possono essere raggruppate nella stessa categoria. Le zone J1 e J2 sono inoltre parte dei potenziali comparti per l'insediamento di grandi generatori di traffico ai sensi del Piano direttore cantonale.

- **II priorità - Le attrezzature e gli edifici di interesse pubblico la cui tipologia è paragonabile agli insediamenti nelle zone artigianali e industriali (AP-EP) e la zona ferroviaria**

In questa categoria entrano quelle strutture pubbliche dove sono ammesse quelle attività che potrebbero anche essere realizzate nelle zone lavorative. Ci si riferisce in particolare alla zona per il magazzino comunale, piuttosto che un EcoCentro, un bacino dell'acqua potabile. In questo grado di priorità viene inserita anche l'area ferroviaria. Dal punto di vista giuridico la costruzione di manufatti e/o installazioni per l'infrastruttura ferroviaria segue una procedura speciale secondo la Legge federale sulle ferrovie (Lfer). La posa di antenne per la telefonia al fine di garantire l'attività ferroviaria non è quindi regolamentata da norme pianificatorie di valenza comunale; per contro la posa di antenne per la telefonia mobile di servizio generale devono sottostare ad una procedura di domanda di costruzione stabilita dalla Legge Edilizia cantonale e che la stessa sia approvata da Cantone e Comune attraverso una licenza edilizia.

L'inserimento, dell'area ferroviaria nella categoria dei comparti sensibili priorità II è quindi di fondamentale importanza poiché il Municipio potrà disporre della necessaria base legale per valutare e se del caso contestare l'ubicazione dell'antenna anche su sedime ferroviario.

La possibilità di far capo a questa tipologia di strutture e all'area ferroviaria è fondamentalmente legato alla loro ubicazione per rapporto alla priorità assegnata alla zona circostante.

Nella misura in cui l'impianto o l'area ferroviaria sono confinanti con una zona più sensibile vale il grado di priorità stabilito per la zona più sensibile.

- **III priorità - Le zone miste a carattere intensivo (MI)**

In generale nelle zone miste sono ammessi strutture di servizio commerciali ma anche la residenza nella misura massima del 50% del potenziale insediativo del fondo. La presenza della residenza comporta un'attenzione diversa rispetto alle zone produttive. Nel caso che ci riguarda in questa categoria va inserita la zona mista intensiva MI che peraltro è chiaramente ubicata a Ovest di Via S.Gottardo.

- **IV priorità – Le attrezzature e gli edifici di interesse pubblico dove vi è bassa frequenza e in modo discontinuo di persone (AP-EP)**

Queste strutture di uso pubblico hanno una predisposizione ad ospitare un'antenna nella misura in cui la presenza di persone è saltuaria e discontinua. Potrebbe essere ad esempio il caso del Centro sportivo. Per contro in questa categoria vanno escluse i parchi giochi e le aree di svago all'interno della zona edificabile per le quali vale la priorità VIII.

- **V priorità - Le zone residenziali ad alta densità insediativa e le zone miste a carattere semintensivo e la zona artigianale (RSI13.00, MSI, Art.)**

L'alta densità residenziale genera innegabilmente impatti negativi relativi all'ambiente, flussi veicolari, disordine urbanistico. Ciò permette di meglio integrare un'antenna per la ricetrasmisione. In questo concetto il criterio della densità va a scapito della funzione residenziale che andrebbe protetta. Pare prevalente la qualità urbanistica ritenuto che non necessariamente ad un quartiere altamente costruito corrisponde un disordine urbanistico. In genere queste zone sono sorte in situazioni particolari lungo gli assi di traffico e/o degli snodi dei trasporti pubblici.

In questa categoria di priorità rientra la zona residenziale intensiva RSI 13.00.

A questa categoria va assegnata anche la zona mista semintensiva che per contenuti è simile alla zona mista intensiva ma con minori possibilità edificatorie. Anche questa zona ammette la residenza ma presenta un grado di priorità maggiormente sensibile nella misura in cui è posta ad Est di Via San Gottardo e confina con la zona residenziale, zona notoriamente più sensibile.

In questa categoria viene proposta anche la zona artigianale direttamente adiacente alla zona mista a carattere intensivo. Pur riconoscendo che nella zona mista a carattere intensivo non sono ammesse attività produttive va comunque ricordata che in questo tipo di zona è ammessa la residenza, funzione particolarmente sensibile. L'adiacenza con la zona mista intensiva giustifica di conseguenza l'assegnazione della zona artigianale a questa priorità.

Da punto di vista spaziale va segnalato che questi comparti formano una unità chiaramente definita tra Via S. Gottardo, Via Cantonale e Via Retica e corrispondono ad una zona insediativa di transizione tra la zona industriale e la zona più specificatamente residenziale.

- **VI priorità - Le zone residenziali a carattere estensivo (RSE8.50, RSp)**

Richiamato quanto detto poc'anzi le zone residenziali estensive sono ritenute particolarmente sensibili. Il carattere estensivo dell'edificazione potrebbe creare l'occasione per l'inserimento di antenne con particolare impatto sul paesaggio. In questa categoria rientra la zona residenziale estensiva RSE 8.5 e la zona residenziale speciale.

- **VII priorità - Le zone dei nuclei storici (NV)**

In queste zone le valenze urbanistiche, architettoniche e paesaggistiche si sommano alla funzione abitativa per cui ne deriva una zona particolarmente sensibile per rapporto alla presenza di una antenna.

- **VIII priorità - Le attrezzature e gli edifici di interesse pubblico e i beni culturali all'interno delle zone residenziali con contenuti molto sensibili per la loro qualità architettonica, storico-culturale, urbanistica, naturalistica, paesaggistica e simbolica**

Concerne i comparti all'interno delle zone residenziali quindi percettibili direttamente dalla popolazione, di alto valore urbanistico, architettonico, paesaggistico e culturale di particolare valore dove la posa di antenne per la ricetrasmisione potrebbe generare conseguenze negative sulla percezione degli spazi per la loro funzione aggregativa, naturalistica e paesaggistica e per il valore storico culturale. **(AP-EP).**

- **IX priorità - Le attrezzature e gli edifici di interesse pubblico con contenuti molto sensibili dove soggiornano permanentemente o giornalmente le persone particolarmente esposti quali bambini, anziani, ammalati**

Il comparto più sensibile è quello relativo alle strutture con la presenza di persone che per diversi motivi devono essere protetti, (si pensa ai bambini, anziani, malati ecc). La posa di antenne è ammessa ad una distanza minima di m 100.00, dai confini delle zone AP-EP con contenuti molto sensibili.

### **3. LA VARIANTE**

Analogamente a quanto previsto dalla direttiva cantonale, le diverse sensibilità sono gerarchizzate, la priorità I comprende le zone dove una antenna può più facilmente trovare posto poiché non genera ripercussioni significativamente diverse dalle attività che vi si svolgono, l'ultima priorità corrisponde a quei comparti particolarmente sensibili dove la posa di un'antenna deve rappresentare l'ultima possibilità poiché le attività ammesse necessitano il massimo della protezione.

### **3.1 Proposta di norma di attuazione**

#### **Art 15bis Antenne per la telefonia mobile**

**1)** Per tutelare il carattere, la qualità e l'attrattività delle zone destinate in particolare all'abitazione, le molteplici qualità ambientali paesaggistiche e urbanistiche dei differenti contesti e al fine di evitare di minacciare e compromettere la qualità della vita nelle abitazioni, l'attrattività sul mercato immobiliare (compravendita) e dell'alloggio (locazione) diminuendone il valore le antenne per la telefonia mobile percepibili visivamente sono ammissibili solo nelle seguenti zone e con le seguenti priorità:

I priorità: Le zone per il lavoro (J1, J2).

II priorità: Le zone per scopi pubblici (EAP) e l'area ferroviaria nella quali sono ammessi contenuti paragonabili a quelle delle zone per il lavoro. Nella misura in cui tale zona o l'area ferroviaria confina con zone più sensibili vale la priorità della zona più sensibile.

III priorità: Le zone miste a carattere intensivo (MI).

IV priorità: Le zone per scopi pubblici (EAP) dove vi è bassa frequenza e in modo discontinuo di persone fatta eccezione per i parchi giochi e area di svago all'interno delle zone residenziali per i quali vale la priorità VIII.

V priorità: Le zone per l'abitazione ad alta densità insediativa e le zone miste semintensive. (RI 13.00, MSI, Art.).

VI priorità: Le zone per l'abitazione a carattere semi estensivo (RSE 8.50, RSp).

VII priorità: Nuclei storici.

VIII priorità: Le zone per scopi pubblici all'interno delle zone residenziali con contenuti molto sensibili per la loro qualità urbanistica, architettonica, storico-culturale naturalistica, paesaggistica e simbolica, i beni culturali con i perimetri di rispetto.

IX priorità: Distanza minima 100 m dai confini delle zone attrezzature e gli edifici di interesse pubblico con contenuti molto sensibili dove soggiornano permanentemente o giornalmente le persone particolarmente esposti quali bambini, anziani, ammalati.

**2)** I gestori delle antenne per la telefonia mobile percepibili visivamente devono di volta in volta dimostrare che non sono disponibili ubicazioni nelle zone con priorità più alta.

**3)** Le domande di costruzione per antenne per la telefonia mobile percepibili visivamente che interessano beni naturali, culturali e paesaggi protetti devono essere accompagnate dalla perizia di un esperto esterno, in ordine al loro inserimento.

**4)** Sono percepibili visivamente e sottostanno alle precedenti disposizioni anche le antenne per la telefonia mobile identificabili come tali per foggia, forma e dimensioni, nonostante eventuali mascheramenti.

**5)** Le dimensioni e segnatamente l'altezza delle antenne per la telefonia mobile non devono eccedere quanto oggettivamente necessario per la loro funzione.

### **3.2 Osservazioni**

Le definizioni di zona fanno riferimento all'art. 27 RLst.

### **4. L'ESAME PRELIMINARE**

In data 3 Giugno 2019 il Municipio sottoponeva la Dipartimento del Territorio la richiesta di esame preliminare sulla proposta di variante.

In data 18 Luglio 2019 il Dipartimento comunicava le proprie osservazioni soffermandosi su due aspetti particolari.

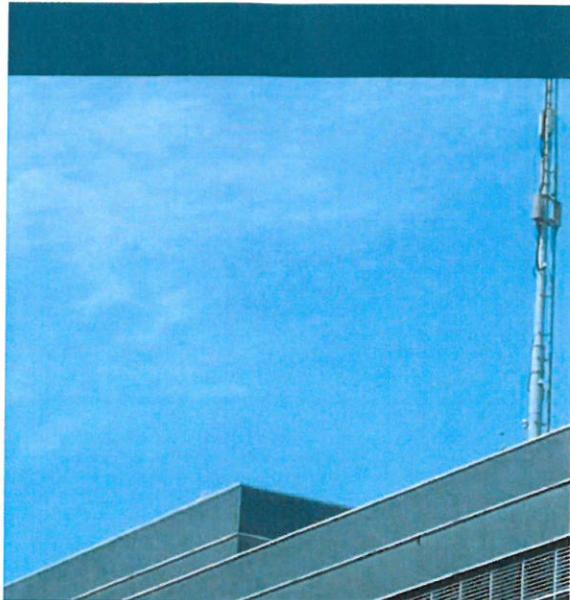
Il Dipartimento riteneva che l'inserimento dell'area ferroviaria non fosse opportuno poiché gli interventi in questa zona sarebbero regolati dalla Legge speciale. Orbene come già specificato in precedenza la posa di antenne per la telefonia mobile in area ferroviaria deve seguire la procedura stabilita dalla Legge edilizia cantonale e quindi beneficiare di una autorizzazione comunale. Nella misura in cui l'area ferroviaria non fosse annoverata tra le priorità di ubicazione stabilite dalla nuova norma di attuazione il Municipio non potrebbe disporre di una base legale a cui riferirsi per valutare l'opportunità del sito proposto. Considerato che la linea ferroviaria attraversa tutto il Comune gli operatori potrebbero facilmente far capo a questa struttura per la posa delle loro antenne senza che l'autorità comunale possa esprimersi sminuendo o addirittura annullando gli effetti della nuova norma di attuazione. Sentito anche il Dipartimento del Territorio il Municipio ha deciso di mantenere la proposta.

Il Dipartimento ha infine sollevato alcune riserve in merito al grado di priorità VIII, la zona per scopi pubblici rilevando che così come espressa manca il riferimento all'impatto che le antenne possono avere sulla popolazione. Infatti la molestia immateriale è valutata sulla base del grado di impatto che una antenna ha direttamente sulla popolazione e non sulle qualità urbanistiche e paesaggistiche del sito dove è prevista l'ubicazione. La norma è stata aggiornata specificando che sono da considerare le zone per scopi pubblici all'interno delle zone residenziali mettendo in evidenza che la posa di antenne in questi comparti può generare una molestia verso la popolazione residente circostante.

### **CONCLUSIONI**

Attraverso questa variante al Piano regolatore il Municipio dispone di strumenti giuridici solidi che permettono di orientare e quindi di gestire la posa di antenne per la telefonia mobile.

**ALLEGATO**



Linee Guida cantonali

## Antenne per la telefonia mobile

Febbraio 2016



Repubblica e Cantone Ticino  
Dipartimento del territorio  
Divisione dello sviluppo territoriale e della mobilità

Autore:  
Dipartimento del territorio  
Sezione dello sviluppo territoriale

Per ulteriori informazioni  
Ufficio della pianificazione locale,  
via Franco Zorzi 13, 6500 Bellinzona  
tel. +41 91 8142576  
Ufficio delle domande di costruzione  
via Franco Zorzi 13, 6500 Bellinzona  
tel. +41 91 8140405  
Ufficio giuridico  
via Franco Zorzi 13, 6500 Bellinzona  
tel. +41 91 8142534

## INDICE

1. CONTENUTO DELLA LINEA GUIDA .....	3
2. INTRODUZIONE.....	3
3. MOTIVI E LIMITI D'INTERVENTO A LIVELLO CANTONALE .....	3
4. OBBLIGO DI PIANIFICARE .....	4
5. SALVAGUARDIA DELLA PIANIFICAZIONE.....	4
6. MODELLO DI DISCIPLINAMENTO .....	5

## 1. CONTENUTO DELLA LINEA GUIDA

Il 23 gennaio 2015 è entrata in vigore la modifica (del 21 gennaio 2015) del Regolamento della legge sullo sviluppo territoriale del 20 dicembre 2011 (RLst, RL 7.1.1.1.1), avente per oggetto l'obbligo di pianificare le condizioni per l'ubicazione e la costruzione degli impianti per la telefonia mobile (cfr. BU 3/2015 del 23 gennaio 2015, pagg. 12 seg.).

Questa linea guida offre, nella forma della raccomandazione, chiarimenti in merito all'interpretazione e all'applicazione della citata modifica normativa.

L'Ufficio della pianificazione locale (Sezione dello sviluppo territoriale) è a disposizione dei Comuni per eventuali ulteriori informazioni in merito alle modalità di elaborazione del proprio disciplinamento delle antenne di telefonia mobile nel piano regolatore (regolamento edilizio).

## 2. INTRODUZIONE

La protezione contro le radiazioni non ionizzanti è regolata a livello federale dalla legge sulla protezione dell'ambiente (LPAmb) e dalle sue Ordinanze di applicazione, in particolare dall'Ordinanza sulla protezione dalle radiazioni non ionizzanti (ORNI) del 23.12.1999, entrata in vigore il 1.2.2000.

Nello stesso ambito, sul piano cantonale il Ticino si è dotato del Regolamento di applicazione dell'Ordinanza federale sulla protezione da radiazioni non ionizzanti del 26 giugno 2001 (RORNI, RL 9.2.1.1.5). Attraverso questo atto normativo, il Consiglio di Stato ha cercato di disciplinare la materia nel suo complesso, allo scopo di evitare un'eccessiva proliferazione di questi impianti.

Negli anni il principio del coordinamento dei siti per le antenne mediante convenzione (accordo di coordinamento), previsto dal RORNI, è stato di regola condiviso e applicato da tutte le parti interessate. Nel marzo 2012 gli operatori hanno disdetto unilateralmente l'accordo stipulato in precedenza con il Cantone. A partire dalla primavera 2012 il mancato coordinamento ha portato ad alcuni dinieghi di licenze edilizie; adite dagli operatori, le autorità di ricorso hanno ritenuto che il coordinamento non potesse essere imposto agli operatori e che quindi le licenze edilizie dovessero essere rilasciate. Di conseguenza, il Governo ha proceduto a una modifica parziale dell'art. 5 RORNI (pubblicata sul BU 55/2013 del 5 novembre 2013), con cui è stata precisata la reale portata di questa disposizione a beneficio di un'applicazione razionale della stessa.

A seguito di tale modifica del RORNI, come pure di diverse domande di costruzione per antenne presentate in ubicazioni sensibili, presso la popolazione si è diffusa la percezione che non vi fossero più criteri per definire l'ubicazione di questi impianti; oltre alla preoccupazione di alcuni per l'impatto paesaggistico degli impianti di telefonia mobile, si sono generalmente sparsi inquietudine e disagio per una propagazione selvaggia di antenne sul territorio, in specie nelle zone residenziali. Ciò è testimoniato dalla presentazione di una petizione sottoscritta da oltre 6000 cittadini (consegnata nel mese di giugno 2014 all'autorità cantonale, alla quale chiede un maggior impegno di vigilanza), come pure da ricorsi collettivi, da numerose richieste d'intervento pervenute al Dipartimento del territorio e dalla mozione 16 aprile 2014 presentata da Roberto Badaracco e cofirmatari *"Rinnovato impegno del Consiglio Stato verso il coordinamento delle antenne della telefonia mobile e del ruolo di verifica che gli compete"*.

## 3. MOTIVI E LIMITI D'INTERVENTO A LIVELLO CANTONALE

L'ordinamento giuridico stabilito a livello federale da LPAmb e ORNI, allo scopo di *"proteggere l'uomo dalle radiazioni non ionizzanti dannose o moleste"* (cfr. art. 1 ORNI) è esaustivo, cosicché non rimane alcuno spazio per normative di diritto cantonale e comunale volte alla protezione della salute della popolazione. Tuttavia, il Tribunale federale ha riconosciuto che, per vaste fasce della popolazione, gli impianti per la telefonia mobile possono comportare un disagio psicologico suscettibile di minacciare e compromettere la

qualità della vita nelle abitazioni; per lo stesso motivo, la presenza delle antenne può rendere le proprietà nei quartieri toccati meno attrattive sul mercato immobiliare (compravendita) e dell'alloggio (locazione), diminuendone il valore.

Queste ripercussioni sono state qualificate dal Tribunale federale come *immissioni ideali* degli impianti di telefonia mobile, immissioni che a giudizio del Tribunale possono legittimamente essere contrastate da Cantoni e Comuni mediante gli strumenti della pianificazione territoriale.

In particolare, sono state segnatamente ritenute ammissibili disposizioni pianificatorie concernenti le condizioni per l'ubicazione e la costruzione delle antenne di telefonia mobile nelle zone edificabili, volte appunto a salvaguardare il carattere, la qualità abitativa e l'attrattività dei quartieri; segnatamente, è stato ritenuto lecito il cosiddetto "*modello a cascata*", in base al quale le antenne per la telefonia mobile percepibili visivamente sono ammissibili nelle zone più sensibili (ad es. zone residenziali) solo se gli operatori di telefonia mobile hanno dimostrato che non sono disponibili ubicazioni nelle zone con priorità più alta (meno sensibili, come ad es. le zone industriali). Parimenti è stata riconosciuta l'ammissibilità di norme a tutela della natura, del paesaggio e dei beni culturali.

#### 4. OBBLIGO DI PIANIFICARE

Il Consiglio di Stato ha ritenuto che dovesse essere data una risposta alle domande e al disagio espresso dalla popolazione. Pertanto, sulla base della delega legislativa di cui all'art. 23 cpv. 2 Legge sullo sviluppo territoriale del 21 giugno 2011 (Lst, RL 7.1.1.1), l'art. 30 cpv. 1 cifra 8 RLst attribuisce ai Comuni il compito di disciplinare le condizioni per l'ubicazione e la costruzione delle antenne di telefonia mobile. I motivi sono legati all'interesse pubblico costituito dall'esigenza di tutelare il carattere, la qualità e l'attrattività in particolare delle zone destinate all'abitazione, spesso pregiudicate dalle immissioni ideali delle antenne di telefonia mobile. La norma considera inoltre l'interesse pubblico a prescrizioni relative alle modalità costruttive di tali impianti, al fine di garantire il loro adeguato inserimento nel contesto territoriale, in particolare a salvaguardia del patrimonio naturale, culturale e del paesaggio.

I Comuni sono quindi tenuti ad occuparsi del tema secondo le finalità enunciate dalla norma e, nel caso di specie, a provvedere in sede di regolamento edilizio (PR) ad un opportuno disciplinamento degli impianti di telefonia mobile, avuto riguardo alla concreta situazione del loro territorio e ai limiti d'intervento descritti dalla giurisprudenza sviluppata dal Tribunale federale. Al capitolo 6 si espone un possibile modello; è tuttavia facoltà del Comune adottare altre soluzioni, purché compatibili con il diritto federale (si veda a questo proposito il documento Telefonia mobile: Guida per i Comuni e Città, edito da Ufficio federale dell'ambiente, delle comunicazioni, dello sviluppo territoriale, Conferenza svizzera dei direttori delle pubbliche costruzioni, della pianificazione del territorio e dell'ambiente, Unione delle città svizzere e Associazione dei Comuni Svizzeri. (Berna 2010, [www.ambiente-svizzera.ch/vd-1013-i](http://www.ambiente-svizzera.ch/vd-1013-i)).

Quest'obbligo deve essere adempiuto dai Comuni al più tardi entro 10 anni (art. 117 cpv. 1 RLst). Si tratta di un termine ampio, che consente di acquisire esperienze e di svolgere le necessarie procedure pianificatorie, eventualmente insieme ad altre varianti o se del caso nel contesto della revisione del piano regolatore.

#### 5. SALVAGUARDIA DELLA PIANIFICAZIONE

Con la modifica Legislativa del 21 gennaio 2015, il Consiglio di Stato aveva adottato un disciplinamento transitorio (art. 117 cpv. 2 RLst.), che avrebbe consentito di salvaguardare la pianificazione in fieri e di gestire adeguatamente nel frattempo le domande di costruzione, in maniera congruente con il diritto federale; al contempo avrebbe rappresentato una risposta pratica e immediata alle esigenze della popolazione in termini di tutela dalle immissioni ideali delle antenne di telefonia mobile.

L'intenzione del Consiglio di Stato era di supportare i Comuni, sgravandoli dall'incombenza di dover disporre essi stessi le necessarie misure cautelari.

Tuttavia, gli operatori di telefonia mobile hanno impugnato tale norma transitoria, invocando l'autonomia comunale.

Il Tribunale federale ha quindi annullato il disciplinamento transitorio costituito dall'art. 117 cpv. 2, 3 e 4 RLst, ritenendo che il Consiglio di Stato non disponesse della facoltà di sostituirsi a questa incombenza comunale.

Di conseguenza, il Municipio ha il compito di adottare le necessarie misure di salvaguardia della pianificazione. Si tratta, invero, di evitare che l'obbligo di pianificare di cui all'art. 30 cpv. 1 cifra 8 RLst sia disatteso dal rilascio previo di licenze edilizie.

A tale scopo entrano in considerazione la zona di pianificazione (art. 57 ss. Lst), la decisione sospensiva (art. 62 Lst) e il blocco edilizio (art. 63 Lst).

Si tratta di provvedimenti conservativi volti a evitare che la pianificazione in atto o in procinto di essere intrapresa venga ostacolata o comunque sia influenzata negativamente da un uso del territorio contrastante col suo indirizzo. Lo scopo principale di queste misure consiste quindi nel tutelare la libertà di decisione dell'autorità durante lo svolgimento del processo di pianificazione. Si nota che la legittimità delle misure di salvaguardia va esaminata distintamente da quella delle intenzioni pianificatorie che, pur nei limiti della loro indeterminatezza, ne informano l'azione. L'esame dell'autorità di ricorso non può estendersi, salvo il caso di un'impostazione manifestamente erronea, all'ordinamento pianificatorio nel quale dovrebbero sfociare gli studi avviati, bensì e soltanto alla fondatezza e all'idoneità del vincolo istituito per non compromettere la loro efficacia, ossia se il provvedimento cautelare si giustifichi in quanto tale (cfr. STA 90.2011.7 del 22 maggio 2012 consid. 2.2 e rif.; 52.2002.177 del 9 aprile 2003 consid. 3.4). Va peraltro rilevato che, come ben si deduce dal testo stesso dell'art. 62 cpv. 1 Lst, la decisione sospensiva costituisce una misura sussidiaria rispetto alla zona di pianificazione, ciò che non esclude, se del caso, nemmeno un'adozione successiva di quest'ultima (cfr. STA 90.2011.7 del 22 maggio 2012 consid. 3.3).

## 6. MODELLO DI DISCIPLINAMENTO

Il disciplinamento comunale deve consentire uno sviluppo della rete di telefonia mobile in maniera compatibile con le esigenze e la sensibilità della popolazione. Esso non deve quindi condurre al divieto di posare antenne (ciò che sarebbe peraltro contrario alla legislazione sulle telecomunicazioni e, in particolare, all'interesse ad una rete di telecomunicazione mobile di buona qualità e ad una concorrenza efficace in tale ambito), ma alla loro approvazione in ubicazioni scelte per quanto possibile secondo un chiaro ordine di priorità, privilegiando la collocazione degli impianti di telefonia nelle ubicazioni percepite come meno sensibili alla popolazione.

In tal senso, è possibile proporre la seguente norma tipo:

- I. Le antenne per la telefonia mobile percepibili visivamente sono ammissibili solo nelle seguenti zone e con le seguenti priorità:
  - I. priorità: zone per il lavoro;
  - II. priorità: zone per scopi pubblici nelle quali sono ammessi contenuti con ripercussioni paragonabili a quelle delle zone per il lavoro;
  - III. priorità: zone per l'abitazione nelle quali sono ammesse anche attività di produzione di beni e servizi;
  - IV. priorità: zone per il tempo libero;
  - V. priorità: zone destinate esclusivamente all'abitazione a carattere intensivo (alta densità);
  - VI. priorità: nuclei;
  - VII. priorità: zone destinate esclusivamente all'abitazione a carattere estensivo (bassa densità);

- VIII. priorità: zone per scopi pubblici nelle quali non sono ammessi contenuti con ripercussioni paragonabili a quelle delle zone per il lavoro;
  - IX. priorità: aree delimitate dal raggio di 100 metri da locali dove soggiornano persone particolarmente sensibili (bambini, anziani, ammalati).
2. I gestori delle antenne per la telefonia mobile percepibili visivamente devono di volta in volta dimostrare che non sono disponibili ubicazioni nelle zone con priorità più alta.
  3. Le domande di costruzione per antenne per la telefonia mobile percepibili visivamente che interessano beni naturali, culturali e paesaggi protetti devono essere accompagnate dalla perizia di un esperto esterno, in ordine al loro inserimento.
  4. Sono percepibili visivamente e sottostanno alle precedenti disposizioni anche le antenne per la telefonia mobile identificabili come tali per foggia, forma e dimensioni, nonostante eventuali mascheramenti.
  5. Le dimensioni e segnatamente l'altezza delle antenne per la telefonia mobile non devono eccedere quanto oggettivamente necessario per la loro funzione.

Commento:

- a) Le priorità stabilite dalla norma si giustificano per i seguenti motivi.
  - I. priorità: zone per il lavoro (industriali/artigianali)  
Le attività ammesse in queste zone permettono senza problemi l'integrazione delle antenne per la telefonia mobile. Le componenti territoriali e urbanistiche di queste zone, accompagnate da contenuti poco sensibili, risentono meno della presenza degli impianti per la telefonia mobile.
  - II. priorità: zone per scopi pubblici (AP/EP) nelle quali sono ammessi contenuti con ripercussioni paragonabili a quelle delle zone per il lavoro  
Le zone per scopi pubblici che non hanno né contenuti sensibili né qualità territoriali particolarmente elevate, si appaionano alle zone per il lavoro.
  - III. priorità: zone per l'abitazione nelle quali sono ammesse anche attività di produzione di beni e servizi  
Le zone cosiddette miste, posizionate generalmente in aree centrali e frequentate, hanno una tipologia di destinazioni ed edifici che, pur presentando contenuti maggiormente sensibili, sopportano meglio gli impianti per la telefonia mobile.
  - IV. priorità: zone per il tempo libero  
Le zone per il tempo libero presentano generalmente buone qualità territoriali e urbanistiche, come pure contenuti sensibili; per la frequentazione di regola discontinua e per periodi medio-brevi, possono essere situate a cavallo tra le zone precedenti e quelle prettamente residenziali o di carattere storico.
  - V. priorità: zone destinate esclusivamente all'abitazione ad alta densità
  - VI. priorità: nuclei
  - VII. priorità: zone destinate esclusivamente all'abitazione a bassa densità  
Le tre tipologie di zone hanno contenuti prevalentemente abitativi, permanenza fissa e di lunga durata, carattere e qualità residenziali e architettoniche pregevoli, ponendole in priorità minore rispetto alle precedenti per l'ubicazione e la costruzione d'impianti per la telefonia mobile.
  - VIII. priorità: zone per scopi pubblici nelle quali non sono ammessi contenuti con ripercussioni paragonabili a quelle delle zone per il lavoro  
Queste zone presentano in genere contenuti sensibili o molto sensibili, e qualità urbanistiche e architettoniche elevate, oltre a costituire spesso luoghi rappresentativi.

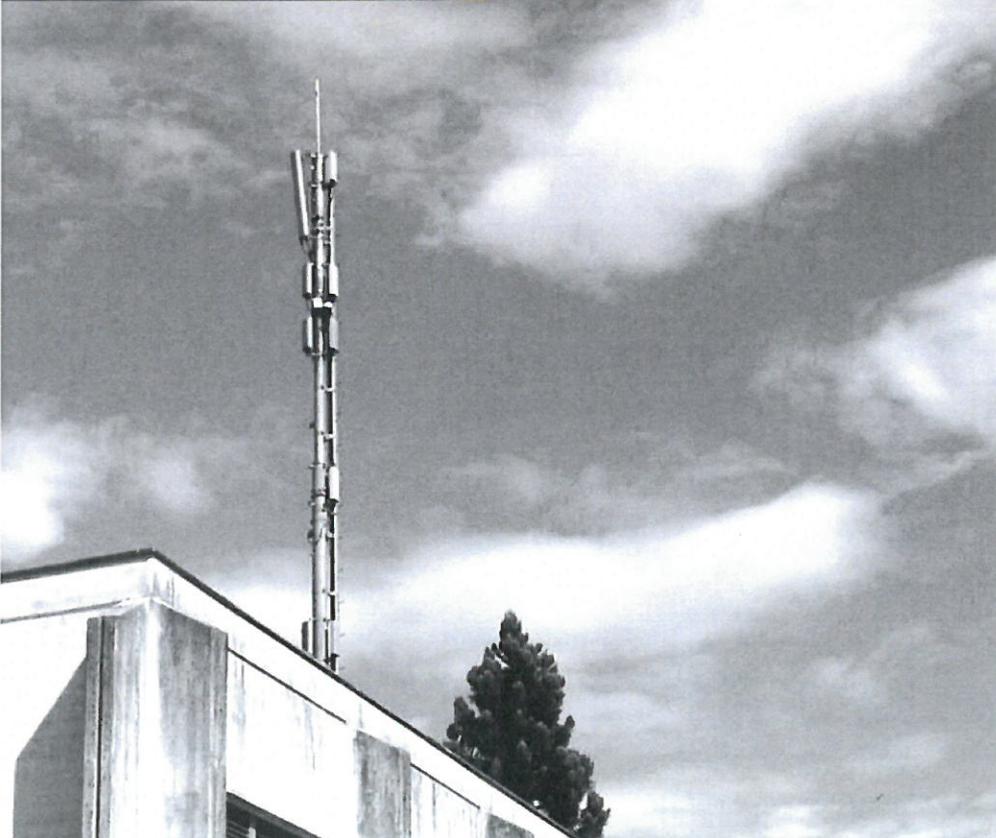
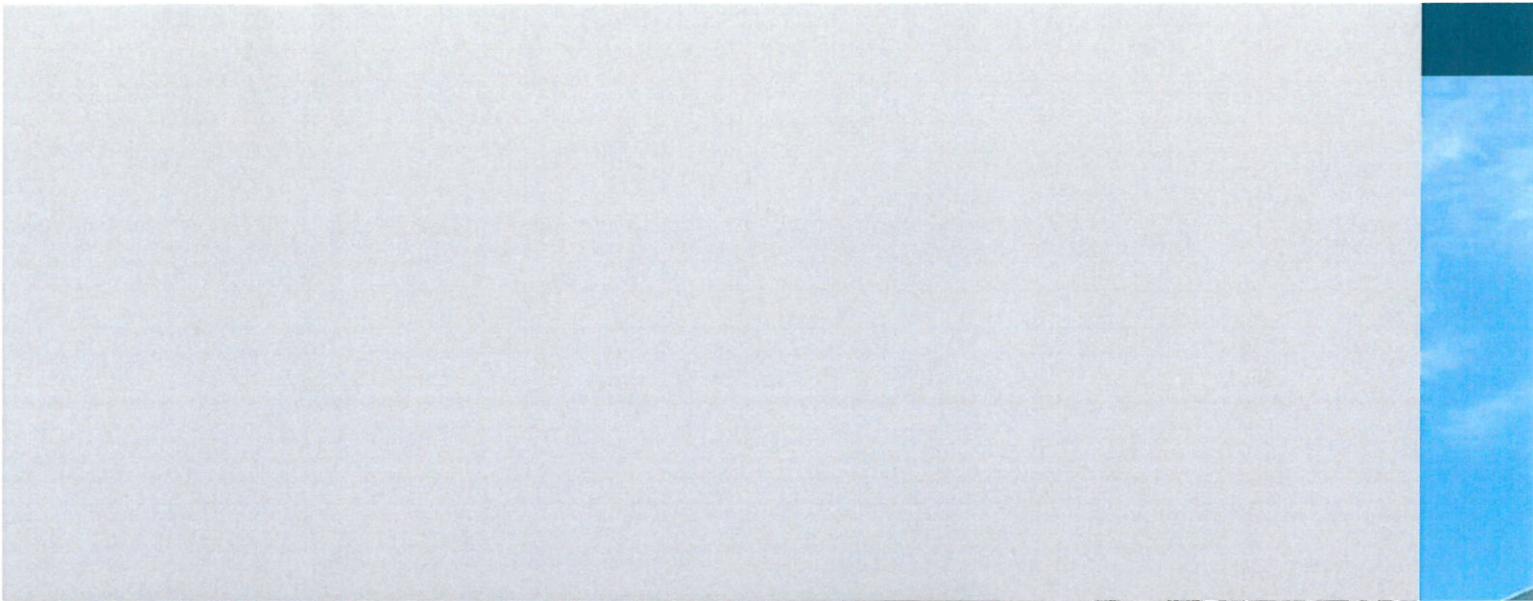
IX. priorità: aree nel raggio di 100 metri da locali dove soggiornano persone particolarmente sensibili (bambini, anziani, ammalati).

Le zone ritenute particolarmente sensibili vengono poste in ultima priorità. La norma utilizza il verbo "soggiornare", e non "abitare", per indicare i luoghi dove molte persone particolarmente sensibili si trattengono a lungo, contemporaneamente, come ad esempio le scuole, le case per anziani, gli ospedali).

Nota: La norma proposta fa riferimento alle definizioni di zona dell'art. 27 RLst; nel caso in cui il piano regolatore comunale non si fosse ancora uniformato ad esse, occorre comunque ricondurre le zone del piano regolatore a quelle materialmente più pertinenti della regolamentazione cantonale, indipendentemente dalla loro denominazione.

- b) Per giurisprudenza, ai fini di tale dimostrazione non possono essere poste esigenze troppo severe; è sufficiente che l'operatore renda verosimile che non ha la possibilità di far capo ad un'ubicazione adeguata in una zona prioritaria, ad esempio per esigenze tecniche (necessità di copertura e di rete) o inerenti la disponibilità del sito (acquisizione o affitto).
- c) Buona parte del disciplinamento proposto è limitato alle antenne percepibili *visivamente*, per tener conto del fatto che, secondo il Tribunale federale, le ripercussioni ideali da contrastare mediante disposizioni pianificatorie derivano solo da impianti visibili. Così, sfuggono al disciplinamento in oggetto le antenne inserite nella falda dei tetti, o accuratamente integrate nei comignoli, o ancora non distinguibili per foggia, forma e dimensioni da altre strutture già presenti sui tetti degli immobili. La norma (cifra 4) precisa che sono da considerare come percepibili visivamente anche le antenne per la telefonia mobile identificabili come tali per foggia, forma e dimensioni, nonostante eventuali mascheramenti.
- d) Le cifre 3 e 5 si occupano dell'impatto paesaggistico delle antenne per la telefonia mobile. In base alla cifra 3, le domande di costruzione per antenne per la telefonia mobile percepibili visivamente che interessano beni naturali, culturali e paesaggi protetti devono essere accompagnate dalla perizia di un esperto esterno, in ordine al loro inserimento. Giusta la cifra 5, le dimensioni e segnatamente l'altezza delle antenne per la telefonia mobile non devono eccedere quanto oggettivamente necessario per la loro funzione.

Nota: La norma tipo sopra esposta va adattata da ogni singolo Comune alla propria realtà, tenendo conto della pianificazione esistente, della sua situazione e delle concrete caratteristiche territoriali e paesaggistiche. Il disciplinamento adottato dal Comune dovrà inoltre ancora garantire un adeguato servizio di telecomunicazione conformemente al relativo mandato pubblico federale.



**Editore**  
Dipartimento del territorio  
Divisione dello sviluppo territoriale

**Concetto grafico**  
Centralstudio.ch

**Impaginazione**  
Sezione dello sviluppo territoriale

**Fotografie**  
Sezione dello sviluppo territoriale

© Dipartimento del territorio, 2016  
www.ti.ch