

## Il Dipartimento del territorio

Vista la richiesta del 22 marzo 2017 del Municipio per l'**esame preliminare dipartimentale della variante di PR del Comune di Balerna;**

**concernente gli impianti per la telefonia mobile**

si esprime con il presente rapporto, in conformità all'articolo 25 cpv 3 Legge sullo sviluppo territoriale (Lst, RL 7.1.1) e all'art. 34 Regolamento della legge sullo sviluppo territoriale (RLst, RL 7.1.1.1.1).

### 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 DI VARIANTE**

È oggetto del presente esame il seguente atto:

- a) Fascicolo denominato "Variante di PR, Impianti per la telefonia mobile", marzo 2017 contenente:
- Rapporto di pianificazione
  - Modifiche normative

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

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

- Sezione protezione aria, acqua e suolo..... 3-03-2017
- Sezione logistica.....10-03-2017

## **3. CONFORMITÀ CON LA PIANIFICAZIONE DI ORDINE SUPERIORE**

La variante non solleva alcuna problematica di conformità con la pianificazione di-  
rettrice.

## **4. TEMA E QUADRO LEGALE DI RIFERIMENTO**

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 disdetto 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 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 con-

sidera 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).

## 5. CONTENUTO DELLA VARIANTE

Il Comune dispone di un Piano regolatore approvato dal Consiglio di Stato il 10 marzo 1987 con risoluzione n. 919. Lo stesso è stato completato con successive varianti.

In data 23 settembre 2016 il Municipio ha inoltrato al Dipartimento del territorio il Piano d'indirizzo della revisione di PR per esame preliminare. Al momento lo stesso è all'esame da parte dei Servizi cantonali.

La variante qui all'esame mira a definire delle indicazioni in merito alla questione relativa alle antenne per la telefonia mobile, conformemente a quanto stabilito agli artt. 30, cpv. 1 e 117 cpv. 1 RLst entrati in vigore il 21 gennaio 2015 che chiedono di stabilire, nel regolamento edilizio del PR, rispettivamente nelle NAPR, le condizioni per l'ubicazione e la costruzione delle antenne di telefonia mobile. Il Municipio propone qui la formulazione di un nuovo articolo delle NAPR (art. 27bis) attraverso il quale disciplina l'ubicazione degli impianti per la telefonia mobile sul proprio territorio, facendo in modo che la scelta della medesima rispetti un chiaro ordine di priorità, privilegiando la collocazione nelle aree percepite come meno sensibili per la popolazione. Mediante la formulazione di tale articolo, il Municipio propone un modello a cascata individuando 5 gradi di priorità.

La nuova norma assumerà un carattere transitorio; essa sarà poi aggiornata negli atti della revisione del PR comunale che saranno sottoposti al legislativo comunale per adozione, in base alla configurazione delle nuove zone edificabili ai sensi della Lst.

## 6. ESAME DEI CONTENUTI DELLA VARIANTE

Il Dipartimento del territorio si complimenta con il Municipio per la pronta risposta circa il disciplinamento sul territorio comunale degli impianti per la telefonia mobile richiesto dalla legislazione cantonale, ed in particolare dal Rlst.

L'esame di merito della proposta è sostanzialmente positivo. Quest'ultima regola convenientemente l'ammissibilità degli impianti per la telefonia mobile sul territorio comunale, sviluppandola in maniera corretta e opportuna e salvaguardando, nella maggior misura possibile, i comparti e le destinazioni più sensibili. Il modello a cascata ripartito in 5 categorie è condiviso.

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. È inoltre imposta la perizia di un esperto esterno per l'esame delle domande di costruzione per le antenne che interessano beni naturali, culturali e paesaggi protetti. Per quest'ultimo punto, si tiene comunque a specificare che è sempre possibile non autorizzare la posa di tali impianti all'interno dei perimetri di rispetto per i beni culturali protetti, istituiti ai sensi dell'art. 22 cpv. 2 LBC, qualora essi siano particolarmente invasivi.

Per contro un aspetto che necessita una verifica da parte dell'ente pianificante consiste nel contenuto del punto 5 della norma. Infatti, se da un lato è condivisa l'affermazione secondo cui *"le dimensioni e segnatamente l'altezza delle antenne per la telefonia mobile non devono eccedere quanto oggettivamente necessario per la loro funzione"*, dall'altro va dimostrata invece l'ammissibilità dell'ulteriore restrizione *"...e comunque non superare i 2.00 m oltre l'altezza di zona consentita. Qualora si tratti di impianti a terra, vanno rispettate le prescrizioni di zona relative all'altezza degli edifici"*.

La pertinenza di un simile disposto, che esula dalle indicazioni contenute nelle linee guida cantonali, deve risultare conforme alle leggi e normative applicabili. La giurisprudenza in materia (vedi sentenza Tribunale federale n. 1A.129/2006) prevede che la protezione dalle immissioni di impianti di telefonia mobile è disciplinata in maniera esaustiva dall'ORNI; in tale ambito non rimane spazio per il diritto cantonale o comunale. Per contro, disposizioni di pianificazione locale, che servono altri interessi di quelli del diritto sulla protezione dell'ambiente, sono in linea di massima possibili, se vengono rispettati gli obiettivi della legislazione sulle telecomunicazioni.

L'ente pianificante è dunque tenuto ad approfondire l'aspetto riguardante la limitazione dell'altezza per stabilire la sua conformità con la legislazione sulle telecomunicazioni.

## 7. CONCLUSIONI

Il Dipartimento ha esaminato la proposta del Municipio. In considerazione di quanto esposto nei punti precedenti, il presente esame è sostanzialmente positivo. Il Dipartimento auspica di aver fornito il proprio contributo affinché l'autorità comunale possa adottare un documento pianificatorio in grado di soddisfare al meglio gli obiettivi da esso perseguiti.

Viene inoltre ribadita la disponibilità della Sezione dello sviluppo territoriale (Ufficio della pianificazione locale) per eventuali ulteriori delucidazioni.

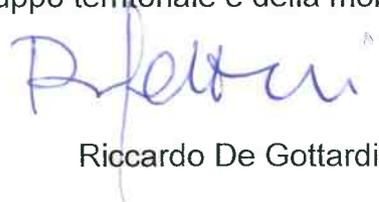
PER IL DIPARTIMENTO DEL TERRITORIO

Il Consigliere di Stato:



Claudio Zali

Il Direttore della Divisione dello  
sviluppo territoriale e della mobilità:



Riccardo De Gottardi

8. **COMUNICAZIONE**

**Invio normale:**

Municipio di Balerna, cp 357, Via S. Gottardo 90, 6828 Balerna;

**Invio esterno:**

Planidea SA, Via Campagna 22, 6952 Canobbio (info@planidea.ch);

**Invio interno:**

Sezione dello sviluppo territoriale (dt-sst@ti.ch);

Ufficio della pianificazione locale (dt-upl@ti.ch);

Sezione protezione aria, acqua e suolo (dt-spaas@ti.ch);

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

Sezione enti locali e diritti politici (di-sel@ti.ch);

Ufficio del registro fondiario di Mendrisio (di-rf.mendrisio@ti.ch).