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).

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:

1. 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