

Il Dipartimento del territorio

vista la richiesta del 25 novembre 2019 del Municipio per l'**esame preliminare dipartimentale della variante di PR del Comune di Agno**;

concernente il disciplinamento degli 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.

2. CONSIDERAZIONI FORMALI

2.1. COMPONENTI DI PR OGGETTO DI VARIANTE

È oggetto del presente esame il seguente atto:

- a) Fascicolo denominato "Variante PR – Impianti per telefonia mobile", novembre 2019, 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 22-01-2020
- Sezione della logistica..... 22-01-2020

3. CONFORMITÀ CON LA PIANIFICAZIONE DI ORDINE SUPERIORE

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

4. TEMI E QUADRO LEGALE DI RIFERIMENTO

4.1. 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 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 im-

pegno 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 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).

5. CONTENUTO DELLA VARIANTE

Il Comune dispone di un Piano regolatore approvato dal Consiglio di Stato con le risoluzioni n. 6115 del 17 dicembre 2002 e n. 3574 del 26 agosto 2003 e completato con successive varianti.

Con la variante qui in esame il Municipio di Agno intende introdurre nel Piano regolatore le prescrizioni per disciplinare l'ammissibilità delle antenne della telefonia mobile.

Pertanto la variante propone un nuovo articolo 21 ter delle NAPR che definisce le indicazioni per la loro installazione sul territorio comunale.

Dato che è in corso la variante di PR Monda-Bollette, il Municipio ha deciso di allegare al presente rapporto di pianificazione una tabella riassuntiva e la relativa normativa (art. 23 bis) che integra le modifiche di zona proposte nell'ambito della variante citata. Una volta approvata la variante Monda Bollette, l'art. 23 bis NAPR sostituirà l'art. 21 ter NAPR.

Entrambe le proposte normative sono sviluppate 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. Con il nuovo articolo il Municipio intende disciplinare 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 IV gradi di priorità.

6. ESAME DEI CONTENUTI DELLA VARIANTE

L'esame di merito della proposta di regolamentazione degli impianti di telefonia mobile è sostanzialmente positivo.

In generale, la variante sviluppa in maniera corretta la tematica relativa all'ammissibilità degli impianti per la telefonia mobile sul territorio comunale mediante la nuova norma salvaguardando, nella maggior misura possibile, i comparti e le destinazioni più sensibili. La normativa impone altresì 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 propo-

ste delle ubicazioni in zone con priorità più basse; ciò vale anche per le antenne riconoscibili visivamente come tali nonostante eventuali mascheramenti.

Nondimeno, a fronte della sentenza del Tribunale cantonale amministrativo del 10 marzo scorso (cfr. STA 90.2018.14 del 10 marzo 2020), si impongono le seguenti considerazioni.

Il nuovo art. 21 ter NAPR (e di riflesso il futuro art. 23 bis), nella misura in cui riprende testualmente il tenore della "norma tipo" elaborata dallo scrivente Dipartimento, al cpv. 3 dispone che *le domande di costruzione per antenne per la telefonia mobile riconoscibili visivamente che interessano beni naturali, culturali e paesaggi protetti devono essere accompagnate dalla perizia di un esperto esterno, in ordine al loro inserimento.*

Nelle sue finalità tale disposizione risponde indubbiamente a un interesse pubblico, in quanto mira a garantire che i beni culturali meritevoli di tutela e le componenti naturali presenti sul territorio comunale non subiscano ripercussioni negative dalla posa di impianti per la telefonia mobile. Sennonché, come stabilito dal Tribunale, nella misura in cui impone agli operatori telefonici di far allestire sistematicamente una perizia da parte di terzi, la norma risulta lesiva del principio della proporzionalità per i seguenti motivi.

Anzitutto, a livello cantonale, la Lst e il relativo regolamento dispongono che, all'interno della zona fabbricabile, il principio dell'inserimento ordinato ed armonioso nel paesaggio delle costruzioni sia applicato dai Comuni, i quali possono tuttavia sempre richiedere il parere del Cantone in merito a tale aspetto. Per il resto, nell'esame delle domande di costruzione che riguardano fra l'altro i progetti edilizi relativi ai nuclei, alle rive dei laghi e ai paesaggi d'importanza federale e cantonale, tale principio è applicato dal Cantone e, più precisamente, dall'Ufficio natura e paesaggio, che esprime un giudizio di qualità paesaggistica sui singoli progetti, redigendo un preavviso. Anche per rapporto agli interventi che coinvolgono un bene culturale protetto o che avvengono all'interno del suo perimetro di rispetto, la LBC impone che essi siano autorizzati dall'autorità cantonale, segnatamente dall'Ufficio dei beni culturali, sentito il parere della Commissione dei beni culturali in caso di interventi su beni protetti di interesse cantonale. La consultazione preliminare della CBC da parte del Municipio è invece facoltativa, ma pur sempre possibile, per progetti che coinvolgono beni protetti di interesse locale.

Per quanto attiene agli oggetti protetti a livello federale, all'art. 7 cpv. 2 la legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio del 1° luglio 1966 dispone che sia raccolta la perizia della Commissione federale per la protezione della natura e del paesaggio (CFNP) e della Commissione federale dei monumenti storici (CFMS) se, nell'adempimento di un compito delle Confederazione ai sensi dell'art. 2 LPN un oggetto iscritto in un inventario federale ai sensi dell'articolo 5 LPN (per esempio inventario ISOS) può subire un danno rilevante oppure se sorgono questioni d'importanza fondamentale. Oltretutto, la LPN conferisce alla CFNP e alla CFMS la facoltà di allestire *motu proprio* una perizia facoltativa in casi gravi.

Dalle precedenti considerazioni emerge dunque che sia il diritto cantonale sia quello federale prevedono già l'allestimento di valutazioni specialistiche in merito alle ripercussioni degli impianti di telefonia mobile su contesti sensibili dal profilo naturalistico, paesaggistico e culturale.

Inoltre e in ogni caso, la Legge edilizia cantonale e il relativo regolamento di applicazione permettono già al Municipio, nell'ambito della procedura di rilascio del

permesso di costruzione, di ottenere dall'istante in licenza, laddove opportuno e/o necessario, informazioni, completamenti e l'eventuale allestimento di studi speciali o perizie.

Alla luce di quanto precede, il cpv. 3 del nuovo art. 21 ter NAPR (rispettivamente 23 bis NAPR) deve essere eliminato, nella misura in cui lesivo del rispetto della proporzionalità.

7. CONCLUSIONI

In considerazione di quanto esposto ai punti precedenti, il presente esame è sostanzialmente positivo, eccezion fatta per la richiesta di stralcio del cpv. 3 del nuovo art. 21 ter NAPR, rispettivamente 23 bis NAPR (cfr. STA 90.2018.14 del 10 marzo 2020).

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.

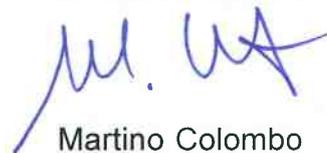
PER IL DIPARTIMENTO DEL TERRITORIO

Il Consigliere di Stato:



Claudio Zali

Il Direttore della Divisione dello
sviluppo territoriale e della mobilità:



Martino Colombo

8. COMUNICAZIONE

Invio normale:

Municipio di Agno, Piazza Colonnello Vicari, 6982 Agno.

Invio esterno:

Planidea SA (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).