

Repubblica e Cantone  
Ticino

## Il Dipartimento del territorio

Vista la richiesta dell'11 dicembre 2020 del Municipio per l'**esame preliminare dipartimentale della variante di PR del Comune di Pollegio**

**concernente il disciplinamento della molestia e 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 sottouti-

lizzati) 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.

Dal 1. maggio 2019 sino all'approvazione dell'adattamento del PD non sono ammessi ampliamenti delle zone edificabili nemmeno se per gli stessi è previsto un compenso.

## **2. CONSIDERAZIONI FORMALI**

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

È oggetto del presente esame il fascicolo A4 "Immissioni moleste e antenne di telefonia mobile" del novembre 2020, comprensivo di:

- Rapporto di pianificazione;
- Modifica delle norme di attuazione (artt. 5, 5a e 14a NAPR);
- Allegati.

### **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.....13.01.2021
- Sezione della protezione dell'aria, dell'acqua e del suolo .....22.01.2021

### **2.3. CONTENUTO DELLA VARIANTE**

La presente procedura di modifica del PR interessa l'aggiornamento delle norme di attuazione (NAPR). In particolare, agli artt. 5 e 5a NAPR è proposto l'adeguamento della definizione del concetto di molestia attraverso la sostituzione della dicitura *azienda* con *attività*, rispettivamente la specificazione dell'ammissibilità delle diverse tipologie di attività all'interno delle zone edificabili del PR. Secondo le indicazioni fornite nel rapporto di pianificazione, questa misura si prefigge di gestire l'esercizio della prostituzione e del suicidio assistito. All'art. 14a NAPR è invece avanzata una regolamentazione che si riferisce alla posa delle antenne per la telefonia mobile percepibili visivamente. In particolare, con quest'ultimo nuovo articolo il Municipio intende regolare l'ubicazione per l'installazione di tali infrastrutture stabilendo che le stesse possono essere posate di principio unicamente all'interno di specifiche zone ritenute meno sensibili, subordinatamente che possono essere ammesse all'interno di aree più sensibili seguendo un chiaro ordine di priorità e infine che sono vietate in corrispondenza di quelle aree ritenute particolarmente sensibili in ragione dei contenuti e delle peculiarità dei luoghi. Oltre che definire la gerarchia sopra descritta, detta normativa stabilisce la necessità da parte delle compagnie telefoniche di dimostrare i motivi che hanno portato eventualmente ad escludere le zone poste in priorità più alta e

definisce in quali occasioni le domande di costruzione devono essere accompagnate dalla perizia di un esperto così come il principio da applicare in merito all'altezza delle antenne.

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

#### **3.1. MOLESTIA**

Per costante giurisprudenza, il concetto di molestia (attività non molesta, poco molesta e molesta) è una specificazione di natura pianificatoria che ha lo scopo di disciplinare l'ammissibilità delle attività in una determinata zona d'utilizzazione sulla base della valutazione delle ripercussioni solitamente derivanti da un certo tipo d'insediamento nel contesto territoriale in cui viene ad inserirsi e questo indipendentemente dalle disposizioni di diritto federale sulla protezione dell'ambiente.

Non moleste sono di principio le attività che non determinano immissioni sostanzialmente diverse da quelle che derivano dall'abitare. Poco moleste sono invece le attività lavorative, che provocano immissioni occasionali, superiori a quelle che derivano dall'abitare ma comunque compatibili, per intensità e durata, con la funzione residenziale. Moleste sono infine considerate le attività che ingenerano ripercussioni notevoli sull'ambiente circostante e che appaiono sostanzialmente inconciliabili con la funzione residenziale. Determinante, quindi, ai fini della valutazione del grado di molestia è la sopportabilità della turbativa dal profilo dell'utilizzazione della zona a scopi abitativi (STA 90.2018.1, STA 90.2018.2, Scolari, op. cit., ad art. 28 LALPT n. 250).

Con le Linee guida cantonali quali supporto per l'allestimento del Regolamento edilizio, il concetto testé descritto è confluito nella nozione di immissione e questo per due motivi principali: scongiurare il manifestarsi di qualsiasi malinteso con quanto prescritto dalla legislazione ambientale e, in particolare, dall'Ordinanza contro l'inquinamento fonico (OIF) e garantire la regolamentazione dell'insieme delle attività che hanno ripercussioni sul contesto territoriale in cui sono inserite. Concretamente, con la nozione di immissione si è voluto perseguire l'obiettivo pianificatorio di gestire sia le ripercussioni ambientali materiali (inquinamento atmosferico, rumori, vibrazioni, odori, polvere, radiazioni non ionizzanti, ecc.) che quelle ideali, quali quelle che scaturiscono da attività sconvenienti, perché atte a turbare la sensibilità morale degli abitanti del luogo, a suscitare sensazioni sgradevoli o ad impoverire la qualità di vita, attività queste che possono sfuggire dal disciplinamento fondato sulla definizione di molestia.

Alla luce di quanto precede e nonostante nel principio sia riconosciuta la validità della proposta municipale, si ritiene che la stessa debba essere affinata nella misura in cui nella sua formulazione non permette di raggiungere lo scopo perseguito, soprattutto in termini di regolamentazione del suicidio assistito. Sebbene, infatti, il Tribunale federale abbia già avuto modo di determinarsi sulle immissioni generate dall'attività del suicidio assistito, rilevando come le stesse siano da considerare notevolmente moleste in quanto suscettibili di provocare un certo disagio psichico (DTF 16 I 395, consid. 4.3.5), le definizioni proposte in questa sede non permettono di concludere parimenti. Alludendo quest'ultime in via principale alle ripercussioni materiali derivanti dalle diverse attività, l'esercizio del suicidio assistito rientrerebbe tra le attività non, o comunque, poco moleste e in tal senso non sarebbe esclusa da tutte quelle zone dove s'intenderebbe invece vietarlo. In altre parole, attraverso il concetto di molestia diventa nella fattispecie molto complicato gestire e regolamentare le attività per la quale è stata elaborata la presente pro-

cedura di modifica del PR. In tal senso, si invita a voler far capo a quanto stabilito dalle citate Linee guida.

A titolo abbondanziale, si segnala che l'art. 5a rappresenta in parte una ripetizione: ad eccezione delle zone per edifici ed attrezzature di interesse pubblico e del nucleo dove la formulazione non è esplicita, le disposizioni normative delle singole zone d'utilizzazione già definiscono quali tipologie di attività sono ammesse al loro interno.

Infine, lo stesso articolo 5a richiama le *zone per scopi pubblici* quando formalmente il PR in vigore le denomina *zone per edifici e attrezzature di interesse pubblico*.

## 3.2. TELEFONIA MOBILE

### 3.2.1. Tematica e quadro legale di riferimento

#### **a Premessa**

La protezione contro le radiazioni non ionizzanti è regolata a livello federale dalla LPAmb e dalle sue Ordinanze di applicazione, in particolare dall'Ordinanza sulla protezione dalle radiazioni non ionizzanti (ORNI, RS 814.710) 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 CdS 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, come pure da ricorsi collettivi, da numerose richieste d'intervento pervenute al DT 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"*.

#### **b 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 (TF) 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 TF come immissioni ideali degli impianti di telefonia mobile, immissioni che a giudizio del TF 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 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.

### **c** *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 confrontarsi con la necessità o meno di disciplinare le condizioni per l'ubicazione e la costruzione delle antenne di telefonia mobile (STA 90.2018.14 del 10.03.2020). 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.

I Comuni sono quindi tenuti a confrontarsi con il 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 TF.

Al fine di agevolare il compito dei Comuni nell'adempimento di quanto richiesto, il DT ha pubblicato le linee guida "*Antenne per telefonia mobile*" che sono state aggiornate a marzo 2021 alla più recente giurisprudenza e che sono consultabili. Alla pagina web del Cantone ([www.ti.ch/direttive](http://www.ti.ch/direttive)) 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.

## **3.2.2. Proposta municipale**

### **a** *Premessa*

Il presente esame tiene conto dei contenuti della più recente giurisprudenza in materia di disciplinamento della posa delle antenne per la telefonia mobile. Questi

ultimi, infatti, non possono essere trascurati nella misura in cui trattano alcuni aspetti riferiti all'applicazione del disciplinamento della posa delle antenne per la telefonia mobile e dell'ammissibilità del modello a cascata.

Il Tribunale cantonale amministrativo ha innanzitutto chiarito che la richiesta di confrontarsi con il tema della pianificazione degli impianti per la telefonia mobile rivolta ai Comuni (art. 30 cpv. 1 n. 8 RLst) è da intendere come un invito e non come un'imposizione. Un Comune potrebbe, pertanto, rinunciare a disciplinare la tematica, qualora, dopo le debite analisi e valutazioni, dovesse giungere alla conclusione che, dal profilo dell'interesse pubblico, non dovessero sussistere particolari zone da tutelare sul proprio territorio.

La Corte cantonale ha altresì ricordato che il disciplinamento per la posa delle antenne per la telefonia mobile può far capo non solamente al modello a cascata, ma anche alla pianificazione positiva o a quella negativa e che il metodo che più si confà al caso è determinato, in via principale, dalle peculiarità territoriali del Comune interessato.

Il Tribunale cantonale amministrativo ha nondimeno confermato la validità del modello a cascata, mentre ha sottolineato la necessità di prevedere, negli atti di variante di PR, una chiara e dettagliata caratterizzazione delle zone e dei relativi criteri di attribuzione ai diversi livelli di priorità, in relazione alle specificità territoriali. Solo in questo modo è dimostrabile l'interesse pubblico di una simile misura.

La Corte cantonale ha infine ritenuto lesivo del principio di proporzionalità l'obbligo di far allestire sistematicamente una perizia specialistica per domande di costruzione in corrispondenza di beni naturali, culturali e paesaggi protetti previsto dalla norma tipo delle Linee guida cantonali. Sia il diritto cantonale che quello federale prevedono, infatti, l'intervento di autorità specializzate al fine di valutare l'inserimento nel paesaggio degli impianti di telefonia mobile e le ripercussioni di questi ultimi in contesti particolarmente sensibili e protetti.

### ***b Nel merito***

Le motivazioni addotte nel Rapporto di pianificazione portano ad una valutazione generale positiva della proposta. Nell'allestimento della normativa, la quale fa capo ad una combinazione tra pianificazione, positiva, negativa ed il modello a cascata, il Municipio ha considerato, oltre che i contenuti ammessi nelle diverse zone, l'ubicazione e le caratteristiche di ciascuna di essa, adattando in tal senso le prescrizioni alle peculiarità del proprio territorio. In linea generale l'obiettivo dichiarato di tutelare il carattere, la qualità e l'attrattiva delle zone destinate in particolare all'abitazione, così come le molteplici qualità ambientali, paesaggistiche e urbanistiche dei differenti contesti è, quindi, perseguito secondo criteri adeguati.

Il disciplinamento proposto contiene, tuttavia, alcuni aspetti che meritano di essere approfonditi in quanto arrischiano di limitare oltremodo il compito pubblico di fornire i servizi di telefonia mobile secondo i criteri qualitativi e quantitativi stabiliti dalla Legge sulle telecomunicazioni (LTC).

Il Municipio di Pollegio prevede di ammettere prevalentemente la posa delle antenne per la telefonia mobile all'interno dell'area ferroviaria e di quella autostradale, ciò rispettando una distanza minima di 20 m a contatto con le zone di priorità II-IV. Posto che l'Autorità comunale ha facoltà di disciplinare la posa delle antenne unicamente all'interno delle zone edificabili comunali, i comparti identificati quali prioritari per l'installazione di dette infrastrutture che possono essere giuridicamente associati alla zona edificabile si riducono a superfici di estensione molto

modesta, ciò che porta a disattendere gli intendimenti pianificatori perseguiti. In quest'ottica appare quantomeno difficile dimostrare che la stessa tenga così adeguatamente conto degli interessi degli operatori. Il tema merita di essere approfondito e, qualora emergesse che le zone prioritarie risultano effettivamente troppo limitanti per garantire un'adeguata copertura di rete, l'ente pianificante dovrà prevedere di estenderle o di rivedere il proprio modello.

In secondo luogo, si rileva che nonostante il modello a cascata sia applicabile unicamente alle zone edificabili ai sensi dell'art.15 LPT, il cpv. 2 del nuovo art. 14a NAPR contempla pure zone per edifici ed attrezzature di interesse pubblico ad ubicazione vincolata site fuori dalla zona edificabile (zone speciali giusta l'art. 18 LPT). Posto che queste vanno escluse dalla normativa, questo livello di priorità si riduce a piccoli comparti sollevando le medesime problematiche di quelle segnalate per i comparti prioritari.

Infine, alla luce delle più recente giurisprudenza, che ha evidenziato come il diritto cantonale e quello federale prevedano l'intervento di autorità specializzate al fine di valutare l'inserimento nel paesaggio degli impianti di telefonia mobile e le ripercussioni di questi ultimi in contesti particolarmente sensibili e protetti, si chiede al Municipio di valutare attentamente l'opportunità di mantenere il cpv. 4 malgrado esso non sia formulato in modo tale da richiedere l'allestimento sistematico di una perizia.

#### 4. CONCLUSIONI

Sebbene la proposta sia stata concepita e formulata secondo validi principi ed abbia tenuto conto della giurisprudenza in materia, l'esame dipartimentale ha messo in luce alcuni aspetti che meritano di essere approfonditi affinché da una parte siano correttamente gestite le attività generanti immissioni immateriali moleste e dall'altra il disciplinamento concernente le antenne per la telefonia mobile non ostacoli il compito pubblico di fornire i servizi di telefonia mobile secondo i criteri qualitativi e quantitativi stabiliti dalla Legge sulle telecomunicazioni (LTC).

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

## 5. **COMUNICAZIONE**

### **Invio normale:**

al Municipio di Pollegio  
Via Cantonale 2  
6742 Pollegio

### **Invio esterno:**

al pianificatore Studio habitat SA (info@studiohabitat.ch).

### **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).