

Repubblica e Cantone
Ticino

Il Dipartimento del territorio

vista la richiesta del 7 agosto 2019 del Municipio per l'**esame preliminare dipartimentale della variante di PR del Comune di Lugano**;

concernente il Piano Gestione delle antenne per la telefonia mobile e relativa Norma

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 – Piano di gestione delle antenne per la telefonia mobile", maggio 2019, contenente:
 - Rapporto di pianificazione
 - Modifiche normative

- Mosaico dei PR in vigore dei singoli quartieri (Allegato-A)
- Localizzazione delle antenne esistenti per la telefonia mobile (Allegato-B)
- Operatori delle antenne esistenti per la telefonia mobile (Allegato-C)
- Piano di gestione per le antenne per la telefonia mobile (Allegato-D)

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.

- Ufficio della natura e del paesaggio 22-10-2019
- Ufficio dei beni culturali 19-09-2019
- Sezione protezione aria, acqua e suolo 07-10-2019
- Sezione della logistica 04-10-2019

3. CONFORMITÀ CON LA PIANIFICAZIONE DI ORDINE SUPERIORE

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

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 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

La modifica pianificatoria all'esame è volta a disciplinare le condizioni per l'ubicazione e la costruzione delle antenne di telefonia mobile sul territorio comunale mediante l'integrazione nel PR del *Piano di gestione delle antenne per la telefonia mobile*.

Pertanto la variante propone un nuovo articolo normativo, applicabile alle 21 Sezioni comunali, che definisce le indicazioni per la loro installazione.

La proposta normativa è sviluppata 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 cittadino 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 5 gradi di priorità.

6. ESAME DEI CONTENUTI DELLA VARIANTE

6.1. CONSIDERAZIONI DI CARATTERE TECNICO

La variante sviluppa in maniera corretta la tematica relativa all'ammissibilità degli impianti per la telefonia mobile sul territorio comunale salvaguardando, nella maggior misura possibile, i comparti e le destinazioni più sensibili.

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.

Il Dipartimento si limita in questa sede formulare le seguenti considerazioni puntuali in materia di tutela dei beni culturali.

- Tra i vari testi di riferimento citati nel Rapporto di pianificazione andrebbe menzionato anche quello pubblicato dalla Commissione federale dei monumenti storici (CFMS) intitolato "*Impianti per la telefonia mobile e monumenti storici del 22 giugno 2018*".
- L'art. 4 del nuovo articolo normativo "*Gestione delle antenne per la comunicazione mobile*" prescrive che le "*Domande di costruzione per antenne per la telefonia mobile che interessano beni naturali, culturali e paesaggi protetti sono vietate*". A tal proposito il Dipartimento segnala che, anche nelle adiacenze dei beni culturali tutelati, occorre attentamente valutare l'inserimento di impianti di telefonia, così come esplicito anche nel documento della CFMS sopracitato. Vi potrebbero infatti essere casi in cui sia necessario non autorizzare la posa di tali impianti, qualora essi siano particolarmente invasivi. Il Municipio è invitato ad esplicitare a livello normativo questo particolare aspetto.

6.2. **CONSIDERAZIONI DI CARATTERE FORMALE**

Pur comprendendo le motivazioni di ordine pragmatico alla base della decisione del Municipio, dal profilo formale, la scelta di integrare nel PR del Comune di Lugano (composto dalle 21 Sezioni) un nuovo *Piano di gestione delle antenne per la telefonia mobile*, valido per tutto il territorio comunale, risulta problematica.

Ciò in ragione del fatto che la variante introdurrebbe una nuova componente a PR senza il supporto di una base legale. Il *Piano di gestione delle antenne per la telefonia mobile* non rientra infatti tra le componenti di PR previste dalla Legge, segnatamente dall'art. 19 Lst.

Lo scrivente Dipartimento è dell'avviso che il nuovo articolo, così come proposto, andrebbe invece introdotto nel corpo normativo dei PR delle singole Sezioni, adattato con un cpv che tratti il tema delle differenti situazioni tra le Sezioni, le metta in relazione con il resto del territorio comunale e ne chiarisca la metodologia di applicazione.

7. **CONCLUSIONI**

Sul piano tecnico, la variante sviluppa in maniera corretta la tematica relativa all'ammissibilità degli impianti per la telefonia mobile su tutto il territorio comunale. Dal profilo formale rimane la necessità di integrare a livello delle singole Sezioni le disposizioni generali proposte in questa sede, ritenuto che non vi è una base legale a sostegno di un piano a sé stante valido per tutto il territorio comunale.

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 Lugano, Piazza Riforma 1, 6900 Lugano.

Invio esterno:

arch. Mauro Galfetti (mauro_galfetti@ticino.com).

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).