



COMUNE DI LOSONE

Messaggio municipale no. 125bis al Consiglio comunale di Losone:

Adozione variante di Piano Regolatore: modifica art. 13 Norme di attuazione del Piano regolatore *Antenne per la telefonia mobile*

Losone, 12 gennaio 2021

Commissione designata: commissione del Piano Regolatore

Egregio signor Presidente,
Gentili signore, egregi signori Consiglieri,

in data 21 gennaio 2020 il Municipio ha sottoposto al Consiglio comunale il M.M. 125 proponente la modifica dell'art. 13 delle Norme di attuazione del Piano regolatore (NAPR) *Antenne per la telefonia mobile*.

Dopo un primo esame del Messaggio, la Commissione del Piano Regolatore ha chiesto al Municipio di poter disporre di maggiori informazioni in merito alla tematica, ciò che avrebbe dovuto sfociare in una serata informativa destinata al Legislativo alla presenza di un rappresentante favorevole allo sviluppo della telefonia mobile e di uno contrario all'estensione delle telecomunicazioni, in particolare della tecnologia 5G. Malgrado fossero state previste due differenti date per tale incontro in due diversi periodi dell'anno, a causa della Pandemia Covid-19 e ai fini del rispetto delle disposizioni sanitarie, entrambe le serate sono state annullate e l'incontro è stato posticipato ad un momento ancora da definire, in cui potrà di nuovo svolgersi nel rispetto delle disposizioni sul distanziamento sociale e senza rischi eccessivi.

La modifica dell'art. 13 delle NAPR proposta nel M.M. 125 del 21 gennaio 2020 segue le disposizioni di una direttiva datata febbraio 2016, con la quale il Dipartimento del Territorio ha emanato precise indicazioni relative all'adozione di regole pianificatorie nel settore delle antenne per la telefonia mobile.

Alcuni Comuni hanno nel frattempo adottato una variante di PR secondo il modello proposto, ma queste ultime, dopo l'approvazione da parte del Consiglio di Stato, sono state impugnate con successo al Tribunale Cantonale Amministrativo da alcune concessionarie di telefonia mobile. In sintesi, l'Autorità giudicante ha infatti ritenuto che il modello a cascata, così come proposto dalla Linea guida cantonale, ripreso in modo acritico nella gerarchizzazione delle priorità, non considerava sufficientemente la realtà territoriale locale e di conseguenza avrebbe potuto comportare l'impossibilità di realizzare un'antenna, disattendendo quindi al mandato federale di garanzia della copertura di rete.

Nel corso del 2020 è stata quindi generata una giurisprudenza non ancora ripresa dalla Linea guida cantonale che ha comportato la necessità di un riesame e un aggiornamento della proposta municipale.

Con il messaggio municipale 125bis, che annulla e sostituisce il già citato M.M. 125 del 21 gennaio 2020, il Municipio sottopone quindi al Consiglio comunale, per esame e adozione, una

nuova variante di Piano regolatore (PR) proponente la modifica dell'art. 13 delle Norme di attuazione del Piano regolatore *Antenne per la telefonia mobile* che considera anche l'evolvere della più recente giurisprudenza.

0. CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE

Le antenne per la telefonia mobile emettono notoriamente onde elettromagnetiche che sommate ad altre fonti di emissioni possono avere conseguenze sulla salute.

In tal senso la Confederazione, a protezione della salute pubblica, si è dotata di una legge in materia di onde elettromagnetiche a partire dall'anno 2000 (ORNI).

Successivamente il Cantone ha elaborato un Regolamento di applicazione (RORNI).

Nell'ambito del regolamento il Consiglio di Stato aveva stabilito il principio del coordinamento tra gli operatori e l'Autorità allo scopo di concentrare il più possibile le antenne per la ricetrasmisione. Gli operatori hanno poi disdetto l'accordo per cui a quel momento anche il Cantone non disponeva ormai più di strumenti adeguati per convogliare gli operatori verso una collaborazione che permettesse una messa in comune delle antenne.

Nel 2014 venne presentata al Consiglio di Stato una petizione firmata da 6000 cittadini che chiedevano al Consiglio di Stato un maggior impegno verso gli operatori con lo scopo di creare delle regole atte a gestire il fenomeno. A riguardo vi furono anche interventi in Gran Consiglio.

La telefonia mobile è ritenuta un servizio di interesse nazionale per cui le competenze cantonali e comunali nell'ambito della posa delle antenne sono molto limitate.

Recentemente il dibattito in merito alla telefonia mobile si è ulteriormente acceso in relazione alla rete 5G che dovrebbe garantire migliori e più veloci servizi. Nell'era del digitale ormai sempre maggiormente tutto si cerca sui cellulari. Ed è proprio in questo ambito che in generale si generano delle situazioni particolari per cui il cittadino pretende sempre maggiori prestazioni nel settore della comunicazione ma d'altra parte teme le conseguenze sulla salute di questo continuo evolversi della tecnologia.

Come vedremo oltre, la giurisprudenza ha confermato che, attraverso il Piano regolatore, i Comuni possono dotarsi di strumenti che permettono di meglio seguire tutto quello che è la scelta dell'ubicazione dell'antenna per la telefonia.

Attraverso una variante al Piano regolatore il Comune di Losone si allinea alla direttiva cantonale e crea i presupposti giuridici per un maggior coinvolgimento nell'ambito dell'ubicazione delle antenne per la ricetrasmisione.

1. LE BASI GIURIDICHE E L'AUTONOMIA CANTONALE E COMUNALE IN MATERIA

1.1 Il diritto federale e la giurisprudenza in relazione alla protezione della salute

L'Ordinanza federale per la protezione dalle onde non ionizzanti (ORNI) stabilisce regole precise relative ai quantitativi massimi di emissione di onde elettromagnetiche. In tal senso le prescrizioni formali relative alla protezione della salute sono quindi di pertinenza del diritto federale.

Senza ulteriori prescrizioni di ordine pianificatorio, nella misura in cui l'Ordinanza federale è rispettata, l'antenna, se non per situazioni particolarmente sensibili, potrebbe insediarsi ovunque all'interno della zona edificabile.

1.2 L'ubicazione

La giurisprudenza ha confermato che le antenne per la telefonia mobile sono sempre conformi alla zona edificabile poiché devono garantire la copertura di rete. Ne deriva che la variante al Piano regolatore non concernerà l'insediamento di antenne fuori dalla zona edificabile.

1.3 Il regolamento di applicazione alla Legge sullo sviluppo territoriale (RLst)

Nello svilupparsi della giurisprudenza, il Tribunale federale ha riconosciuto che le antenne per la telefonia mobile rientrano nella categoria delle immissioni moleste a carattere ideale generando ad esempio disagio psicologico e degrado ambientale che potrebbe comportare conseguenza sulla qualità residenziale di quartieri abitativi e impatti negativi sul mercato immobiliare.

In questo concetto il Tribunale Federale riconosce al Cantone e quindi ai Comuni la possibilità di adottare misure pianificatorie che permettano una gestione delle antenne della telefonia, norme che non devono evidentemente essere tali da impedire la realizzazione di una antenna poiché questo lederebbe il diritto federale.

In questo contesto il Regolamento di applicazione alla Legge sullo sviluppo territoriale (RLst) è stato adattato. In particolare l'art. 30 stabilisce quanto segue:

Art. 30 - Regolamento edilizio (art. 23 Lst)

¹ *Riguardo al piano delle zone, il regolamento edilizio stabilisce:*

... omissis ...

8. Le condizioni per l'ubicazione e la costruzione delle antenne di telefonia mobile:

a) per tutelare il carattere, la qualità e l'attrattività in particolare delle zone destinate all'abitazione mediante la protezione dalle immissioni ideali delle antenne di telefonia mobile;

b) per garantire il loro adeguato inserimento nel contesto territoriale, in particolare a salvaguardia del patrimonio naturale, culturale e del paesaggio.

L'art. 30 RLst chiarisce che la competenza del Comune si limita a definire le condizioni per l'ubicazione e la costruzione delle antenne di telefonia mobile ritenuto che per quanto riguarda la protezione della salute dalle conseguenze delle onde elettromagnetiche vale quanto stabilito dal diritto federale. In pratica il Comune non può adottare valori più restrittivi.

1.4 La direttiva cantonale di applicazione

Nel febbraio 2016 il Dipartimento del Territorio ha emanato una direttiva all'indirizzo dei Comuni attraverso la quale sono stabilite precise indicazioni relative all'adozione di regole pianificatorie nel settore delle antenne per la telefonia mobile.

In sintesi la direttiva stabilisce quanto segue.

- **L'obbligo di pianificare**

Richiamato l'art. 30 Lst, i Comuni sono obbligati a introdurre nel Piano regolatore le condizioni richieste per la posa e la costruzione di antenne per la telefonia mobile. In base all'art. 117 RLst questo termine è stabilito in 10 anni e più precisamente entro il 23 gennaio 2025.

- **Le misure di salvaguardia**

Per onor di cronaca, l'art. 117 RLst originariamente stabiliva delle misure di salvaguardia che hanno poi fatto oggetto di ricorso da parte degli operatori. Il Tribunale Federale aveva riconosciuto la legittimità del ricorso nella misura in cui il Consiglio di Stato quale misura di salvaguardia proponeva un dispositivo che da un punto di vista giuridico era assimilabile ad una regola pianificatoria di carattere definitivo. L'accoglimento del ricorso ha comportato una modifica all'art. 117 RLst per cui la direttiva richiama quale misura di salvaguardia gli strumenti già previsti dalla Legge sullo sviluppo territoriale (la zona di pianificazione).

L'adozione o meno di una zona di pianificazione è di pertinenza dell'Autorità comunale che deve valutare se sia necessaria una misura di salvaguardia. L'adozione di misure di salvaguardia non è comunque oggetto di questa procedura. L'opportunità o meno di dover adottare una zona di pianificazione sarà valutata in separata sede.

- **I concetti di base**

La direttiva dopo aver richiamato i diversi aspetti giuridici del tema propone una norma tipo che precisa il margine di autonomia comunale in fatto di ubicazione delle antenne.

La direttiva propone il sistema cosiddetto “a cascata” per cui l’operatore deve dimostrare che all’ubicazione proposta non vi sia un’alternativa in una zona meno sensibile. La sensibilità della zona è valutata mettendo in relazione la tipologia di contenuti insediativi ammessi con la molestia di carattere ideale che la posa di una antenna può generare.

- **La gerarchizzazione delle priorità**

La direttiva cantonale propone una classificazione delle priorità alle quali l’operatore deve attenersi nella valutazione dell’ubicazione delle antenne. La classificazione stabilisce ad esempio che al grado di priorità I corrispondono le zone lavorative dove è più facilmente integrabile un’antenna per la telefonia mobile. Quale ultima priorità sono invece le strutture che ospitano persone particolarmente sensibili quali bambini, anziani, ecc. La direttiva propone un modello che di principio è riconosciuto valido dalla giurisprudenza, ma che va adattato alle realtà locali e alle più recenti sentenze dei Tribunali.

2. LA PROPOSTA

2.1 La descrizione delle zone e delle priorità

La direttiva cantonale propone una classificazione e una gerarchizzazione delle priorità all’interno delle quali l’antenna dovrebbe ubicarsi.

La priorità è definita in base alla maggiore o minore molestia che un’antenna può avere sulla popolazione, sugli insediamenti e sul paesaggio in relazione alle caratteristiche della zona edificabile così come stabilite dalle norme del Piano regolatore.

In base alla più recente giurisprudenza, il modello a cascata non deve essere strutturato in modo da escludere la posa di una antenna su tutto il comprensorio. Va quindi ricordato che la tipologia delle zone edificabili stabilite dal Piano regolatore di Losone è particolarmente diversificata, per cui la proposta deve considerare una equilibrata distribuzione delle possibilità, in modo che la posa delle antenne permetta la necessaria copertura di rete per tutto il comprensorio. Nella misura in cui il modello a cascata garantisce una grande flessibilità e quindi permette una valutazione e una ponderazione delle scelte, non è evidentemente il caso di procedere preliminarmente con verifiche tecniche circa l’idoneità delle zone in funzione delle esigenze di copertura. D’altra parte si deve ricordare che il modello a cascata è basato sul principio della molestia ideale, per cui la proposta dovrà essere sufficientemente flessibile per gestire in modo equilibrato sia le esigenze del mandato federale assegnato alle compagnie telefoniche che la sensibilità della popolazione verso questo genere di strutture.

- **I priorità - La zona per attività produttiva e di servizio (ZAP) e le zone artigianali commerciali (AR-CO)**

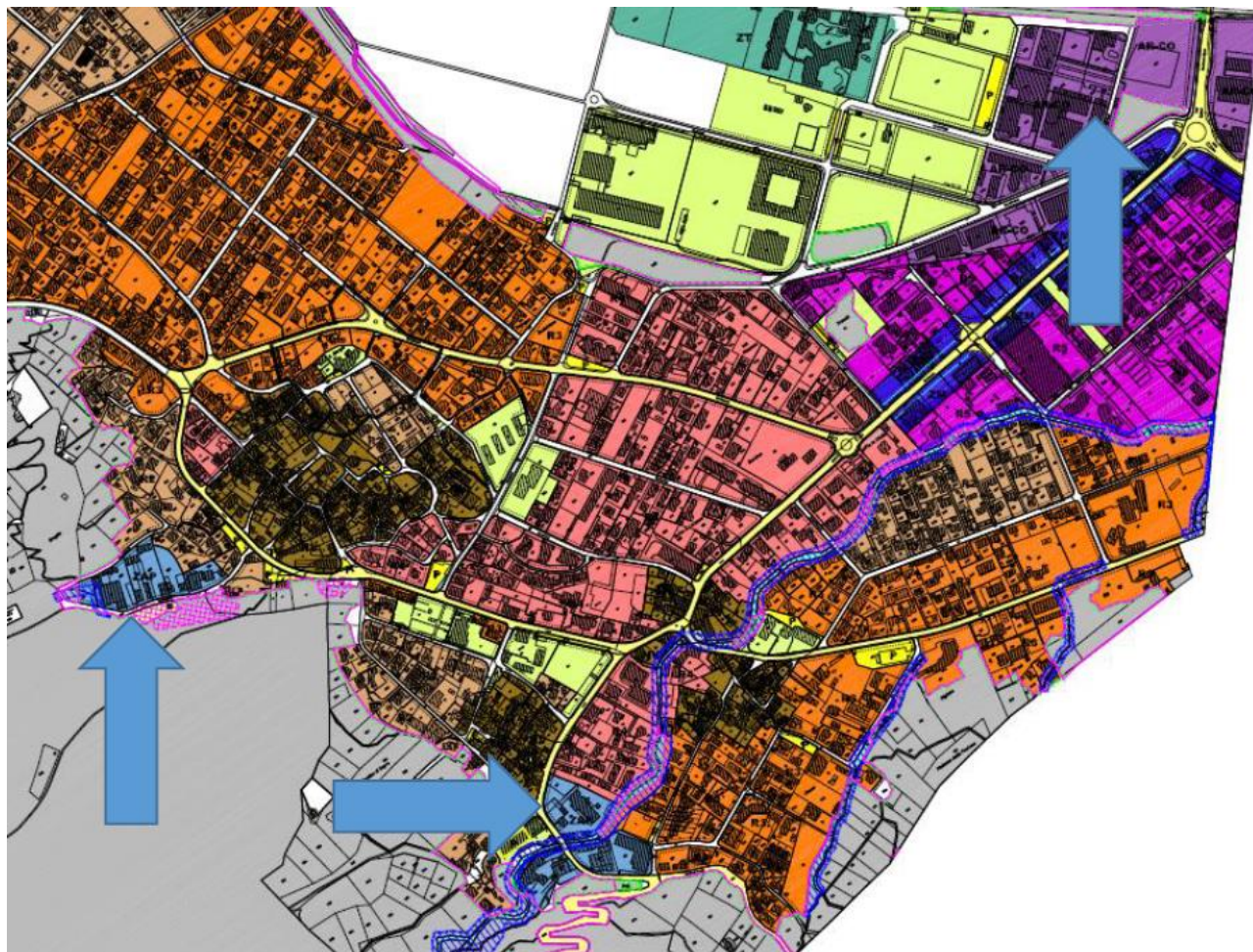
Le zone industriali e artigianali/commerciali sono le zone edificabili che meglio si prestano ad ospitare un’antenna per la ricetrasmisione. Dal punto di vista paesaggistico l’antenna è una struttura che, visivamente, è coerente con le zone produttive per la sua tipologia tecnologica e per il poco impatto sulla qualità urbanistica di questo tipo di zone. In questi comparti le costruzioni non presentano particolari qualità architettoniche. I capannoni industriali, per la loro funzione produttiva, sono concepiti in modo essenziale, alle volte sono la conseguenza di ampliamenti successivi disarticolati dovuti allo sviluppo delle attività. L’impianto urbano delle zone per il lavoro è di scarso pregio, i flussi sono intensi e diversificati durante tutta la giornata generando una percezione di disordine.

In un ambiente di questo genere l’antenna per la telefonia mobile s’integra in modo adeguato poiché, per la sua struttura, non si individua visivamente nel paesaggio costruito.

Nel nostro caso in questa priorità rientrano le zone per attività produttive ZAP allo Zandone in zona Canaa e Mulino, nonché la zona artigianale-commerciale (AR-CO) ai Saleggi.

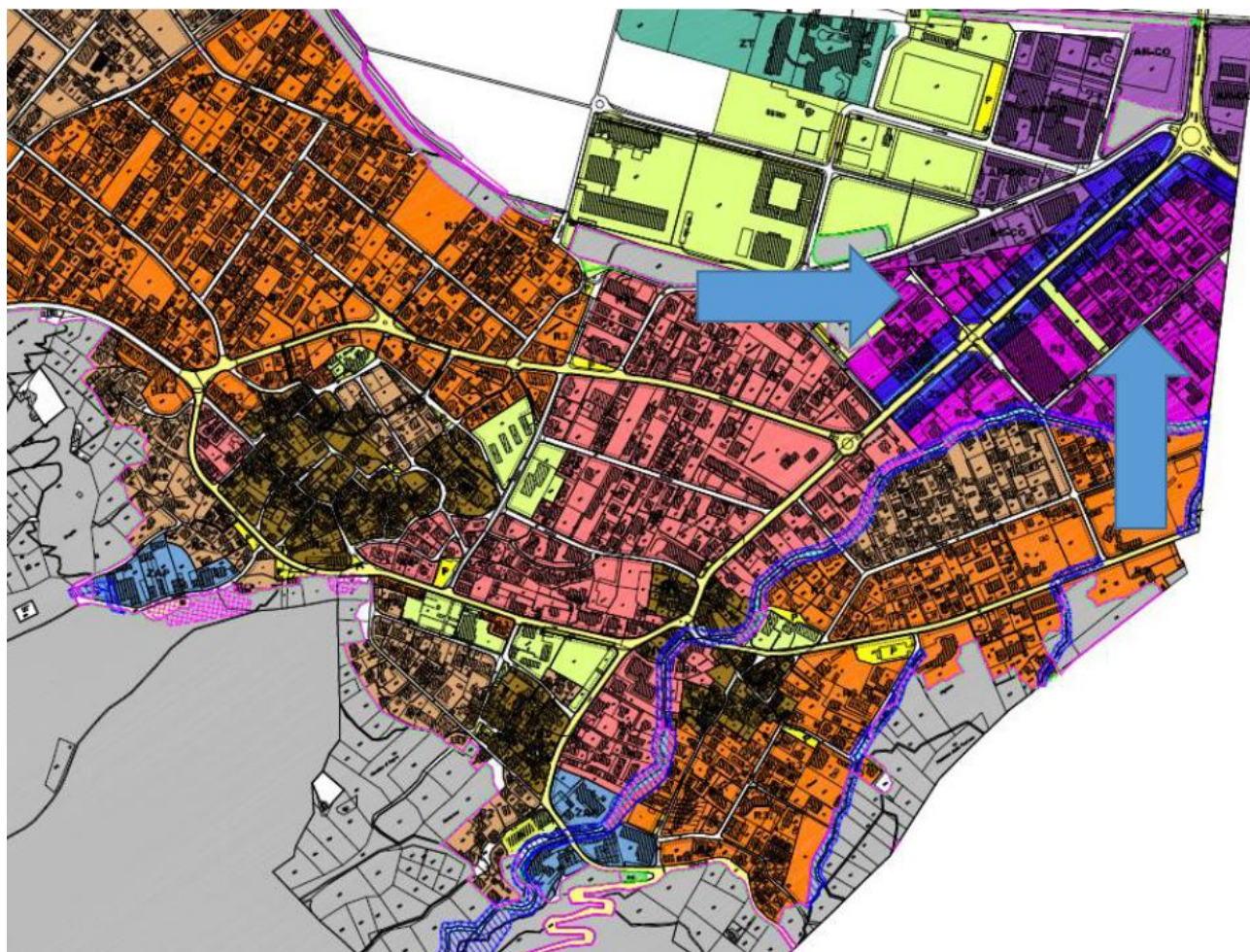
La distribuzione di questi comparti sul comprensorio di Losone potrebbe permettere l’ubicazione di antenne a servizio anche delle zone residenziali adiacenti.

Infatti, fatta eccezione del comparto dello Zandone discosto rispetto alla zona abitativa, la zona per il lavoro Mulino, Canaa e la zona Saleggi sono ubicate alle estremità delle zone residenziali il che permette di disporre di buone opportunità per ubicare una antenna senza doverla insediare nella zona residenziale. Interessante anche la posizione della zona Mulino che orograficamente è più elevata rispetto alle zone residenziali sottostanti, il che è sicuramente un vantaggio per ottimizzare il raggio di copertura verso le zone residenziali limitrofe.



- **II priorità - Le attrezzature e gli edifici di interesse pubblico la cui tipologia è paragonabile agli insediamenti nelle zone artigianali e industriali**
 In questa categoria sono considerate quelle strutture pubbliche in zona edificabile dove sono ammesse quelle attività che potrebbero anche essere realizzate nelle zone lavorative. La possibilità di far capo a questa tipologia di strutture è fondamentalmente legata alla loro ubicazione per rapporto alla priorità assegnata alla zona circostante. Nella misura in cui l'impianto è ubicato all'interno di un comparto più sensibile vale la priorità stabilita per la zona più sensibile, dalla quale l'antenna resta visivamente percettibile.
- **III priorità - La zona mista (ZM), le zone residenziali ad alta densità insediativa (R5)**
 Le zone residenziali e le zone a carattere misto ad alta densità insediativa sono caratterizzate per la presenza di edifici di particolare volumetria, dove gli scambi sono intensi e la qualità urbanistica è piuttosto scarsa.
 Questa condizione permette di meglio integrare un'antenna per la ricetrasmisione generando una molestia ideale inferiore rispetto alle zone residenziali estensive dove l'antenna è visivamente più percettibile nel paesaggio e quindi fonte di molestia ideale maggiore.
 Nel caso che ci riguarda in questa categoria rientrano la zona residenziale intensiva R5 e la zona edificabile mista. La zona edificabile mista è posta lungo Via Locarno mentre la zona residenziale intensiva R5 è posta sia a Nord che a Sud della zona mista. Vi è quindi

l'opportunità che in queste zone vengano insediate delle antenne che possano servire anche le zone residenziali più estensive poste a Est e ad Ovest della zona mista e della zona R5.



- **IV priorità – Le zone residenziali a carattere intensivo R4 semintensivo R3 ed estensive R2, la zona turistica (ZT) e la zona per alloggi collettivi di vacanza (EAP 1.40)**

Le zone residenziali meno intensive sono ritenute più sensibili. Il carattere estensivo di queste zone è difficilmente compatibile con il carattere tecnologico dell'impianto poiché di difficile integrazione nel paesaggio costruito e quindi visivamente percettibile. Infatti questi comparti sono strutturati con edifici di altezza contenuta, case mono e bifamigliari con il loro giardini e dove è possibile godere di una certa qualità di vita. L'inserimento di una antenna in questi comparti diventa un elemento di disagio.

In questa categoria rientra la zona residenziale R4, R3 e R2 di Losone e di Arcegno, la zona turistica e la zona per alloggi collettivi ad Arcegno.

In questa priorità viene inserita anche la zona edificabile R4 che, malgrado i parametri edificatori stabiliti dal PR, è un comparto le cui caratteristiche edificatorie sono del tutto simili alla zona semi-intensiva ed estensiva. A tale riguardo si osserva che la conformazione dei mappali e la struttura edificata esistente della zona R4 è tale per cui buona parte degli insediamenti esistenti sono edificati a due o tre piani. Un ampliamento di questi edifici non sarà che raramente possibile in virtù del cambiamento del diritto pianificatorio successivo per cui la zona residenziale R4 viene assimilata alle zone R2 e R3 a carattere estensivo.

- **V priorità - Le zone dei nuclei storici**

Attraverso dei piani di dettaglio, il Piano regolatore stabilisce in modo preciso gli interventi ammessi nei nuclei storici evidenziando la particolare sensibilità dell'Autorità comunale per la conservazione tipologica di questi insediamenti. Infatti i nuclei di S. Lorenzo, S. Rocco, S. Giorgio e Arcegno sono ben conservati. Gli edifici hanno, nella loro maggioranza, conservato gli elementi architettonici e gli spazi liberi originari. L'inserimento di una antenna in questo

contesto è particolarmente delicato, per cui la zona del nucleo è considerata più sensibile rispetto alle altre zone residenziali.

- **VI priorità - Le zone per attrezzature e gli edifici di interesse pubblico all'interno delle zone residenziali con funzione aggregativa e contenuti molto sensibili per la loro qualità architettonica, storico/culturale come i beni culturali, urbanistica, naturalistica, paesaggistica e simbolica**

Concerne le zone di interesse pubblico all'interno delle zone residenziali (parchi giochi, aree di svago) e quelle di alto valore urbanistico, architettonico, paesaggistico e culturale come i beni culturali, dove la posa di antenne per la ricetrasmisione potrebbe generare conseguenze negative sulla percezione degli spazi per la loro funzione aggregativa, naturalistica e paesaggistica e per il loro valore storico culturale.

All'interno di questa priorità vanno considerati anche gli spazi di valenza simbolica dove il cittadino riconosce il suo senso di appartenenza alla comunità, spazi aggregativi, come ad esempio una piazza, il cimitero, le Chiese, gli edifici amministrativi, ecc. Se ubicata all'interno di una zona alla quale è attribuito un grado di priorità più elevato, l'antenna andrà posata all'interno di tale zona.

Ad esempio, il parco giochi lungo Via Rivercegno è ubicato all'interno della zona R5. In tal caso, per l'ubicazione dell'eventuale antenna che serve questa zona, andrà prediletta la zona a priorità più elevata, quindi la zona R5.

Per il parco giochi che si trova all'interno del comparto destinato a casa anziani vale per contro il grado a cui soggiace tale area.

- **VII priorità - Le attrezzature e gli edifici di interesse pubblico con contenuti molto sensibili dove soggiornano permanentemente o giornalmente le persone particolarmente sensibili quali bambini, anziani, ammalati**

Il comparto è quello relativo alle strutture con la presenza di persone particolarmente sensibili che, considerata la loro condizione di fragilità, non devono subire disagi ideali supplementari, per cui l'antenna va allontanata il più possibile dalle infrastrutture che li ospitano (case per anziani, scuole dell'infanzia, case di cura).

Da un punto di vista applicativo la distanza stabilita in questo caso si sovrappone alla priorità della zona confinante. Ad esempio l'ubicazione di una antenna verso la casa per anziani dovrà in ogni caso mantenere una distanza di m 100.00 dall'edificio, malgrado questa distanza si estenda in zona residenziale intensiva R4, zona assegnata ad un grado di priorità più alto.

3. LA VARIANTE

Analogamente a quanto previsto dalla direttiva cantonale, le diverse sensibilità sono gerarchizzate, la priorità I comprende le zone dove una antenna può più facilmente trovare posto poiché non genera ripercussioni significativamente diverse dalle attività che vi si svolgono, l'ultima priorità corrisponde a quei comparti particolarmente sensibili dove la posa di un'antenna deve rappresentare l'ultima possibilità poiché le attività ammesse necessitano il massimo della protezione.

3.1 Proposta di norma di attuazione

Art 13 Antenne per la telefonia mobile

¹ Per tutelare il carattere, la qualità e l'attrattività delle zone destinate in particolare all'abitazione, all'aggregazione sociale, alle molteplici qualità ambientali, paesaggistiche e urbanistiche dei differenti contesti e al fine di evitare di minacciare e compromettere la qualità della vita nelle abitazioni, l'attrattività sul mercato immobiliare (compravendita) e dell'alloggio (locazione) diminuendone il valore, le antenne per la telefonia mobile percepibili visivamente sono ammissibili solo nelle seguenti zone e con le seguenti priorità:

- I priorità: Le zone per il lavoro e di servizio (ZAP) e le zone artigianali-commerciali (AR-CO).
- II priorità: Le zone per scopi pubblici (EAP) in zona edificabile, nelle quali sono ammessi contenuti con ripercussioni paragonabili a quelle delle zone per il lavoro. Nella misura in cui tali zone sono ubicate all'interno di zone a priorità più bassa, fa stato la priorità della zona circostante.
- III priorità: La zona mista (ZM) e la zona per l'abitazione intensiva (R5).
- IV priorità: Le zone per l'abitazione intensiva (R4) a carattere semi estensivo (R3), estensivo (R2), la zona turistica (ZT) e la zona per alloggi di vacanza (Arcegnò).
- V priorità: Nuclei storici (NV).
- VI priorità: Le zone per scopi pubblici (EAP) situate all'interno delle zone per l'abitazione con contenuti molto sensibili per la loro funzione aggregativa, la qualità urbanistica, architettonica, storico/culturale come i beni culturali, naturalistica, paesaggistica e simbolica.
- VII priorità: Distanza minima 100 m dagli edifici destinati ad attrezzature ed edifici di interesse pubblico dove soggiornano permanentemente o giornalmente persone particolarmente sensibili quali 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 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.

⁴ Le dimensioni e segnatamente l'altezza delle antenne per la telefonia mobile non devono eccedere quanto oggettivamente necessario per la loro funzione.

3.2 Osservazioni

Le definizioni di zona fanno riferimento all'art. 27 RLst.

4. L'ESAME PRELIMINARE DEL DIPARTIMENTO DEL TERRITORIO

Il 22 ottobre 2019 il Dipartimento del Territorio ha comunicato l'esame preliminare sul progetto di variante, indicando che, citiamo, *con la modifica dell'art. 13 Antenne per la telefonia mobile il Comune di Losone si uniforma alle leggi e regolamenti federali e cantonali in materia di antenne per la telefonia mobile, conformemente a quanto prescritto dagli artt. 30 cpv. 1 cfr. 8 e 117 cpv. 2 RLst.*

La formulazione dei nuovi disposti normativi riprende il sistema a cascata ed è adattato alle zone edificabili del Comune. Nel merito, lo scrivente Dipartimento non ravvisa aspetti problematici di legalità e/o di opportunità.

La modifica così come presentata è di principio condivisa dal Dipartimento. Pertanto, il presente esame è favorevole.

Nel frattempo, alla luce della più recente giurisprudenza, la variante è stata aggiornata, sempre nel rispetto del principio del modello a cascata.

5. INFORMAZIONE ALLA POPOLAZIONE

Giusta i disposti dell'art. 26 della Legge sullo sviluppo territoriale (Lst) e degli artt. 6 ss. e 35 del relativo Regolamento di applicazione (RLst), è stata indetta la consultazione pubblica della variante di PR in oggetto.

Il progetto di variante è stato esposto dal 14 novembre al 13 dicembre 2019 per la consultazione. Durante il periodo di deposito degli atti sono state presentate delle osservazioni congiunte da parte degli operatori del settore Swisscom, Salt e Sunrise.

Le osservazioni degli operatori e la risposta del Municipio sono parti integranti dell'incarto a disposizione del Consiglio comunale.

L'aggiornamento dell'iniziale progetto di variante alla più recente giurisprudenza non comporta la necessità di indire una nuova consultazione pubblica della variante di PR.

6. CONCLUSIONI

Con il presente messaggio si chiede al Consiglio comunale lo stanziamento di un credito di Fr. 10'000.-- per le procedure di pubblicazione della variante di PR in oggetto e gli aggiornamenti cartografici e digitali.

Per ogni ulteriore approfondimento si rimanda alla documentazione tecnica gennaio 2021 allestita dal pianificatore.

Per quanto precede il Municipio invita il Consiglio comunale a voler deliberare:

- 1. È adottata la modifica dell'art. 13 delle Norme di attuazione del Piano regolatore *Antenne per la telefonia mobile* come indicato al punto 3.1 del presente messaggio.**
- 2. È concesso un credito di Fr. 10'000.-- per le procedure di pubblicazione e di aggiornamento della variante di PR in oggetto.**
§ Il credito sarà iscritto nel conto degli investimenti no. 581.122 "Variante PR modifica art. 13 NAPR antenne telefonia mobile" del Centro costo 790 Pianificazione del territorio.

Con stima.

PER IL MUNICIPIO:

	Il Sindaco:	Il Segretario:
(firmato)	C. Bianda	S. Bay

Allegati:

- esame preliminare DT 22.10.2019
- Osservazioni Swisscom, Salt e Sunrise
- Risposta del Municipio alle osservazioni

Incarto di riferimento:

- esame preliminare DT 22.10.2019
- relazione di pianificazione e norme di attuazione, dicembre 2020
- Osservazioni Swisscom, Salt e Sunrise
- Risposta del Municipio alle osservazioni

installare l'impianto. Non è difficile intuire che la suddetta incertezza pianificatoria paralizzerebbe le ricerche di nuovi siti andando a pregiudicare l'adempimento degli obblighi contenuti nelle concessioni rilasciate agli operatori in base alla legislazione federale in materia di telecomunicazioni.

9. Sotto questo punto di vista, la normativa non è idonea al perseguimento dell'interesse pubblico, in quanto un numero nettamente inferiore di ordini di priorità, precisamente i tre (3) ordini di priorità riconosciuti dal Tribunale federale (ovvero **prima** priorità nelle zone destinate al *lavoro*, **seconda** priorità nelle zone *miste*, e **terza** priorità nelle zone destinate *all'abitazione*¹ sarebbe più che sufficiente a perseguire l'interesse **pubblico** tutelato, ovvero proteggere il carattere e la qualità delle zone residenziali dalle cosiddette immissioni ideali (DTF 133 II 321 consid. 4.3.4 pag. 328 e DTF 138 II 173, consid. 7.4.3., pag. 188 con rinvii). Questo a maggior ragione considerando che nella attuale zona di priorità II si trovano a maggioranza zone dove sono ubicate scuole, chiese, parchi giochi, case per anziani ecc. Già per questo motivo la zona di priorità XI è in chiaro contrasto con la zona di priorità II. Da questa contraddizione si evince che la normativa è di per se non consistente.

B. In particolare: ordini di priorità a zone senza contenuti residenziali

10. Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale l'interesse pubblico sotteso alla pianificazione dell'insediamento di impianti di telefonia mobile è quello di proteggere il carattere e la qualità delle zone **residenziali** dalle cosiddette immissioni ideali². La

¹ Cfr. da ultimo DTF 142 I 26, 36, consid. 4.2.: "Quale ulteriore misura pianificatoria è pure ammissibile un modello a cascata, che ammette le antenne per la telefonia mobile in prima priorità nelle zone destinate al lavoro, laddove queste si prestano per il servizio di telefonia mobile del Comune interessato, in seconda priorità nelle zone miste e in terza linea nelle zone destinate all'abitazione (DTF 138 II 173 consid. 6.4-6.6; DTF 141 II 245 consid. 2.1)"

² DTF 133 II 321, consid. 4.3.4 pag. 328 e DTF 138 II 173, consid. 7.4.3., pag. 188 con rinvii)

normativa in questione stabilisce invece ordini di priorità anche in relazione ad altri contenuti, in particolare ai contenuti pubblici (priorità IV e VIII); attribuisce inoltre un ordine di priorità specifico (priorità III) alla zona edificabile mista (**ZM**), la zona per attività produttive (ZAP in località "Mulino" e "Canaa") e la zona artigianale-commerciale (AR-CO), che **non** hanno carattere residenziale, ma lavorativo. Le zone attribuite alle suddette priorità (III, IV e VIII) possono essere attribuite insieme alle altre zone lavorative del comparto comunale alla priorità I (v. modifica proposta). Non è necessario e non risponde ad un interesse pubblico preponderante, differenziarle dalle altre zone lavorative.

C. IX priorità contraria al diritto federale

11. Il disposto impone una distanza minima di 100 m dai confini delle zone attrezzature e gli edifici di interesse pubblico con contenuti molto sensibili dove soggiornano permanentemente o giornalmente le persone particolarmente esposti quali bambini, anziani, ammalati. La norma non persegue uno scopo estetico-paesaggistico, ma la protezione di determinate fasce della popolazione dagli effetti delle emissioni prodotte dagli impianti della telefonia mobile, ovvero dalle cosiddette radiazioni non ionizzanti.
12. Le radiazioni non ionizzanti sono **esaustivamente** disciplinate dal diritto ambientale federale, in particolare dalla Legge federale sulla protezione dell'ambiente del 7 ottobre 1983 (LPAmb; RS 814.01) e dall'Ordinanza sulla protezione dalle radiazioni non ionizzanti del 23 dicembre 1999 (ORNI; 814.710). Il disposto in questione sconfinava in un settore di esclusiva competenza legislativa della Confederazione, e viola pertanto il principio della preminenza del diritto federale sul diritto (cantonale e comunale) di rango inferiore (art. 49 Cost.). Non può quindi in ogni caso essere adottato.

D. Restanti capoversi

13. Analogamente, nemmeno i capoversi successivi (2-5), brevemente commentati per completezza di forma, sono conformi al diritto.

3.1 Dimostrazione di volta in volta di un'ubicazione alternativa (cpv. 2)

14. La norma introduce una cosiddetta prova negativa, che rischia di trasformarsi in una probatio diabolica. Non è per niente chiaro quale sarà il grado di prova eventualmente richiesto. Il Comune non precisa se sarà sufficiente che gli operatori (a) attestino la mancanza di capacità di rete all'interno del comparto comunale in cui si intende potenziare il segnale oppure se (b) dovranno produrre anche una spiegazione tecnica di propagazione del segnale tramite simulazione oppure ancora se (c) verrà loro richiesto di produrre ogni eventuale precedente negoziazione con i proprietari di fondi ubicati in zone di priorità più elevata. La norma non è sufficientemente precisa. Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, gli operatori devono poter addurre la prova richiesta tramite semplici **diagrammi di copertura di rete**.³ La norma va in ogni caso precisata in questo senso.

3.2 Tutela di beni naturali, culturali e paesaggi protetti / perizia di un esperto esterno (cpv. 3)

15. Il Comune non dispone di autonomia in questo settore. La materia è esaustivamente disciplinata dalla Legge sullo sviluppo territoriale del 21 giugno 2011 (RL 7.1.1.1), in particolare dalle norme che disciplinano l'inserimento ordinato e armonioso (art. 104 cpv. 2 e 109 LST come pure art. 100 e 107 RLST); dalla Legge sulla protezione dei beni culturali del 13 maggio 1997 (RL 9.3.2.1.) come pure dalla Legge cantonale sulla protezione della natura del 12 dicembre 2001 (RL 9.3.1.1.). Inoltre, nell'ambito della procedura edilizia il diritto cantonale (art. 11 cpv. 3 RLE) prevede già la facoltà dell'autorità comunale di chiedere all'istante in licenza informazioni o completamenti e in casi

³ DTF 138 II 173, 184.: Den Nachweis, dass ein Standort in der Arbeitszone aus funk- oder netztechnischen Gründen *nicht* in Betracht falle, könnten die Mobilfunkanbieterinnen ohne Weiteres beibringen, beispielsweise mit *Abdeckungskarten*. Zumutbar sei auch der Nachweis, dass ein Standort aus umweltschutzrechtlichen Gründen nicht möglich sei, weil der anwendbare Anlagegrenzwert überschritten werde.

particolari anche l'allestimento di studi speciali, e quindi anche l'allestimento di una perizia ad opera dell'istante in licenza.

3.3 Antenne (inadeguatamente) mascherate (cpv. 4)

16. Ritenuto che tutte le considerazioni espresse più sopra valgono per le antenne "**ricognoscibili** visivamente", esse valgono **a maggior ragione** anche per le antenne mascherate. Anche in questo caso, la norma, sprovvista di ogni interesse pubblico, disattende le garanzie costituzionali degli operatori non va quindi adottata.

3.4 Dimensioni dell'impianto oggettivamente commisurate alle necessità di funzionamento (cpv. 5)

17. Nella misura in cui il diritto comunale impone agli operatori di dimensionare gli impianti in modo tale da pregiudicare i servizi erogati, il disposto comunale viola anche la LTC, legge che mira a garantire a tutte le cerchie della popolazione, in tutte le parti del Paese, un servizio universale di telecomunicazione affidabile e a prezzi accessibili, nonché a rendere possibile una concorrenza efficace nella fornitura dei servizi di telecomunicazione (art. 1 cpv. 2 lett. a e c LTC)⁴
18. La disposizione è comunque superflua, in quanto il dimensionamento dell'impianto non eccede mai le necessità degli operatori, che non hanno anzi alcun interesse a

⁴ Cfr. da ultimo DTF 142 I 26, 36, consid. 4.2. "La conformità di zona degli impianti può essere ammessa anche quando servano l'intera zona edificabile e *non soltanto* la parte specialmente in discussione (DTF 138 II 173 consid. 5.3; DTF 133 II 321 consid. 4.3.1 e 4.3.2). Considerazioni legate al rispetto del principio della proporzionalità e di natura tecnica non consentono infatti di esigere che le radiazioni delle antenne di telefonia mobile si arrestino al limite della singola zona, ciò che sarebbe impossibile già dal profilo della fisica (DTF 138 II 173 consid. 5.4). Nemmeno è escluso che un'antenna ubicata nella zona edificabile approvvigioni un importante perimetro in zona non edificabile (cfr. DTF 141 II 245 consid. 2.2 e 2.4)".

sovradimensionare gli impianti, generando costi esorbitanti. Anche questa norma, sprovvista di ogni interesse pubblico, disattende le garanzie costituzionali degli operatori e va quindi annullata.

IV DOMANDA

19. In esito alle suddette considerazioni, si chiede che la normativa in questione non venga adottata.
20. In via subordinata, si chiede che la normativa venga modificata, nel senso che il territorio comunale è suddiviso in soli tre ordini di priorità:

I priorità Le zone per il lavoro (ZAP in località Zandone).

La zona edificabile mista (ZM), la zona per attività produttive (ZAP in località "Mulino" e "Canaa") e la zona artigianale-commerciale (AR-CO).

Tutte le zone per scopi pubblici (EAP)

Priorità II Le zone per l'abitazione ad alta densità insediativa (zona residenziale intensiva R5 e zona residenziale intensiva R4)

Le zone per l'abitazione a carattere semi estensivo (R3), estensivo (R2), la zona turistica (ZT) e la zona per alloggi di vacanza (Arcegno)

Priorità III Nuclei storici.

Le zone per l'abitazione e le zone per scopi pubblici all'interno delle zone per l'abitazione con contenuti molto sensibili per la loro qualità urbanistica, architettonica, storico/culturale naturalistica, paesaggistica e simbolica.

21. È stralciato l'ordine di priorità IX:

IX priorità — Distanza minima 100 m dal confine con i mappali destinati ad attrezzature ed edifici di interesse pubblico con contenuti molto sensibili dove soggiornano permanentemente o giornalmente le persone particolarmente esposti quali bambini, anziani, ammalati.

22. Sono stralciati i cpv. 2-5 della norma:

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.

PER QUESTI MOTIVI,

considerate le norme applicabili alla fattispecie, riservata ogni estensione dei fatti e del diritto in corso di procedura,

SI CHIEDE DI DECIDERE

1. Le osservazioni sono accolte.
2. Conseguentemente:
 - a) **non** è adottata la variante di Piano regolatore del Comune di Losone (concernente la modifica dell'art. 13 delle Norme di attuazione del Piano regolatore Antenne per la telefonia mobile) pubblicata dal 14 novembre al 13 dicembre 2019 (FU 90/2019 dell'8 novembre 2019);
 - b) è stralciato l'art. 13 delle Norme di attuazione Piano regolatore del Comune di Losone.
3. In via subordinata: la suddetta variante è adottata con le modifiche indicate ai precedenti N. 20-22.
4. Protestate tasse, spese e ripetibili.

Con perfetta stima



avv. Lorenzo Marazzotta

2 esemplari

Procure annesse



Funzionario
incaricato: **Municipio**

Municipio

Telefono 091 / 785.76.00
Fax 091 / 785.76.01
e-mail segretario@losone.ch

Spettabile
Badertscher Rechtsanwälte AG
Mühlebachstrasse 32
Postfach 769
8024 Zürich

Ns. riferimento 790.06 / 46668 sb
Vs. riferimento

Losone, 8 gennaio 2020

Piano regolatore di Losone, variante antenne per la telefonia mobile

Egregi Signori,

il Municipio ha preso atto delle vostre osservazioni sulla variante di PR citata a margine presentate durante il periodo di deposito degli atti per la consultazione pubblica.

In linea principale viene contestato da parte vostra il fatto che le priorità proposte sono numericamente eccessive per cui il Comune, attraverso la variante, disporrebbe di un eccessivo potere di apprezzamento. A vostro avviso in tal modo l'Autorità comunale potrebbe disporre degli strumenti sufficienti per vietare la posa di antenne per la telefonia mobile in contrasto quindi con il mandato assegnato agli operatori di telefonia che devono garantire una copertura di rete adeguata. A sostegno della vostra contestazione richiamate la giurisprudenza del Tribunale federale in materia.

Il Municipio ha elaborato la proposta di variante sulla base della Direttiva cantonale Febbraio 2016 che considera tutta la giurisprudenza relativa alla tema della telefonia mobile. Il Municipio non entra quindi nel merito delle sentenze da voi citate poiché ritiene che il documento a cui fare riferimento è la direttiva cantonale specifica. D'altra parte segnaliamo che il Dipartimento del Territorio, in data 22 ottobre 2019 ha preavvisato favorevolmente il progetto di variante.

La direttiva cantonale Febbraio 2016 propone un numero maggiore di priorità rispetto a quanto da voi proposto. Come detto poc'anzi, il Municipio non ritiene di dover mettere in discussione una direttiva emessa da una Autorità superiore. D'altra parte, il numero delle priorità corrisponde alla diversificazione tipologica tra le destinazioni e le funzioni delle diverse zone edificabili così come stabilito dal Piano regolatore. La presenza dell'antenna non è considerata una molestia immateriale per l'emissione delle onde elettromagnetiche. Questo aspetto è regolato dal Diritto federale. La molestia è valutata per l'impatto di una antenna rispetto ai valori che caratterizzano il contesto in cui è prevista l'ubicazione e che può generare immissioni moleste sulla popolazione e di conseguenza un deprezzamento della qualità di vita e anche dei valori immobiliari (molestia ideale).

La vostra proposta di ridurre a sole tre categorie di priorità (zona per il lavoro, zona mista e zona residenziale) significa non considerare le singole peculiarità e valenze che diversificano tipologicamente le singole zone. Ad esempio non si può condividere che la zona per scopi pubblici venga equiparata alla zona produttiva industriale dello Zandone. Ciò significherebbe che all'interno della stessa categoria vi siano funzioni la cui esposizione alla molestia ideale dovuta alla presenza di una antenna sarebbe analoga.

E questo non pare il caso poiché nessuno potrà negare che la posa di un'antenna su un edificio industriale non abbia un impatto diverso rispetto al caso in cui l'antenna fosse posata sul tetto di una scuola dell'infanzia. D'altra parte assegnare alla stessa categoria la zona di interesse pubblico e la zona produttiva significa non attenersi a quanto stabilito dalla Legge sullo sviluppo territoriale la quale impone una chiara distinzione tra le tipologie e le funzioni insediative delle zone edificabili. Se così non fosse, saremmo confrontati con funzioni tra di loro incompatibile all'interno di una stessa zona edificabile.

Analogamente la richiesta di assegnare la zona mista alla categoria delle zone lavorative non può essere condivisa. Nella zona mista sono ammessi servizi ma anche la residenza fino al massimo del 50% della Superficie utile lorda. Proprio per la presenza di residenti e di servizi di qualità la zona mista è una zona più sensibile rispetto al comparto produttivo dello Zandone dove notoriamente non sono ammesse la residenza e le attività di servizio.

In relazione alla diversa categoria assegnata a funzioni analoghe, il Municipio segnala che contrariamente a quanto da voi indicato le norme di attuazione evidenziano una sostanziale differenza tra la zona produttiva allo Zandone e quelle del comparto Canaa e Mulino. Infatti tra la zona produttiva allo Zandone e quelle in corrispondenza del Canaa piuttosto che del Mulino vi sono delle caratteristiche diverse poiché ubicate diversamente per rapporto a comparti più sensibili. Intanto va detto come in corrispondenza del comparto Zandone le possibilità edificatorie sono nettamente maggiori e in particolare le altezze massime ammesse sono superiori rispetto agli altri comparti. In un contesto di densità insediativa intensiva, l'inserimento di una antenna per la telefonia mobile è più facilmente integrabile nel contesto. Nella zona produttiva comparto Canaa e Mulino le densità insediative sono minori poiché questi comparti sono adiacenti alla zona residenziale, zona notoriamente più sensibile, per cui esse non possono essere assegnate alla stessa categoria delle zone produttive intensive.

La contestazione relativa all'obbligo di mantenere metri 100.00 di distanza dalle strutture molto sensibili non può essere accettata. Questa priorità è prevista dalla Direttiva cantonale e il Municipio non ha evidentemente motivi di discostarsi da quanto stabilito da una Autorità superiore. Inoltre, contrariamente a quanto da voi asserito, la misura non è stabilita in funzione del livello di onde elettromagnetiche emesso regolato dal Diritto federale. La misura è proposta sempre in relazione al grado di molestia ideale che l'antenna può avere sulla qualità del comparto interessato. Il Municipio osa sperare che nessuno metta in discussione l'importanza di poter garantire un'alta qualità di vita, ad esempio ad una sede di scuola dell'infanzia piuttosto che ad una casa per anziani. Ne deriva che l'allontanamento dell'ubicazione dell'antenna salvaguarda maggiormente la qualità di vita in questo tipo di strutture e questo contrariamente alla vostra proposta che prevedrebbe di equipararle alle zone lavorative.

L'argomento riguardo l'onere della prova a sostegno del rispetto del modello a cascata non è evidentemente regolamentato dal Piano regolatore. L'operatore dovrà dimostrare di aver svolto l'esercizio e se del caso sarà poi compito del Comune contro peritare la proposta. Si può però sin d'ora anticipare che un vostro accordo con un privato non sarà sicuramente motivo per giustificare l'ubicazione dell'antenna. In ogni caso andrà valutata preliminarmente l'ubicazione idonea considerando il modello a cascata.

Contrariamente a quanto da voi segnalato, la Legge sullo sviluppo territoriale stabilisce che la tutela dei beni culturali di interesse locale come pure l'applicazione del principio di inserimento ordinato e armonioso è di competenza del Comune.

In particolare, l'art. 109 della Lst stabilisce quanto segue:

Applicazione del principio dell'inserimento ordinato ed armonioso

Art. 109 ¹ Il Cantone applica il principio dell'inserimento ordinato ed armonioso nell'esame delle autorizzazioni a costruire che riguardano:

- a) i progetti edilizi fuori dalle zone edificabili (art. 24 e 25 LPT),
- b) i nuclei, le rive dei laghi ed i paesaggi d'importanza federale e cantonale,
- c) le zone edificabili, se il progetto comporta un impatto paesaggistico significativo.

² I Comuni applicano, per il resto, il principio dell'inserimento ordinato e armonioso nell'esame delle autorizzazioni a costruire che riguardano la zona edificabile; essi possono richiedere il parere del Cantone.

Dal contenuto di questa norma si può quindi dedurre, contrariamente a quanto da voi asserito, che l'applicazione del principio dell'inserimento ordinato e armonioso è anche di competenza comunale per cui l'elenco delle categorie di priorità deve considerare anche questo articolo.

In relazione alla tutela dei beni culturale la Legge sulla protezione dei beni culturali all'art. 20 cita:

a) immobili

Art. 20 ¹ La decisione di proteggere i beni culturali immobili è presa, sentito il preavviso della Commissione dei beni culturali, nell'ambito dell'adozione dei piani regolatori comunali o dei piani di utilizzazione cantonali.

² Il Legislativo comunale decide quali immobili di interesse locale proteggere e delimita, se del caso, il perimetro di rispetto (art. 22 cpv. 2).

³ Il Consiglio di Stato decide in sede d'approvazione del piano regolatore quali immobili siano da proteggere in quanto beni culturali d'interesse cantonale.

⁴ L'assoggettamento alla presente legge è da menzionare a registro fondiario a cura del Municipio.

Questa norma precisa che la protezione dei beni culturali di interesse locale è di competenza comunale. È di conseguenza pacifico che il Comune ha competenze decisionali nell'ambito dell'applicazione del principio dell'inserimento armonioso e della protezione dei beni culturali.

Infine in relazione al dimensionamento dell'antenna, il Municipio ribadisce l'importanza che la norma di Piano regolatore precisi che lo stesso deve limitarsi al fabbisogno tecnico di emissione. In mancanza di una tale prescrizione, nulla osta che venga realizzata un'antenna più alta di quella che sia effettivamente necessario.

Per quanto precede vi comuniciamo che la vostra proposta di norme di attuazione non può essere condivisa e che il Municipio sottoporrà a breve termine al Consiglio comunale la proposta di variante così come elaborata e pubblicata nell'ambito della procedura di consultazione.

Con i migliori distinti e cordiali saluti.

PER IL MUNICIPIO:

Il Sindaco:   Il Segretario: 

Copia a:
- Ufficio tecnico