

Repubblica e Cantone  
Ticino

## Il Dipartimento del territorio

Vista la richiesta del 3 aprile 2018 del Municipio per l'**esame preliminare dipartimentale della variante di PR del Comune di Brissago**

**concernente il disciplinamento degli impianti per 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.

#### 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 sottoutilizzati) 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.

## **2. CONSIDERAZIONI FORMALI**

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

Sono oggetto del presente esame i seguenti atti pianificatori:

a) Rapporto di pianificazione (luglio 2016);

### **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 protezione aria, acqua e suolo ..... 14.05.2018

## **3. CONFORMITÀ CON LA PIANIFICAZIONE DI ORDINE SUPERIORE**

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

## **4. QUADRO LEGALE DI RIFERIMENTO**

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, p. 12 segg.), al quale risponde la variante di piano regolatore in 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 l'Ordinanza sulla protezione dalle radiazioni non ionizzanti (ORNI) del 23 dicembre 1999, entrata in vigore il 1° febbraio 2000. Nello stesso ambito, sul piano cantonale il Cantone Ticino si è dotato del Regolamento di applicazione dell'Ordinanza sulla protezione dalle 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 ope-

ratori, 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 di 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 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 (compra-vendita) 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 ad occuparsi del tema secondo le finalità enunciate dalla norma e, nel caso di specie, a provvedere in sede di regolamento edilizio (PR) ad un opportuno disciplinamento degli impianti di telefonia mobile, auto 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 il 3 ottobre 1995 con risoluzione n. 5447.

Il Rapporto di pianificazione indica che il Municipio sta valutando di dare avvio ai lavori per la revisione generale dello strumento pianificatorio comunale. Considerata la sua vetustà, lo scrivente Dipartimento esorta l'autorità comunale ad avviare i lavori previsti per la revisione, in modo da aggiornare il PR in base ad una rinnovata visione dello sviluppo territoriale del Comune conformemente al quadro legislativo vigente, oltre che adempiere all'esigenza di conformarlo alla nuova legge sullo sviluppo territoriale.

Con la variante in esame il Municipio di Brissago intende adottare misure pianificatorie volte a disciplinare la posa di antenne per la telefonia mobile, conformemente a quanto prescritto dagli art. 30 cpv. 1 cifra 8 e art. 117 cpv. 1 RLst.

Il Municipio propone una nuova norma di PR (art. 15a) che accorpa tutte le zone di utilizzazione nella prima priorità di intervento (categorie di priorità da I. a VIII. della proposta contenuta nelle Linee guida cantonali), relegando in seconda priorità solo le aree delimitate dal raggio di 50 m da case per anziani e dal centro scolastico (variante alla categoria IX. della proposta contenuta nelle Linee guida cantonali, che fa riferimento ad un raggio di 100 m).

## 6. ESAME DEI CONTENUTI DELLA VARIANTE

Mediante la formulazione della norma in esame il Municipio propone un modello a cascata individuando 2 soli gradi di priorità. Stante tale proposta, gli impianti possono essere realizzati ovunque nella zona edificabile, subordinatamente solo presso il centro scolastico e la casa anziani.

Tale proposta rispetta di principio le leggi e le normative applicabili.

Il Dipartimento del territorio ritiene nondimeno di esprimere alcune osservazioni sulla trasposizione del modello, lasciando che il Municipio valuti l'opportunità di affinare, o meglio giustificare, la proposta da trasmettere al Legislativo comunale.

Il Municipio spiega di avere modificato il modello proposto dalle linee guida cantonali, per raggruppare concettualmente zone con caratteristiche simili e non appesantire la struttura. Considerata l'esiguità delle superfici attribuite alla zona per il lavoro (zona per attività produttive e di servizio) e la loro collocazione sul territorio, attorniate da aree rientranti nelle zone con priorità 2, e tenendo conto del fatto che alcuni mappali possono ospitare destinazioni abitative, è proposto l'accorpamento di tutte le zone di utilizzazione. La seconda priorità viene riservata a aree di raggio 50m dalla casa anziani e dal centro scolastico. Così facendo, quasi l'intera zona edificabile comunale è indifferentemente a disposizione per l'installazione di impianti per la telefonia mobile.

Nel sistema a cascata proposto dalle Linee guida cantonali è previsto un numero di priorità assai ampio modulato secondo i diversi tipi di utilizzazione, le loro combinazioni, i diversi tipi edilizi e le loro densità, graduando così le possibilità di scelta.

In questo senso, il Dipartimento rileva come le destinazioni e i tipi edilizi proposti con il nuovo art. 15a NAPR nella priorità I siano disparati e potrebbero essere suddivisi in almeno un'ulteriore categoria, nell'ottica di trovare un principio di ordinamento delle priorità a cascata. Il Municipio potrebbe per esempio basarsi sui contenuti che assegnano chiaramente priorità alla funzione residenziale (zona residenziale in riva al lago, zona di costruzione estensiva, zone dei nuclei) differenziando quelli che permettono funzioni più eterogenee (oltre residenziale, ovvero turistiche, alberghiere, di servizio,...) o eventualmente quelli con forte caratteristica sanitario-assistenziale (zona intensiva speciale).

Inoltre, per quanto riguarda l'introduzione di "tutti gli AP-CP" nel disciplinamento comunale dell'ubicazione delle antenne per telefonia mobile, il DT rammenta che tale normativa riguarda ad ogni modo unicamente la zona edificabile ai sensi dell'art. 15 LPT. L'art. 15a NAPR potrà quindi essere applicato unicamente alle zone per attrezzature ed edifici d'interesse pubblico che rientrano nella definizione di zona edificabile secondo la legislazione federale.

## 7. CONCLUSIONI

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.

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:



Riccardo De Gottardi

## 8. COMUNICAZIONE

### Invio normale:

Municipio di Brissago  
Piazza Municipio 1  
CP 564  
6614 Brissago;

### Invio esterno:

al pianificatore Planidea SA ([info@planidea.ch](mailto:info@planidea.ch));

### Invio interno:

Sezione dello sviluppo territoriale ([dt-sst@ti.ch](mailto:dt-sst@ti.ch));

Ufficio della pianificazione locale ([dt-upl@ti.ch](mailto:dt-upl@ti.ch));

Sezione protezione aria, acqua e suolo ([dt-spaas@ti.ch](mailto:dt-spaas@ti.ch));