



COMUNE DI STABIO
MUNICIPIO

Stabio, 3 maggio 2022

Al
CONSIGLIO COMUNALE
di
Stabio

Risoluzione municipale no. 493 del 2 maggio 2022

Per esame alla Commissione delle Petizioni

MESSAGGIO MUNICIPALE No. 13/2022

Chiedente l'adozione della variante di Piano regolatore concernente il disciplinamento degli impianti per la telefonia mobile a Stabio

**Onorevole signora Presidente,
Onorevoli signori Consiglieri comunali,**

Con il presente messaggio municipale si intende chiedere l'adozione della variante di Piano regolatore relativa al disciplinamento degli impianti per la telefonia mobile a Stabio.

1. Introduzione

Premessa

Il Piano regolatore (PR) del Comune di Stabio è stato approvato dal Consiglio di Stato (CdS) nel 2002.

Dal 2002 in poi il Comune ha effettuato ulteriori varianti parziali e/o puntuali.

Negli anni successivi sono state avviate ulteriori procedure pianificatorie, fra cui si segnala la variante di PR approvata con ris. n. 2268 del 25 maggio 2016, relativa ad una serie di modifiche alle NAPR del Comune di Stabio. Inoltre, il Municipio ha da qualche tempo dato avvio ai lavori per l'adeguamento formale alla Legge cantonale sullo sviluppo territoriale.

L'intenzione del Municipio è quella di regolare la questione relativa alle antenne per la telefonia mobile come stabilito agli artt. 30 cpv. 1 e 117 cpv. 1 RLST entrati in vigore il 21 gennaio 2015.

Art. 30 Regolamento edilizio

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

...

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.*

Art. 117 Antenne per la telefonia mobile

1. I Comuni provvedono ad adottare le disposizioni di cui all'art. 30 cpv. 1 cifra 8 entro dieci anni.

...

È importante precisare che la normativa trattata tiene conto degli sviluppi più recenti in materia di antenne di telefonia mobile, e in particolare di recenti sentenze emesse dal Tribunale cantonale amministrativo con cui sono stati parzialmente accolti ricorsi contro delle pianificazioni comunali riguardanti impianti di telefonia mobile.

Forma

Vista la procedura di adeguamento già avviata, si ritiene opportuno approntare le modifiche sia rispetto al PR in vigore che a quello adeguato alla forma LST. Allo scopo, viene proposta una norma transitoria, sulla base del PR in vigore, oggetto della presente variante; in aggiunta, si presenta anche il disposto normativo attualizzato all'adeguamento in formazione, che potrà essere ripreso nella relativa procedura che si trova attualmente al Dipartimento del Territorio per esame preliminare.

Procedura

La variante di PR segue la procedura di adozione prevista dalla Legge cantonale sullo sviluppo territoriale:

- esame preliminare da parte del DT per una verifica d'ordine generale (art. 25 LST);
- informazione della popolazione (art. 26 LST), secondo le possibili modalità previste dalla legge (art. 6 RLst);
- adozione da parte del Consiglio Comunale e successiva pubblicazione (art. 27 LST);
- approvazione da parte del Consiglio di Stato (art. 29 LST).

2. Situazione giuridica

Quadro normativo

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 01.02.2000.

Sul piano cantonale, il Ticino si è dotato del Regolamento di applicazione dell'Ordinanza federale sulla protezione da radiazioni non ionizzanti del 26.06.2001 (RORNI, RL9.2.1.1.5).

Nonostante l'eshaustività giuridica fornita da LPAmb e ORNI in materia di protezione della salute della popolazione, il Tribunale Federale ha stabilito che le ripercussioni dovute alla presenza di impianti per la telefonia mobile sulla popolazione (disagio psicologico, compromissione della qualità di vita) e sull'ambiente (riduzione dell'attrattività dei luoghi e conseguente svalutazione) siano qualificate come immissioni ideali, le quali possono essere legittimamente disciplinate da Cantoni e Comuni mediante gli strumenti della pianificazione territoriale.

Il Dipartimento del territorio del Cantone Ticino ha considerato quindi opportuno, entro le proprie competenze, disporre un nuovo disciplinamento normativo elaborando delle Linee guida cantonali "Antenne per la telefonia mobile", primo documento datato febbraio 2016, aggiornato nel febbraio 2021 per tenere conto della recente giurisprudenza.

La regolamentazione proposta ai Comuni con tali Linee guida mira a consentire uno sviluppo della rete di telefonia mobile in maniera compatibile con le esigenze e la sensibilità della popolazione ed è basata sul cosiddetto "modello a cascata".

In sostanza:

- i Comuni possono disciplinare mediante piano regolatore le condizioni per l'ubicazione e la costruzione delle antenne di telefonia mobile sul proprio territorio, relativamente alla questione delle immissioni immateriali;
- per questo disciplinamento, il modello a cascata proposto dalle Linee Guida, adattato alla realtà del singolo Comune, è una possibilità giuridicamente sostenibile;
- nella fase transitoria, prima che il nuovo articolo NAPR comunale possa entrare in vigore, i Comuni hanno la facoltà di adottare le misure previste dagli artt. 56 segg. LST a salvaguardia della pianificazione in corso, relativamente alle domande di costruzione per impianti di telefonia mobile che dovessero nel frattempo pervenire ai Municipi.

Per completezza d'informazioni, è bene precisare che le disposizioni di PR elaborate secondo le succitate Linee guida non possono e non vogliono impedire la posa di antenne di telefonia mobile conformi all'ORNI, ma permettono di definire delle zone prioritarie sul territorio comunale dove posare le antenne (ad esempio secondo il modello a cascata delle Linee guida) e sono applicabili solo nel caso di antenne visibili, dunque non nel caso di antenne mascherate o nascoste in modo efficace. L'interesse pubblico appare minimo nel caso di impianti non visibili e pertanto una limitazione delle ubicazioni in tal senso appare sproporzionata.

Le norme redatte secondo le Linee guida disciplinano quindi solo la percezione visiva delle antenne (le già citate immissioni immateriali) e non entrano nel merito della tutela dalle immissioni e della salute (tema sempre più dibattuto, anche recentemente per il potenziamento al 5G), interamente disciplinato dalla già citata ORNI.

Si riassumono nella seguente tabella i riferimenti legislativi in materia.

Normativa federale	Normativa cantonale	Normativa comunale
<ul style="list-style-type: none">• LPAmb• ORNI	<ul style="list-style-type: none">• RORNI• RLst art. 30 cpv. 1 e art. 117• Linee guida cantonali "Antenne per la telefonia mobile", febbraio 2016	<ul style="list-style-type: none">• Regolamento edilizio

Recente giurisprudenza

A partire dal 2020 il Tribunale cantonale amministrativo (TRAM) ha parzialmente accolto dei ricorsi contro delle pianificazioni comunali fondate sul modello a cascata proposto dalle Linee guida cantonali. Più precisamente le sentenze hanno dato parzialmente ragione alle compagnie di telefonia mobile ricorrenti, dichiarando inidonei alcuni capoversi presenti nel citato modello cantonale (ripresi nelle pianificazioni comunali) e precisando i criteri da adottare per l'assegnazione delle zone alle diverse priorità.

In merito ai capoversi delle Linee guida cantonali (versione febbraio 2016) il TRAM si è espresso nel modo seguente:

- il cpv. 3 (che recitava "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") delle Linee guida presenta una formulazione infelice circa la nozione di bene naturale, che non trova riscontro nella vigente legislazione cantonale, e circa la richiesta di una perizia di terzi, che lede il principio della proporzionalità. Il cpv. non è quindi ammissibile.
→ in questa sede si propone quindi di tralasciare il cpv. 3 delle Linee guida, come pure ha fatto il DT nell'aggiornamento delle Linee guida (versione febbraio 2021);
- il cpv. 4 (che recitava "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") delle Linee guida, pure contestato dalle ricorrenti, appare invece sorretto da un sufficiente interesse pubblico, alla luce della giurisprudenza federale secondo cui le ripercussioni immateriali generate dagli impianti di telefonia mobile derivano unicamente da impianti direttamente visibili (né nascosti né

mascherati) o indirettamente riconoscibili visivamente in quanto mascherati o nascosti in modo inefficace.

→ in questa sede si propone quindi di mantenere il cpv. 4 delle Linee guida;

Oltre a ciò le sentenze:

- precisano che, di principio non vige l'obbligo per i Comuni di introdurre una norma per regolamentare le antenne di telefonia mobile e che il tenore corretto del RLST sarebbe solo quello del consiglio, non dell'obbligo di legiferare (entro un termine di 10 anni);
- hanno chiarito che l'approccio secondo il modello a cascata non è l'unico ammissibile e invitano a tener presente la possibilità di una pianificazione positiva/negativa;
- dichiarano che la scelta d'utilizzazione del modello a cascata è ammissibile, nella misura in cui venga sufficientemente dimostrato l'interesse pubblico alla base della scelta. Questo implica, secondo il TRAM, un'analisi territoriale approfondita e globale delle caratteristiche e delle qualità del territorio del Comune.

Aggiornamento Linee guida cantonali

A seguito delle decisioni del TRAM, nel febbraio 2021 il DT ha pubblicato le seguenti modifiche alle Linee guida cantonali del febbraio 2016:

- ha precisato che l'art. 30 cpv. 1 cifra 8 RLST non esclude nemmeno l'ipotesi che un Comune rinunci a disciplinare la tematica, giustificando – dopo le debite analisi e valutazioni – la conclusione che dal profilo dell'interesse pubblico non vi siano particolari zone da tutelare sul proprio territorio;
- ha precisato che la normativa a cascata va adattata alla realtà di ogni singolo Comune tenendo conto dei contenuti ammessi nelle singole zone di utilizzazione delimitate nel PR, della loro estensione, della situazione e distribuzione delle antenne esistenti sul territorio e delle concrete caratteristiche territoriali, paesaggistiche e morfologiche;
- ha eliminato il cpv. 3 del modello di normativa presente nella versione del febbraio 2016.

Il DT non ha invece esposto o commentato modelli alternativi a quello a cascata. La richiesta di pronunciarsi in tal senso espressa dal TRAM configura quindi un onere che devono sostenere i Comuni.

3. Elenco e definizione dei modelli

Sulla base anche delle considerazioni del TRAM, si ritiene di aver individuato tre possibili modelli per disciplinare gli impianti di telefonia mobile:

- Modello 1: non disciplinamento della materia
- Modello 2: pianificazione positiva/negativa
- Modello 3: modello a cascata

A proposito del modello 1

Il modello 1, presuppone un non disciplinamento a livello di piano regolatore e si basa su quanto espresso dal TRAM nelle sentenze ossia che l'art. 30 cpv. 1 n. 8 RLST, come pure l'art. 117 cpv. 1 RLST, sembrerebbero formulati in termini imperativi. Tuttavia in virtù di un'interpretazione conforme al diritto di rango superiore (cfr. DTF 111 la 23 consid. 2 e riferimenti) essi sono da intendere come un invito all'indirizzo dell'autorità comunale ad affrontare la tematica. La norma non esclude quindi l'ipotesi che un Comune rinunci a disciplinare la tematica, qualora, dopo le debite analisi e valutazioni, dovesse giungere alla conclusione che, dal profilo dell'interesse pubblico e sul proprio territorio, non vi siano zone edificabili da tutelare in modo particolare rispetto ad altre.

A proposito del modello 2

Il modello 2 si basa sulla possibilità dei Comuni di adottare norme che escludono esplicitamente le antenne di telefonia mobile da determinate aree soggette a particolare protezione (negativa) e/o promuovere invece la posa di antenne in altre zone in cui non si presentano restrizioni (positiva).

In materia di antenne, tale modello potrebbe entrare in contrasto con il diritto federale che mira a permettere uno sviluppo della rete di telefonia mobile che sia conciliabile con le disposizioni in materia ambientale e con le esigenze degli operatori e dei clienti finali. Dato che con una pianificazione positiva/negativa la posa di nuove antenne di telefonia mobile sarebbe ammessa/esclusa esplicitamente da determinate zone edificabili del Comune, per non entrare in contrasto con le esigenze degli operatori e dei clienti, è opportuno che sia accompagnata da uno studio che dimostri che la copertura di rete sarà in ogni caso sufficiente. Lo studio dovrà considerare la posizione, potenza e direzione delle antenne esistenti, e proporre un metodo di esame delle domande di costruzione delle antenne a venire. Un tale studio, condotto dai singoli Municipi, è oneroso e ad alta probabilità di essere contestato dagli operatori telefonici, dato che rischia di entrare nel merito di questioni che vanno oltre la protezione delle immissioni immateriali. Oltre a ciò, un tale studio sarebbe svolto in funzione di una

data tecnologia, presente in quel momento, e implicherebbe un nuovo studio ogni volta che le tecnologie dovessero evolvere e cambiare. A cui potrebbe dover seguire una nuova procedura di variante di PR.

A proposito del modello 3

Il modello 3 si basa su un sistema a cascata. Tale modello è quello proposto dalle Linee guida cantonali e si basa sul principio di creare delle classi di priorità alle quali vengono assegnate zone con determinate caratteristiche e destinazioni d'uso simili. Il principio del modello a cascata è quello di dare un ordine di priorità, privilegiando la collocazione degli impianti di telefonia mobile in aree percepite come meno sensibili per la popolazione.

Va inoltre ricordato che l'introduzione delle disposizioni in materia di posa di antenne di telefonia non può avere lo scopo di ostacolare l'installazione di impianti sul territorio comunale e deve tenere in considerazione l'interesse, anch'esso pubblico, di servizi di telefonia mobile sufficienti e adeguati (LTC art. 1). L'idea alla base del modello a cascata è coerente con questo principio e lo persegue creando delle macro categorie ed evitando di settorializzare eccessivamente il territorio, disciplinando la posa e le modifiche sostanziali di antenne di telecomunicazione in modo semplice e conforme alle leggi di ordine superiore.

Come indicato nelle Linee guida cantonali, attraverso il modello a cascata gli operatori di telefonia mobile potranno passare da una priorità più alta ad una più bassa dimostrando tale esigenza, ossia dimostrando che non hanno la possibilità di far capo ad un'ubicazione adeguata in una zona prioritaria ad esempio per delle esigenze tecniche (necessità di copertura e di rete).

Per comprendere quale modello potrebbe di principio essere il più adeguato, è innanzitutto opportuno relazionarsi alle tre tipologie tipiche di Comuni ticinesi. Nella tabella sottostante vengono riportate le casistiche che emergono, mettendo in relazione questi due parametri: modelli e tipologie.

Tipologia di Comune			
	<u>Piccolo</u> (solo zone residenziali, unica o poco differenziate)	<u>Medio</u> (prevalenza di zone residenziali, con anche zone lavorative)	<u>Grande</u> (tutti i tipi di zone: residenziali differenziate, miste, lavorative)
<u>Modello 1</u> (non disciplinamento)	Attuabile	Attuabile a determinate condizioni	Attuabile a determinate condizioni
<u>Modello 2</u> (pianif. positiva/negativa)	Attuabile se accettati gli inconvenienti di costo di uno studio sulla copertura di rete e della limitata durata nel tempo dello studio stesso		
<u>Modello 3</u> (modello a cascata)	Attuabile a determinate condizioni	Attuabile	Attuabile

4. Tipologia del Comune

Sensibilità della popolazione

Il Canton Ticino ha una popolazione sensibile alle immissioni immateriali, ideali, come dimostrato da recenti articoli di giornale e dalle procedure giudiziarie che sono state promosse contro la realizzazione di nuovi impianti. Il Comune di Stabio non fa eccezione. L'interesse pubblico di una pianificazione delle antenne di telefonia mobile deriva principalmente da tale forte sensibilità.

Conformazione del territorio

Stabio ha una conformazione del territorio che si può definire piuttosto semplice per rapporto alla propagazione dei segnali della telefonia mobile. La superficie del Comune può essere definita come grande, nel panorama ticinese (6,15 km²) e contraddistinta dalle zone collinari a sud-ovest (San Pietro, Montalbano e Bella Cima) e a nord (pendici del colle di San Maffeo) che ne segnano il confine con l'Italia. Il resto del territorio comunale è piuttosto pianeggiante e non presenta particolari ostacoli per la diffusione del segnale di telefonia mobile. Fa eccezione in tal senso la collina del Castello, situata nel mezzo del Comune, a ridosso del nucleo.

Tipologia e distribuzione delle zone edificabili

Il Comune Stabio è caratterizzato da diverse tipologie di zone edificabili. Si contano in effetti:

Quattro zone a carattere di principio residenziale:

- zona estensiva (estensiva generale, area Pedemontana, area di via Stramonte, area speciale Villa Quisisana);
- zona intensiva (intensiva generale, area speciale ex camiceria Realini);
- zona nucleo;
- zona di ristrutturazione.

Due zone lavorative:

- zona artigianale-commerciale;
- zona industriale.

Una zona mista:

- zona mista commerciale-residenziale.

Un piano particolareggiato:

- PP Falcette.

La distribuzione delle zone edificabili è caratterizzata da due macro zone principali, separate dalla strada nazionale N24, ossia la strada che collega la semiautostrada con il valico di Gaggiolo. La strada divide in due il territorio comunale lungo un asse est-ovest.

A nord della strada si trovano la quasi totalità delle zone residenziali e delle zone per scopi pubblici del Comune. Tali zone si articolano tra i nuclei di Stabio e di San Pietro e alle pendici delle colline a nord del territorio, collegandosi con le zone residenziali di Ligornetto.

La parte a sud della strada cantonale ospita invece le zone lavorative del Comune, comprendenti un'ampia zona industriale, tra le più importanti del cantone, sia in termini di estensione territoriale che di numero di aziende ed impieghi.

Questa netta separazione territoriale tra zone lavorative e zone residenziali è una peculiarità del territorio comunale di Stabio.

5. Scelta del modello

Scelta e motivazione del modello

La giurisprudenza riconosce ai comuni il diritto di adottare la soluzione pianificatoria che ritengono più adeguata in fatto e in diritto e, fra i diversi possibili, anche il “modello a cascata” (STA 19 maggio 2020 inc. 90.2018.21, consid. 5 e in particolare 5.3 oppure la STA 25 giugno 2020 inc. 90.2019.10 consid. 3.2 con i riferimenti, in particolare alla DTF 142 I 26 consid. 4 e ad altre sentenze del TF).

Nel concreto caso si ritiene che Stabio possa essere categorizzato quale Comune grande (superficie di 6,15 km², popolazione di 4'500 abitanti e presenza di molteplici tipi di zona: residenziale, lavorativa, mista) e che sussista un interesse pubblico a tutelare maggiormente una serie di zone rispetto ad altre, data la diversità di utilizzazioni presenti (lavorative, miste, residenziali, nucleo). Date queste condizioni, il Municipio ritiene che non si possa rinunciare a regolamentare le immissioni ideali. Il modello 1 viene quindi scartato e rimangono possibili i modelli 2 e 3.

Il modello 2 potrebbe essere applicato nella misura in cui si sia pronti a sostenerlo con uno studio di dettaglio sulla copertura di rete dipendente dalla tecnologia e dagli impianti già presenti in quel momento e, nella misura del possibile, da quelli che si presume possano essere presenti nel futuro. Questa “presunzione” potrebbe facilmente essere oggetto di contestazione. Ciò implicherebbe un aggiornamento della norma basata su tale modello ogni volta che le tecnologie avanzano in modo diverso da quello presunto. La normativa risulterebbe dunque avere una validità limitata nel tempo. Applicando anche una valutazione comparativa di costi-benefici tra il modello 2 e modello 3, il Municipio ritiene che per le caratteristiche del Comune di Stabio, sia più opportuno applicare il modello 3.

Il modello a cascata è considerato migliore, in quanto meno rigido e restrittivo, anche per gli operatori della telefonia mobile (rispetto quindi anche il principio della proporzionalità).

Interesse pubblico

Scopo ultimo dell'art. 30 cpv. 1 cifra 8 RLST è di proteggere dalle immissioni ideali negative (in particolare) le zone destinate all'abitazione, nonché di garantire un adeguato inserimento delle antenne nel contesto territoriale, in particolare a salvaguardia del patrimonio naturale, culturale e del paesaggio. Come indicato dalla giurisprudenza cantonale, non si tratta di un obbligo in quanto l'art. 30 cpv. 1 cifra 8 RLST non esclude l'ipotesi “che un Comune rinunci a disciplinare la tematica, qualora, dopo le debite analisi e valutazioni, dovesse

giungere alla conclusione che, dal profilo dell'interesse pubblico, non vi siano particolari zone da tutelare sul proprio territorio" (STA 90.2018.14 del 10 marzo 2020, consid. 3.6). La rinuncia a pianificare è quindi di principio possibile solo in esito a degli approfondimenti pianificatori.

Nel concreto caso, le valutazioni del Comune hanno confermato l'esigenza di pianificare e in particolare l'esistenza di un interesse pubblico per tutelare diverse zone di utilizzazione limitando la proliferazione incontrollata delle antenne per la telefonia mobile. Si tratta di un tema a cui la popolazione di Stabio è sensibile e il Municipio ha ritenuto di dovervi fare fronte. L'interesse pubblico di disciplinare le immissioni immateriali derivanti dalle antenne deriva dalla sensibilità della popolazione locale, dalla conformazione del territorio e dalla tipologia e distribuzione delle zone edificabili.

Dato che a Stabio il modello a cascata è quello che meglio si presta a raggiungere lo scopo, sussiste inoltre uno specifico interesse pubblico a disciplinare la materia in questo modo.

Una pianificazione negativa sarebbe sconsigliabile anche considerato l'interesse pubblico di una fornitura di servizi di comunicazione adeguata a tutte le cerchie della popolazione e in tutte le parti del paese (LTC art. 1), quindi alla luce di una ponderazione dei diversi interessi pubblici in presenza. Infatti, nelle zone designate come non adatte all'edificazione di antenne per la telefonia mobile, potrebbe verificarsi una copertura insufficiente o addirittura fare difetto qualsiasi copertura. Questo tipo di pianificazione porterebbe dunque alla riduzione del territorio comunale disponibile per l'impiantazione di antenne per la telefonia mobile, ciò che non sarebbe nemmeno nell'interesse degli operatori del settore. Un tale approccio viene anche scoraggiato dalle Linee guida cantonali, che indicano chiaramente come la regolamentazione comunale non debba condurre al divieto di posare antenne, bensì alla scelta con criterio delle loro ubicazioni. Una ponderazione degli interessi opportuna deve tenere conto del sopracitato interesse pubblico nella fornitura di servizi di comunicazione, preferendo in questo caso il modello "a cascata", in quanto esso non esclude nessuna zona a priori e fornisce un criterio oggettivo (ma flessibile) per l'individuazione delle aree più adatte all'edificazione delle antenne di telefonia mobile.

In seguito, all'interno del presente rapporto, viene esposta una ponderazione degli interessi più approfondita, che tenga conto delle scelte effettuate nell'ambito della presente pianificazione e delle motivazioni che a esse hanno condotto.

6. Variante di PR

Adattamento del modello proposto nelle Linee guida alle caratteristiche del Comune

In base alle considerazioni riportate precedentemente, il Municipio di Stabio ha deciso di dotarsi di un'adeguata regolamentazione di riferimento in relazione alle disposizioni per gli impianti di telefonia mobile, in modo coerente alle già citate Linee guida cantonali "Antenne per la telefonia mobile".

Dato che la necessità legislativa deriva dalla volontà di proteggere la popolazione e il territorio dalle immissioni di carattere esclusivamente ideale degli impianti (per gli altri tipi di immissioni – quelle quantitative – sono validi solo i dispositivi di LPAmb e ORNI), si specifica che la norma si riferisce esplicitamente alle antenne visivamente percepibili. D'altra parte, come specifica il TF nella sentenza 1C_51/2012, l'interesse pubblico appare minimo nel caso di impianti non visibili e pertanto una limitazione delle ubicazioni in tal senso appare sproporzionata.

In quest'ottica, si ritiene opportuno argomentare brevemente la definizione del campo d'azione all'interno del quale si intendono applicare le prescrizioni normative proposte e le motivazioni che hanno portato a tale definizione. Questa percezione può derivare da:

- una visione diretta, se l'antenna non è nascosta né mascherata;
- una visione indiretta, se l'antenna è mascherata o nascosta in modo inefficace e ciò permette il riconoscimento dell'impianto.

La discriminante, dunque, è la riconoscibilità dell'impianto stesso. Esulano quindi dal raggio d'azione del disposto legislativo gli impianti:

- non visibili e non riconoscibili (quindi nascosti adeguatamente);
- visibili ma chiaramente non riconoscibili (quindi mascherati adeguatamente).

Tali precisazioni si rendono necessarie alla comprensione intrinseca della norma, che verte proprio sul concetto di riconoscimento visivo, considerato *conditio sine qua non* per il verificarsi delle immissioni ideali.

La normativa viene elaborata tenendo conto delle considerazioni espresse dal TRAM nelle recenti sentenze, di alcune tematiche sollevate dalle compagnie di telefonia mobile e dell'aggiornamento delle Linee guida cantonali del febbraio 2021.

Per quanto concerne il cpv. 2 della normativa, si ritiene opportuno adattare leggermente il capoverso suggerito dalle Linee guida,

specificando che la dimostrazione della mancata disponibilità di ubicazioni nelle zone con priorità più alta è obbligatoria per i gestori delle antenne per la telefonia sia nel caso di nuovi impianti sia nel caso di modifiche sostanziali di impianti già esistenti che rientrano nel campo d'applicazione della normativa. Per modifiche sostanziali si intendono quelle che superano la manutenzione ordinaria, come ad esempio il cambio di tecnologia.

I livelli di priorità scelti considerano quanto proposto dalla più recente versione delle Linee guida cantonali, adattando i livelli alla realtà territoriale comunale. In questo senso, in base ad un'analisi del territorio di Stabio si possono identificare tre tipo di macro zone che saranno assegnate a tre gradi di priorità differenti: priorità I, II e III.

- **priorità I:** viene assegnata a tutte le zone lavorative, a quelle miste e a quelle per attrezzature ed edifici d'interesse pubblico (AP-EP) con contenuti paragonabili a quelli delle zone lavorative (ad esempio: magazzino comunale, serbatoi, acquedotti, ecc.). Viene altresì assegnata agli assi di transito ferroviario e semiautostradale presenti sul territorio comunale.

→ **motivazione a sostegno dell'inserimento delle zone sopracitate in priorità I:**

Le zone lavorative sono quelle meno sensibili per rapporto alle immissioni ideali in quanto la persona vi trascorre un determinato tempo della giornata, che è inferiore rispetto al tempo trascorso nelle zone abitative; per questo motivo vengono assegnate al primo grado di priorità. Infatti, secondo le Linee guida cantonali, le attività ammesse in queste zone permettono l'integrazione delle antenne per la telefonia mobile senza particolari problemi. Queste zone presentano infatti contenuti poco sensibili, risentendo poco della presenza di impianti di telefonia e delle conseguenti immissioni ideali. Un altro motivo è legato al fatto che durante l'attività lavorativa si è solitamente concentrati su ciò che si sta facendo, risultando quindi meno predisposti a subire influenze da immissioni ideali. Va infine considerato che nelle zone lavorative sono meno presenti le categorie più sensibili della popolazione, ad es. gli anziani ed i bambini con i loro genitori.

Le zone per attrezzature ed edifici d'interesse pubblico (AP-EP) paragonabili alle zone lavorative sono equivalenti, per quanto riguarda la sensibilità alle immissioni ideali, a delle zone lavorative. La tipologia di destinazioni ed edifici presenti in queste due tipologie di zona sono infatti comparabili, per contenuti e per sensibilità degli addetti che le frequentano. In quanto tali, le zone AP-EP paragonabili alle zone lavorative vanno inserite allo stesso modo nelle zone con grado di priorità I. Nello specifico, si tratta delle zone

AP-EP 2.01 – Magazzino comunale e 2.03 – Camera di ritenzione in località Stazione. La scelta di assegnare a queste zone lo stesso grado di priorità delle zone lavorative è giustificata dal fatto che anch'esse sono zone a destinazione prettamente lavorativa e quindi subiscono in maniera moderata le immissioni ideali dettate dalla presenza di impianti per la telefonia mobile.

La scelta di inserire le zone miste nello stesso grado di priorità delle zone lavorative è giustificata dal fatto che in queste zone la destinazione lavorativa è di solito maggioritaria rispetto a quella residenziale. Il Comune di Stabio non fa eccezione: nelle NAPR del Comune, l'art. 19 (zona mista commerciale-residenziale) fissa il massimo di contenuti residenziali al 35 % della SUL di ogni singolo progetto. La tipologia di destinazioni ed edifici presenti in queste zone, seppur presentando anche contenuti leggermente più sensibili rispetto alle aree prettamente lavorative, sopportano abbondantemente gli impianti per la telefonia mobile. Ciò avviene in quanto le zone lavorative e quelle miste sono tendenzialmente simili in termini di struttura edificata, paesaggio e durata del tempo di soggiorno di chi ci lavora. Tutto ciò considerato, non attribuire il grado di priorità I alla zona mista avrebbe inutilmente penalizzato gli operatori di telefonia mobile, ponendo dei problemi dal profilo della proporzionalità della normativa.

Infine, si è ritenuto opportuno inserire in priorità I gli assi di transito ferroviario e semiautostradale (strada di collegamento principale A394) presenti sul territorio comunale. L'inserimento in tale grado di priorità è giustificato dal carattere di queste aree, le quali presentano già diverse infrastrutture tecniche funzionali al loro esercizio. Infrastrutture spesso molto simili, nella loro percezione visiva, a quelle delle antenne di telefonia mobile. Queste aree sono già ampiamente sollecitate per quanto riguarda le immissioni ideali e l'eventuale aggiunta di antenne di telefonia mobile non modificerebbe sensibilmente (peggiorerebbe) la situazione. Per queste ragioni, un grado di priorità I è ritenuto adeguato. In chiave generale gli interventi in questi comparti sottostanno comunque alle leggi di ordine superiore (nello specifico, la Legge federale sulle ferrovie Lferr e la Legge federale sulle strade nazionali LSN).

Queste zone sono state quindi classificate in una categoria di priorità I, in quanto si tratta delle zone edificabili meno sensibili su tutto il territorio comunale e nelle quali la posa di antenne per la telefonia mobile e le conseguenti immissioni ideali sono più sopportabili avuto riguardo alla sensibilità della popolazione.

- **priorità II:** viene assegnata alle zone residenziali, alle zone residenziali speciali, ai nuclei (che hanno vocazione prevalentemente

residenziale), ai piani particolareggiati a carattere prevalentemente residenziale ed alle zone AP-EP a carattere residenziale, salvo quelle particolarmente sensibili, attribuite alla priorità III.

→ **motivazione a sostegno dell'inserimento delle zone sopracitate in priorità II:**

Nelle zone residenziali le persone passano più tempo rispetto alle zone lavorative e miste. Vi si svolgono attività in cui si è meno predisposti a subire influenze da immissioni ideali, in particolare quelle ricreative e sportive del tempo libero. Il carattere distensivo di queste zone aumenta la sensibilità delle persone (abitanti, visitatori, passanti) alle immissioni ideali rispetto a delle zone lavorative o miste. Inoltre, le zone abitative presentano delle qualità residenziali, urbanistiche ed architettoniche generalmente superiori alle zone prevalentemente lavorative inserite nella priorità I; ciò che in chiave generale (quindi ritenuto l'impatto globale di un'antenna per la telefonia mobile) giustifica maggior rigore normativo.

La scelta di inserire la zona nucleo nello stesso grado di priorità delle altre zone residenziali, è giustificata dal fatto che sostanzialmente la destinazione d'uso è la stessa (residenziale) e quindi lo è anche la sensibilità degli abitanti per rapporto alle influenze da immissioni ideali. Inoltre, i nuclei presentano delle qualità residenziali, urbanistiche ed architettoniche maggiori rispetto alle zone assegnate al grado di priorità I. Lo attesta in questo caso l'inserimento del nucleo di Stabio nell'inventario degli insediamenti d'importanza nazionale ISOS. Un grado di priorità II è dunque auspicabile anche per questo tipo di zona.

I piani particolareggiati a carattere residenziale disciplinano nel dettaglio la pianificazione di zone prevalentemente residenziali. Anche a questi perimetri viene dunque assegnato un grado di priorità II. Lo stesso vale per la zona di ristrutturazione, definita come zona destinata in principio alla residenza.

Le aree e gli edifici d'interesse pubblico (AP-EP) a carattere prevalentemente residenziale, come riportato anche nelle Linee guida cantonali, presentano spesso qualità architettoniche e urbanistiche elevate, unite alla probabile presenza di contenuti sensibili o molto sensibili. Di conseguenza queste zone necessitano di un'accresciuta protezione dalle immissioni ideali dovute alle antenne di telefonia mobile. La forte somiglianza con le zone residenziali, a livello di funzionalità, qualità urbanistiche ed architettoniche, giustifica l'inserimento delle aree e gli edifici d'interesse pubblico a carattere residenziale nella stessa categoria di priorità delle zone residenziali. Un grado di priorità II garantisce la protezione e la salvaguardia necessarie per questo tipo di zona, senza

compromettere la possibilità, laddove proprio necessario, di installarvi delle infrastrutture di telecomunicazione. Anche queste zone sono state quindi classificate nella categoria di priorità II, per garantire una salvaguardia maggiore rispetto alle zone inserite nel grado di priorità più alto.

- **priorità III:** viene assegnata alle aree delimitate dal raggio di 50 metri dalle zone in cui risiedono per un periodo di tempo prolungato persone particolarmente sensibili (anziani, bambini, malati). L'erezione di antenne per la telefonia mobile di questi settori è suscettibile di urtare la sensibilità non solo dei diretti interessati, ma anche dei loro genitori, familiari e amici.

Nel caso concreto di Stabio tali aree corrispondono alle seguenti infrastrutture (tutte zone AP-EP, ad eccezione della clinica San Pietro):

- clinica San Pietro
- scuole elementari (AP-EP 1.02)
- scuola per l'infanzia via Arca (AP-EP 1.04)
- scuola per l'infanzia via Luvee (AP-EP 1.05)
- area di svago Bruciata (AP-EP 1.06)
- area di svago via Cava e via Arca (AP-EP 1.10)
- area di svago ex Meotti (AP-EP 1.11)
- scuola media (AP-EP 1.21)
- casa per anziani (AP-EP 1.22)
- centro psico-educativo (AP-EP 1.23)

Si segnala che la corretta denominazione, attualmente in vigore, delle zone AP-EP 1.10 e 1.11 è quella riportata nella norma in seguito. Nel presente messaggio municipale, per garantire maggiore trasparenza e facilitare la comprensione, si riprendono le denominazioni frutto della variante in allestimento "Regolamentazione delle zone per scopi pubblici".

→ **motivazione a sostegno dell'inserimento delle infrastrutture sopracitate in priorità III:**

La scelta di assegnare il grado di priorità minimo alle infrastrutture pubbliche in cui risiedono persone particolarmente sensibili (bambini, anziani e malati) è dovuta sia al tasso di sensibilità delle persone direttamente o indirettamente toccate, sia al lasso di tempo di esposizione ad una possibile immissione ideale derivante dall'installazione di un impianto di telefonia mobile. Si ricorda infatti come l'idea della presente normativa sia quella di regolamentare le immissioni ideali riconoscibili visivamente, quali possibili oggetti di

disturbo di natura psicologica. Le persone che risiedono nelle infrastrutture assegnate alla priorità III sono soggetti particolarmente sensibili (così come i loro genitori, parenti e amici) e vi trascorrono spesso molto tempo e con regolarità (svariati giorni e/o ore al giorno). Dato ciò, la riconoscibilità di un impianto di telefonia mobile potrebbe portare ad un disagio psicologico superiore rispetto ad altre zone. In questo senso si giustifica l'assegnazione di tali infrastrutture ad un grado di priorità minore (ultima priorità). Questo significa che solo in ultima istanza, una volta escluse tutte le aree con un grado di priorità superiore, basandosi sui criteri oggettivi forniti da questa normativa, l'installazione di antenne in queste aree sarebbe approvata.

Le aree di svago (AP-EP 1.06, 1.10 e 1.11) sono in questa sede equiparate alle altre infrastrutture pubbliche sopracitate sia per quanto riguarda la sensibilità dei frequentatori che, in parte, per la durata dell'esposizione alle immissioni ideali. Queste aree di svago sono infatti concepite come luogo di incontro e, per l'appunto, di svago, destinate a bambini, ragazzi e famiglie. Tali categorie di popolazione sono, come esposto in precedenza, soggetti particolarmente sensibili ed in molti casi trascorrono molto tempo e con regolarità (fino a svariate ore al giorno) nelle aree di svago in questione. Tenuto conto di ciò, si ritiene opportuna l'assegnazione delle zone AP-EP 1.06 – Area di svago Bruciata, AP-EP 1.10 – Area di svago via Cava e via Arca ed AP-EP 1.11 – Area di svago ex Meotti al grado di priorità III.

Per quanto riguarda il raggio da mantenere dalle infrastrutture interessate, si ritiene opportuno calibrare il raggio di protezione da mantenere sulla base dell'estensione territoriale. Per il Comune di Stabio, risulta ragionevole il raggio di 50 m, adattato rispetto a quanto suggerito dalle Linee guida cantonali. Si precisa inoltre che tale raggio va misurato dal perimetro della zona sulla quale sorge la struttura interessata.

Con riferimento alla ponderazione dei contrapposti interessi in presenza e al principio della proporzionalità si precisa che, a differenza di una pianificazione di tipo negativo, l'attribuzione alla terza e ultima categoria di priorità non esclude la possibilità di edificare delle antenne di telefonia mobile visibili. Questo permette alle compagnie interessate di edificare tali strutture anche in prossimità di luoghi considerati sensibili, nell'eventualità in cui non ci fossero alternative per assicurare una corretta fornitura dei servizi di telecomunicazione. In questo modo, l'interesse pubblico della salvaguardia delle fasce più fragili della popolazione non interferisce irrimediabilmente con quello della copertura di rete su tutto il territorio.

Piani settoriali

Non sono necessari cambiamenti grafici sui piani.

Norme di attuazione

Di seguito viene formulata la proposta di articolo di NAPR relativo alla regolamentazione degli impianti di telefonia mobile, inserita in chiusura del capitolo I "Norme introduttive e generali" delle NAPR in vigore. Tale articolo sarà poi ripreso nel Regolamento edilizio in formato LST oggetto di una variante di PR separata.

Per quanto riguarda gli AP-EP è inoltre opportuno sottolineare che alcuni AP con contenuti simili alle zone per il lavoro (serbatoio acqua potabile Bellacima 1.08, serbatoio acqua potabile Dogana S. Pietro 1.09, serbatoio acqua potabile Monte Asturo 1.12 e pozzo di captazione Zerbone 2.02) non sono stati elencati poiché esterni al perimetro della zona edificabile. Per i luoghi fuori dalle zone edificabili, è necessario seguire una procedura di competenza cantonale.

ART. 15^{quater} IMPIANTI PER LA TELEFONIA MOBILE

1. All'interno del perimetro delle zone edificabili, le antenne per telefonia mobile riconoscibili visivamente sono ammissibili con le seguenti priorità:

Priorità I:

zona artigianale-commerciale

zona industriale

zona mista commerciale-residenziale

zona ferroviaria, tracciato ferroviario Mendrisio-Stabio-Varese (compatibilmente con le disposizioni della Legge federale sulle ferrovie)

strada di collegamento principale A394 (compatibilmente con le disposizioni della Legge federale sulle strade nazionali)

magazzino comunale AP-EP 2.01

camera di ritenzione in località Stazione AP-EP 2.03

Priorità II:

zona estensiva (estensiva generale, area Pedemontana, area di via Stramonte, area speciale Villa Quisisana)

zona intensiva (intensiva generale, area speciale ex camiceria Realini)

zona di ristrutturazione

zona del nucleo

perimetro del Piano Particolareggiato di via Falcette

tutte le zone AP-EP interne al perimetro della zona edificabile non attribuite ad altre priorità

Priorità III:

aree delimitate dal raggio di 50 m da:

- Clinica San Pietro*
- scuole elementari AP-EP 1.02*
- scuola per l'infanzia via Arca AP-EP 1.04*
- scuola per l'infanzia via Luvee AP-EP 1.05*
- area di svago Bruciata AP-EP 1.06*
- area di svago AP-EP 1.10*
- area di svago AP-EP 1.11*
- scuola media AP-EP 1.21*
- casa per anziani AP-EP 1.22*
- centro psico-educativo AP-EP 1.23*

il raggio viene misurato a partire dal perimetro della zona sulla quale sorge l'infrastruttura in questione

- 2. I gestori delle antenne per la telefonia mobile che vogliono erigere o modificare sostanzialmente antenne riconoscibili visivamente devono dimostrare che non siano disponibili ubicazioni efficienti nelle zone con priorità più alta.*
- 3. Sottostanno alle precedenti disposizioni anche le antenne per la telefonia mobile riconoscibili visivamente 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.*

Programma di urbanizzazione

La presente variante di PR non genera investimenti a carico del Comune, in quanto essa comporta esclusivamente modifiche normative.

Inoltre, non essendovi cambiamenti dal punto di vista dell'estensione totale della zona edificabile del Comune, non è necessario aggiornare il compendio dello stato dell'urbanizzazione.

Non viene dunque allestito un programma di urbanizzazione ai sensi della LST e del relativo regolamento.

7. Ponderazione degli interessi

La ponderazione degli interessi tiene conto dell'interesse pubblico a che l'argomento sia trattato e risolto secondo quanto ammesso dalle leggi superiori, tenendo conto della sensibilità della popolazione alle immissioni negative.

Questo interesse pubblico viene ponderato con l'interesse della popolazione ad avere una copertura di rete di telefonia mobile adeguato alle proprie aspettative e a quello delle compagnie telefoniche di poter offrire un tale servizio con efficienza e con un appropriato rapporto tra costo di investimento e prestazione.

In riferimento alla distribuzione delle categorie di priorità sul territorio comunale, essa risulta seguire la disposizione delle macrozone descritte precedentemente. La priorità I è sostanzialmente concentrata in corrispondenza con le zone lavorative e miste, ubicate a sud della strada che dalla semiautostrada porta al valico di Gaggiolo. La priorità II invece si trova quasi interamente a nord della medesima, laddove sono ubicate tutte o quasi le zone residenziali di Stabio. Infine, la priorità III si articola lungo una fascia che attraversa la parte residenziale del Comune, dal Centro psico-educativo cantonale (AP-EP 1.23) alla Scuola media (AP-EP 1.21), ad eccezione della Clinica San Pietro, ubicata al limite della zona edificabile.

L'interesse degli operatori di telefonia mobile di assicurare una corretta copertura di rete su tutto il territorio è sufficientemente tutelato dalla normativa in questione. Malgrado la priorità I sia concentrata esclusivamente nella parte a sud della strada cantonale, questo non preclude alle compagnie la possibilità di garantire un servizio adeguato sull'insieme del territorio. Il concetto di modello a cascata garantisce infatti che, anche nel caso in cui la distribuzione delle diverse zone e di conseguenza quella dei gradi di priorità fosse distribuita per grandi comparti distinti e separati, come nel caso in questione, si possano installare le antenne laddove più opportuno per assicurare una corretta copertura su tutto il territorio. Per passare da una priorità a quella successiva sarà sufficiente che gli operatori di telefonia mobile provino, mediante per esempio delle mappe di copertura di rete, l'impossibilità di assicurare un servizio di telecomunicazione adeguato e tecnicamente funzionante tramite l'installazione di impianti nelle aree appartenenti al grado di priorità superiore. Ciò significa ad esempio che a Stabio, verosimilmente, occorrerà far capo alla priorità II per garantire la corretta copertura di rete nelle zone residenziali.

I gradi di priorità, distribuiti per grandi comparti distinti e separati, non ostacolano perciò l'interesse pubblico ad avere una copertura di rete di

telefonia mobile adeguato e quello delle compagnie telefoniche di poter offrire un tale servizio con efficienza e con un appropriato rapporto tra costo di investimento e prestazione.

Si ritiene che con la scelta del modello a cascata, l'assegnazione oculata di priorità di posa alle diverse categorie di zone presenti sul territorio e l'applicabilità delle priorità alle sole antenne percepibili visivamente, si sia attuata una ponderazione degli interessi a soddisfazione di tutte le parti in causa.

8. Esito dell'esame preliminare e dell'informazione pubblica

Esito dell'esame preliminare

In data 23 aprile 2020, il DT ha trasmesso il proprio esame preliminare che ha sostanzialmente accolto favorevolmente il contenuto della variante, chiedendo che venisse precisato che l'area ferroviaria sottostà comunque alla Legge federale delle ferrovie, piuttosto che alle disposizioni di PR. Nella presente formulazione dell'articolo specifico è quindi stata inserita una apposita precisazione, tenendo conto delle considerazioni del DT.

Esito dell'informazione pubblica

In seguito alla scadenza della pubblicazione della variante di PR in data 6 novembre 2020, una sola osservazione è giunta all'indirizzo del Municipio di Stabio. Dopo aver preso atto di tali osservazioni, in parte pertinenti e basate sulle recenti sentenze del Tribunale Federale e del TRAM (cfr. capitoli 2.1 e 2.2), il Municipio ha proceduto con l'apporto di alcune modifiche al presente rapporto di variante. Nella presente formulazione dell'articolo delle NAPR "Impianti per la telefonia mobile" è stato quindi tenuto conto delle osservazioni degli operatori di telefonia mobile interessati, laddove ritenute pertinenti.

9. Conclusione

In conclusione, il Municipio di Stabio chiede al Consiglio comunale di voler adottare la variante di PR descritta nel presente messaggio municipale.

10. Disegno di risoluzione

Fatte queste premesse e restando a disposizione per ulteriori informazioni che vi dovessero necessitare, vi chiediamo di voler

r i s o l v e r e :

- 1. È adottata la variante di Piano regolatore concernente il disciplinamento degli impianti per la telefonia mobile a Stabio;**
- 2. È approvata l'introduzione del nuovo articolo 15quater delle NAPR come indicato nel messaggio municipale;**
- 3. Gli atti della variante di PR concernenti le antenne per la telefonia mobile a Stabio sono approvati nel loro complesso;**
- 4. il Municipio è incaricato di provvedere alla pubblicazione secondo i disposti di legge.**

PER IL MUNICIPIO

Il Sindaco

Simone Castelletti

Il Segretario

Claudio Currenti

L'esame preliminare del Dipartimento del territorio del 23 aprile 2020 è a disposizione presso la Cancelleria comunale in ossequio all'art. 36 cpv. 1 RLST.

Allegato: mappa indicativa dei gradi di priorità

