

Repubblica e Cantone
Ticino

Il Dipartimento del territorio

Vista la richiesta del 9 settembre 2019 del Municipio di **Bellinzona** per l'**esame preliminare dipartimentale della variante di PR dei Quartieri di Camorino, Claro, Giubiasco, Gnosca, Gorduno, Gudo, Moleno, Monte Carasso, Pianezzo, Preonzo, Sant'Antonio e Sementina,**

concernente l'introduzione di un articolo NAPR per la definizione delle condizioni per l'ubicazione e la costruzione delle antenne di telefonia mobile,

si esprime con il presente Rapporto, in conformità all'articolo 25 cpv. 3 Legge sullo sviluppo territoriale (Lst, RL 701.100) e all'art. 34 Regolamento della legge sullo sviluppo territoriale (RLst, RL 701.110).

1. INTRODUZIONE

1.1. SCOPO DELL'ESAME PRELIMINARE

Mediante l'esame preliminare (EP), il Dipartimento esperisce una verifica d'ordine generale sulla congruenza del piano d'indirizzo o del progetto di piano regolatore con la pianificazione direttrice (compresi i piani settoriali cantonali), la legislazione federale e cantonale e le pianificazioni dei Comuni vicini.

Esso mira ad individuare tempestivamente gli aspetti da correggere o da completare, come pure a sottoporre all'autorità comunale suggerimenti e proposte volte a migliorare il progetto pianificatorio (art. 34 cpv. 2 RLst). Inoltre, il Dipartimento espone la propria eventuale ponderazione degli interessi ai sensi dell'art. 3 OPT.

L'esame preliminare non costituisce un'assicurazione concreta nei confronti degli interessati riguardo al trattamento definitivo del territorio.

1.2. PRINCIPI PIANIFICATORI E DISPOSIZIONI PER IL DIMENSIONAMENTO DELLE ZONE EDIFICABILI

Il PR stabilisce scopo, luogo e misura dell'uso ammissibile del suolo, tenuto conto degli scopi e dei principi pianificatori espressi dagli artt. 1 e 3 Legge federale sulla pianificazione del territorio del 22 giugno 1979 (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.

A seguito della modifica legislativa della LPT del 15 giugno 2012, i Cantoni sono tenuti ad adattare il Piano direttore (PD) entro 5 anni dal 1. maggio 2014, in modo da stabilire le dimensioni complessive delle superfici insediative, la loro distribuzione a livello cantonale e le misure atte a garantire il coordinamento regionale della loro espansione. Dal 1° maggio 2019 sino all'approvazione dell'adattamento del PD non sono ammessi ampliamenti delle zone edificabili nemmeno se per gli stessi è previsto un compenso.

2. CONSIDERAZIONI FORMALI

2.1. COMPONENTI DI PR OGGETTO DELLA VARIANTE

Sono oggetto del presente esame i seguenti atti pianificatori:

Fascicolo datato agosto 2019 comprendente:

- a) Rapporto di pianificazione;
- b) proposta di nuovo articolo NAPR;

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 suolo25-11-2019

3. CONFORMITÀ CON LA PIANIFICAZIONE DI ORDINE SUPERIORE

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

4. QUADRO LEGALE PER GLI IMPIANTI DI TELEFONIA MOBILE

Il 23 gennaio 2015 è entrata in vigore la modifica del 21 gennaio 2015 del Regolamento della Legge sullo sviluppo territoriale (RLst), avente per oggetto l'obbligo di pianificare le condizioni per l'ubicazione e la costruzione degli impianti per la telefonia mobile (cfr. BU 3/2015 del 23 gennaio 2015, pag. 12 seg.), al quale risponde la variante di piano regolatore all'esame.

La protezione contro le radiazioni non ionizzanti è regolata a livello federale dalla Legge sulla protezione dell'ambiente (LPAmb) e dalle sue Ordinanze di applicazione, in particolare dall'Ordinanza sulla protezione dalle radiazioni non ionizzanti

(ORNI) del 23.12.1999, entrata in vigore il 1° febbraio 2000. Nello stesso ambito, sul piano cantonale il Canton Ticino si è dotato del Regolamento di applicazione dell'Ordinanza federale sulla protezione da radiazioni non ionizzanti del 26 giugno 2001 (RORNI), attraverso il quale il Consiglio di Stato ha cercato di disciplinare la materia nel suo complesso allo scopo di evitare un'eccessiva e disordinata proliferazione di questi impianti.

Negli anni il principio previsto dal RORNI del coordinamento dei siti per le antenne mediante convenzione (accordo di coordinamento) è stato di regola condiviso e applicato da tutte le parti interessate. Nel marzo del 2012 gli operatori hanno disdetto unilateralmente l'accordo stipulato con il Cantone. Il mancato coordinamento ha portato ad alcuni dinieghi di licenze edilizie. Adite dagli operatori, le autorità di ricorso hanno ritenuto che il coordinamento non potesse essere loro imposto 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 chiedono un maggior impegno di vigilanza, come pure da ricorsi collettivi, da numerose richieste d'intervento pervenute al Dipartimento del territorio e dalla mozione "Rinnovato impegno del Consiglio di Stato verso il coordinamento delle antenne della telefonia mobile e del ruolo di verifica che gli compete", presentata il 16 aprile 2014.

Limite d'intervento a livello cantonale

L'ordinamento giuridico, stabilito a livello federale da LPAmb e ORNI allo scopo di "proteggere l'uomo dalle radiazioni non ionizzanti dannose o moleste" (cfr. art. 1 ORNI), è esaustivo dal profilo sanitario, cosicché non rimane alcuno spazio per normative di diritto cantonale e comunale volte alla protezione della salute della popolazione. Tuttavia, il Tribunale federale ha riconosciuto che, per vaste fasce della popolazione, gli impianti per la telefonia mobile possono comportare un disagio psicologico suscettibile di minacciare e compromettere la qualità della vita nelle abitazioni. Per lo stesso motivo, la presenza delle antenne può rendere le proprietà nei quartieri toccati meno attrattive sul mercato immobiliare (compravendita) e dell'alloggio (locazione), diminuendone il valore.

Queste ripercussioni sono state qualificate dal Tribunale federale come immissioni ideali degli impianti di telefonia mobile, immissioni che a giudizio del Tribunale possono legittimamente essere contrastate da Cantoni e Comuni mediante gli strumenti della pianificazione territoriale. In particolare, sono state ritenute ammissibili disposizioni pianificatorie concernenti le condizioni per l'ubicazione e la costruzione delle antenne di telefonia mobile nelle zone edificabili, volte a salvaguardare il carattere, la qualità abitativa e l'attrattività dei quartieri. In modo particolare, è stato ritenuto lecito il cosiddetto modello a cascata, in base al quale le antenne per la telefonia mobile percepibili visivamente sono ammissibili nelle zo-

ne più sensibili (ad es. le 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 espressi 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 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 delle zone destinate in particolare 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 a occuparsi del tema secondo le finalità enunciate dalla norma e, nel caso di specie, a provvedere in sede di regolamento edilizio (PR) ad un opportuno disciplinamento degli impianti di telefonia mobile, avuto riguardo alla concreta situazione del loro territorio e nei limiti d'intervento descritti dalla giurisprudenza sviluppata dal Tribunale federale. Quest'obbligo deve essere adempiuto dai Comuni al più tardi entro 10 anni (art. 117 cpv. 1 RLst). Si tratta di un termine ampio, che consente di acquisire esperienze e di svolgere le necessarie procedure pianificatorie, eventualmente insieme ad altre varianti o se del caso nel contesto della revisione del piano regolatore.

Al fine di agevolare il compito dei Comuni nell'adempimento di quanto richiesto, il Dipartimento del territorio ha pubblicato nel febbraio 2016 le Linee guida *Antenne per la telefonia mobile*. Al capitolo 6 delle Linee guida è fornito un possibile modello; è tuttavia facoltà del Comune adottare altre soluzioni, purché compatibili con il diritto federale. A questo proposito si veda anche il documento *Telefonia mobile. Guida per Comuni e Città*, edito dall'Ufficio federale dell'ambiente, dall'Ufficio federale delle comunicazioni, dall'Ufficio federale dello sviluppo territoriale, dalla Conferenza svizzera dei direttori delle pubbliche costruzioni, della pianificazione del territorio e dell'ambiente, dall'Associazione dei Comuni Svizzeri e dall'Unione delle città svizzere (Berna 2010).

5. CONTENUTO DELLA VARIANTE

Con la variante all'esame, il Municipio di Bellinzona propone di adottare una norma, identica per tutti i Quartieri del comune, per il disciplinamento pianificatorio delle antenne di telefonia mobile per coprire l'intero territorio comunale. Oggi, infatti, solo il Quartiere di Bellinzona possiede una norma d'attuazione destinata a questo scopo: l'art. 19ter NAPR approvato dal CdS il 3 maggio 2017 con ris. gov. n. 1984. Il Municipio prospetta di adottare questo testo anche per gli altri Quartieri comunali.

6. ESAME DEI CONTENUTI DELLA VARIANTE

L'art. 19ter NAPR riprende il cosiddetto "modello a cascata" proposto dal Dipartimento del territorio nelle Linee Guida cantonali *Antenne per la telefonia mobile*, edite nel febbraio 2016. Questo articolo enuncia dapprima, in preambolo, la motivazione che porta a definire il disciplinamento delle antenne per la telefonia mobile. Quindi viene enunciato, in un primo capoverso, il principio secondo il quale è prioritaria l'ubicazione delle antenne laddove sono ammessi contenuti con ripercussioni paragonabili a quelle delle zone per il lavoro. Segue infine, nel secondo capoverso, l'elenco delle otto priorità previste dal Comune corrispondenti alle priorità del modello cantonale, con un adattamento per distinguere le zone miste dalle zone destinate prevalentemente all'abitazione, e lo stralcio della priorità per le zone destinate al tempo libero.

L'attuale art. 19ter NAPR con otto priorità ben si adatta al territorio del Quartiere di Bellinzona, con la zona edificabile più estesa e la modulazione degli usi del territorio più complessa. Questa norma si adatta così all'intero territorio comunale, anche in previsione di un Regolamento edilizio unico per tutto il Comune. Verosimilmente in questo senso, il Municipio ne propone l'adozione completa per ogni singolo quartiere.

Un unico e completo elenco di priorità non si addice, però, all'attuale distinzione che vi è tra i diversi PR dei Quartieri in termini di numero e tipo di zone. Ad esempio, il Quartiere di Moleno possiede unicamente due tipi di zone d'utilizzazione (una di nucleo e una residenziale estensiva) e qualche zona di utilità pubblica. Ciò necessita, pertanto, l'introduzione in norma di un capoverso che spieghi questa situazione, la metta in relazione con la pianificazione dell'intero territorio comunale e ne aiuti l'applicazione. In caso contrario, diventa necessario verificare la lista delle priorità del secondo capoverso rispetto al piano regolatore di ogni singolo Quartiere, stralciando quelle che non possono essere applicate, perché in quella Sezione quel tipo di zona non esiste.

L'art. 19ter NAPR ora in vigore nella Sezione di Bellinzona prevede, in realtà, altri quattro capoversi che il Municipio non riprende per gli altri Quartieri. Si tratta di specificazioni della norma quali l'obbligo di giustificare l'ubicazione in zone di minore priorità, la richiesta di una perizia per le antenne che interessano beni protetti, la definizione di *antenna percepibile visivamente*, l'indicazione della loro dimensione. Tale assenza non è giustificata nel Rapporto di pianificazione. Il Dipartimento ritiene, invece, che per coerenza, ma anche per utilità, questi capoversi andrebbero inseriti in tutti i PR del Comune.

Nel merito della posizione del nuovo articolo nel corpo normativo dei singoli PR, il Dipartimento non ha particolari osservazioni se non per quanto riguarda il Quartiere di Giubiasco. Negli altri Quartieri, il nuovo articolo è posto nel capitolo delle norme pianificatorie generali, tra i primi venti articoli NAPR. Per Giubiasco, il Municipio ha previsto un nuovo articolo con numerazione 65bis NAPR. Per unità di materia e coerentemente con la posizione dei PR degli altri Quartieri, il Dipartimento ritiene più corretto inserirlo nelle norme edilizie generali all'altezza degli artt. 26 NAPR *Costruzioni accessorie* e 27 NAPR *Molestia*.

7. CONCLUSIONI

La variante sviluppa in maniera corretta la tematica relativa all'ammissibilità degli impianti per la telefonia mobile su tutto il territorio comunale mediante la nuova norma da adottare per ogni singolo Quartiere, salvaguardando, nella maggior misura possibile, i comparti e le destinazioni più sensibili, e riprendendo il testo di un articolo NAPR già in vigore. Il Dipartimento concorda con la proposta municipale formulando alcune raccomandazioni, affinché la sua applicazione possa essere chiara e immediata su tutto il territorio comunale. Queste raccomandazioni devono essere tenute in conto affinché i nuovi disposti possano soddisfare gli artt. 30 cpv. 1 e 117 cpv. 1 RLst entrati in vigore il 21 gennaio 2015, che chiedono di stabilire nelle NAPR le condizioni per l'ubicazione e la costruzione delle antenne di telefonia mobile.

La Sezione dello sviluppo territoriale (Ufficio della pianificazione locale) è a disposizione per rispondere a vostre eventuali richieste.

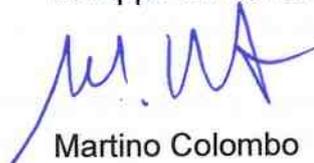
PER IL DIPARTIMENTO DEL TERRITORIO

Il Consigliere di Stato:



Claudio Zali

Il Direttore della Divisione dello
sviluppo territoriale e della mobilità:



Martino Colombo

Comunicazione

Invio normale:

Municipio di Bellinzona, 6500 Bellinzona;

Invio interno:

Sezione dello sviluppo territoriale (dt-sst@ti.ch);

Ufficio della pianificazione locale (dt-upl@ti.ch);

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