



MUNICIPIO DI COMANO
091.941.84.86 – municipio@comano.ch

**MESSAGGIO MUNICIPALE N° 373
VARIANTE DI PIANO REGOLATORE
IMPIANTI PER TELEFONIA MOBILE**

Signora presidente,
Signore e signori consiglieri,

il comune di Comano è dotato di PR approvato dal CdS con ris. n° 4368 del 6.8.1986 e del PRP Priminzino approvato dal Consiglio di Stato con ris. n° 1728 del 10.4.2001.

Per completezza d'informazioni, è bene precisare sin dal principio che:

1. le disposizioni di PR non possono impedire la posa di antenne di telefonia mobile conformi all'ORNI (Ordinanza federale sulla protezione dalle radiazioni non ionizzanti), ma permettono di definire delle zone prioritarie sul territorio comunale dove posare le antenne e sono applicabili solo nel caso di antenne visibili; dunque, non nel caso di antenne mascherate o nascoste in modo efficace.
2. La norma serve solo a ridurre il disagio percepito da un'installazione conformemente alla giurisprudenza del Tribunale federale. Per gli altri tipi di immissioni, quelle reali sotto forma di radiazioni non ionizzanti emesse dagli impianti, si ribadisce come valgano i dispositivi di LPAmb (Legge federale sulla protezione dell'ambiente) e ORNI. Queste leggi, di livello federale, tutelano tutta la popolazione dal profilo della salute pubblica e sono inderogabili ed esaustive: non permettono cioè ulteriore libertà normativa, né in senso permissivo né in senso restrittivo, da parte di Cantoni e Comuni in tale campo.

L'intenzione del municipio, attraverso questo documento, è quella di deliberare in merito alla questione relativa alle antenne per la telefonia mobile, come stabilito agli artt. 30 cpv. 1 e 117 cpv. 1 RLst, citati di seguito ed 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.*

...

Si procede quindi a implementare le norme di attuazione proponendo un articolo relativo all'argomento succitato.

È importante precisare che la normativa che viene elaborata in questa sede tiene conto degli sviluppi più recenti in materia di antenne di telefonia mobile, ed in particolare di recenti sentenze emesse dal Tribunale cantonale amministrativo (TRAM) in cui sono stati parzialmente accolti ricorsi contro taluni aspetti del "modello a cascata" della normativa elaborata dalle Linee guida¹ cantonali.

1.1. CONTENUTO E FORMA

Il presente messaggio illustra le modifiche apportate rispetto al PR in vigore e comprende i seguenti documenti:

- rapporto di pianificazione, a carattere indicativo
- variante alle norme di attuazione, a carattere vincolante.

Trattandosi di una variante puntuale e che non necessita di modifiche grafiche sui piani, è stata mantenuta la forma del PR in vigore. Tuttavia, vista la procedura di adeguamento del PR alla LST già avviata (piano d'indirizzo in formazione), si ritiene opportuna l'elaborazione della nuova normativa anche nel formato adeguato alla LST.

A questo scopo, vengono proposte in questa sede sia la modifica delle norme attualmente in vigore, oggetto della presente variante (norma transitoria), sia una norma attualizzata all'adeguamento del regolamento edilizio in formazione.

¹ Cfr. cap. 2.3

1.2. PROCEDURA

La variante di PR segue la procedura di adozione prevista dalla LST:

- esame preliminare da parte del DT per una verifica d'ordine generale (art. 25 LST); effettuato in data 23.03.2017
- informazione della popolazione (art. 26 LST), secondo le possibili modalità previste dalla legge (art. 6 RLst); effettuata nel mese di settembre 2017
- adozione da parte del Consiglio Comunale e successiva pubblicazione (art. 27 LST);
- approvazione da parte del Consiglio di Stato (art. 29 LST).

1.3. ESITO DELL'ESAME PRELIMINARE DIPARTIMENTALE

In data 23 marzo 2017, il DT ha trasmesso il proprio esame preliminare che ha sostanzialmente accolto favorevolmente il contenuto della variante. Il Dipartimento condivide di principio la proposta municipale, formulando le seguenti osservazioni:

- ritiene che le destinazioni ed i tipi edilizi proposti nella priorità II siano assoggettate aree con destinazioni e tipi edilizi disparati, sottolineando l'esistenza di un certo margine di manovra per una suddivisione ulteriore;
- suggerisce l'opportunità di attribuire le zone del nucleo, in cui prevale la funzione residenziale, ad una priorità più bassa rispetto a quella prevista;
- suggerisce una riformulazione della norma alla luce delle precedenti osservazioni.

Le modifiche scaturite dalle decisioni su entrambe queste riflessioni vengono esplicitate ai cap. 5.1 e 5.3.

1.4. ESITO DELL'INFORMAZIONE DELLA POPOLAZIONE

Nel mese di settembre 2017 si è provveduto a depositare gli atti relativi alla presente variante per consentire alla popolazione di consultare gli stessi, conformemente all'art. 26 cpv. 2 LST. Al termine di tale periodo sono pervenute al municipio due istanze distinte inerenti all'incarto sopracitato, una da parte del Gruppo Cittadini Comano e Cureglia, l'altra da parte dello studio Badertscher Rechtsanwälte AG, in rappresentanza di Swisscom (Svizzera) SA, Salt Mobile SA e Sunrise UPC GmbH.

Le osservazioni vengono di seguito riassunte:

- gli operatori di telefonia mobile chiedono la non adozione dell'articolo proposto; in alternativa chiedono alcune modifiche, sia terminologiche che sostanziali, relative al cpv.1, la riduzione del numero di gradi di priorità e lo stralcio dei cpv. da 2 a 5;
-

- il Gruppo Cittadini Comano e Cureglia esprime preoccupazione per le possibili ripercussioni sulla salute pubblica e chiede delle integrazioni all'articolo per la tutela della stessa.

Il municipio ritiene di respingere le richieste di modifica proposta dagli operatori, mentre, in tema di salute pubblica, si rifà a quanto espresso al cap. 2.1: le osservazioni del Gruppo Cittadini Comano e Cureglia non può essere accolta, in quanto la salvaguardia della salute pubblica nell'ambito delle radiazioni non ionizzanti è già (esclusivamente) sottoposta a tutela superiore da LPAmb e ORNI², già ampiamente esaustive nel loro ambito.

2. STATO DI FATTO

2.1. 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'esaustività giuridica fornita da LPAmb e ORNI in materia di protezione della salute della popolazione, il Tribunale Federale (TF) 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 contrastate 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 le Linee guida cantonali "*Antenne per la telefonia mobile*", aggiornate nel febbraio 2021 per tenere conto della recente giurisprudenza³.

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 hanno la possibilità di 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 dalla Linea guida, adattato alla realtà del singolo Comune, è una possibilità giuridicamente sostenibile;

² Cfr. cap. 2.1.

³ Cfr. cap. 2.2 e 2.3

- 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 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 efficace⁴.

Le norme redatte secondo le Linee guida disciplinano quindi solo la percezione visiva delle antenne (le già citate immissioni materiali) e non entrano nel merito della tutela della salute (tema sempre più dibattuto, anche recentemente per il potenziamento al 5G), interamente demandato alla 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 2021 	<ul style="list-style-type: none"> • Regolamento edilizio

2.2. RECENTE GIURISPRUDENZA

A partire dal 2020 il 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.

Inerente ai capoversi della linea guida cantonale (versione febbraio 2016) il Tribunale amministrativo si è espresso nel modo seguente:

- Il cpv. 3 delle Linee guida⁵ 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.

⁴ 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*

⁵ Il citato cpv. 3 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"*

- ➔ in questa sede si propone quindi di tralasciare il cpv. 3 delle Linee guida⁶;
- Il cpv. 4 delle Linee guida⁷, 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 della 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.

2.3. AGGIORNAMENTO LINEE GUIDA CANTONALI

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

- si precisa 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;
- si precisa 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.
- Si è 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.

⁶ Come pure ha fatto il DT nell'aggiornamento delle Linee guida (versione febbraio 2021)

⁷ Il citato cpv. 4 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"

3. ELENCAZIONE 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, che sembrerebbero formulati in termini imperativi, in virtù di un'interpretazione conforme al diritto di rango superiore (cfr. DTF 111 la 23 consid. 2 e riferimenti) essi sono tuttavia 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 (pianificazione negativa) e/o promuovere invece la posa di antenne in altre zone in cui non si presentano restrizioni (pianificazione 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 macrocategorie ed evitando di settorializzare eccessivamente il territorio, disciplinando la posa 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).

Applicabilità di principio a diverse tipologie di Comune

Per comprendere quale modello potrebbe di principio essere il più adeguato, è innanzi tutto 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> (pianificazione 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. SCELTA DEL MODELLO

4.1. TIPOLOGIA DEL COMUNE

Sensibilità della popolazione

Il Canton Ticino ha una popolazione che si è dichiarata sensibile alle immissioni immateriali, ideali, come dimostrato da recenti articoli di giornale. Il Comune di Comano non fa eccezione. L'interesse pubblico di una pianificazione delle antenne di telefonia mobile deriva principalmente da tale forte sensibilità.

Conformazione del territorio

Il Comune di Comano ha una conformazione del territorio caratterizzata da un'estensione contenuta (2.06 km²) e da una pendenza piuttosto costante lungo l'asse nord-sud. Nella parte a nord del Comune si trova la zona boschiva delle pendici del Monte San Bernardo, mentre le zone edificabili sono concentrate nella parte più a sud, a più bassa altitudine. Per il resto, l'estensione territoriale ridotta e la

morfologia piuttosto uniforme e omogenea del Comune non sembrano comportare particolari ostacoli alla diffusione del segnale di telefonia mobile.

Tipologia e distribuzione delle zone edificabili

Il Comune di Comano è caratterizzato da una predominanza di zone edificabili a carattere residenziale. Sono tuttavia presenti anche una zona lavorativa e parecchie zone per attrezzature o costruzioni pubbliche (AP-CP). Si contano in effetti:

Sei zone a carattere di principio residenziale:

- zona del nucleo del villaggio NV
- zona di espansione del nucleo EN
- zona residenziale speciale estensiva Rs
- zona residenziale estensiva Re
- zona residenziale estensiva Re+
- zona residenziale semi-intensiva Ri

Una zona a carattere lavorativo:

- zona speciale TSI

Zone per scopi pubblici⁸:

- zona per costruzioni di interesse pubblico CP
- zona per attrezzature di interesse pubblico AP

Come precisato nell'analisi della conformazione del territorio, le zone edificabili del Comune si concentrano nella parte più a sud del territorio. L'unica zona a carattere lavorativo presente occupa l'estremità a sud-ovest del perimetro di zona edificabile, perimetro che a sud è definito in buona parte dalla strada cantonale. Le zone AP-CP si concentrano invece nel mezzo del costruito, in prossimità del nucleo, ad esclusione di alcune puntuali eccezioni ubicate all'esterno del perimetro della zona edificabile (a sud della strada cantonale succitata o immerse nella zona forestale a nord).

4.2. 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

⁸ *Nel presente rapporto, non è riportata alcuna numerazione delle zone AP-CP, in quanto le NAPR in vigore sono carenti in tal senso. Per localizzare le zone AP-CP si specificano, laddove ritenuto necessario, i mappali interessati dal vincolo. Nella versione della norma adeguata alla LST sono invece riportate le numerazioni riformulate nell'ambito della procedura di adeguamento del PR alla LST.*

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 il Comune di Comano possa essere categorizzato quale Comune medio (estensione di 2.06 km², popolazione di 2'047 abitanti⁹, presenza di zone lavorative oltre a quelle residenziali) e che sussista un interesse pubblico a tutelare maggiormente una serie di zone rispetto ad altre, data la diversità di destinazioni presenti (lavorativa, residenziale, nucleo, AP-CP). 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.

Come già anticipato al capitolo precedente, 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 presume¹⁰ possano essere presenti nel futuro. 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 Comano, 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).

4.3. 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 spiegato, non si tratta di obbligo, come indicato dalla giurisprudenza cantonale, secondo cui 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 Comano 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 Comano 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

⁹ Dati USTAT, scheda aggiornata ad aprile 2021

¹⁰ Questa "presunzione" potrebbe facilmente essere oggetto di contestazione

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. 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, piuttosto 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.

4.4. 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. L'interesse pubblico è argomentato al capitolo precedente.

Questo interesse pubblico viene ponderato con l'interesse della popolazione ad avere una copertura di rete di telefonia mobile adeguato alle proprie aspettative ed a 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.

In riferimento alla distribuzione delle categorie di priorità sul territorio comunale, esposta al capitolo seguente, essa risulta seguire la disposizione delle principali tipologie di zona descritte al capitolo 4.1 prese nel seguente ordine: zone per il lavoro, zone residenziali e zone per scopi pubblici con contenuti particolarmente sensibili. Le zone residenziali sono state, in seconda analisi, ulteriormente suddivise, per garantire una salvaguardia maggiore al nucleo di Comano (zona del nucleo del villaggio e zona di espansione del nucleo) in ragione delle qualità estetico-architettoniche che lo contraddistinguono.

5. VARIANTE DI PR

5.1. ADATTAMENTO DELLA LINEA GUIDA ALLE CARATTERISTICHE DEL COMUNE

In base alle considerazioni riportate ai capitoli precedenti, il Municipio di Comano ha deciso di dotarsi di un'adeguata regolamentazione di riferimento in relazione alle disposizioni per gli impianti di telefonia mobile, in modo coerente alla già citata Linea guida cantonale "Antenne per la telefonia mobile". Questo dando seguito anche a quanto richiesto dalla mozione presentata il 10 marzo 2016 dal gruppo PLR in Consiglio comunale.

La concretizzazione della presente procedura provvede ad adempiere alle disposizioni previste dal RLst nei termini stabiliti, facendo in modo che la scelta dell'ubicazione delle antenne rispetti un chiaro ordine di priorità, privilegiando la collocazione nelle aree percepite come meno sensibili per la popolazione.

Dato che la necessità legislativa deriva dalla volontà di proteggere la popolazione e il territorio dalle immissioni di carattere esclusivamente ideale degli impianti 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. Per gli altri tipi di immissioni, quelle reali sotto forma di radiazioni non ionizzanti emesse dagli impianti, si ribadisce come valgano i dispositivi di LPAmb e ORNI. Queste leggi, di livello federale, tutelano tutta la popolazione dal profilo della salute pubblica e sono inderogabili ed esaustive: non permettono cioè ulteriore libertà normativa da parte di Cantoni e Comuni in tale campo.

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.

Come già detto, la necessità della percezione visiva è stata stabilita dal Tribunale Federale; quindi, il solo fatto di essere a conoscenza della presenza di un impianto non fa scattare automaticamente la condizione di immissione ideale. 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 non riconoscibili (quindi mascherati adeguatamente).

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

Si riprende quindi il sistema a cascata suggerito nel documento delle Linee guida cantonali; il modello qui proposto viene semplificato con la scelta di quattro gradi di priorità, per raggruppare concettualmente zone con caratteristiche simili e non appesantire la struttura. La gerarchia proposta dal Cantone, infatti, presenta il grado di diversificazione maggiore possibile e si adatta in particolar modo a PR molto complessi ed estesi; nel caso di Comano, la situazione territoriale non presenta eccessive difformità e si presta ad una razionalizzazione della classificazione delle zone. In questo senso, in base all'analisi del territorio di Comano, si possono identificare quattro tipologie distinte di zone che saranno assegnate a quattro gradi di priorità differenti:

- **priorità I:** viene assegnata alle zone lavorative presenti sul territorio comunale.
- ➔ **motivazione a sostegno dell'inserimento delle zone sopracitate in priorità I:**

Le zone lavorative o principalmente lavorative presentano qualità urbanistiche ed architettoniche solitamente inferiori rispetto agli altri tipi di zona del Comune (residenziali, nuclei, ...). Questa minore qualità implica che, per quanto riguarda le immissioni ideali causate dagli impianti di telefonia mobile, le zone lavorative in questione siano da tutelare

in misura minore rispetto alle altre tipologie di zona presenti sul territorio di Comano. Va inoltre considerato che nelle zone lavorative sono meno presenti le categorie della popolazione verso le quali vi è un'accresciuta sensibilità, come ad esempio gli anziani ed i bambini.

Oltre a ciò, 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.

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 nella quale la posa di antenne per la telefonia mobile e le conseguenti immissioni ideali sono più sopportabili avuto riguardo della qualità del costruito e della sensibilità della popolazione.

- **priorità II:** viene assegnata alle zone residenziali, alle zone residenziali speciali, al Piano particolareggiato residenziale Priminzino ed alle zone AP-CP a carattere residenziale, salvo quelle particolarmente sensibili, attribuite alla priorità IV.

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

Nelle zone residenziali le persone passano più tempo rispetto alle zone lavorative ed in attività in cui si è maggiormente predisposti a subire influenze da immissioni ideali. Il carattere distensivo di queste zone aumenta la sensibilità delle persone che le frequentano (abitanti, visitatori, passanti) alle immissioni ideali rispetto a delle zone lavorative. 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 una maggiore salvaguardia.

Il Piano particolareggiato residenziale Priminzino regola la zona a carattere residenziale dell'omonimo comparto. Essendo la natura dell'area inclusa nel PRP anch'essa residenziale, si considera che il comparto condivide le qualità degne di salvaguardia esposte al paragrafo precedente. Anche a questo perimetro viene dunque assegnato un grado di priorità II.

Le aree e le costruzioni di interesse pubblico (AP-CP) a carattere prevalentemente residenziale, come riportato anche nelle Linee guida cantonali, presentano spesso qualità architettoniche e urbanistiche elevate, al pari delle zone residenziali, 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 attrezzature e delle costruzioni di interesse pubblico a carattere residenziale nella stessa categoria di priorità delle zone residenziali

stesse. 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.

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 zone del nucleo del villaggio ed alle zone di espansione dei nuclei, le quali hanno vocazione prevalentemente residenziale.

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

Alla luce di quanto scaturisce dalla corrispondenza tra il modello a cascata e il PR di Comano e di quanto espresso dal DT nell'ambito dell'esame preliminare della presente variante, il municipio intende apportare una modifica per ciò che riguarda l'attribuzione della priorità alle zone nucleo rispetto alla prima versione della presente normativa. Si tratta dell'aggiunta di un grado di priorità riservato ai nuclei di Comano ed alle relative zone di espansione.

Considerando il valore e la qualità estetico-paesaggistica dell'area del nucleo e dei suoi immediati dintorni, riconosciuti sia a livello regionale, (appartenenza all'inventario degli insediamenti da proteggere di valenza regionale) che a livello comunale (legislazione particolare attualmente in corso di definizione tramite relativo PRP) si ritiene giustificata la maggiorazione della tutela delle zone in questione rispetto alle altre zone residenziali del Comune, con l'introduzione di un grado di priorità aggiuntivo esclusivamente per la zona del nucleo del villaggio NV e la zona di espansione del nucleo EN.

La scelta di inserire la zona del nucleo del villaggio e la relativa zona di espansione in un grado di priorità inferiore rispetto alle altre zone residenziali è quindi dettata dal fatto che i nuclei presentano delle qualità residenziali, urbanistiche ed architettoniche aumentate rispetto alle zone residenziali assegnate al grado di priorità II.

Un grado di priorità III è dunque auspicabile per questi due tipi di zona, per garantire una salvaguardia maggiore rispetto alle zone residenziali che non presentano (o presentano in misura minore) queste caratteristiche di pregio.

- **priorità IV:** viene assegnata alle aree delimitate dal raggio di 50 metri dalle zone AP-CP in cui risiedono per un periodo di tempo prolungato persone verso le quali vi è un'accresciuta sensibilità (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 Comano tali aree corrispondono alle seguenti infrastrutture (tutte ubicate in zona AP-CP):

- scuola elementare in località Prospò (mapp. 360, 1172, 363)
 - scuola elementare in località Tavesio (mapp. 1680, 1681)
 - scuola dell'infanzia (mapp. 113)
-

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

La scelta di assegnare il grado di priorità minimo alle infrastrutture pubbliche in cui risiedono persone verso le quali vi è un'accresciuta sensibilità (bambini, anziani e malati) è dovuta sia al tasso di sensibilità delle persone direttamente o indirettamente interessate, 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 causate da impianti riconoscibili visivamente, quali possibili oggetti di disturbo di natura psicologica e non le immissioni reali, verso le quali la già citata legislazione federale a tutela della salute pubblica è esaustiva.

Le persone che risiedono nelle infrastrutture assegnate alla priorità III sono soggetti verso i quali vi è un'accresciuta sensibilità (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.

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 Comano, risulta ragionevole il raggio di 50 m, ricalibrato rispetto a quanto proposto dalle Linee guida cantonali. Si precisa inoltre che tale raggio va misurato dal perimetro della zona AP-CP ospitante la struttura in questione.

Con riferimento alla ponderazione dei contrapposti interessi in presenza ed al principio della proporzionalità si precisa che, a differenza di una pianificazione di tipo negativo, l'attribuzione alla terza ed 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 dal possibile disagio arrecato dalle immissioni ideali alla popolazione non interferisce irrimediabilmente con quello della copertura di rete su tutto il territorio.

La tabella di corrispondenza (**allegato 1 nel rapporto di pianificazione**) riassume nel complesso le zone interessate da un possibile posizionamento di impianti nell'ordine di preferenza e determina la corrispondenza delle zone di PR di Comano (e relativo articolo di NAPR cui sottostanno) con le definizioni generali.

5.2. PIANI SETTORIALI

Non sono necessari cambiamenti grafici sui piani.

5.3. NORME DI ATTUAZIONE

Di seguito viene formulata la proposta di articolo di NAPR relativo alla regolamentazione degli impianti di telefonia mobile; l'introduzione della nuova voce normativa si inserisce in chiusura del capitolo II "Norme edificatorie generali" delle NAPR.

Per quanto concerne gli AP-CP è inoltre opportuno sottolineare che l'Oratorio di San Bernardo, il Parco pubblico San Bernardo ed il Serbatoio acqua potabile non sono stati considerati in quanto esterni al perimetro principale della zona edificabile¹¹.

Testo nuovo ~~Testo stralciato~~

ART. 30a IMPIANTI PER LA TELEFONIA MOBILE

- 1.** *Le antenne per la telefonia mobile riconoscibili visivamente sono ammissibili solo nelle seguenti zone e con le seguenti priorità:*

Priorità	Zona
<i>I</i>	<i>zona speciale TSI</i>
<i>II</i>	<i>zona residenziale speciale estensiva Rs zona residenziale estensiva Re zona residenziale estensiva Re+ zona residenziale semi-intensiva Ri piano regolatore particolareggiato Priminzino PRP tutti gli AP-CP interni al perimetro della zona edificabile non citati con priorità IV</i>
<i>III</i>	<i>zona del nucleo del villaggio NV zona di espansione del nucleo EN</i>
<i>IV</i>	<i>aree delimitate dal raggio di 50 m da: - scuola dell'infanzia (mapp. 113 RFD) - scuola elementare in località Prospò (mapp. 360, 363, 1172 RFD) - scuola elementare in località Tavesio (mapp. 1680, 1681 RFD) il raggio viene misurato a partire dal perimetro della zona AP-CP nella quale si ubica l'infrastruttura in questione</i>

- 2.** *I gestori delle antenne per la telefonia mobile riconoscibili visivamente devono di volta in volta 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.*

¹¹ Per l'eventuale installazione di impianti in luoghi fuori dalle zone edificabili, è necessario seguire una procedura di competenza cantonale

Nell'**allegato 2** del rapporto di pianificazione si presenta la proposta per il medesimo articolo adeguato alla forma secondo LST.

Nell'**allegato 3** del rapporto di pianificazione è illustrato il posizionamento e il dimensionamento delle zone con i corrispettivi gradi di priorità.

5.4. PROGRAMMA DI URBANIZZAZIONE

La presente variante di PR non genera investimenti a carico del Comune di Comano, in quanto essa comporta esclusivamente modifiche normative relative ai vincoli del PR attualmente in vigore.

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.

Su queste basi, si precisa che non viene dunque allestito un programma di urbanizzazione ai sensi della LST e del relativo regolamento.

6. DISPOSITIVO DI ADOZIONE

Il municipio in considerazione di quanto esposto vi invita a voler risolvere:

- a) *È adottata la Variante di Piano regolatore - Impianti per la telefonia mobile;*
- b) *È adottato il nuovo art. 30a delle NAPR (Impianti per la telefonia mobile);*
- c) *È adottato il Rapporto di pianificazione (documento di carattere indicativo – marzo 2022);*
- d) *Gli atti della variante di Piano regolatore sono adottati nel loro complesso;*
- e) *È ordinata, scaduti i termini di ricorso e referendum a norma di legge, la pubblicazione delle modifiche del Piano Regolatore secondo i disposti della LST.*

Con osservanza.

Per il municipio di Comano:

Il sindaco: Il segretario:
Alex Farinelli Valerio Soldini

*Allegato
Rapporto di pianificazione*

RM 15.11.2022

Trasmesso per esame e rapporto alla Commissione di Piano regolatore
