



COMUNE DI GAMBAROGNO

PIANO REGOLATORE DI GAMBAROGNO / CONTONE

VARIANTE ANTENNE PER LA TELEFONIA MOBILE

Relazione di pianificazione Norme di attuazione

Locarno, giugno 2018

CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE

L'ubicazione delle antenne per la telefonia mobile comportano reazioni di diversa natura. Da una parte la società esige sempre prestazioni più performanti nell'ambito della telefonia mobile ma allo stesso tempo la popolazione insorge al momento in cui viene esposta una domanda di costruzione per la posa di un'antenna per la ricetrasmisione. La reazione della popolazione in questi casi è più che comprensibile nella misura in cui si trova confrontata con impianti il cui funzionamento da un punto di vista tecnologico è ai più sconosciuto ma che incute paure per le emissioni di onde elettromagnetiche che visivamente non sono percettibili. D'altra parte questi impianti emettono onde elettromagnetiche il cui influsso sull'uomo non è ancora stato stabilito in modo definitivo ma pare ormai associato che genera qualche conseguenza negativa sulla salute in particolare per sommarsi con tutta una serie di altre fonti generate nel nostro ambiente.

La Confederazione si è dotata di una legge in materia di onde elettromagnetiche solo a partire dall'anno 2000 (ORNI). Successivamente il Cantone ha elaborato un Regolamento di applicazione (RORNI) nel cui ambito si stabiliva il principio del coordinamento tra gli operatori del settore della telefonia. Il Cantone quale garante imponeva il coordinamento tra i diversi operatori per evitare il proliferare incontrollato di antenne su tutto il territorio. In questo contesto va ricordato che l'antenna ubicata a valle dei Monti di Gerra venne realizzata nell'ambito di un coordinamento dell'allora Consorzio Piano regolatore, il Cantone e gli operatori.

Nel 2012 gli operatori hanno disdetto unilateralmente l'accordo aprendo un periodo di incertezza durante il quale vi sono stati molti casi, anche a torto, di diniego di licenze edilizie.

Nel 2014 venne presentata al Consiglio di Stato una petizione firmata da 6000 cittadini che chiedevano al Consiglio di Stato un maggior impegno verso gli operatori affinché si creassero delle regole che permettessero di gestire il fenomeno.

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

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

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

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

1.2 L'ubicazione

La giurisprudenza ha confermato che le antenne per la telefonia mobile vanno ubicate nelle zone edificabili. Questo principio deriva dal fatto che queste strutture sono necessarie per le esigenze della popolazione per cui fuori zona edificabile non potrebbero godere del principio dell'ubicazione vincolata. Di conseguenza anche per questo aspetto vale il diritto federale.

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

Nello svilupparsi della giurisprudenza il Tribunale federale ha riconosciuto che le antenne per la telefonia mobile rientrano nella categoria delle immissioni moleste a carattere ideale generando ad esempio disagio psicologico piuttosto che degrado ambientale che potrebbe comportare conseguenza sulla qualità residenziale di quartieri abitativi e non da ultimo impatti negativi sul mercato immobiliare. In questo concetto il Tribunale Federale riconosce al Cantone e quindi ai Comuni la possibilità di adottare misure pianificatorie che permettano una gestione delle antenne della telefonia, norme che non devono evidentemente essere tali da impedire la realizzazione di una antenna poiché questo lederebbe il diritto federale.

In questo contesto il regolamento di applicazione alla Legge sullo sviluppo territoriale (RLst) è stato adattato in particolare nell'art. 30 che recita:

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

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

1. (...)
2. (...)
3. (...)
4. (...)
5. (...)
6. (...)
7. (...).
8. **Le condizioni per l'ubicazione e la costruzione delle antenne di telefonia mobile:**
 - a) **per tutelare il carattere, la qualità e l'attrattività in particolare delle zone destinate all'abitazione mediante la protezione dalle immissioni ideali delle antenne di telefonia mobile;**
 - b) **per garantire il loro adeguato inserimento nel contesto territoriale, in particolare a salvaguardia del patrimonio naturale, culturale e del paesaggio.**

L'art. 30 RLst chiarisce che la competenza del Comune si limita a definire le condizioni per l'ubicazione e la costruzione delle antenne di telefonia mobile dando per acquisito che la posa di tali strutture resta comunque di pertinenza del diritto federale.

1.4 La direttiva cantonale di applicazione (vedi allegato n. 3)

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

In sintesi la direttiva stabilisce:

) L'obbligo di pianificare

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

) Le misure di salvaguardia

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

L'adozione o meno di una zona di pianificazione è di pertinenza dell'Autorità comunale che deve valutare se sia necessario una misura di salvaguardia. Nel caso del Gambarogno il Municipio non intende adottare una zona di pianificazione ritenuto che con l'invio della variante all'esame preliminare cantonale resta applicabile l'effetto sospensivo stabilito dalla Lst.

) I concetti di base

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

La direttiva propone il sistema cosiddetto "a cascata" per cui l'operatore deve dimostrare che all'ubicazione proposta non vi sia una alternativa in una zona meno sensibile. L'impossibilità di individuare un'alternativa deve essere comprovata dall'operatore.

) La gerarchizzazione delle priorità

La direttiva cantonale propone una classificazione delle priorità alle quali l'operatore deve attenersi nella valutazione dell'ubicazione delle antenne. La classificazione stabilisce ad esempio che al grado di priorità I corrispondono le zone lavorative dove più facilmente è integrabile un'antenna per la telefonia mobile. Quale ultima priorità sono invece le strutture che ospitano persone particolarmente sensibili quali bambini, anziani ecc.

2. LA PROPOSTA

2.1 La descrizione delle zone e delle priorità

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

La priorità è gerarchizzata in base al più o meno grande impatto che un'antenna può avere sulla popolazione, sugli insediamenti e sul paesaggio in relazione alla tipologia della zona edificabile.

La proposta cantonale è evidentemente indicativa e non esclude la possibilità di introdurre ulteriori priorità nella classificazione.

I priorità - Le zone industriali e artigianali

Le zone industriali e artigianali sono quelle che meglio si prestano ad ospitare un'antenna per la ricetrasmisione sia da un punto di vista dell'inserimento paesaggistico che sulla salute. Dal punto di vista paesaggistico l'antenna è una struttura che s'inserisce bene nella tipologia insediativa di una tale zona. In queste zone abbiamo comunque la presenza di addetti la cui presenza è temporalmente inferiore alla residenza.

II priorità - Le attrezzature e gli edifici di interesse pubblico la cui tipologia è paragonabile agli insediamenti nelle zone artigianali e industriali

In questa categoria entrano quelle strutture pubbliche dove sono ammesse quelle attività che potrebbero anche essere realizzate in zone lavorative. Ne è un esempio il centro ingombranti di Quartino piuttosto che un magazzino comunale piuttosto che un bacino dell'acqua potabile.

Nella misura in cui l'impianto è ubicato all'interno di un comparto più sensibile vale la priorità relativa alla zona circostante.

III priorità - Le zone miste dove maggiore è la densità insediativa e la diversificazione funzionale (zone miste)

In queste zone vi è una promiscuità di funzioni; residenziali commerciali e artigianali. Questa promiscuità genera tipologie insediative diversificate e impatti ambientali maggiori rispetto alla zona residenziale tradizionale. Nel caso che ci riguarda solo lungo la strada cantonale di Contone vi è una vera zona mista dove la funzione residenziale non può oltre passare il 40% della superficie abitativa totale.

IV priorità - Le attrezzature e gli edifici di interesse pubblico dove vi è bassa frequenza e in modo discontinuo di persone

Queste strutture di uso pubblico hanno una predisposizione ad ospitare un'antenna nella misura in cui la presenza di persone è saltuaria e discontinua. Potrebbe essere ad esempio il caso del Centro sportivo.

V priorità - Le zone residenziali ad alta densità insediativa

L'alta densità residenziale genera innegabilmente impatti negativi relativi all'ambiente, flussi veicolari, disordine urbanistico. Ciò permette di meglio integrare un'antenna per la ricetrasmisione. In questo concetto il criterio della densità va a scapito della funzione residenziale che andrebbe protetta. Pare prevalente la qualità urbanistica ritenuto che non necessariamente ad un quartiere altamente costruito corrisponde un disordine urbanistico. Vi è da credere che in genere queste zone siano sorte in situazioni particolari lungo gli assi di traffico e/o degli snodi dei trasporti pubblici. Nel Gambarogno le zone altamente edificate sono rilevabili unicamente lungo la strada cantonale. Compresa tra la strada e la ferrovia questi comparti presentano condizioni urbanistiche meno sensibili rispetto ad esempio ad una zona residenziale lungo la riva del lago.

VI priorità - Le zone residenziali a carattere estensivo

Richiamato quanto detto poc'anzi le zone residenziali estensive sono ritenute particolarmente sensibili. Effettivamente il carattere estensivo dell'edificazione potrebbe creare l'occasione per l'inserimento di antenne con particolare impatto sul paesaggio. Questo vale in particolare per le zone residenziali collinari e lungo il lago. In tale categoria rientrano anche le zone turistiche e alberghiere che nel nostro caso sono integrate nelle zone a carattere estensivo.

VII priorità - Le zone dei nuclei storici

In queste zone le valenze urbanistiche, architettoniche e paesaggistiche si sommano alla funzione abitativa per cui ne deriva una zona particolarmente sensibile per rapporto alla presenza di una antenna.

J VIII priorità - Le attrezzature e gli edifici di interesse pubblico con contenuti molto sensibili per la loro qualità urbanistica, naturalistica, paesaggistica e simbolica

Concerne comparti di alto valore urbanistico, architettonico e paesaggistico di particolare valore dove la posa di antenne per la ricetrasmisione potrebbe generare conseguenze negative sulla percezione degli spazi per la loro funzione aggregativa, naturalistica e paesaggistica come ad una piazza piuttosto che una riva del lago.

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

Il comparto più sensibile è quello relativo alle strutture con la presenza di persone che per diversi motivi devono essere protetti, (si pensa ai bambini, anziani, malati ecc). Viene consigliato di applicare una distanza da queste infrastrutture di almeno 100 m.

3. LA VARIANTE

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

3.1 Proposta di norma di attuazione (Art. 16 bis Norme di attuazione Piano regolatore del Gambarogno, art. 11ter Piano regolatore di Contone)

Art x,y Antenne per la telefonia mobile

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

I priorità: Le zone per il lavoro (industriali e artigianali).

II priorità: Le zone per scopi pubblici nelle quali sono ammessi contenuti con ripercussioni paragonabili a quelle delle zone per il lavoro. Nella misura in cui tale zona è puntualmente ubicata all'interno di altre zone vale la priorità della zona circostante.

III priorità: Le zone miste.

IV priorità: Le zone per scopi pubblici dove vi è bassa frequenza e in modo discontinuo di persone.

V priorità: Le zone per l'abitazione ad alta densità insediativa.

VI priorità: Le zone per l'abitazione a carattere estensivo o destinate ad attività turistiche e alberghiere.

VII priorità: Nuclei storici.

VIII priorità: Le zone per scopi pubblici con contenuti molto sensibili per la loro qualità urbanistica, architettonica, naturalistica, paesaggistica e simbolica.

IX priorità: 100 m dalle attrezzature e gli edifici di interesse pubblico con contenuti molto sensibili dove soggiornano permanentemente o giornalmente le persone particolarmente esposti quali bambini, anziani, ammalati.

2) I gestori delle antenne per la telefonia mobile percepibili visivamente devono di volta in volta dimostrare che non sono disponibili ubicazioni nelle zone con priorità più alta.

3) Le domande di costruzione per antenne per la telefonia mobile percepibili visivamente che interessano beni naturali, culturali e paesaggi protetti devono essere accompagnate dalla perizia di un esperto esterno, in ordine al loro inserimento.

4) Sono percepibili visivamente e sottostanno alle precedenti disposizioni anche le antenne per la telefonia mobile identificabili come tali per foggia, forma e dimensioni, nonostante eventuali mascheramenti.

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

3.2 Osservazioni

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

4. L'ESAME PRELIMINARE DEL DIPARTIMENTO DEL TERRITORIO

In data 8 marzo 2018 il Dipartimento del Territorio ha comunicato il proprio esame preliminare dichiarandosi favorevole alla proposta.

5. DEPOSITO ATTI

Durante il periodo dal 26 Aprile 2018 al 25 Maggio 2018 il Municipio ha ordinato il deposito atti per la consultazione pubblica. Durante il periodo di pubblicazione è stata presentata un'osservazione alla quale il Municipio ha dato risposta.

CONCLUSIONI

Attraverso una variante al Piano Regolatore il Comune dispone di uno strumento giuridico che permetterà di potersi esprimere sull'ubicazione delle antenne della telefonia mobile.