

BGer 1C 480/2023 vom 9. Dezember 2024

Bundesgericht, 2024-12-09, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_480_2023

FR: TF 1C 480/2023 du 9 décembre 2024

IT: TF 1C 480/2023 del 9 dicembre 2024

Regeste

Licenza edilizia per la sostituzione d'un impianto per la telefonia mobile | Pianificazione territoriale e diritto pubblico edilizio

Erwägungen

E. 1.1

Presentato tempestivamente contro una decisione dell'ultima istanza cantonale, il ricorso in materia di diritto pubblico è, di massima, ammissibile sotto il profilo degli art. 82 lett. a, 86 cpv. 1 lett. d e 100 LTF. La legittimazione della ricorrente è pacifica.

E. 1.2

Secondo l' art. 42 cpv. 1 e 2 LTF , il ricorso dev'essere motivato in modo sufficiente, spiegando nei motivi perché l'atto impugnato viola il diritto. Il Tribunale federale, che non è un'istanza di appello, esamina in linea di principio solo le censure sollevate (DTF 148 IV 205 consid. 2.6; 146 IV 297 consid. 1.2). Quando la ricorrente invoca la violazione di diritti costituzionali, il Tribunale federale, in applicazione dell' art. 106 cpv. 2 LTF , vaglia le censure solo se siano state sollevate e motivate in modo chiaro e preciso (DTF 150 I 80 consid. 2.1).

E. 1.3

Nella misura in cui la vertenza concerne l'interpretazione e l'applicazione di norme del diritto comunale e cantonale, queste disposizioni sono esaminate soltanto sotto il ristretto profilo dell'arbitrio (DTF 150 I 80 consid. 2.1; 149 II 225 consid. 5.2; 148 II 465 consid. 8.1). Non basta quindi che la decisione impugnata sia insostenibile nella motivazione, ma occorre che lo sia anche nel risultato (DTF 147 II 454 consid. 4.4), ciò che spetta alla ricorrente dimostrare (DTF 144 III 145 consid. 2). Le norme del diritto federale sono esaminate d'ufficio e liberamente dal Tribunale federale (art. 106 cpv. 1 LTF).

E. 2.1

La ricorrente fa valere che la Corte cantonale avrebbe applicato in maniera arbitraria la cosiddetta clausola estetica positiva prevista dall'art. 104 cpv. 2 della legge ticinese sullo sviluppo territoriale del 21 giugno 2011 (LST; RL 701.100), come pure l'art. 7 delle norme di attuazione del piano regolatore del Comune di Tresa, sezione di Sessa (NAPR). Invoca inoltre una violazione della forza derogatoria del diritto federale (art. 49 Cost.), nella misura in cui l'applicazione della norma cantonale e di quella comunale violerebbe gli interessi pubblici sanciti dalla legislazione federale sulle telecomunicazioni.

E. 2.2

Secondo l'art. 104 LST, applicabile a tutto il territorio del Cantone Ticino, le attività d'incidenza territoriale vanno armonizzate con gli obiettivi di tutela e valorizzazione del paesaggio (cpv. 1). Le costruzioni devono inserirsi nel paesaggio in maniera ordinata e armoniosa (cpv. 2). L'art. 100 del regolamento della LST del 20 dicembre 2011 (RLST; RL 701.110) precisa che una costruzione è inserita nel paesaggio in maniera ordinata e armoniosa quando si integra nello spazio circostante, ponendosi in una relazione di qualità con le preesistenze e le caratteristiche dei luoghi. Si tratta al riguardo di un principio operativo che costituisce di fatto una clausola estetica positiva. Esso esige che l'intervento progettato non soltanto eviti l'alterazione del contesto in cui è previsto, ma concorra pure a promuovere e a valorizzare la qualità d'insieme del paesaggio o dell'insediamento (LORENZO ANASTASI/ DAVIDE SOCCHI, *La protezione del patrimonio costruito*, con particolare riferimento all'inventario ISOS, in: *RtiD I-2013* pag. 327 segg., pag. 354 segg.).

E. 2.3

Nel quadro delle proprie competenze in materia di pianificazione del territorio ed edilizia, i Comuni e i Cantoni possono emanare misure pianificatorie e disposizioni edilizie anche con riferimento alle antenne per la telefonia mobile e possono quindi influire sulla loro ubicazione, purché siano rispettati i limiti derivanti dal diritto federale sulle telecomunicazioni e sulla protezione dell'ambiente. Al riguardo entra in considerazione anche una pianificazione negativa, che vieta di principio le antenne per la telefonia mobile in determinati settori degni di protezione o su specifici oggetti protetti (DTF 142 I 26 consid. 4.2). È pure ammissibile che tali impianti siano soggetti all'obbligo di rispettare determinate norme comunali sull'estetica o sull'inserimento nel paesaggio, qualora sussista la necessaria base legale a livello comunale (DTF 142 I 26 consid. 42; 141 II 245 consid. 7.1 e 7.4). Presupposto per simili misure è in ogni caso una base legale nel diritto comunale o cantonale o misure di protezione isolate a favore di determinati oggetti da tutelare (DTF 142 I 26 consid. 4.2; 138 II 173 consid. 6.3; sentenza 1C_251/2022 del 13 ottobre 2023 consid. 8.2; MARC-OLIVIER BESSE, *Le traitement des antennes de téléphonie mobile dans les plans d'affectation*, in: *Procédure administrative, territoire, patrimoine et autres horizons; Mélanges en l'honneur du Professeur Benoît Bovay*, 2024, pag. 237 segg., 239 seg., 243, 249 segg.). Tali norme non potrebbero però vanificare o eccessivamente aggravare l'adempimento del compito di approvvigionamento del gestore di telefonia mobile secondo la legislazione federale sulle telecomunicazioni del 30 aprile 1997 (LTC, RS 784.10), che mira a garantire a tutte le cerchie della popolazione, in tutte le parti del Paese, un servizio universale di telecomunicazione affidabile e a prezzi accessibili (art. 1 cpv. 2 lett. a LTC; DTF 141 II 245 consid. 7.1). Nella fattispecie le NAPR non stabiliscono le condizioni per l'ubicazione e la costruzione di antenne di telefonia mobile; spettava quindi al Municipio attivarsi al riguardo.

E. 3.1

Il Municipio e il Governo hanno ritenuto che l'intervento non fosse autorizzabile poiché il nuovo supporto e le nuove antenne, con un ingombro più rilevante, risulterebbero lesivi degli art. 104 cpv. 2 LST e 7 NAPR, secondo cui costruzioni, impianti e attrezzature devono essere realizzati in modo che l'immagine del singolo oggetto e della sua collocazione nel sito di contorno risulti conforme a obiettivi di disegno qualificato nello spazio (cpv. 2). Per il Municipio, a causa del maggiore ingombro, l'impianto rappresenterebbe un elemento estraneo alle caratteristiche del paesaggio, valutazione condivisa dal Consiglio di Stato, secondo cui l'ingombro attuale sarebbe ancora proporzionato, mentre un suo superamento

comporterebbe delle ripercussioni a larga scala sul paesaggio pregiato del nucleo, creerebbe problemi di concorrenza visiva con il campanile e intralchierebbe il mantenimento di una relazione di qualità con le preesistenze e le caratteristiche dei luoghi. Sotto il profilo paesaggistico, esso implicherebbe quindi un peggioramento della situazione.

E. 3.2

Nella decisione del 4 maggio 2022, il Consiglio di Stato ha ritenuto ch'esso poteva soltanto autorizzare o rifiutare le progettate modifiche dell'impianto, già esistente, precisando che l'autorità comunale non disporrebbe della facoltà di rimettere in discussione l'ubicazione dell'impianto, poiché la struttura di base dispone di un'autorizzazione edilizia cresciuta in giudicato. La Corte cantonale ha invece stabilito che, sebbene gli adattamenti litigiosi siano imposti da ragioni di natura tecnica, la criticata struttura, posizionata leggermente più a sud, non potrebbe essere considerata un mero aggiornamento di quella esistente, ritenendo che si tratterebbe di un nuovo impianto, visto che il palo e le antenne esistenti verranno smantellate per lasciare più spazio a un nuovo supporto, più alto (circa + 5.00 m), e dal diametro maggiore (ca. 50 cm), sul quale verranno installate antenne di foggia diversa. La ricorrente non censura questa tesi, per lo meno con una motivazione conforme ai requisiti dell' art. 42 cpv. 2 LTF .

E. 3.3

La Corte cantonale ha aggiunto che nelle vicinanze non vi sono impianti paragonabili per forma e dimensioni. Ha ritenuto, rettamente, che l'installazione sarà percepibile in maniera superiore a quella esistente. Adduce che, sebbene quest'ultima sia stata autorizzata, la collocazione delle antenne nelle immediate vicinanze di un bene culturale di interesse cantonale e dell'imbocco del nucleo, a ridosso di una zona residenziale caratterizzata da stabili di dimensioni contenute e da un'edificazione estensiva sarebbe, oggettivamente, criticabile. Altrettanto discutibile sarebbe la scelta di sostituire l'impianto esistente con uno nuovo, più impattante, considerate le importanti ripercussioni sul nucleo e sul vicino complesso monumentale, sul quale l'impianto avrà un effetto a lunga distanza (cfr. al riguardo sentenze 1C_703/2020 del 13 ottobre 2022 consid. 7.6 e 1C_348/2017 del 21 febbraio 2018 consid. 5.1). Ha poi osservato che le elevate qualità di quel comparto sono riconosciute e tutelate da norme comunali sui beni culturali (chiesa prepositoriale di S. Martino; art. 43 NAPR) e sugli interventi ammessi nella zona nucleo storico (art. 50 NAPR). La ricorrente non contesta di per sé questi accertamenti fattuali e le relative conclusioni, indicando che le modifiche litigiose sono imposte da motivi di ordine tecnico. Osserva ch'essa sarebbe comunque costretta a progettare un palo con almeno le medesime dimensioni, da posizionare in ogni caso nelle vicinanze del nucleo per garantire la copertura con i segnali per la comunicazione mobile.

E. 4.1

Decisivo è comunque il fatto che l'istanza precedente ha precisato che Sessa figura nell'inventario degli insediamenti svizzeri da proteggere di importanza nazionale (ISOS; cfr. allegato 1 oggetto n. 4133 all'ordinanza riguardante l'ISOS del 13 novembre 2019 [OISOS; RS 451.12]). L'ISOS è applicabile in modo diretto unicamente nell'adempimento di compiti della Confederazione (cfr. art. 2, 3 e 6 cpv. 2 della legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio del 1° luglio 1966; LPN; RS 451; esso è tuttavia di rilievo anche nell'adempimento di compiti cantonali e comunali; art. 78 cpv. 1 Cost. ; DTF 135 II 209 consid. 2.1; sentenza 1C_27/2023 del 28 novembre 2023, consid. 3.4.2 e rinvii; PETER

HÄNNI, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 7a ed., 2022, 462 segg.).

E. 4.2

Nella fattispecie determinante è che la Chiesa di San Martino è ubicata nel nucleo di Sessa, iscritto nell'ISOS, e che l'antenna litigiosa verrebbe realizzata nelle sue immediate vicinanze, al confine di tale perimetro. In concreto non si è quindi in presenza di un semplice dovere di rispetto cantonale ai sensi dell' art. 3 LPN , ma di un caso di applicazione dell' art. 6 cpv. 1 LPN . Questa norma recita che l'iscrizione d'un oggetto d'importanza nazionale in un inventario federale significa ch'esso merita specialmente d'essere conservato intatto ma, in ogni caso, d'essere salvaguardato per quanto possibile, anche per mezzo di eventuali provvedimenti di ripristino o di adeguati provvedimenti di sostituzione (cpv. 1). Il principio secondo il quale un oggetto dev'essere conservato intatto nelle condizioni stabilite nell'inventario non soffre deroghe nell'adempimento dei compiti della Confederazione, sempre che non s'opponga un interesse equivalente o maggiore, parimente d'importanza nazionale (cpv. 2). Decisiva è pure la circostanza che il rilascio di una licenza edilizia per un impianto di telecomunicazione mobile, anche all'interno della zona edificabile, costituisce un compito federale ai sensi dell' art. 78 cpv. 2 Cost. e dell' art. 2 LPN (DTF 131 II 545 consid. 2.2; sentenza 1C_50/2023 del 19 marzo 2024, consid. 2.2; ANASTASI/SOCCHI, loc. cit., pag. 332, 335 e 342 n. 4.2). È quindi a ragione che l'istanza precedente ha considerato anche il compito federale derivante dall'ISOS, e non solo di quelli relativi alla LTC (GIORGIO DE BIASIO, La ponderazione degli interessi nel diritto della costruzione con riguardo alla protezione degli insediamenti e allo sviluppo centripeto, in: RtiD II-2023, pag. 341 segg., 369 segg.).

E. 4.3

Come visto, contrariamente all'assunto ricorsuale, la Corte cantonale non ha applicato in maniera arbitraria la clausola estetica fondandosi esclusivamente sull'art. 104 cpv. 2 LST e le NAPR, ma ha bensì tenuto conto della tutela imposta dall'ISOS per valutare le qualità spaziali e storico-architettoniche di un insediamento censito come degno di tutela nell'ambito di una domanda di costruzione che, come in concreto, implica l'esercizio di un potere di apprezzamento sotto il profilo della protezione del paesaggio. In tale ambito è giunta alla conclusione che la valutazione estetica effettuata dalle precedenti istanze è sostenibile, considerando in particolare il contenuto dell'ISOS (cfr. sentenze 1C_27/2023, citata, consid. 3.4.2 e 1C_296/2022 del 7 giugno 2023 consid. 4.1).

E. 4.4

Nell'ambito della ponderazione degli interessi da effettuare in relazione a un progetto relativo alla realizzazione di un'antenna di telefonia mobile in un sito iscritto nell'inventario ISOS, occorre considerare l'obiettivo di salvaguardia del sito, la misura in cui esso sarà pregiudicato dall'impianto previsto, lo stato di copertura della rete di telefonia mobile nell'area interessata e il miglioramento che potrebbe apportare la realizzazione di una nuova antenna (sentenza 1C_361/2023 dell'8 ottobre 2024 consid. 4.2). In effetti, un pregiudizio del sito inventariato entrerebbe in considerazione soltanto qualora non potrebbe più essere garantita una copertura sufficiente della rete di telefonia mobile, ciò che lederebbe il compito di approvvigionamento della ricorrente, evenienza che, come si vedrà, non si realizza in concreto.

E. 4.5

La Corte cantonale precisa che l'ISOS inserisce il fondo yyy nell'intorno circoscritto (I-Ci) II, al quale sono attribuiti la categoria di rilievo ab e l'obiettivo di salvaguardia a. Il fondo si trova a ridosso di zone particolarmente pregevoli, ossia il perimetro edificato (P) 1 (nucleo abitativo principale compatto, ordinato su stretto percorso asfaltato e rami divaricanti), connotato da ottime qualità spaziali, storico-architettoniche e situazionali e da categoria di rilievo e obiettivo di salvaguardia A, e dell'I-Ci | (promontorio vignato, primo piano per la chiesa parrocchiale sulla sommità e cornice al cimitero), con categoria di rilievo e obiettivo di salvaguardia a. L'ISOS ha identificato nella valutazione complessiva ottime qualità spaziali all'interno del nucleo principale per l'eccezionale coerenza del tracciato stradale principale strettamente definito da un'edificazione omogenea e pressoché integra e per la sua relazione con la chiesa parrocchiale e per la posizione di questa su un promontorio. Per converso, lo stabile situato a lato dell'antenna esistente figura tra gli elementi perturbanti, in quanto compromettente la leggibilità dei contorni storici; quella nuova la pregiudicherà ulteriormente.

E. 4.6

La ricorrente rileva che l'Ufficio dei beni culturali ha espresso parere favorevole al progettato impianto. Al riguardo, considerato il perimetro di rispetto per la tutela della Chiesa di San Martino e quella di S. Orsola, sentito il parere della Commissione dei beni culturali e accertato che l'antenna esistente è già collocata, esso ha osservato tuttavia soltanto che l'impatto dell'aggiornamento litigioso sul bene culturale non sarebbe tale da giustificare un preavviso negativo, asserendo che al progetto non si opporrebbero aspetti di diritto cantonale o federale. Nello scritto non figura tuttavia alcun riferimento specifico all'ISOS. Ora, visto l'impatto che l'impianto litigioso comporterebbe sul citato monumento, la possibilità di pregiudicarlo non poteva essere esclusa d'acchito (su questo tema vedi sentenza 1C_50/2023, citata, consid. 2.1-2.4.1 e 2.4.4 con rinvii). Sia che si tratti di un pregiudizio grave o lieve, questione sulla quale le parti non si esprimono, occorre quindi procedere a una ponderazione dei contrapposti interessi pubblici, segnatamente quello alla protezione del patrimonio edilizio d'importanza nazionale e quello a un'adeguata copertura della rete di telefonia mobile (art. 92 cpv. 2 Cost. e art. 1 cpv. 1 e 2 LTC). Secondo la giurisprudenza, non è necessario dimostrare la necessità di copertura quando l'installazione di un'antenna di telefonia mobile è prevista in una zona edificabile (sentenze 1C_547/2022 del 19 marzo 2024 consid. 4.4 e 1C_518/2018 del 14 aprile 2020 consid. 5.1.1). Ciononostante, la Confederazione e i Cantoni devono garantire il necessario coordinamento e l'ottimizzazione dei siti di telefonia mobile e assicurare che gli interessi della pianificazione territoriale, dell'ambiente, della natura e del paesaggio siano tenuti in debita considerazione nelle procedure di concessione e di autorizzazione (sentenza 1A.162/2004 del 3 maggio 2005 consid. 4). Nella misura in cui garantisce una copertura di rete sufficiente, la costruzione di un'antenna di telefonia mobile è, in linea di principio, nell'interesse nazionale. Se invece l'area interessata è già coperta da una rete sufficiente, questo interesse (nazionale) ha un peso minore (sentenza 1C_361/2023, citata, consid. 4.2.3; cfr. AURELIEN WIEDLER, La protection du patrimoine bâti, Berna 2019, pag. 179). Ora, la ricorrente non sostiene e ancor meno dimostra, fondandosi sulle carte relative alla copertura di telefonia mobile, che quest'ultima sarebbe insufficiente.

E. 4.7

L'istanza precedente, non concentrandosi, rettamete, unicamente sulla portata della normativa cantonale e comunale, ha stabilito che la realizzazione dell'impianto esistente

aveva oggettivamente peggiorato il grado di compromissione, già rilevato all'epoca dell'allestimento dell'ISOS. Ne ha concluso, condividendo l'apprezzamento del Municipio e del Governo, che la nuova installazione non farebbe che aggravare ulteriormente i problemi di concorrenza visiva tra il nuovo impianto e il campanile della Chiesa, evidenziati anche dai fotomontaggi prodotti dalla ricorrente, conclusioni che sono condivisibili sotto il profilo dell' art. 6 cpv. 2 LPN , norma che di massima il Tribunale federale esamina liberamente, imponendosi tuttavia un certo ritegno nell'apprezzamento di circostanze locali, meglio conosciute dalle autorità cantonali (DTF 147 I 393 consid. 5.3.2; sentenza 1C_361/2023, citata, consid. 4.1). L'impatto visivo dell'impianto litigioso sul sito in esame costituisce infatti un pregiudizio di una certa rilevanza. Al riguardo l'istanza precedente ha richiamato pure le raccomandazioni "Impianti per la telefonia mobile e monumenti storici", secondo le quali occorre evitare di pregiudicare le prospettive da o verso i monumenti (edite dalla Commissione federale dei monumenti storici, versione del 12 marzo 2018; sulla loro portata vedi sentenza 1C_650/2019 del 10 marzo 2020 consid. 4, apparsa in: RtiD II-2020 n. 54 pag. 318). A questo proposito la Corte cantonale ha ritenuto che, data l'imponente struttura della nuova antenna e la sua altezza, il suo impatto visivo sul sito sarebbe significativo e sminuirebbe le sue qualità estetiche. La ricorrente non adduce elementi concreti atti a dimostrare un accertamento arbitrario o per lo meno incompleto dei fatti (DTF 150 II 346 consid. 1.6; 149 I 207 consid. 5.5), né una valutazione arbitraria delle prove (DTF 150 IV 360 consid. 3.2.1; 148 I 127 consid. 4.3; 148 IV 356 consid. 2.1) e nemmeno una valutazione abusiva delle circostanze locali da parte dei giudici cantonali.

E. 5.1

Si può osservare inoltre che sebbene di massima nell'ambito della realizzazione di antenne per la telefonia mobile all'interno della zona edificabile il diritto federale non esiga una prova del bisogno, né imponga di per sé di esaminare ubicazioni alternative (DTF 142 I 26 consid. 4.2; sentenza 1C_125/2023 del 29 ottobre 2024, consid. 2.1), dagli atti di causa risulta che sussistono per di più ubicazioni alternative per l'antenna litigiosa, questione sollevata nella decisione impugnata. Al riguardo non occorre esaminare oltre il quesito di sapere se il rilievo fotografico indicante tre siti alternativi prodotto dinanzi al Tribunale federale dalla ricorrente costituisca un fatto o un nuovo mezzo di prova (art. 99 cpv. 1 LTF ; DTF 148 V 174 consid. 2.2), o un fatto che la ricorrente, per negligenza, avrebbe omesso di addurre tempestivamente dinanzi alla Corte cantonale (DTF 143 V 19 consid. 1.2). Fondandosi sul citato rilievo fotografico, essa sostiene d'aver scartato due eventuali ubicazioni alternative per ragioni di ordine tecnico. Riguardo all'edificazione dell'antenna su un posteggio, quindi all'esterno del sito inventariato, essa rileva semplicemente che la presenza di case molto vicine imporrebbe di erigere un palo alto almeno 25 m, che potrebbe intralciare la circolazione sull'adiacente strada. Questa supposizione non parrebbe tuttavia opporsi di primo acchito alla realizzazione della progettata antenna su quest'area periferica e non degna di particolare tutela, come sottolineato dalla Corte cantonale nelle osservazioni. Secondo quest'ultima, vista la conformazione dei luoghi e lo spazio a disposizione, l'impianto non dovrebbe intralciare la circolazione stradale né limiterebbe in maniera eccessiva i citati obblighi degli operatori telefonici, ritenuto che alla sua realizzazione non parrebbero opporsi motivi di ordine tecnico e di copertura (cfr. sentenza 1C_125/2023, citata, consid. 4.2 e rinvii). La ricorrente, rinunciando a replicare, non contesta queste conclusioni.

E. 5.2

Ne segue che la ricorrente afferma a torto che la motivazione della sentenza impugnata sarebbe incentrata unicamente su un'interpretazione arbitraria degli art. 104 LST e 7 NAPR e che tale giudizio implicherebbe un divieto di installare antenne per la telefonia mobile nell'intera zona del nucleo. In effetti, ammessa la necessità tecnica dell'impianto litigioso nelle immediate vicinanze del nucleo, la Corte cantonale ha proceduto alla necessaria ponderazione globale degli interessi contrapposti derivanti dal rispetto di due compiti federali, ponendo l'accento sulla tutela di un oggetto iscritto in un inventario federale considerate le specificità del caso in esame. La ricorrente non sostiene d'altra parte che la copertura della rete di telefonia mobile nella zona in esame sarebbe deficitaria a tal punto da imporre assolutamente di installare un'antenna nell'ubicazione litigiosa, né adduce che la costruzione in altri luoghi, nelle immediate vicinanze del nucleo, pregiudicherebbe tale copertura (cfr. sentenza 1C_361/2023, citata, consid. 4.2.3). La Corte cantonale non ha quindi violato la LTC né la preminenza del diritto federale (art. 49 cpv. 1 Cost. ; cfr. DTF 141 II 245 consid. 7.7 e 7.8; sentenza 1C_361/2023, citata, consid. 4.3). D'altra parte, quando si tratta di esaminare l'applicazione di clausole estetiche, il Tribunale federale si impone un certo riserbo nell'apprezzamento di circostanze locali, meglio conosciute dalle autorità cantonali. In questo campo, esse dispongono infatti di un ampio potere di apprezzamento, segnatamente laddove devono valutare se una costruzione o un impianto possano compromettere l'aspetto o il carattere di un sito o di una località (DTF 115 Ia 114 consid. 3d; sentenza 1C_27/2023, citata, consid. 3.3.5).

E. 6

In quanto ammissibile, il ricorso dev'essere quindi respinto. Le spese seguono la soccombenza (art. 66 cpv. 1 LTF).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.