

# **BGer 1C\_499/2025 vom 18. Februar 2026**

Bundesgericht, 2026-02-18, IT

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_1C\\_499\\_2025](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_499_2025)

FR: TF 1C\_499/2025 du 18 février 2026

IT: TF 1C\_499/2025 del 18 febbraio 2026

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Presentato contro una decisione finale dell'ultima istanza cantonale concernente l'approvazione di una regolamentazione edilizia del piano regolatore comunale, il ricorso in materia di diritto pubblico, tempestivo (art. 100 cpv. 1 in relazione con l' art. 46 cpv. 1 lett. b LTF ), è ammissibile sotto il profilo degli art. 82, 86 cpv. 1 lett. d e 90 LTF.

Il contestato art. 27bis NAPR limita le possibili ubicazioni delle antenne per la telefonia mobile sul territorio del Comune di Balerna. Gli operatori di telefonia mobile ricorrenti hanno quindi un interesse degno di protezione al suo annullamento o alla sua modifica e sono pertanto legittimati a ricorrere giusta l' art. 89 cpv. 1 LTF (sentenza 1C\_449/2011 del 19 marzo 2012 consid. 1, non pubblicato in: DTF 138 II 173 ).

### **E. 2.1**

Giusta l' art. 42 cpv. 2 LTF , nel ricorso occorre spiegare per quali ragioni l'atto impugnato viola il diritto. Le ricorrenti devono quindi confrontarsi con le considerazioni esposte nella sentenza impugnata, spiegando per quali motivi tale giudizio lede il diritto ( DTF 142 I 99 consid.1.7.1). Il Tribunale federale esamina in linea di principio solo le censure sollevate; esso non è tenuto a vagliare, come lo farebbe un'autorità di prima istanza, tutte le questioni giuridiche che si pongono, se quest'ultime non sono presentate nella sede federale ( DTF 146 IV 297 consid. 1.2; 134 II 244 consid. 2.1). Le censure concernenti la violazione di diritti costituzionali devono adempiere le accresciute esigenze di motivazione dell' art. 106 cpv. 2 LTF ( DTF 150 II 346 consid. 1.5.3 e rinvi).

### **E. 2.2**

Nella misura in cui richiamano una serie di diritti fondamentali, segnatamente la libertà d'informazione ( art. 16 Cost. ), la garanzia della proprietà ( art. 26 Cost. ) e la libertà economica ( art. 27 Cost. ), nonché l'esigenza del rispetto del principio della proporzionalità per una loro restrizione ( art. 36 cpv. 3 Cost. ), i ricorrenti non motivano le loro censure in modo chiaro e preciso, spiegando con un'argomentazione specifica le ragioni per cui le citate garanzie sarebbero state violate in concreto. Non rispettose delle esigenze di motivazione dell' art. 106 cpv. 2 LTF , le critiche di natura essenzialmente appellatoria sono inammissibili e non possono quindi essere vagliate nel merito.

### **E. 3.1**

Le ricorrenti lamentano la violazione del principio della preminenza del diritto federale con riferimento al grado di priorità III dell'art. 27bis cpv. 1 NAPR. Adducono che la norma perseguirebbe lo scopo di proteggere dalle radiazioni non ionizzanti le categorie più sensibili della popolazione (bambini, anziani, ammalati), che sarebbero però già tutelate in modo esaustivo dal diritto federale sulla protezione dell'ambiente, in particolare dall' art. 13

cpv. 2 LPAmb (RS 814.01) e dall'ordinanza sulla protezione dalle radiazioni non ionizzanti, del 23 dicembre 1999 (ORNI; RS 814.710). Secondo le ricorrenti, il livello di priorità III non sarebbe necessario, essendo sufficiente assegnare i settori di protezione interessati al grado di priorità più alto previsto per le zone residenziali. Riguardo in particolare agli edifici scolastici, le ricorrenti ritengono incoerente proteggere gli allievi dalle immissioni di natura immateriale in misura maggiore durante l'orario scolastico rispetto a quando si trovano nelle loro abitazioni. Le ricorrenti sostengono inoltre che la disposizione litigiosa avrebbe l'effetto di tutelare maggiormente dalle immissioni di natura immateriale le persone residenti nelle aree vicine a strutture sensibili quali scuole, ospedali e case per anziani rispetto al resto della popolazione. Adducono altresì che la collocazione di un impianto di telefonia mobile all'interno o all'esterno del perimetro di rispetto delimitato dalla contestata disposizione non sarebbe di rilievo sotto il profilo delle immissioni immateriali prodotte.

### **E. 3.2.1**

In virtù del principio della preminenza del diritto federale, sancito dall' art. 49 cpv. 1 Cost. , i Cantoni e i Comuni non sono autorizzati a legiferare nelle materie disciplinate esaurientemente dal diritto federale; negli altri campi, essi non possono emanare norme giuridiche che violino sia il senso sia lo spirito del diritto federale e ne pregiudichino la sua realizzazione ( DTF 150 I 213 consid. 4.1; 147 I 354 consid. 4.2 e rispettivi rinvii; sentenza 1C\_245/2023 del 14 marzo 2024 consid. 4.1 e 4.2). La protezione dalle immissioni è disciplinata a livello federale dalla LPAmb e dalle relative ordinanze. Per quanto riguarda la protezione dalle radiazioni non ionizzanti prodotte dall'esercizio di impianti fissi, il Consiglio federale ha emanato l'ORNI, che disciplina in particolare anche le immissioni degli impianti di trasmissione per la telefonia mobile (cfr. n. 6 dell'allegato 1 ORNI). Questa regolamentazione è esaustiva e non lascia spazio al diritto comunale e cantonale ( DTF 138 II 173 consid. 5.1; 133 II 64 consid. 5.2; 321 consid. 4.3.4).

### **E. 3.2.2**

Nell'ambito delle proprie competenze in materia di pianificazione del territorio ed edilizia, i Comuni e i Cantoni possono per contro 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 ( DTF 142 I 26 consid. 4.2 e rinvii). Al riguardo, entra in considerazione una pianificazione negativa, che vieta di principio le antenne per la telefonia mobile in determinati settori degni di protezione o su specifici oggetti protetti. Sono inoltre concepibili misure pianificatorie positive, con le quali vengono assegnate alle antenne per la telefonia mobile zone specifiche, in quanto si tratti di ubicazioni particolarmente idonee che consentano un approvvigionamento sufficiente da parte di tutti gli operatori telefonici. Presupposto per simili misure pianificatorie è in ogni caso una base legale nel diritto comunale o cantonale. Inoltre, le disposizioni relative agli impianti di telefonia mobile non devono essere circoscritte a singole parti esigue del territorio comunale, ma devono di principio essere elaborate sulla base di una valutazione globale dei problemi rilevanti. Rimangono riservate misure di protezione isolate a favore di determinati oggetti da tutelare ( DTF 142 I 26 consid. 4.2 e rinvii). Quale ulteriore misura pianificatoria è pure ammissibile un modello a cascata, che ammette le antenne per la telefonia mobile in prima priorità nelle zone destinate al lavoro, laddove queste si prestano per il servizio di telefonia mobile del Comune interessato, in seconda priorità nelle zone miste e in terza linea nelle zone destinate all'abitazione ( DTF 142 I 26 consid. 4.2; 138 II

173 consid. 6.4-6.6; 141 II 245 consid. 2.1). È altresì ammissibile che simili impianti siano soggetti all'obbligo di rispettare determinate norme comunali sull'estetica o sull'inserimento nel paesaggio ( DTF 142 I 26 consid. 4.2; 141 II 245 consid. 7.1 e 7.4). In tutti gli esposti casi, le regolamentazioni edilizie e pianificatorie applicabili agli impianti per la telefonia mobile non possono però vanificare o eccessivamente aggravare l'adempimento del compito di approvvigionamento del gestore di telefonia mobile secondo la legislazione federale sulle telecomunicazioni ( DTF 142 I 26 consid. 4.2 e rinvii).

### **E. 3.3**

Le ricorrenti non contestano di per sé il modello a cascata adottato dal Comune, bensì il disciplinamento del grado di priorità III. Dopo la riformulazione da parte del Consiglio di Stato, esso concerne "le aree delimitate dal raggio di 100 m dai seguenti edifici/strutture: scuola materna in via Silva, scuole elementari e medie in via S. Gottardo, scuola media (aule speciali) in via Antonio Primavesi, casa per anziani, istituto Provvida Madre in via Silva. Il raggio viene misurato a partire dal baricentro dell'edificio, o edifici, principale/i che compone, o compongono, l'infrastruttura in questione".

### **E. 3.4**

La Corte cantonale ha ritenuto che, analogamente a quanto vale per le zone residenziali, anche nelle zone AP-EP poste in ultima priorità possono risiedere persone e bambini inclini a subire il disagio psicologico provocato dalla visione delle antenne telefoniche. Ha inoltre considerato che l'indicazione di un preciso raggio di protezione di 100 m da tali comparti risponde all'interesse pubblico di tutelare le categorie più sensibili della popolazione dalle immissioni immateriali provenienti dalle antenne della telefonia mobile ubicate nelle vicinanze di determinate costruzioni pubbliche. Ciò non impedirebbe un adeguato sviluppo della rete di telefonia mobile, giacché le antenne non sarebbero vietate all'interno di tale perimetro, la loro realizzazione rimanendo consentita qualora non fosse possibile realizzarle in una zona con priorità più alta.

#### **E. 3.5.1**

Il Tribunale federale ha tuttavia già avuto modo di rilevare che l'esigenza di protezione accresciuta dei bambini sotto il profilo del diritto ambientale è già presa in considerazione in modo esaustivo dal diritto sulla protezione dell'ambiente. Ha quindi negato in un caso analogo che fossero ravvisabili ragioni che imponevano di garantire agli utilizzatori di impianti scolastici una tutela supplementare dalle immissioni di natura immateriale (sentenza 1C\_451/2017 del 30 maggio 2018 consid. 4.2.2). In effetti, la protezione dalle immissioni immateriali è di principio limitata alle zone destinate prevalentemente all'abitazione, ciò che non è il caso degli edifici scolastici (sentenze 1C\_451/2017, citata, consid. 4.2.2; 1C\_167/2018 dell'8 gennaio 2019 consid. 2.4). Ciò anche se, come sostiene il Comune, le strutture scolastiche sono utilizzate parzialmente pure fuori dall'orario scolastico. La loro utilizzazione per attività ricreative ed aggregative non le rende di per sé equiparabili alle aree prevalentemente residenziali. È infatti innanzitutto nelle zone abitative che una limitazione delle antenne per la telefonia mobile costituisce un mezzo idoneo a salvaguardare il loro carattere e la loro attrattività, giacché in tali comparti la visione di simili impianti viene sovente percepita dai residenti quale minaccia, rispettivamente pregiudizio della qualità abitativa ( DTF 138 II 173 consid. 7.4.3 e rinvii). Altrimenti, la protezione dovrebbe essere estesa anche alle zone destinate al lavoro, in cui rientrano in particolare le zone industriali e artigianali. Con riferimento alla fattispecie in esame, ciò

potrebbe segnatamente essere il caso delle zone industriali e artigianali che, rettamente, il Comune ha assegnato alla priorità più alta. In concreto, nella misura in cui riguarda i comparti scolastici, la restrizione pianificatoria dell'ultimo grado di priorità (III) interviene quindi in un ambito disciplinato esaustivamente dal diritto federale sulla protezione dell'ambiente. Viola pertanto il principio della preminenza del diritto federale.

### **E. 3.5.2**

Rientra inoltre nel grado di priorità III il settore della casa per anziani al quale, diversamente dai comparti scolastici, può essere riconosciuta una destinazione abitativa (sentenza 1C\_167/2018, citata, consid. 2.4). La disposizione contempla parimenti il comparto della Fondazione Provvida Madre, che ha come scopo l'esercizio di strutture e servizi per minorenni e adulti disabili ([www.provvidamadre.ch](http://www.provvidamadre.ch)). Il giudizio impugnato non contiene tuttavia accertamenti riguardo ad eventuali contenuti residenziali in queste strutture o in parti di esse. La questione non deve comunque essere esaminata oltre in questa sede. Il contestato grado di priorità III prevede infatti che sia strettamente rispettato un raggio di 100 m dagli edifici interessati. Questa superficie estende la zona che rientra nella priorità più bassa, sovrapponendosi agli azzonamenti circostanti posti in un grado di priorità più elevato. Il provvedimento pianificatorio implica in sostanza il rispetto assoluto di una distanza minima di 100 m da tali edifici, senza alcuna possibile eccezione. Potrebbe quindi condurre ad escludere in una parte rilevante di una determinata zona prioritaria un'utilizzazione di principio conforme alla stessa (sentenza 1C\_451/2017, citata, consid. 4.3.2). Certo, la Corte cantonale rileva a ragione che, anche all'interno di tali perimetri, l'installazione di antenne di telefonia mobile non è vietata, ma rimane possibile se gli operatori dimostrano che non sono disponibili altre ubicazioni (art. 27bis cpv. 2 NAPR). Cionondimeno, la distanza è prescritta in modo rigido, tale da impedire una soluzione adattata nel singolo caso, e può limitare in misura rilevante l'ubicazione di impianti di telefonia mobile in un possibile sito idoneo del territorio comunale (sentenza 1C\_451/2017, citata, consid. 4.3.2 e 4.6.2).

### **E. 3.5.3**

Alla luce di quanto esposto, risulta quindi che la disposizione relativa al grado di priorità III non può essere interpretata in modo conforme al diritto federale e deve pertanto essere annullata. Ciò non esclude l'eventuale adozione da parte del Comune di un disciplinamento che tenga conto delle esigenze del diritto federale di rango superiore. Spetterà se del caso all'autorità comunale valutare se elaborare una nuova formulazione del contestato grado di priorità III, limitandolo alle strutture con contenuti abitativi e prevedendo la possibilità di derogare al rispetto della predetta distanza minima.

### **E. 4.1**

Le ricorrenti rilevano che attualmente gestiscono complessivamente undici impianti di telefonia mobile sul territorio del Comune di Balerna. Sostengono che, con l'entrata in vigore dell'art. 27bis NAPR, gli impianti situati nelle zone residenziali verrebbero a trovarsi in un'ubicazione posta in priorità II, ciò che non sarebbe conforme all'ordine delle priorità stabilito dalla nuova disposizione comunale, che privilegia le zone destinate al lavoro e quelle miste. Secondo le ricorrenti, eventuali future modifiche degli impianti esistenti sarebbero quindi soggette agli art. 66 della legge ticinese sullo sviluppo territoriale, del 21 giugno 2011 (LST; RL 701.100) e 86 del relativo regolamento (RLST; RL 701.110), concernenti le costruzioni esistenti in contrasto con il nuovo diritto. Adducono che i loro

interessi e quelli degli utenti di telefonia mobile esigerebbero che eventuali aggiornamenti tecnici e trasformazioni degli impianti esistenti possano essere eseguiti mantenendo le ubicazioni attuali. Richiamando in particolare gli art. 5, 9, 16, 26, 27 e 36 Cost., le ricorrenti lamentano la mancanza di una disposizione transitoria che consentirebbe di considerare gli impianti esistenti come conformi al diritto. Ritengono che le condizioni poste dagli art. 66 LST e 86 RLST sarebbero severe, in particolare sotto il profilo dell'art. 66 cpv. 2 lett. a LST, che subordina l'autorizzazione della trasformazione di un impianto in contrasto con il nuovo diritto alla condizione che il contrasto non pregiudichi in modo apprezzabile l'interesse pubblico e quello dei vicini. Sostengono che quasi tutte le trasformazioni di un impianto esistente potrebbero pregiudicare in modo apprezzabile l'interesse dei vicini e condurre quindi al diniego del rilascio di una licenza edilizia. Secondo le ricorrenti, l'applicazione rigida delle citate disposizioni cantonali le obbligherebbe in pratica a realizzare nuovi impianti nei comparti con priorità più alta.

#### **E. 4.2**

Secondo l'art. 66 LST, è permessa la conservazione e la manutenzione di costruzioni esistenti in contrasto col nuovo diritto (cpv. 1). Possono essere autorizzate trasformazioni a condizione che il contrasto con il nuovo diritto non pregiudichi in modo apprezzabile l'interesse pubblico e quello dei vicini (cpv. 2 lett. a) e, per costruzioni non conformi alla zona ( art. 22 cpv. 2 lett. a LPT ), le trasformazioni siano giustificate da esigenze tecniche o funzionali e siano rispettate le altre disposizioni del piano regolatore (cpv. 2 lett. b). L'art. 66 cpv. 3 LST prevede che il piano regolatore può stabilire una regolamentazione più restrittiva. L'art. 66 LST è concretizzato dall'art. 86 RLST.

Queste disposizioni configurano, nel Cantone Ticino, la base legale riservata dall' art. 23 LPT per il rilascio di autorizzazioni edilizie volte a permettere la trasformazione di edifici o impianti ubicati all'interno della zona edificabile che sono in contrasto con la funzione della zona in cui sorgono o con altre prescrizioni edilizie (sentenza 1C\_133/2019 del 9 giugno 2020 consid. 2.2).

#### **E. 4.3**

La Corte cantonale ha respinto la domanda delle ricorrenti volta a integrare l'art. 27bis NAPR con un'aggiunta secondo cui gli impianti di telefonia mobile esistenti devono essere considerati conformi al diritto, in particolare alla funzione della loro zona di ubicazione (cfr. art. 22 cpv. 2 lett. a LPT ) e sottratti all'applicazione degli art. 66 LST e 86 RLST. Ha ritenuto che, trattandosi di una normativa comunale, essa non poteva scostarsi da quanto disposto dal diritto federale e cantonale, salvo nei casi in cui intendesse stabilire una regolamentazione più restrittiva (art. 66 cpv. 3 LST), ciò che non era però il caso in concreto.

Le ricorrenti non si confrontano con questa argomentazione e non sostanziano quindi una violazione del diritto con una motivazione conforme alle esigenze degli art. 42 cpv. 2 e 106 cpv. 2 LTF. Disattendono che la norma pianificatoria comunale non prevede un disciplinamento più restrittivo di quello cantonale per l'autorizzazione di un'eventuale trasformazione di un impianto in contrasto con il nuovo diritto. Richiamando una serie di diritti fondamentali, le ricorrenti non ne censurano tuttavia la violazione con una motivazione conforme alle esigenze accresciute dell' art. 106 cpv. 2 LTF . In particolare, laddove accennano al principio della buona fede con riferimento alla mancata introduzione nella norma comunale di una disposizione transitoria, le ricorrenti mirano in realtà a

modificare la portata degli art. 66 LST e 86 RLST, ciò che è però inammissibile. La questione di un'eventuale modifica di un impianto di telefonia mobile attualmente esistente sul territorio comunale e della sua compatibilità o meno con le citate disposizioni cantonali esula dal tema del controllo astratto dell'art. 27bis NAPR, su cui verte l'oggetto della presente causa. Essa potrà se del caso essere vagliata nell'ambito di una procedura edilizia in un caso concreto. In quanto ammissibile, la censura ricorsuale deve quindi essere respinta.

### **E. 5.1**

Ne segue che, nella misura in cui è ammissibile, il ricorso deve essere parzialmente accolto. La sentenza impugnata deve essere annullata nella misura in cui conferma il grado di priorità III dell'art. 27bis cpv. 1 NAPR e statuisce sulle spese processuali e sulle ripetibili (dispositivo n. 2 della sentenza impugnata). Gli atti sono rinviati alla Corte cantonale, affinché annulli tale grado di priorità e si pronunci nuovamente sulle spese processuali e le ripetibili della sede cantonale.

### **E. 5.2**

Le spese giudiziarie della sede federale sono poste in solido a carico delle ricorrenti, in misura corrispondente alla loro parziale soccombenza ( art. 66 cpv. 1 e 5 LTF ). Non si prelevano per contro spese giudiziarie a carico del Comune di Balerna ( art. 66 cpv. 4 LTF ), né possono essergli accordate ripetibili ( art. 68 cpv. 3 LTF ). Esso è tenuto a versare alle ricorrenti un'indennità ridotta a titolo di ripetibili di questa sede, il cui ammontare tiene conto della loro parziale soccombenza ( art. 68 cpv. 1 LTF ).

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