

TI_GERICHTE 90.2019.10 vom 25. Juni 2020

TI Tribunale d'appello, 2020-06-25, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.2019.10

FR: TI_GERICHTE 90.2019.10 du 25 juin 2020

IT: TI_GERICHTE 90.2019.10 del 25 giugno 2020

Regeste

Introduzione nelle NAPR di disposizioni relative alla posa di antenne per la telefonia mobile

Erwägungen

E. 26

consid. 4; linee guida cantonali "Antenne per la telefonia mobile" del febbraio 2016, pto. 3, pag. 3). Non possono neppure dotarsi di disposizioni che ostacolano gli interessi pubblici perseguiti dalla LTC, legge questa che tende a garantire a tutte le cerchie della popolazione in tutte le parti del Paese un servizio universale di telecomunicazione affidabile e a prezzi accessibili nonché a rendere possibile una concorrenza efficace nella fornitura dei servizi di telecomunicazione (cfr. art. 1 LTC). I comuni possono pertanto adottare, per esempio, norme che escludono esplicitamente le antenne di telefonia mobile da determinate aree soggette a particolare protezione (pianificazione negativa, *Negativplanung*) o le assegnano a determinati comparti (pianificazione positiva, *Positivplanung*, cfr. DTF 142 I 26 consid. 4.2, 138 II 173 consid. 6.3, 133 II 321 consid. 4.3.4; linea guida federale citata, cap. 4.2.3, pag. 33 seg.). Di regola, queste regolamentazioni non devono comunque limitarsi a valutazioni riferite a singole parti di territorio, ma devono essere elaborate in un contesto più ampio, che tenga conto di una visione globale di tutti i problemi rilevanti (cfr. DTF 133 II 353 consid. 4.2., 133 II 321 consid. 4.3.4, 133 II 64 consid. 6.4; Heinz Aemisegger, *Die bundesrechtliche Rechtsprechung zu Standortgebundenheit und Standortplanung von Mobilfunkanlagen*, in: VLP-ASPAN, Dossier zu Raum & Umwelt n. 2/08, cap. 3.1.2.; Benjamin Wittwer, *Bewilligung von Mobilfunkanlagen*, II ed., Zurigo 2008, pag. 107 segg.; per tutto quanto precede: STA 90.2008.75 del 14 aprile 2011, 52.2016.182 del 9 marzo 2010 consid. 3). Ammissibili sono inoltre modelli a cascata (*Kaskadenmodelle*), elaborati in considerazione della situazione concreta del singolo comune (cfr. DTF 142 I 26 consid. 4.2, 4.4 e 4.5 e rinvii, 141 II 245 consid. 2.1, 138 II 173 consid. 6.4-6.6; STA 52.2015.437-440 del 31 agosto 2017 consid. 2.3). Il comune è libero di adottare la soluzione pianificatoria che ritiene più adeguata, purché essa sia conforme al diritto federale, ossia consenta uno sviluppo della rete di telefonia mobile che sia compatibile con le disposizioni in materia ambientale e con le esigenze degli operatori e dei clienti finali, oltre che con la sensibilità della popolazione. Il disciplinamento comunale non deve dunque in nessun caso condurre al divieto di posare antenne (cfr. linea guida cantonale citata, p.to. 6, pag. 5). 3.3. Come detto, il modello a cascata costituisce uno dei possibili sistemi di pianificazione a disposizione dei comuni per disciplinare l'ubicazione delle antenne di telefonia mobile sul proprio territorio. Questo modello, che il Tribunale federale ha giudicato lecito (cfr. DTF 138 II 173 consid. 6; STF 1C_51/2012 / 1C_71/2012 del 21 maggio 2012 consid. 5.5), è applicabile unicamente agli impianti di telefonia mobile percepibili visivamente, ossia

riconoscibili nella loro forma e fattezze e quindi atti a generare secondo la giurisprudenza federale le immissioni immateriali di cui si è detto al considerando 3.1. Esso introduce un ordine di priorità fra le diverse zone d'utilizzazione, classificandole a seconda del loro grado di sensibilità: le zone percepite dalla popolazione come "meno sensibili" (zone lavorative, produttive, industriali) sono poste in priorità più alta (I), mentre quelle destinate esclusivamente alla residenza hanno una priorità più bassa. In base a tale sistema, un'antenna in una zona di priorità inferiore è ammessa unicamente nella misura in cui gli operatori di telefonia mobile dimostrano che per motivi di ordine tecnico o inerenti alla disponibilità del sito non è possibile realizzarla in una zona di priorità superiore (cfr. linea guida federale citata, cap. 4.2.3., pag. 33 seg.). In questo senso, alle pag. 5 e 6 la linea guida cantonale nella versione aggiornata del febbraio 2016 propone una "norma tipo" basata su un modello a cascata caratterizzato da nove livelli (gradi) di priorità: 1. Le antenne per la telefonia mobile percepibili visivamente sono ammissibili solo nelle seguenti zone e con le seguenti priorità: I. priorità: zone per il lavoro; II. priorità: zone per scopi pubblici nelle quali sono ammessi contenuti con ripercussioni paragonabili a quelle delle zone per il lavoro; III. priorità: zone per l'abitazione nelle quali sono ammesse anche attività di produzione di beni e servizi; IV. priorità: zone per il tempo libero; V. priorità: zone destinate esclusivamente all'abitazione a carattere intensivo (alta densità); VI. priorità: nuclei; VII. priorità: zone destinate esclusivamente all'abitazione a carattere estensivo (bassa densità); VIII. priorità: zone per scopi pubblici nelle quali non sono ammessi contenuti con ripercussioni paragonabili a quelle delle zone per il lavoro; IX. priorità: aree delimitate dal raggio di 100 metri da locali dove soggiornano persone particolarmente sensibili (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. 4. Le restrizioni dei diritti fondamentali devono fondarsi su una base legale, essere giustificate da un interesse pubblico preponderante e rispettare il principio della proporzionalità (art. 36 cpv. 1-3 Cost.; DTF 132 I 282 consid. 3.2). La legalità, l'interesse pubblico e la proporzionalità costituiscono, d'altra parte, dei principi giuridici fondamentali che lo Stato deve sempre rispettare nelle proprie attività (art. 5 Cost.). 4.1. Il principio della legalità prevede che la limitazione di un diritto fondamentale deve fondarsi su una norma generale e astratta. Essa deve essere sufficientemente precisa in modo da garantire la sicurezza del diritto. L'agire dell'amministrazione nel singolo caso deve essere prevedibile e rispettare il principio della parità di trattamento. La precisione che la base legale deve avere dipende dalla gravità della limitazione del diritto fondamentale (DTF 130 I 360 consid. 1). 4.2. In linea generale, è pubblico l'interesse che coinvolge la generalità dei cittadini o una sua frazione significativa e che compete al potere pubblico promuovere nell'esercizio delle sue funzioni. Nel caso di un provvedimento di pianificazione del territorio esso è segnatamente dato quando la sua adozione corrisponde a un bisogno importante, chiaramente avvertito dalla collettività. Tale

interesse deve prevalere sui contrapposti interessi pubblici e privati in gioco (RDAT I-2000 n. 24 consid. 4.1. con rinvii; Piermarco Zen-Ruffinen/Christine Guy- Ecabert , *Aménagement du territoire, construction, expropriation*, Berna 2001, n. 98-102; Adelio Scolari , *Diritto amministrativo, Parte generale*, II ed., Cadenazzo 2002, n. 558-594). Se per restringere la proprietà può essere invocato, senza aprioristiche preclusioni, qualsiasi ordine di motivi, le restrizioni alla libertà economica (art. 27 Cost.) sono conformi alla Costituzione solo se si fondano su motivi di polizia o di politica sociale oppure su misure di pianificazione del territorio (DTF 132 I 282 consid. 3.3). Il fatto che queste misure possano avere degli effetti secondari anche sulla libera concorrenza non le rende di per sé contrarie a questo principio (STF 1C_323/2007 del 15 febbraio 2008 consid. 5.2; Jörg Paul Müller/Markus Schefer , *Grundrechte in der Schweiz: im Rahmen der Bundesverfassung von 1999, der UNO-Pakte und der EMRK*, IV ed., Berna 2008, pag. 1071). 4.3. Il principio della proporzionalità esige invece che le restrizioni della proprietà siano idonee a raggiungere lo scopo di interesse pubblico desiderato (regola dell'idoneità), che tra i diversi provvedimenti a disposizione per conseguire tale scopo venga scelto quello che lede in misura minore gli interessi del proprietario (regola della necessità), infine che sussista un rapporto ragionevole tra lo scopo di interesse pubblico perseguito e i mezzi utilizzati (regola della proporzionalità in senso stretto; RDAT II-2000 n. 75 consid. 5b con rinvii; Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert , op. cit., n. 103-106; Scolari , op. cit., n. 595-610). 5. 5.1. A proposito del modello a cascata già si è detto come in più di un'occasione il Tribunale federale ne abbia confermato l'ammissibilità a determinate condizioni (cfr. supra , consid. 3.3). Nel caso di specie, mediante l'introduzione nelle NAPR del nuovo art. 20, il Comune ha inteso disciplinare la pianificazione degli impianti per la telefonia mobile sul suo territorio, facendo in modo che la scelta della loro ubicazione rispettasse un chiaro ordine di priorità. Secondo quanto indicato alle pag. 5 e 6 del rapporto di pianificazione del settembre 2016, il cpv. 1 della nuova norma riprende il sistema a cascata suggerito dalla linea guida cantonale, adattandolo alla propria situazione territoriale , che non presenta eccessive difformità e si presta ad una razionalizzazione della classificazione delle zone suddividendole in cinque gradi di priorità. A pag. 6 il citato rapporto precisa poi che il Municipio ha ritenuto opportuno applicare alle zone residenziali/miste una suddivisione in tre gradi differenti di priorità (livelli II, III e IV) al fine di tenere debitamente in considerazione le aree particolarmente degne di attenzione per le loro caratteristiche, quali i nuclei storici (in particolare quello di Caslano, inserito nella lista degli insediamenti svizzeri da proteggere di importanza nazionale; cfr. Allegato 1 dell'ordinanza riguardante l'inventario federale degli insediamenti svizzeri da proteggere del 13 novembre 2019; OISOS; RS 451.12; RU 2019, 3707) e le aree residenziali lungo la riva del lago. La tabella riassuntiva a pag. 7 del rapporto illustra poi l'ordine di priorità delle zone nel sistema a cascata, indicando per ogni zona quella di riferimento ai sensi dell'art. 27 RLst. Al grado di priorità I sono attribuite tutte le zone per il lavoro (zona artigianale-industriale AR-IN, zona artigianale-industriale speciale AR-INS, zona cantiere lacuale CL; art. 43-45 NAPR) e quelle per scopi pubblici in cui sono ammessi contenuti con ripercussioni paragonabili a quelle delle zone per il lavoro (zona ecocentro AP2; art. 58 NAPR). In priorità II sono inserite le zone per l'abitazione in cui sono ammesse attività di produzione di beni e servizi (zone miste), ossia la zona residenziale estensiva R2, semi-estensiva R3, intensiva R4 e la zona mista ZM3 (art. 37-40 NAPR). Alla categoria III sono stati attribuiti i nuclei (zona nuclei storici NS e le zone oggetto di piano particolareggiato PRP1, PRP2 e PRP3; art. 34 e 47 NAPR), mentre alla IV le zone per l'abitazione ritenute più sensibili (zona residenziale

riva del lago RL e quelle residenziali speciali ZS1 e ZS2; art. 36, 41-42 NAPR), quelle per il tempo libero (zona grotti ZG; art. 35 NAPR) e quelle per scopi pubblici in cui non sono ammessi contenuti con ripercussioni paragonabili a quelle delle zone per il lavoro (area Nuovo Centro Civico PRP4, tutti gli AP-CP non citati nelle aree con priorità I e V; art. 47 e 58-61 NAPR). Infine, al grado di priorità V sono assegnate quelle aree delimitate dal raggio di 100 m da ambienti dove soggiornano persone particolarmente sensibili (scuola dell'infanzia e altri edifici a scopo pubblico CP1, scuola elementare CP2, nuova sede scuola elementare e scuola dell'infanzia CP5, nuova sede casa per anziani CP6 e scuola media CP10; art. 60-61 NAPR). Con l'introduzione del cpv. 3 il Comune ha poi voluto tutelare il suo patrimonio naturale, culturale e paesaggistico tramite speciali garanzie (perizia esterna) in ordine all'inserimento delle antenne per la telefonia mobile nel contesto protetto. 5.2. Le insorgenti ritengono che non vi sia alcun interesse pubblico a prevedere una classificazione delle zone del piano regolatore in cinque livelli di priorità. Secondo loro, un sistema strutturato su due soli livelli sarebbe più che sufficiente per garantire un'adeguata tutela delle zone residenziali dalle immissioni immateriali generate dagli impianti per la telefonia mobile e, al contempo, consentire agli operatori telefonici di adempiere adeguatamente al loro compito di fornire un servizio di comunicazione mobile conforme alle disposizioni della LTC e alle concessioni federali. Neppure la classificazione in priorità IV di alcune zone del piano sarebbe sorretta da motivazioni oggettive. Inoltre, il cpv. 1 dell'art. 20 NAPR violerebbe il principio della preminenza del diritto federale nella misura in cui, classificando alcune costruzioni pubbliche in priorità V, perseguirebbe scopi di carattere ambientale, anziché pianificatorio. In proposito si osserva quanto segue. 5.2.1. Il territorio del Comune di Caslano ha una superficie complessiva di 2.84 km² e si estende in direzione est-ovest dalla riva del lago Ceresio sino ai piedi della zona collinare a ovest della strada cantonale Lugano-Ponte Tresa, mentre è delimitato a nord dalla sponda destra del fiume Magliasina e a sud dal lago che bagna le pendici meridionali del Monte di Caslano. Il territorio comunale si presenta come un'appendice a ovest dell'area urbana di Lugano con carattere soprattutto residenziale e turistico-ricreativo (cfr. rapporto di pianificazione relativo alla revisione del piano regolatore del febbraio 2008, pag. 7). Nel comprensorio si riconoscono però anche diversi comparti in cui sono presenti contenuti naturalistici importanti, primo fra i quali il Monte di Caslano, iscritto dal 1977 quale oggetto n. 1805 nell'inventario federale dei paesaggi, siti e monumenti naturali d'importanza nazionale IFP (cfr. Appendice dell'ordinanza riguardante l'inventario federale dei paesaggi, siti e monumenti naturali del 10 agosto 1977; OIFP; RS 451.11; RU 1977, 1962). Dal profilo pianificatorio, il territorio comunale è caratterizzato da diverse zone di utilizzazione, che sono così disposte: sul lato occidentale della strada cantonale sono situate le zone ZM3 e PRP3, mentre, fatta eccezione per l'ampio comparto lungo la sponda destra del fiume Magliasina destinato alle attrezzature e costruzioni d'interesse pubblico AP-CP, tre zone produttive (AR-IN e AR-INS), alcune aree AP-CP di modeste dimensioni e la zona cantiere lacuale CL (corrispondente al mapp. 509 di 3'086 m²), la vasta area pianeggiante che si dipana dalla strada cantonale verso il lago è occupata dalle zone a carattere prettamente residenziale, che ammettono solo eccezionalmente attività lavorative/commerciali compatibili con la destinazione abitativa (zone R2, R3, R4, zona residenziale riva del lago RL, zone residenziali speciali ZS1 e ZS2, zona dei nuclei storici NS e comparti PRP1 e PRP4; a proposito della collocazione delle singole zone cfr. piano delle zone approvato il 2 giugno 2009). Salvo per il piccolo nucleo della frazione di Torrazza, il comparto PRP2 e una zona residenziale estensiva di modeste dimensioni situati sulle sue pendici meridionali,

il promontorio del Monte di Caslano è prevalentemente boschivo. Il Comune si contraddistingue inoltre per le sue qualità paesaggistiche: oltre al citato monte, che come detto è inserito nell'inventario federale IFP, il piano del paesaggio mostra infatti la presenza di tre zone di protezione del paesaggio situate non soltanto fuori dell'area edificabile (comparto Monte Caslano ZPP1 e comparto fluviale della Magliasina ZPP2), bensì anche al suo interno (comparto antropizzato a lago ZPP3; cfr. art. 25 cpv. 1-3 NAPR) e alcune zone di protezione della natura d'importanza federale, cantonale e locale ed elementi naturali protetti (art. 26 NAPR). Il comprensorio comunale racchiude poi numerosi beni culturali tutelati a livello cantonale e locale, alcuni perimetri di rispetto, entro i quali non sono ammissibili interventi suscettibili di compromettere la conservazione o la valorizzazione dei beni protetti (cfr. art. 25 cpv. 5 lett. c NAPR) e zone d'interesse archeologico e beni archeologici (art. 27 NAPR).

5.2.2. Dal profilo prettamente teorico, la scelta del Comune di adottare al cpv. 1 il modello a cascata per disciplinare la posa degli impianti per la telefonia mobile sul proprio territorio appare sorretta da valide ragioni per il fatto che l'area edificabile comunale presenta destinazioni diversificate (zone produttive, zone destinate prevalentemente alla residenza, alcune delle quali maggiormente sensibili alle immissioni immateriali per le loro caratteristiche [nuclei e zone soggette a piano particolareggiato, zona RL, zone ZS1 e ZS2], zone per il tempo libero - in cui non è ammessa la residenza [cfr. zona grotti ZG, art. 35 cpv. 2 NAPR] - numerose aree atte ad ospitare attrezzature e costruzioni d'interesse pubblico), ciò che permette una loro classificazione in diversi gradi di priorità a seconda dei contenuti ivi ammessi. Tuttavia, la classificazione attinente al grado di priorità I si rivela già di primo acchito problematica. Infatti, come sostengono le ricorrenti, osservando il vigente piano delle zone e compiendo un calcolo approssimativo delle dimensioni complessive dei fondi attribuiti a tale grado non si può non rilevare come la loro estensione sia modesta. Più precisamente, considerato che la superficie delle zone AR-IN e AR-INs è pari a circa 71'620 m², mentre che quella delle zone CL e AP2 è di 3'086 m² (cfr. supra, consid. 5.2.1), rispettivamente di circa 4'115 m², l'estensione complessiva delle zone del piano inserite in priorità I (circa 78'820 m²) risulta molto esigua per rapporto alla superficie di circa 957'000 m² corrispondente all'area edificabile complessiva del territorio comunale (cfr. rapporto di pianificazione del febbraio 2008 citato, pag. 12 seg.). Essendo dislocate su pochi fondi a sud-ovest del territorio comunale e occupando una superficie pari soltanto all'incirca all'8.2% della superficie edificabile complessiva di Caslano, rispettivamente al 2.8% ca. dell'intero territorio comunale, vi è motivo di dubitare che le zone produttive attribuite al primo livello di priorità si prestino particolarmente bene, per la loro ubicazione ed estensione, a garantire un servizio di telefonia mobile adeguato. In quest'ottica, nel rapporto di pianificazione il Comune non ha dimostrato che la scelta di concentrare in priorità I unicamente le zone AR-IN, AR-INs, CL e AP2 tenga adeguatamente conto degli interessi degli operatori telefonici e permetta loro di garantire una copertura di rete adeguata sul proprio territorio. In assenza di ulteriori motivazioni, che il Comune ha ommesso di fornire anche in questa sede, vista la rinuncia a presentare un allegato responsivo, la classificazione proposta non risulta basarsi su un esame sufficientemente approfondito e verificabile del territorio comunale. Inoltre, dagli atti non è possibile dedurre se e in che misura l'ente pianificante abbia operato una ponderazione degli interessi in gioco.

5.2.3. Per quanto attiene poi specificamente alle zone AP-CP, si rileva che, sebbene il modello a cascata sia applicabile unicamente alle zone edificabili ai sensi dell'art. 15 LPT, il cpv. 1 dell'art. 20 NAPR include anche zone per attrezzature e costruzioni di interesse pubblico ubicate fuori zona (zona CP8 in priorità IV,

altre zone per attrezzature e costruzioni di interesse pubblico) e quindi sottratte a questo tipo di regolamentazione. Inoltre, a prescindere dall'evidente sensibilità delle aree inserite in priorità V, che ospitano la scuola dell'infanzia e altri edifici a scopo pubblico, la scuola elementare, la nuova sede della scuola elementare e dell'infanzia, la nuova sede della casa per anziani e la scuola media, gli atti non spiegano perché le si sia volute privilegiare rispetto ad altre zone parimenti meritevoli di particolare riguardo, attribuite invece alla categoria IV (il centro sportivo Prati Crana [zona AP1], il bagno pubblico [zona AP3], le aree ricreative a lago [zone AP4-10], i giardini e i parchi pubblici [zone AP14, AP17 e AP18] e il cimitero di Caslano [zona AP11]).

5.2.4. Per il resto, invece, l'approccio approvato merita tutela, sia perché a pag. 6 del rapporto di pianificazione il Comune ha fornito una seppur minima motivazione, più che condivisibile e pertinente, a sostegno del fatto di voler maggiormente tutelare le zone dei nuclei storici e quelle abitative in riva al lago rispetto alle altre zone residenziali del piano attribuendole a gradi di priorità più bassi del modello a cascata sia perché alle aree in priorità II (zone R2, R3, R4 e ZM3) non perviene una caratteristica di zone esclusivamente destinate all'abitazione (cfr. cpv. 2 degli art. 37-40 NAPR, inoltre supra, consid. 5.2.1) e, a differenza delle zone nucleo e di quelle in riva al lago (classificate in priorità III e IV), esse non presentano contenuti paesaggistici e urbanistici meritevoli di un'attenzione particolare e accresciuta.

5.2.5. In definitiva il Comune ha dimostrato solo in modo parziale l'interesse pubblico alla base della sua scelta, omettendo anche di dare sufficienti spiegazioni in merito alla ponderazione degli interessi in gioco. Ne discende che a torto il Governo ha approvato l'introduzione di questo capoverso, che a causa delle carenze riscontrate, in particolare per quanto concerne la motivazione e la ponderazione degli interessi per rapporto alla scelta delle zone da assegnare al grado di priorità I del modello a cascata, non meritava invece tutela. La richiesta delle ricorrenti di modificarlo d'ufficio nel senso da loro auspicato, non può invece trovare accoglimento per il fatto che questo Tribunale, che non è autorità di pianificazione, non può sostituire il proprio potere d'apprezzamento a quello del comune, che gode di ampia autonomia in ambito pianificatorio (cfr. supra, consid. 2.1). Vista la loro stretta correlazione, l'annullamento del cpv. 1 dell'art. 20 NAPR comporta l'annullamento del cpv. 2 della medesima norma, che si fonda direttamente sul modello a cascata.

5.2.6. A titolo abbondanziale si rileva che, contrariamente a quanto pretendono le ricorrenti, la scelta di cui al cpv. 1 di attribuire all'ultimo grado di priorità (livello V) le aree nel raggio di 100 m da locali dove soggiornano persone particolarmente sensibili risulta in linea di principio sorretta da ragioni oggettive (cfr. anche "norma tipo" contenuta nella linea guida cantonale, supra, consid. 3.3) e risponde all'interesse pubblico di tutelare le categorie più sensibili della popolazione dalle immissioni immateriali provenienti dagli impianti telefonici ubicati nelle vicinanze di determinate costruzioni pubbliche. L'indicazione di un preciso raggio di protezione (in concreto 100 m) garantisce poi un approccio sistematico alla questione della tutela dalle immissioni immateriali generate dalle antenne telefoniche e consente, malgrado una certa standardizzazione, di tenere adeguatamente conto delle caratteristiche del tessuto insediativo di ogni singolo comune, adattando le dimensioni del raggio di protezione.

5.3. 5.3.1. L'art. 20 NAPR riprende poi testualmente nei successivi capoversi il tenore della "norma tipo" elaborata dal Dipartimento del territorio nella direttiva cantonale (cfr. supra, consid. 3.3). Il suo cpv. 3 dispone che le domande di costruzione per antenne per la telefonia mobile riconoscibili visivamente che interessano beni naturali, culturali e paesaggi protetti devono essere accompagnate dalla perizia di un esperto esterno, in ordine al loro inserimento. Nelle sue finalità tale disposizione sembrerebbe rispondere a un interesse

pubblico, nella misura in cui mira a proteggere oggetti e luoghi particolarmente sensibili e tutelati dalle ripercussioni estetiche negative derivanti dalla posa di impianti per la telefonia mobile. Sennonché, nella misura in cui impone agli operatori telefonici di far allestire sistematicamente una perizia, essa risulta lesiva del principio della proporzionalità in senso stretto (cfr. supra, consid. 4.3).

5.3.2. La LST prevede all'art. 104 cpv. 2 (= art. 94 cpv. 2, fino al 9 febbraio 2015; BU 2015, 40) una clausola estetica positiva (principio operativo) applicabile a tutto il territorio cantonale. Tale norma esige che gli interventi si inseriscano nel paesaggio in maniera ordinata e armoniosa. L'art. 100 RLst precisa che ciò si verifica quando un progetto si integra nello spazio circostante, ponendosi in una relazione di qualità con le preesistenze e le caratteristiche dei luoghi . Il principio d'inserimento ordinato e armonioso è applicato dall'Ufficio della natura e del paesaggio (art. 109 cpv. 1 LST, art. 109 cpv. 1 lett. b RLst), nell'esame delle domande di costruzione che riguardano i progetti edilizi fuori dalle zone edificabili (art. 24 e 25 LPT), i nuclei, le rive dei laghi ed i paesaggi d'importanza federale e cantonale e le zone edificabili, in quest'ultimo caso se il progetto comporta un impatto paesaggistico significativo. Per il resto, all'interno della zona fabbricabile, esso è applicato dai comuni, che possono richiedere il parere del Cantone (cfr. art. 109 cpv. 2 LST). Tale principio trova dunque applicazione anche nell'esame delle domande concernenti le antenne di telefonia mobile, ancorché nel loro caso, di principio, non sia applicabile un metro di giudizio troppo severo, posto che la loro ubicazione e il loro aspetto sono spesso dettati da esigenze tecniche (cfr. STF 1C_98/2011 del 22 settembre 2011 consid. 6.1; Christoph Fritzsche/Peter Bösch/Thomas Wipf, Zürcher Planungs- und Baurecht, Zurigo 2011, pag. 674). Per rapporto agli interventi che coinvolgono un bene culturale protetto di interesse cantonale o che avvengono all'interno del suo perimetro di rispetto, la legge sulla protezione dei beni culturali del 13 maggio 1997 (LBC; RL 445.100) impone d'altronde che essi siano autorizzati dall'autorità cantonale, segnatamente dall'Ufficio dei beni culturali (UBC; art. 24 cpv. 1 e 25 cpv. 1 LBC), sentito il parere della Commissione dei beni culturali (CBC; art. 24 cpv. 2 LBC in combinazione con l'art. 19 del regolamento sulla protezione dei beni culturali del 6 aprile 2004; RBC; RL 445.110). La consultazione preliminare della CBC da parte del municipio è invece facoltativa, ma pur sempre possibile, per progetti che coinvolgono beni protetti di interesse locale (art. 25 cpv. 2 LBC). Per quanto attiene invece agli oggetti protetti a livello federale, la legge federale sulla protezione della natura e del paesaggio del 1° luglio 1966 (LPN; RS 451) dispone all'art. 7 cpv. 2 che sia raccolta la perizia della Commissione federale per la protezione della natura e del paesaggio (CFNP) e della Commissione federale dei monumenti storici (CFMS) se, nell'adempimento di un compito delle Confederazione ai sensi dell'art. 2 LPN - quale è, secondo la giurisprudenza federale, il rilascio di una licenza edilizia per la costruzione di un impianto di telefonia mobile (DTF 131 II 545 consid. 2.2; cfr. Peter Heer in: Institut für Schweizerisches und Internationales Baurecht e al. [curatori], Baurecht 2019, Aktuelle Rechtsfragen zum ISOS, pag. 192) - un oggetto iscritto in un inventario federale ai sensi dell'articolo 5 LPN (quale, ad esempio, l'inventario degli insediamenti svizzeri da proteggere d'importanza nazionale [ISOS]) può subire un danno rilevante oppure se sorgono questioni d'importanza fondamentale. Oltretutto, la LPN conferisce alla CFNP e alla CFMS la facoltà di allestire motu proprio una perizia facoltativa in casi gravi (cfr. art. 8 LPN). Da quanto esposto emerge che sia il diritto cantonale sia quello federale prevedono già l'intervento di autorità specializzate al fine di valutare l'inserimento nel paesaggio degli impianti di telefonia mobile e le ripercussioni di questi ultimi in contesti particolarmente sensibili - dal profilo naturalistico, paesaggistico e culturale - e protetti. Alla luce di ciò

appare invero eccessivo pretendere l'inoltro sistematico di una perizia di un esperto esterno nel caso di impianti che interessano beni naturali, culturali e paesaggi protetti. A maggior ragione che la legge edilizia cantonale del 13 marzo 1991 (LE; RL 705.100) e il relativo regolamento di applicazione del 9 dicembre 1992 (RLE; RL 705.110) consentono all'autorità, laddove necessario, di chiedere all'istante in licenza ulteriori informazioni e completamenti e, in casi particolari, anche l'allestimento di studi speciali o perizie (cfr. art. 11 cpv. 3 RLE). Senza contare poi che anche il piano regolatore di Caslano denota una sensibilità particolare alle qualità paesaggistiche del territorio e permette di dare seguito a quanto previsto dall'art. 30 cpv. 1 n. 8 lett. b RLst, disponendo all'art. 6 NAPR, a cui rinviano le norme d'attuazione concernenti le singole zone edificabili di Caslano, comprese quelle produttive AR-IN e AR-INS (art. 34-45 e 47 NAPR), che gli edifici e gli impianti sul territorio comunale devono essere inseriti in modo opportuno nel paesaggio (cpv. 1) e che nella relazione tecnica accompagnante i progetti devono essere illustrati i criteri materiali considerati per il loro inserimento nel paesaggio (cpv. 3). L'art. 35 cpv. 4 NAPR prevede invece che per gli edifici nella zona grotti il Municipio, in accordo con le competenti autorità cantonali, può ordinare qualsiasi misura di carattere estetico-architettonico al fine di garantire un opportuno inserimento paesaggistico e salvaguardare gli obiettivi del piano. Ne consegue che anche il cpv. 3 dell'art. 20 NAPR dev'essere annullato.

5.3.3. A titolo abbondanziale si rileva quanto segue: come esposto al consid. 5.2.1, sul territorio del Comune di Caslano sono presenti numerose componenti naturalistiche (tra le quali la zona di protezione della natura d'importanza federale del Monte di Caslano [oggetto IFP 1805]), una zona di protezione del paesaggio posta all'interno dell'area edificabile (comparto antropizzato a lago [zona ZPP3]), beni archeologici, sei beni culturali d'interesse cantonale (antico coro e due cappelle laterali nella Chiesa parrocchiale di S. Cristoforo [CP11], Chiesa della Madonna del Rosario e la Cappella Greppi [CP13], Oratorio "La Chiesuola di Mezzo" [CP12], vecchia fornace alla Torrazza ed edificio annesso [CP7], Villa _____ con giardino [mapp. 208]), i relativi perimetri di rispetto e numerosi beni culturali d'interesse locale dislocati in modo sparso. Il nucleo di Caslano costituisce inoltre un villaggio inserito nell'ISOS. Vista la ricchezza del patrimonio culturale e paesaggistico del Comune e la sua volontà di garantire che gli impianti per la telefonia mobile non lo compromettano, si segnala la possibilità di valutare, nell'ambito dell'allestimento di una futura variante, se combinare il modello a cascata, pensato prioritariamente per tutelare il carattere, la qualità e l'attrattività delle zone destinate all'abitazione dalle immissioni immateriali, con una pianificazione di tipo negativo (cfr. linea guida federale intitolata "Telefonia mobile: Guida per Comuni e Città" , cap. 4.2.7, pag. 39, citata al consid. 3.2).

5.4. Con riferimento al cpv. 4 dell'art. 20 NAPR, occorre preliminarmente rilevare che con le argomentazioni addotte a pag. 15 del ricorso le insorgenti ne chiedono l'annullamento, salvo poi omettere di stralciarlo al punto 42 a pag. 18 del gravame a cui la domanda di giudizio principale rinvia. Tuttavia vi è da ritenere che tale incongruenza sia riconducibile ad una svista e che il petitum debba essere interpretato secondo l'argomentazione che le ricorrenti hanno sviluppato nel merito del gravame, ossia che il cpv. 4 della norma vada annullato in quanto carente dal profilo dell'interesse pubblico. Ciò premesso, il ricorso va accolto anche su tale punto, in considerazione dell'annullamento dei primi tre capoversi dell'art. 20 NAPR, cui il cpv. 4 rinvia. In merito a tale disposto giova tuttavia rilevare come, contrariamente a quanto asserito dalle insorgenti, esso appaia sorretto da un sufficiente interesse pubblico ritenuto che s'innesta sul solco 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 (cfr. DTF 138 II 173 consid. 7.4.3, 136 I 395 consid. 4.3.2-4.3.3, 133 II 321 consid. 4.3.4; STF 1C_451/2017 del 30 maggio 2018 consid. 2.5.2, citate al consid. 3.1). La norma mira infatti a preservare la qualità di vita nelle zone abitative del piano, conservandone intatta l'attrattività. Inoltre non viola il principio della proporzionalità, ritenuto che non tocca le antenne telefoniche opportunamente rese invisibili o indistinguibili per forma e fattezze attraverso l'ausilio di efficaci metodi di mascheramento (come ad esempio l'inserimento dell'impianto nella falda dei tetti, la sua accurata integrazione nei comignoli ecc.), per le quali il Tribunale federale ha infatti rilevato come l'interesse pubblico a prevenire le immissioni immateriali generate dalle stesse sia a tal punto contenuto da rendere sproporzionata qualsiasi restrizione della libertà degli operatori di scegliere dove ubicarle (cfr. STF 1C_451/2017 citata consid. 2.6). Esaminando un'analoga disposizione introdotta dal Comune di Rothenburg nel Canton Lucerna, l'Alta Corte federale ha inoltre considerato come la formulazione visuell als solche wahrnehmbare Antenne ("antenna percepibile visivamente come tale") non violi il diritto federale, sebbene sia indeterminata e conceda all'autorità comunale ampio potere d'apprezzamento nello stabilire in quali casi un impianto di telefonia mobile sia da considerarsi tale (cfr. STF 1C_451/2017 citata consid. 4.8.1-4.8.4). 5.5. Può invece essere mantenuto in vigore il cpv. 5 dell'art. 20 NAPR, in quanto il suo contenuto, che si limita a codificare la giurisprudenza in materia di conformità di zona e di altezza delle antenne per la telefonia mobile (cfr. DTF 142 I 26 consid. 4.2, 141 II 245 consid. 2.1, 138 II 173 consid. 5.3, 133 II 321 consid. 4.3.1 e 4.3.2; STA 52.2016.466 del 14 settembre 2018 consid. 2.2, 3.5), non viola il diritto. La risoluzione governativa impugnata va dunque confermata limitatamente a tale punto. 6. 6.1. In esito a tutte le considerazioni che precedono, il ricorso è parzialmente accolto e la risoluzione governativa impugnata annullata nella misura in cui approva i capoversi da 1 a 4 dell'art. 20 NAPR. 6.2. Gli oneri processuali e le indennità per ripetibili per entrambe le istanze di giudizio vengono, per economia processuale, fissati in questa sede, senza retrocessione degli atti alla precedente istanza. Per questi motivi, decide: 1. Il ricorso è parzialmente accolto. §. Di conseguenza sono annullati: 1.1. il punto 1 del dispositivo a pag. 14 della risoluzione del 30 gennaio 2019 (n. 500) del Consiglio di Stato nella misura in cui approva l'art. 20 cpv. 1-4 NAPR; 1.2. i punti 2 e 3 del dispositivo su spese processuali e ripetibili a pag. 13 del medesimo giudizio governativo. 2. La tassa di giustizia di fr. 600.- è posta a carico delle ricorrenti, alle quali va retrocesso l'importo di fr. 1'400.- versato in eccesso quale anticipo spese. Il Comune verserà alle insorgenti complessivamente fr. 2'500.- per ripetibili a valere per entrambe le sedi di giudizio. 3. Contro la presente decisione è dato ricorso in materia di diritto pubblico al Tribunale federale a Losanna entro il termine di 30 giorni dalla sua notificazione (art. 82 segg. della legge sul Tribunale federale del 17 giugno 2005; LTF; RS 173.110). 4. Intimazione a: Per il Tribunale cantonale amministrativo II
vicepresidente
La vicecancelliera

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