

## **TI\_GERICHTE 90.2019.17 vom 8. Oktober 2021**

TI Tribunale d'appello, 2021-10-08, IT

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti\\_gerichte\\_90.2019.17](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_90.2019.17)

FR: TI\_GERICHTE 90.2019.17 du 8 octobre 2021

IT: TI\_GERICHTE 90.2019.17 del 8 ottobre 2021

### **Erwägungen**

#### **E. 7**

del citato rapporto illustra l'ordine di priorità delle zone del piano regolatore di Vezia nel sistema a cascata, indicando per ogni zona quella di riferimento ai sensi dell'art. 27 RLst. Al grado di priorità I sono attribuite le zone per il lavoro (zona artigianale Ar) e quelle per scopi pubblici in cui sono ammessi contenuti con ripercussioni paragonabili a quelle delle zone per il lavoro (zone EP11 Prato dei Galli, impianti AIL, e AP12 Gerbone, area di compostaggio). In priorità II sono inserite le zone per l'abitazione in cui sono ammesse attività di produzione di beni e servizi (zone miste), ossia tutte le zone residenziali presenti sul territorio comunale di Vezia (zone R2, R2s, R3 e comparto soggetto a PP del Nucleo - Pradasc), come pure il nucleo storico (zona NT) e la zona mista RAr3, nonché tutte quelle per scopi pubblici in cui non sono ammessi contenuti con ripercussioni paragonabili a quelle delle zone per il lavoro. Infine, al grado di priorità III sono assegnate quelle aree delimitate dal raggio di 50 m da ambienti dove soggiornano persone particolarmente sensibili (AP-EP3 chiesa, scuola e asilo; art. 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 tre 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. Inoltre, per quanto attiene alle zone AP-EP, la loro classificazione non sarebbe sorretta da motivazioni oggettive. Anche la delimitazione di un raggio di protezione di 50 m per le zone in priorità III sarebbe inutile e inidonea a tutelarle dalle immissioni immateriali. In proposito si osserva quanto segue.

5.2.1. Il territorio del Comune di Vezia ha una superficie complessiva di 1.39 km<sup>2</sup> e si presenta come un'appendice a nord dell'area urbana di Lugano con carattere soprattutto residenziale (cfr. messaggio municipale n. 121/86 concernente il nuovo piano regolatore comunale dell'11 febbraio 1986, pag. 1; relazione tecnico-economica del febbraio 1986, pag. 34). Esso è attraversato dalla strada cantonale, dalla linea ferroviaria e dall'autostrada con il raccordo autostradale Lugano-nord in località Monda : la strada cantonale attraversa la porzione insediativa del territorio, che è delimitata a est dal bosco e a ovest dalla ferrovia, affiancata, nel suo tratto iniziale, dall'autostrada. A valle di queste due infrastrutture si espande il territorio non edificabile del Comune, fatta eccezione per due zone Ar, ritagliate all'interno del comparto agricolo. Il comprensorio di Vezia presenta contenuti naturalistici importanti in località San Martino , che hanno indotto il Consiglio di Stato ad adottare con risoluzione del 30 aprile 1997 (n. 2120) il piano regolatore cantonale di protezione dell'omonima Bolla. Dal profilo pianificatorio il territorio comunale è caratterizzato da diverse zone di utilizzazione, che sono così disposte: a est della strada cantonale sino

all'area boschiva si sviluppa la zona R2, ai lati dell'arteria stradale è disposta la zona RAr3, mentre a ovest della cantonale sino alla tratta ferroviaria, posta più a valle, trovano spazio la zona NT, la zona soggetta a piano particolareggiato Nucleo - Pradasc, la zona R2s, soggetta a PQ obbligatorio a tutela del nucleo, la zona R3 e, in misura minore, la zona R2. Oltre la linea ferroviaria e l'autostrada, si estendono, come detto, la zona agricola, due zone Ar e alcune aree boschive. Come visto, il Comune si contraddistingue inoltre per le sue qualità naturalistiche: oltre alla citata Bolla, il piano del paesaggio mostra infatti la presenza di due zone di protezione della natura (ZPN 3 e 4; art. 46 NAPR) e di dieci monumenti naturali protetti (art. 44 NAPR). Il comprensorio comunale racchiude poi diversi beni culturali tutelati a livello cantonale e locale, alcuni perimetri di rispetto, allo scopo di salvaguardare la visibilità e la prospettiva dei monumenti così come valorizzarne l'immagine storico ambientale (definiti impropriamente zone di protezione : cfr. art. 48 cpv. 2 NAPR) e una zona d'interesse archeologico (art. 49 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 abbastanza diversificate (zone produttive, zone residenziali, zone miste, 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, nel caso in disamina, l'approccio prescelto non risulta verificabile, e quindi motivato in modo sufficiente, in quanto non sorretto da un'analisi territoriale che dimostri concretamente da un lato che le zone attribuite alla priorità I si prestino particolarmente bene, per la loro collocazione e estensione, a garantire un'adeguata copertura del territorio comunale (cfr. DTF 138 II 173 consid. 6.6 e 7) e, dall'altro, che le zone attribuite alla priorità II siano accorpate correttamente alla luce delle loro finalità. Anzitutto non è dato di sapere in che misura il problema sollevato a giusto titolo dalle ricorrenti, relativo all'estensione limitata delle zone attribuite al grado di priorità I e alla loro posizione periferica rispetto al comparto insediativo del Comune, posto ad est della linea ferroviaria, sia stato affrontato e approfondito, come meritava. Per quanto attiene poi specificamente alla zona AP12, si rileva che, sebbene il modello a cascata sia applicabile unicamente alle zone edificabili ai sensi dell'art. 15 LPT, essa è posta fuori zona edificabile (cfr. anche art. 61 NAPR che non le attribuisce parametri edificatori) ed è quindi sottratta, come rilevano le insorgenti, a questo tipo di regolamentazione. Lo stesso dicasi per la chiesa di San Martino ed il limitrofo cimitero, posti in una radura all'interno del bosco, in prossimità dell'omonima Bolla. In merito al territorio insediativo del Comune occorre invece osservare che le sue zone residenziali sono sì concepite come zone miste, nelle quali sono ammessi altri contenuti oltre la residenza (cfr. art. 52-55, 57bis), di modo che le finalità ricercate con il tipo di regolamentazione adottata dal Comune (cfr. supra, consid. 3.1) risultano in parte affievolite. Tuttavia, alla luce degli scopi particolari perseguiti dalla zona mista RAr3 (...favorire insediamenti commerciali sull'asse della cantonale : cfr. messaggio municipale citato, pag. 4, e ... favorire gli insediamenti a carattere residenziale estensivo e semi-intensivo nei quartieri, a carattere commerciale amministrativo lungo la cantonale : cfr. relazione tecnico-economica citata, pag. 38), è innegabile che essa si distingua dalle altre zone abitative di Vezia, aspetto questo che andava esaminato ma che non trova nessuna menzione negli atti che compongono la variante.

5.2.3. Per quanto attiene alle zone AP-EP va poi osservato che, se da un lato l'attribuzione al grado di priorità I delle zone EP11 e AP12 (con le riserve relative all'AP12 di cui sopra) e III delle AP-EP3 appaia giustificata in base alla tabella riassuntiva di cui a pag. 7 del citato rapporto di

pianificazione, occorre invece convenire con le ricorrenti come non siano sufficientemente chiari i motivi alla base dell'attribuzione al grado di priorità II di tutte le altre AP-EP, i cui contenuti sono molto eterogenei (cfr. art. 61 NAPR). La necessità di un esame più approfondito è peraltro indicata nella linea guida cantonale che a pag. 7 rileva che la norma tipo va adattata da ogni singolo Comune alla propria realtà, tenendo conto della pianificazione esistente, della sua situazione e delle concrete caratteristiche territoriali e paesaggistiche. In quest'ottica, la motivazione espressa dall'ente pianificante a pag. 7 del rapporto di pianificazione del novembre 2017, secondo cui il territorio di Vezia non presenterebbe eccessive difformità, risulta manifestamente insufficiente e, in ogni caso, visto quanto riportato al considerando che precede, appare il frutto di un'analisi superficiale. Dagli atti della variante non sono quindi desumibili i motivi che giustificano le scelte operate dal Comune, che non si fondano su una ponderazione degli interessi verificabile sulla base di accertamenti riferiti al suo comprensorio.

5.2.4. Appare insufficiente pure la motivazione riportata a pag. 7 del citato rapporto, secondo cui l'ente pianificante avrebbe semplificato il sistema a cascata contenuto nelle linee guida cantonali con la scelta di tre gradi di priorità, per raggruppare concettualmente zone con caratteristiche simili e non appesantire la struttura. Ora, non si comprende cosa intende il Comune con l'espressione, in seguito ribadita dal Consiglio di Stato nella risoluzione avversata (cfr. supra, consid. D), "non appesantire la struttura". Qualora sia da interpretare nel senso auspicato dalle insorgenti, ossia di evitare la formulazione di un sistema a cascata costituito di un numero eccessivo di livelli di priorità, tale criterio da solo non potrebbe in ogni caso rappresentare un valido motivo atto a giustificare la variante all'esame. Infatti, pur essendo di principio corretto l'approccio volto a razionalizzare la classificazione delle zone del piano raggruppando quelle che ammettono contenuti analoghi nello stesso grado di priorità, per essere sorretta da un sufficiente interesse pubblico una simile soluzione deve poggiare, come detto, su motivi pertinenti e basarsi su un'analisi territoriale approfondita.

L'impressione che si ricava leggendo il contenuto dell'art. 34B cpv. 1 NAPR e gli atti della variante è quella di una ripresa del modello proposto dalla linea guida cantonale, senza una reale comprensione delle sue implicazioni. Infatti la norma adottata dal Comune s'ispira a tale modello, omettendo però di effettuare un'analisi concreta delle caratteristiche e delle qualità del territorio di Vezia e della sua situazione pianificatoria.

5.2.5. In definitiva il Comune non ha dimostrato l'interesse pubblico alla base della sua scelta né ha compiuto la necessaria ponderazione degli interessi. Ne discende che a torto il Governo ha approvato l'introduzione di questo capoverso, che deve quindi essere annullato. Vista la loro stretta correlazione, l'annullamento del cpv. 1 dell'art. 34B 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 delimitare un raggio da aree dove soggiornano persone particolarmente sensibili risulta in linea di principio sorretta da ragioni oggettive (cfr. anche "norma tipo" contenuta nella linea guida cantonale che prevede l'attribuzione in ultima priorità delle aree nel raggio di 100 m da locali dove soggiornano persone particolarmente sensibili, supra, consid. 3.3). L'indicazione di un preciso raggio di protezione (in concreto 50 m) garantisce infatti 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. Esso 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. Va da sé che, analogamente a quanto avviene nelle zone residenziali, anche in quelle AP-EP poste in ultima priorità possono risiedere persone e/o bambini più o meno inclini rispetto ad altri a subire il disagio psicologico provocato dalla visione delle antenne telefoniche.

5.3. 5.3.1. L'art. 34B NAPR riprende 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, imponendo 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). Ne consegue che il cpv. 3 dell'art. 34B NAPR dev'essere annullato. 5.3.3. A titolo abbondanziale si rileva che, come accennato al consid. 5.2.1, sul territorio del Comune di Vezia sono presenti tre beni culturali d'interesse cantonale, fra cui Villa Negroni e il Parco Morosini con la cappella barocca e la tomba di famiglia (cfr. art. 48 NAPR e l'inventario dei beni culturali [IBC], consultabile sul sito internet: <https://www4.ti.ch/dt/dstm/sst/ubc/temi/inventario-dei-beni-culturali/consultazione-ibc/consultazione/>), e due beni culturali d'interesse locale (la Chiesa parrocchiale della Vergine Annunziata e la Masseria al Gerbone, quest'ultimo approvato con ris. gov. del 3 aprile 2019, n. 1724) e i relativi perimetri di rispetto. Vista la presenza di un patrimonio culturale di rilievo e la volontà del Comune di garantire che gli impianti per la telefonia mobile non lo compromettano, si segnala al Comune 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. In considerazione dell'annullamento dei primi tre capoversi dell'art. 34B NAPR, nella misura in cui il cpv. 4 rinvia a questi ultimi va anch'esso annullato. 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 nel 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 delle 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'analogha 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. 34B 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. 34B NAPR. 6.2. La tassa di giustizia è posta in capo alle ricorrenti in proporzione al grado di soccombenza (art. 47 cpv. 1 LPAm), mentre sono date le premesse per sollevare l'ente pubblico da tale obbligo (art. 47 cpv. 6 LPAm). Il Comune, tuttavia, è tenuto a versare le ripetibili alle insorgenti, patrocinate, proporzionalmente al grado di successo dell'impugnativa (art. 49 cpv. 1 LPAm), a valere per entrambe le sedi di ricorso. Per questi motivi, decide: 1. Il ricorso è parzialmente accolto. Di conseguenza la risoluzione del 28 maggio 2019 (n. 2636) del Consiglio di Stato è annullata nella misura in cui approva l'art. 34B cpv. 1-4 NAPR. 2. La tassa di giustizia di fr. 900.- è posta a carico delle ricorrenti, alle quali va retrocesso l'importo di fr. 1'100.- anticipato in eccesso. Il Comune verserà alle insorgenti complessivamente fr. 2'500.- per ripetibili di entrambe le sedi di ricorso. 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.