

Repubblica e Cantone
Ticino

Il Consiglio di Stato

Signor
Raffaele De Rosa
e cofirmatari
Deputati al Gran Consiglio

Interrogazione 26 settembre 2012 n. 230.12 Reti di comunicazione mobile in Ticino: un futuro incerto?

Signori deputati,

ci riferiamo alla vostra interrogazione del 26 settembre 2012 sulla quale, prima di entrare nel merito delle singole domande, esprimiamo alcune considerazioni di ordine generale.

Il Regolamento di applicazione dell'Ordinanza contro le radiazioni non ionizzanti (RORNI), entrato in vigore il 3 luglio 2001 e posto al centro dell'interrogazione, è stato emanato dal Consiglio di Stato in seguito alla necessità, fra l'altro, di distribuire in maniera razionale gli impianti di telefonia mobile sul territorio.

Ciò rispondeva da una parte alle esigenze della popolazione di indirizzare lo sviluppo delle reti di telefonia mobile - tema allora e tuttora particolarmente sensibile per gli aspetti che tocca (paesaggio, ambiente e benessere delle persone che si ritengono colpite) - verso una distribuzione più razionale e coscienziosa delle antenne, che una parte crescente della popolazione riteneva essere caotica e disordinata.

Numerosi atti parlamentari promossi a quel tempo da diversi deputati avevano chiesto all'esecutivo una maggiore presenza dello stesso nelle scelte legate alla rapida crescita delle reti di telefonia mobile. Fra questi riteniamo utile citare i seguenti, a nostro giudizio particolarmente rappresentativi:

- interpellanza trasformata in interrogazione presentata dal deputato Virgilio Nova il 14 dicembre 1998 *"Posa antenne e parabole in parecchi punti nella regione del luganese per migliorare l'ascolto della telefonia cellulare e le possibili conseguenti radiazioni elettromagnetiche non ionizzanti (Re Minl) nelle zone "sensibili"*;
- interpellanza trasformata in interrogazione presentata dal deputato Fiorenzo Robbiani l'8 marzo 1999 *"Antenne di telefonia mobile: effetti sulla salute, autorizzazioni di installazione, controlli sul rispetto delle potenze"*;
- interrogazione presentata dal deputato Giorgio Canonica il 22 marzo 1999 *"Mappare e controllare le emittenti di radiazioni pericolose"*;
- mozione e interpellanza presentate dai deputati Nussbaumer, Bonoli, Quadri e Verda il 31 maggio 1999 *"Installazione di antenne per la telefonia mobile" (moratoria?)*;
- iniziativa parlamentare del 31 maggio 1999 presentata nella forma generica dall'allora deputato Manuele Bertoli e cofirmatari per il Gruppo PS *in materia di radiazioni non ionizzanti emesse da antenne delle varie reti di telefonia mobile*;

- interpellanza trasformata in interrogazione presentata dal deputato Virgilio Nova il 21 giugno 1999 *"Antenne della telefonia mobile al cospetto di una sentenza del TF"*;
- interpellanza presentata dal deputato Virgilio Nova il 13 dicembre 1999 *"Messa in funzione di antenne della telefonia cellulare in zone sensibili"*;
- interpellanza trasformata in interrogazione presentata dal deputato Virgilio Nova il 31 gennaio 2000 *"Telefonia mobile, decisioni municipali e cittadini ridotti a cavie"*;
- interpellanza trasformata in interrogazione presentata dal deputato Virgilio Nova l'8 maggio 2000 *"Troppe incoerenze a riguardo alla telefonia mobile"*;
- interrogazione presentata dal deputato Giorgio Canonica l'8 dicembre 2000 *"Telefonia UMTS e radiazioni non ionizzanti"*;
- mozione presentata dal deputato Fabio Regazzi il 22 aprile 2002, ritirata il 10 aprile 2004 *"Per una moratoria nella costruzione di antenne di telefonia mobile"*;
- interrogazione presentata dal deputato Giorgio Canonica il 5 luglio 2002 *"Nuove antenne a rischio"*;
- interpellanza presentata dal deputato Venanzio Menghetti il 26 gennaio 2004 *"Una moratoria nella costruzione di antenne UMTS?"*;
- interrogazione presentata dai deputati Lorenzo Quadri, Fabio Regazzi e Fiamma Pelossi il 20 settembre 2005 *"Antenne di telefonia mobile sulle case per anziani"*;
- interrogazione presentata dal deputato Lorenzo Quadri il 1° marzo 2007 *"Viganello: antenna di telefonia mobile in via Bottogno nei pressi delle scuole - cosa è stato fatto per migliorare la portata dell'art. 5 cpv. 2 RORNI?"*;
- interrogazione presentata dal deputato Marco Chiesa il 6 giugno 2008 *"Elettrosmog, quale la situazione in Ticino"*.

All'elenco appena esposto vanno inoltre aggiunte le petizioni presentate da associazioni e gruppi di interesse alle quali è stato possibile dare risposta grazie anche agli strumenti messi a disposizione dal RORNI.

Quest'ultimo ha in effetti permesso di consolidare la strategia avviata nel 1998 dal Dipartimento del territorio per l'autorizzazione edilizia delle antenne per la telefonia mobile, intesa a trattare in maniera coscienziosa e con una visione più ampia e rispettosa delle esigenze territoriali le richieste degli operatori di telefonia.

Il 13 giugno 2002, il Tribunale federale ha sancito con poche riserve le modalità di attuazione del Regolamento di applicazione dell'ORNI, in particolare per i punti salienti e più controversi che riguardano il coordinamento dei siti della telefonia mobile.

Il RORNI, infatti, oltre ad altre questioni stabilisce che la scelta dei siti per l'installazione degli impianti deve essere coordinata per permettere una loro razionale distribuzione sul territorio e, se fattibile, il loro uso comune.

Ciò avviene tramite la richiesta agli operatori di fornire i dati necessari, in particolare la pianificazione dei siti e le giustificazioni delle scelte effettuate, e l'eventuale motivazione dell'impossibilità di utilizzazione in comune di un determinato sito.

Il RORNI stabilisce inoltre che questo coordinamento può essere regolato tramite convenzione tra il Dipartimento e gli operatori. Opzione quest'ultima che è stata accolta da tutte le parti.

Pure il Tribunale cantonale amministrativo, nella sentenza su questo tema del 25 settembre 2002, dava atto *"... della notevole utilità degli accordi in questione. Anzitutto, perché incentivano la realizzazione coordinata di impianti comuni a più operatori, evitandone la proliferazione indiscriminata. In secondo luogo, perché permettono di valutare su ampia scala le esigenze di tutti gli operatori e gli interessi che vi si contrappongono, facilitando la verifica*

dell'adempimento delle condizioni per il rilascio del permesso, in particolare quelle fissate dall'art. 24 LPT".

Il coordinamento mirava inoltre a che anche le regioni più periferiche fossero giustamente considerate in quanto anch'esse meritevoli di un servizio di qualità. Occorre in effetti segnalare che l'art. 5 RORNI si applica a tutti gli operatori in possesso di una concessione federale per l'esercizio di una rete di telecomunicazioni quali ad esempio: la rete cantonale di sicurezza per la polizia, le guardie di confine e i servizi di soccorso, la rete interna delle Ferrovie federali svizzere, la rete di antenne televisive e radiofoniche (SSR-SRG e radio private).

Il coordinamento dei siti si è rivelato utile anche nell'ambito delle procedure per il rilascio delle licenze edilizie. Grazie al processo di coordinamento, le domande di costruzione hanno potuto essere giustificate meglio, tenendo preventivamente in considerazione diversi aspetti di carattere territoriale tra cui la tutela della natura, del paesaggio e del patrimonio storico. Ciò ha permesso in ultima analisi anche una migliore accettazione delle domande di costruzione.

Nel corso di 10 anni di attività, la procedura di coordinamento dei siti si è affinata, rispondendo ai crescenti bisogni legati all'aumento dell'utenza e alle trasformazioni delle tecnologie, fattori questi ultimi rivendicati dagli operatori per un adeguamento delle condizioni quadro che la reggevano. Ciò ha portato ad un approccio differenziato sul territorio ed all'acquisizione di conoscenze da parte del Gruppo di lavoro incaricato, tali da permettere al coordinamento di avere la necessaria flessibilità operativa, in modo da non intralciare lo sviluppo della rete mentre evolveva secondo le necessità di mercato. Questa maggiore flessibilità ha portato nel giugno 2011, dopo due anni di trattative, alla sottoscrizione di una nuova versione della convenzione e dell'accordo di coordinamento, con la contemporanea formalizzazione del piano delle ubicazioni delle antenne per il Sopraceneri. Questo piano garantiva alle ditte concessionarie la facoltà di operare sulla base dei loro bisogni nel Sopraceneri, permettendo nel frattempo al Gruppo di lavoro di consolidare il coordinamento del Sottoceneri in un ulteriore piano.

Nel merito dei singoli quesiti posti nell'interrogazione, possiamo rispondervi come segue.

1. Corrisponde al vero che gli operatori di telefonia mobile (Orange, Sunrise e Swisscom) hanno recentemente disdetto l'accordo di coordinamento, dopo 4 anni di trattative?

La convenzione e l'accordo di coordinamento del 14 giugno 2011, così come le condizioni generali del 30 marzo 2001 sono state effettivamente disdetti dagli operatori, nonostante la conclusione del coordinamento del Sopraceneri e il consolidamento in atto di quello del Sottoceneri. Le trattative per giungere alla firma del 14 giugno 2011 sono durate, come accennato in precedenza, circa 2 anni.

2. Se ciò corrisponde al vero per quale motivo l'accordo è stato disdetto?

Con lettere del 5 marzo 2012, gli operatori Orange Communications SA, Sunrise Communications SA e Swisscom (Svizzera) SA hanno disdetto unilateralmente, congiuntamente, senza alcun preavviso e con effetto immediato tutti i documenti di accordo firmati in precedenza, senza addurre nessuna motivazione.

3. È vero che alcune decine di procedure edilizie pendenti e tutte le nuove istanze, vengono preavvisate negativamente e che gli operatori impugneranno le decisioni per ottenere delle sentenze chiarificatrici sull'interpretazione del RORNI?

Venuta a cadere l'opzione prevista dal RORNI di un coordinamento su base convenzionale, il Dipartimento ha proceduto a richiedere agli operatori per ogni singola domanda di costruzione il completamento della documentazione ai sensi dell'art. 5 cpv. 3 RORNI al fine di dimostrare l'avvenuto coordinamento.

In base alla documentazione fornita dagli operatori e su esplicita richiesta di concludere la procedura, il Dipartimento del territorio può emanare un avviso favorevole alla licenza edilizia all'indirizzo dei Comuni ai sensi del coordinamento solo quando sono dati i requisiti stabiliti dall'art. 5 RORNI *Pianificazione e coordinamento*. Sull'applicazione di questo articolo viene in aiuto la citata sentenza del Tribunale federale del 13 giugno 2002.

In caso contrario, se la documentazione fornita non è sufficiente, il DT non può che emanare un avviso cantonale negativo. Contro il successivo diniego comunale della licenza edilizia, è data facoltà agli operatori di ricorrere al Consiglio di Stato, facoltà già sfruttata ma che per il momento non si è ancora tradotta in esplicite sentenze che potranno costituire giurisprudenza in materia.

4. Se consideriamo i 4 anni persi nel tentativo di rinnovare l'accordo di coordinamento delle antenne, l'evasione delle procedure edilizie pendenti e il tempo necessario alle successive procedure ricorsuali; il rischio che si accumuli un ritardo tale da comprometterne seriamente la fruibilità e la qualità dei servizi in Ticino, con conseguenze negative per gli utenti e per l'economia ticinese, è considerevole. Cosa intende fare il Governo per evitare che questo avvenga?

A giudizio dello scrivente Consiglio, e sulla base di quanto esposto al punto 3, il quadro descritto dall'interrogazione appare oggettivamente esagerato. Il Consiglio di Stato rileva infatti che recentemente un operatore ha annunciato il lancio dell'ultima tecnologia 4G (o LTE) in 2 grandi aree Ticinesi contemporaneamente ad altre 27 aree in Svizzera.

In ogni caso, il Consiglio di Stato non può che confermare l'applicazione chiara e trasparente, da parte dei servizi del Dipartimento del territorio, del Regolamento di applicazione dell'ORNI, in linea con la prassi conosciuta dagli operatori, consolidata congiuntamente e adeguata nel tempo. In questo senso, il Consiglio di Stato è comunque disponibile nei confronti degli operatori, così come di tutte le altre parti coinvolte, in particolare i Comuni, per ricercare adeguate soluzioni nel rispetto della legislazione in vigore.

5. Per quale motivo il Governo ritiene che l'ORNI, le relative raccomandazioni di esecuzione emanate dall'UFAFP, il sistema di assicurazione della qualità dei dati di esercizio e la pubblicazione del catasto dei siti assieme alle relative misure delle RNI su sito web www.oasi.ch non siano strumenti sufficienti per garantire la protezione della popolazione e dell'ambiente, tanto da avvalersi anche di un regolamento di applicazione?

Il RORNI definisce competenze e modalità di applicazione dell'ORNI, regola la procedura edilizia per le antenne, fornisce la base legale per il risanamento degli impianti fuori norma, garantisce il necessario scambio di informazioni, definisce l'allestimento e l'aggiornamento del catasto degli impianti, prevede le misure di controllo sull'intensità delle radiazioni emesse e promuove l'uso comune dei siti, garantendo la loro corretta e razionale distribuzione sul territorio.

Pertanto, oltre a quanto esposto nel preambolo riguardo alla genesi e all'utilità, il Consiglio di Stato ritiene che il Regolamento dell'ORNI sia e rimanga uno strumento giuridico indispensabile. Il ruolo del RORNI è fondamentale proprio per garantire l'informazione alla popolazione sul tema delle radiazioni non ionizzanti in generale, ed in particolare con la

creazione del catasto dei siti e la sua pubblicazione sul sito www.ti.ch/oasi da voi citati, che l'Ordinanza federale non prescrive.

Facciamo inoltre notare come l'art. 5 RORNI sia messo in discussione, malgrado 10 anni di proficua collaborazione, unicamente dagli operatori commerciali di telefonia mobile, e non dagli altri operatori di telecomunicazione (SSR-SRG, FFS, Polycom, ecc.) per i quali l'agire degli operatori di telefonia mobile potrebbe avere conseguenze negative.

6. Il RORNI, regolamento promulgato dal Dipartimento del territorio nel 2001 per disciplinare il coordinamento delle antenne, sembrerebbe promuovere regole che non sono più attuali ne attuabili. Per esempio, prevede che gli operatori realizzino impianti in comune nelle zone edificabili, con il conseguente aumento del carico delle RNI nelle abitazioni e nei luoghi sensibili circostanti. Non sarebbe meglio optare per una distribuzione dei siti, in modo da mantenere i livelli delle immissioni di RNI mediamente più bassi?

Precisiamo innanzitutto che il RORNI è stato emanato dal Consiglio di Stato e che i valori d'immissione RNI sono esaustivamente regolamentati dall'ORNI, di competenza del Consiglio federale. La distribuzione razionale dei siti è invece proprio uno degli scopi che si prefigge il RORNI. La prassi consolidata e adattata del coordinamento già teneva in conto gli aspetti sollevati dall'interrogazione. D'altronde, il RORNI medesimo considera l'impossibilità, che deve essere sufficientemente motivata, di utilizzazione in comune di un determinato sito e promuove la tutela delle zone sensibili quali quelle residenziali o destinate a bambini, anziani ed ammalati, pur se in questo caso, il Tribunale federale ha limitato la portata della disposizione tenendo conto della libertà operativa degli operatori.

Da ricordare inoltre che il coordinamento non era applicabile, come da accordo, nei cosiddetti comparti urbani, cioè i più densamente abitati. Tali comparti erano stati definiti congiuntamente con gli operatori ed erano stati oggetto di una sostanziale estensione, sancita con il nuovo accordo del 2011, proprio per rispondere alle esigenze di maggior capacità di comunicazione a fronte della crescita nel settore.

7. Visto che il livello di protezione della popolazione ticinese non è peggiore di quello svizzero, ma il livello della qualità dei servizi sta peggiorando (non cresce con le esigenze), non sarebbe quindi opportuno aggiornare il regolamento sulla base di quanto viene fatto in altri cantoni?

Il livello di protezione dalle radiazioni, inteso come fissazione di un limite alle medesime, è regolato dall'ORNI a livello federale in maniera uniforme ed esaustiva.

Per quanto riguarda invece il grado di copertura della rete, i dati possono essere ottenuti direttamente dai siti dei diversi operatori.¹ Questi siti consentono di visualizzare e confrontare in forma grafica il grado di copertura dell'intero territorio nazionale in funzione della tecnologia impiegata (2G/GSM-EDGE, 3G/UMTS, 3G/HSPA e la più recente 4G/LTE).

Oggettivamente queste rappresentazioni non consentono di evidenziare una situazione in Ticino peggiore o dissimile da quella di altre regioni svizzere paragonabili al nostro Cantone per morfologia e distribuzione della popolazione e delle infrastrutture. Ciò vale sia per le zone periferiche, dove la copertura è oggettivamente difficile da assicurare, sia per gli agglomerati urbani dove le necessità di comunicazione - evidentemente più elevate - non risentono in modo così importante della situazione territoriale.

¹<http://gis2.begasoft.ch/gis/pages/ch.bgs.googlegis.gwt.GMapSwisscomNetzabdeckung/swisscomNetzabdeckung.jsf?lang=it> per Swisscom, <http://maps.sunrise.ch/coverage.php?language=it> per Sunrise, risp. <http://www1.orange.ch/residential/network/coverage/> nel caso di Orange

A prescindere da un'analisi più approfondita, che confermi o meno l'effettiva peggiore situazione della qualità dei servizi in Ticino, questa non può essere imputata ai principi definiti dal RORNI. La totale flessibilità e libertà di azione nelle aree densamente insediate ed alto traffico dati è d'altronde già stata ampliata dal Dipartimento in occasione dell'aggiornamento dell'accordo sottoscritto nell'estate 2011. Pertanto, nelle aree sopra citate laddove la diffusione delle nuove tecnologie (4G o LTE) è imminente, la procedura di autorizzazione per la posa degli impianti non differisce da quanto in vigore negli altri Cantoni.

In base a queste considerazioni, il Consiglio di Stato non ritiene per il momento opportuno adeguare la sua prassi a quella degli altri Cantoni che d'altronde presentano situazioni geografiche e morfologiche diverse, così come modalità di applicazione differenziate dell'ORNI. A parere del Consiglio di Stato, il RORNI ha in ogni caso l'indubbio vantaggio di definire una prassi chiara ed uniforme su tutto il territorio cantonale, a vantaggio di tutte le parti coinvolte.

8. Quale vuol'essere l'atteggiamento futuro del Governo per tutelare lo sviluppo di queste infrastrutture di servizio che diventano sempre più irrinunciabili?

Si richiama quanto esposto in merito alla domanda numero 4. Il compito del Governo non è tanto quello di assumersi la tutela dello sviluppo di queste infrastrutture di servizio, quanto quello di garantire che lo stesso avvenga nel rispetto delle norme vigenti in condizioni quadro favorevoli e con riguardo a tutti gli interessi coinvolti. Questo avviene proprio nell'ambito dell'applicazione del RORNI.

In termini generali resta infine aperta la questione a sapere se la continua richiesta di maggiore capacità di trasmissione (pur motivata dallo sviluppo tecnologico) e la conseguente necessità di nuove antenne, sia ancora conforme agli obiettivi delle concessioni rilasciate agli operatori, che miravano, nell'ottica di un interesse pubblico generale, a garantire un servizio di telefonia mobile di qualità.

Vogliate gradire, signori deputati, i sensi della nostra massima stima.

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente:

Il Cancelliere:

M. Borradori

G. Gianella

Copia:

- Divisione dell'ambiente
- Sezione protezione aria, acqua e suolo
- Sezione dello sviluppo territoriale