

Messaggio

numero

7751

data

13 novembre 2019

Dipartimento

TERRITORIO

Concerne

Rapporto del Consiglio di Stato sulla mozione 11 marzo 2019 presentata da Boris Bignasca e Amanda Rückert “5G in Ticino, innovazione e tecnologia”

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

con la mozione in oggetto i deputati Boris Bignasca e Amanda Rückert chiedono al Consiglio di Stato che, citiamo: *“che vengano previste nel diritto cantonale le disposizioni necessarie alla posa di una rete idonea alla diffusione del 5G in tempi brevi”*.

La mozione sostiene inoltre che in Ticino non siano stati sviluppati progetti pilota per testare la suddetta tecnologia e questo perché *“la regolamentazione attualmente in vigore crea dei problemi agli operatori”*.

Ammesso che i suddetti test non siano effettivamente stati effettuati nel nostro Cantone, come del resto per evidenti motivi di opportunità non lo sono stati anche per le precedenti tecnologie 2, 3 e 4G, non riteniamo che il motivo possa essere riconducibile alle presunte particolari restrizioni normative ticinesi.

In tal senso vanno qui chiarite le competenze date alla Confederazione, ai Cantoni e ai Comuni affinché siano meglio comprensibili le marginali differenze nella gestione del rilascio delle autorizzazioni a costruire degli impianti.

La Confederazione si attribuisce gran parte dell'onere nella definizione dei requisiti che vanno soddisfatti affinché un nuovo impianto possa essere edificato e messo in funzione, e questo prevalentemente in ambito di pianificazione territoriale ed in quello ambientale. Concretamente essa stabilisce attraverso l'art. 22 della Legge federale sulla Pianificazione del Territorio (LPT) il principio basilare secondo cui: *“Edifici o impianti possono essere costruiti o trasformati solo con l'autorizzazione dell'autorità”*, tanto quanto attraverso altre leggi ed ordinanze norma altri aspetti che tratteremo in seguito.

La mozione generica non specifica quali strumenti adottati sul nostro territorio siano lesivi dei legittimi interessi degli operatori né quale tipo di misure ne mitigherebbero o annullerebbero il presunto effetto negativo ma è evidente che qualsiasi strumento atto a favorire lo sviluppo della tecnologia 5G andrebbe situata nel ristretta area di competenza concessa all'autorità cantonale. Con l'intento di interpretare le richieste dei mozionanti, riprendiamo quindi le marginali specificità dispositive ticinesi, frutto delle scelte effettuate negli anni scorsi e frutto dell'inevitabile compromesso dato dalla prevalenza delle norme federali. Va da sé che anche negli altri Cantoni confederati si assiste ad una certa eterogeneità nell'applicazione effettiva delle norme vigenti tanto da sfociare nelle discusse decisioni o intenzioni riportate recentemente dalla stampa.

INTRODUZIONE ALLA TECNOLOGIA 5G

La tecnologia 5G, come le tecnologie 2, 3, e 4G che l'hanno preceduta, costituisce l'ultima evoluzione nel campo della trasmissione radio mobile a scopo prevalentemente commerciale. In quanto tale e come specificato ai capitoli che seguono, dal punto di vista delle autorizzazioni a costruire questa non si discosta in modo determinante rispetto a quanto finora oggetto di esame da parte del Dipartimento del Territorio (DT). A conferma di ciò, l'operatore - come vedremo in seguito non è tenuto a specificare nella domanda di costruzione grazie a quale tecnologia intenda sfruttare il potenziale permesso per un determinato impianto. L'Ordinanza federale sulla protezione da Radiazioni Non Ionizzanti (ORNI), datata dicembre 1999, fissa fra le altre cose i valori limite di esposizione, definisce cosa sia da considerarsi un impianto e definisce in quali casi dei cambiamenti dell'impianto siano da considerarsi modifiche. Unicamente l'applicazione della stessa è, per ciò che concerne gli impianti di comunicazione mobile, demandata ai cantoni tanto quanto i suoi contenuti non sono evidentemente di competenza né dei legislativi, né degli esecutivi cantonali. Le successive raccomandazioni sull'esecuzione dell'ORNI emanate dall'UFAM nel 2002 meglio specificavano cosa era da intendersi una modifica dell'impianto ai sensi dell'ORNI. Attraverso il complemento del 28 marzo 2013 alle raccomandazioni sull'esecuzione l'UFAM riconosceva agli operatori la possibilità di effettuare cambiamenti sull'attribuzione della potenza sulle differenti bande di frequenza anche su impianti già autorizzati; il DT si adegua da allora a questa procedura, che di fatto rende superflua ogni sorta di procedura di domanda di costruzione o notifica.

Con scritto datato 7 marzo 2013 la conferenza svizzera dei direttori dei lavori pubblici, della pianificazione del territorio e dell'ambiente (DCPA) suggerisce di estendere i cambiamenti possibili senza che essi siano da considerarsi modifiche ai sensi dell'ORNI o meglio ancora, propone il nuovo concetto di "modifica minore". Essa ritiene che modifiche che non conducano ad un aumento delle immissioni superiori a 0,5 V/m e, cumulativamente, al superamento del 50% del valore limite dell'impianto siano da considerarsi "modifiche minori" e che non debbano soggiacere a regolare procedura edilizia come invece lo sono i casi di modifiche ai sensi dell'ORNI. L'UFAM, principale interlocutore per i cantoni e competente a livello federale per la tematica RNI non prendeva però ufficialmente posizione in merito alla bontà della proposta del DCPA motivo per cui, seppur applicata da gran parte dei cantoni confederati, l'accettazione del concetto delle "modifiche minori" non è uniforme sul territorio svizzero ed è fonte di costanti interrogativi e divergenze di opinioni sulla sua interpretazione / applicazione. Per ciò che concerne i vincoli dati dalla legge edilizia vanno inoltre considerate le differenze a livello procedurale dettate dalle specificità cantonali.

Ritenuto quanto sopra e quanto stabilito dall'art. 6 RORNI (che mira a dare invece maggiore chiarezza in merito alla procedura applicabile) la prassi del DT non rispecchia quanto proposto dal DCPA in attesa della base legale in divenire che ne permetta sì l'applicazione, ma in un modo fluido, trasparente ed esente da contraddizioni ed incertezze a livello giuridico (v. cpt. Revisione Legge Edilizia).

La potenziale presenza d'impianti di comunicazione mobile è infatti da sempre fonte di preoccupazione e viene sovente osteggiata da parte dei vicini per cui anche solo piccole modifiche nella prassi di rilascio delle autorizzazioni deve poggiare su solide basi giuridiche.

Dopo un recente periodo di maggiore tolleranza da parte della popolazione, dovuto forse all'allora fase di consolidamento della rete dopo l'iniziale fase di espansione, si assiste ora ad un crescente interesse e criticità legata all'espansione della rete 5G. Pur essendo le principali previsioni sull'entità di tale espansione comprensibilmente vaghe ed in parte contraddittorie gli esponenti più accreditati e due dei tre operatori ipotizzano il raddoppio

del numero di impianti rispetto alla situazione odierna. Questo scenario, ancora più che in precedenza, alimenta a torto od a ragione il timore e l'avversione nei confronti degli impianti da parte della popolazione. Quest'ultima chiede alle autorità in genere maggiori ragguagli ed assicurazioni in merito all'assenza di pericolo legato alle RNI e, qualora sia interessata in modo tangibile dalla potenziale presenza di un nuovo impianto, si rivolge comprensibilmente all'interlocutore più prossimo e con il quale ha maggiore confidenza, ossia il comune. L'esigenza di una migliore regolamentazione che tenga in considerazione le specificità delle zone ritenute più "vulnerabili" e che garantisca inoltre un'applicazione più omogenea sul territorio delle norme di competenza comunale, ha spinto il CdS già nel gennaio 2015 alla redazione delle linee guida cantonali e degli art. 30 e 117 RLST. Questo modello, la cui concezione è nata in primis in alcuni cantoni confederati e che rientra nel concetto di pianificazione positiva la cui conformità è riconosciuta anche dal Tribunale Federale, permette di definire attraverso le Norme di Attuazione del Piano Regolatore (NAPR) le zone all'interno delle quali è preferibile che vengano edificati gli impianti, senza tuttavia escludere le restanti zone.

Il processo di adeguamento ai principi di cui sopra da parte dei Comuni è in atto; una modifica delle indicazioni governative – conformi alla giurisprudenza federale – sarebbe inopportuna in questo momento nei confronti dei Comuni che già hanno adattato le loro normative o sono in procinto di farlo.

Per quanto riguarda le aree esterne agli insediamenti, la Legge federale sulla pianificazione del territorio stabilisce (art. 24 LPT) che per gli impianti fuori dalla zona edificabile sia, in deroga all'art. 22 LPT, comunque possibile l'edificazione purché venga cumulativamente dimostrata l'esigenza dell'ubicazione (fuori zona edificabile) e che alla stessa non vi si oppongano interessi preponderanti. In tal senso, a differenza degli altri cantoni confederati, l'art. 5 del Regolamento di applicazione dell'Ordinanza federale sulla protezione da Radiazioni Non Ionizzanti (RORNI) fa maggiore chiarezza riguardo ai requisiti che vanno soddisfatti affinché l'istanza possa beneficiare della suddetta deroga e assegna al DT l'onere di accompagnare gli operatori nel processo di coordinamento fra di loro affinché possa essere il più corretto e fluido possibile. La competenza per l'esame della conformità di un'istanza con l'art. 24 LPT è, come nel resto della confederazione, data al cantone (e non ai comuni) e questo anche in favore di una vera equità di trattamento sull'intero territorio.

REVISIONE LEGGE EDILIZIA

Nello spirito di garantire la necessaria flessibilità agli operatori di comunicazione mobile e con l'imperativo di garantire la necessaria protezione giuridica dei terzi interessati, nel rispetto delle norme di diritto superiore, il progetto di revisione della LE e del relativo regolamento di applicazione si china anche sulla tematica legata alla posa degli impianti di comunicazione mobile.

In sostanza attraverso questa normativa in divenire le modifiche a impianti esistenti sarebbero soggette alla procedura d'autorizzazione semplificata (con pubblicazione), in luogo di quella ordinaria. Ciò agevola e accelera per quanto possibile la procedura, pur garantendo il rispetto dei diritti giuridici dei terzi. La riforma è in ogni caso neutrale per rapporto alla tecnologia impiegata e quindi rispetto alla tematica del 5G.

PIANO STRATEGICO PER LA BANDA ULTRALARGA IN TICINO (PSBU)

Il Parlamento ticinese ha approvato il 22 marzo 2016 il decreto legislativo concernente l'approvazione parziale della mozione 16 dicembre 2013 presentata da Giacomo Garzoli e cofirmatari "Fibra ottica a domicilio: non perdiamo tempo!" e ha autorizzato il Consiglio di Stato a negoziare con le parti interessate (distributori e fornitori di servizi) la realizzazione di una rete di telecomunicazione a banda ultralarga capillare in tecnologie FTTH o Next Generation Access a fili e senza fili, per raggiungere in 10 anni almeno l'85% e in 15 almeno il 95% degli edifici situati in zona edificabile in Ticino.

L'avanzamento del progetto, che coinvolge i principali attori presenti sul territorio, comprende anche rappresentanti degli operatori di comunicazione mobile, in quanto il possibile contributo dato dalla tecnologia 5G (e successive tecnologie) potrebbe concorrere, se gli sforzi e le grandi performance prospettati da parte degli operatori fossero provati e conducessero di conseguenza agli alti livelli di servizio garantiti dalla fibra ottica, al raggiungimento degli ambiziosi obiettivi posti dalla mozione del deputato Garzoli.

Ad oggi il progetto è giunto alla conclusione della fase decisionale, dove sono state identificate potenziali modalità di cooperazione fra i principali attori, fra i quali figurano anche le principali aziende elettriche presenti sul territorio, come pure vengono identificati potenziali incentivi di natura finanziaria e procedurale orientati a stimolare l'attivazione delle necessarie infrastrutture (fisse o mobili che siano). L'iter prevede ora che i risultati raggiunti vengano portati all'attenzione del Consiglio di Stato e del Gran Consiglio.

CONCLUSIONE

L'avvento della nuova tecnologia 5G, come del resto di quelle precedenti 2, 3 e 4G, porta con sé grandi aspettative e apre nuove prospettive date da un sistema di trasmissione più performante rispetto alla tecnologia attuale. Infatti questa evoluzione dovrebbe rendere possibile lo sviluppo di nuove applicazioni la cui portata è al momento di difficile definizione: da prevedibili miglioramenti nella qualità dell'intrattenimento (video streaming o accesso ai social networks), alla gestione di dispositivi in remoto (logistica, elettrodomestici, veicoli a guida semi-autonoma).

I rischi legati a possibili effetti negativi sulla salute e sull'ambiente in generale non possono essere sottovalutati e un'applicazione rigorosa delle norme di protezione deve essere garantita. Ad oggi più legislativi ed esecutivi cantonali hanno annunciato la sospensione delle procedure in corso legate all'autorizzazione di impianti 5G (la recente mozione dei deputati Dadò, Fonio e Agustoni ne chiede l'attuazione anche in Ticino) e/o la parziale sospensione dell'autorizzazione delle "modifiche minori" sopra citate tanto quanto altri si pongono il quesito se questi provvedimenti debbano essere intrapresi a loro volta o meno. Un certo senso di diffidenza è pure presente in differenti consessi legati al settore delle RNI (che siano essi più o meno accreditati) ed in taluni casi si esplicita attraverso la raccolta di firme da parte anche di comuni cittadini, a testimonianza di una necessità di rassicurazioni diffusa. In tal senso, anche in risposta alle crescenti obiezioni legate alla presunta nocività della tecnologia 5G dimostrata da una parte della popolazione ed agli interrogativi sollevati da più autorità cantonali, il Consiglio Federale ha recentemente (il 17 aprile 2019) approvato la modifica dell'ORNI e ribadito la bontà e l'attualità della stessa.¹

¹<https://www.bafu.admin.ch/bafu/it/home/documentazione/comunicati/anzeige-nsb-unter-medienmitteilungen.msg-id-74712.html>

In questa situazione difficile e che dovrebbe imporre cautela, gli operatori ribadiscono però, che le norme ad oggi in vigore già permettono la realizzazione della rete e ne evidenziano l'urgenza. Essi constatano inoltre l'eccessiva emotività che contraddistingue il tema e confidano che le autorità abbiano un approccio razionale nei confronti dello stesso. Due dei tre operatori hanno già provveduto al lancio della rete a livello nazionale tanto quanto sono disponibili al pubblico i primi dispositivi mobili che ne supportano le capacità. La provata conformità con il diritto delle scelte legislative adottate dal Consiglio di Stato di cui sopra, costituisce un quadro di riferimento stabile, cosa quest'ultima che non necessariamente contraddistingue altri cantoni confederati. Esso dà le sufficienti garanzie sia agli operatori che a coloro che vi si oppongono. A conferma di ciò, nel primo semestre 2019, delle 139 domande di costruzione evase dal DT solo 2 non hanno potuto godere di un avviso positivo e questo non per motivi riconducibili agli strumenti normativi di cui il dipartimento si è voluto dotare di cui sopra. Per ciò che concerne le modifiche legislative future date dalla revisione della Legge Edilizia va fatto notare che esse vanno inoltre in favore di quanto chiesto dai deputati Bignasca e Rückert.

Alla luce di quanto sopra lo scrivente Consiglio di Stato, forte delle esperienze maturate in passato e che lo ha fin qui condotto, ritiene che la soluzione di prossima applicazione data dalla revisione della Legge Edilizia sia da considerarsi la più saggia, razionale e rispettosa degli interessi sia del cittadino che degli operatori di comunicazione mobile. Si ritiene quindi che la mozione trovi già un adeguato riscontro nell'ambito della suddetta proposta del DT e che la stessa possa di conseguenza ritenersi evasa.

Vogliate gradire, signor Presidente, signore e signori deputati, l'espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, Christian Vitta

Il Cancelliere, Arnoldo Coduri

MOZIONE

5G in Ticino, innovazione e tecnologia

dell'11 marzo 2019

La rete di quinta generazione 5G, più che un cambiamento di tecnologia è da considerarsi un cambiamento di paradigma del settore delle telecomunicazioni. Rispetto alle attuali tecnologie di comunicazione mobile (3G e 4G), il 5G presenta vantaggi essenziali soprattutto per lo sviluppo delle nuove tecnologie.

Nel corso del mese di febbraio, la Commissione federale delle comunicazioni (ComCom) ha attribuito le concessioni per le nuove frequenze agli operatori di comunicazione mobile per l'introduzione del 5G che sarà funzionante nel corso del 2020 in Svizzera.

In Ticino non sono stati sviluppati dei progetti pilota per testare le possibilità di sviluppo e i limiti dovuti alla morfologia del territorio perché la regolamentazione attualmente in vigore crea dei problemi agli operatori.

Si rischia dunque che Europa, Stati Uniti, Cina e anche l'Africa siano tecnologicamente più avanzati del nostro Cantone.

In virtù degli sforzi finanziari effettuati dal Cantone e dal contribuente per una mobilità pulita, per uno sviluppo tecnologico intelligente, per la realizzazione di *smart city* e non da ultimo per lo sviluppo territoriale, ci si domanda se la strategia perseguita per raggiungere gli obiettivi sia quella che più corrisponde alle aspettative del cittadino e dell'economia. Proseguire nella situazione attuale significa isolare il Cantone dal resto del mondo e in ogni caso dal mercato globale.

Tramite la presente mozione, alla luce degli sviluppi tecnologici in corso a livello mondiale, chiediamo che vengano previste nel diritto cantonale le disposizioni necessarie alla posa in tempi brevi di una rete idonea alla diffusione del 5G.

Boris Bignasca e Amanda Rückert