Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1A.108/2001
1P.402/2001 /viz

Sentenza del 2 settembre 2002
I Corte di diritto pubblico

Giudici federali Aemisegger, presidente della Corte e
vicepresidente del Tribunale federale,
Aeschlimann, Reeb, Féraud e Catenazzi,
cancelliere Crameri.

TDC Switzerland SA (già diAx SA), 8050 Zurigo,
ricorrente, patrocinata dall'avv. Milo Caroni, via Ramogna 4/III, 6600 Locarno,

contro

Comunione ereditaria fu X._____,
patrocinata dall'avv. dott. Giorgio De Biasio, piazza Somazzi, casella postale, 6948 Porza,
Officine Idroelettriche della Maggia SA, 6600 Locarno,
Municipio di Locarno, piazza Grande 18, casella postale,
6601 Locarno,
Consiglio di Stato del Cantone Ticino, residenza governativa, 6500 Bellinzona,
Tribunale amministrativo del Cantone Ticino, via Pretorio 16, casella postale, 6901 Lugano.

licenza edilizia per la posa di antenne per la telefonia mobile

(ricorso di diritto amministrativo e ricorso di diritto pubblico
contro la sentenza del Tribunale amministrativo del
Cantone Ticino del 9 maggio 2001)

Fatti:
A.
Il 6 aprile 2000 la diAx SA (ora TDC Switzerland SA) ha presentato al Municipio di Locarno una domanda di costruzione per la posa di sei antenne per la telefonia mobile e una cabina per apparecchiature elettroniche sul tetto dell'edificio sito alla particella n. 2513 di Locarno, appartenente alle Officine idroelettriche della Maggia SA; le antenne, destinate a trasmettere nelle frequenze 900 MHz e 1800 MHz, dovevano essere collocate alla sommità di un traliccio già esistente sull'edificio, sul quale sono presenti altre antenne emittenti e una parabola.

La Comunione ereditaria fu X._____, proprietaria della confinante particella n. 2511, sulla quale sorge una villa a un piano, ma dove è possibile costruire edifici alti sino a 21 m, si è opposta al progetto, censurando il mancato rispetto di norme pianificatorie, edilizie e di protezione dell'ambiente da parte del previsto impianto. Il 31 agosto 2000 il Municipio di Locarno, acquisito il preavviso favorevole del Dipartimento cantonale del territorio, ha rilasciato la licenza edilizia, respingendo l'opposizione.
B.
Gli eredi X._____ si sono quindi aggravati dinanzi al Consiglio di Stato del Cantone Ticino che, il 14 novembre 2000, ha accolto il ricorso, annullato la licenza edilizia comunale e rinviato gli atti al Dipartimento del territorio per completare il suo preavviso. L'autorità governativa, sulla base dell'art. 3 cpv. 3 lett. c dell'ordinanza del Consiglio federale sulla protezione dalle radiazioni non ionizzanti, del 23 dicembre 1999 (ORNI; RS 814.710), ha rilevato che la verifica del rispetto dei valori limite di immissione da parte di un impi-

anto non doveva essere ristretta alla sola casa esistente, ma estesa all'intero edificio che sarebbe potuto sorgere sul relativo terreno secondo il piano regolatore.
C.
Il Tribunale amministrativo del Cantone Ticino, con sentenza del 9 maggio 2001, ha respinto un ricorso della diAx SA e confermato la decisione governativa. Esso ha ritenuto corretta l'applicazione dell'ORNI a opera del Consiglio di Stato e giusto il rinvio degli atti al Dipartimento del territorio perché fosse verificata la conformità dell'impianto litigioso con l'ordinanza, tenendo conto delle potenzialità edilizie del fondo n. 2511, ove l'immobile può raggiungere i 21 m di altezza; ha inoltre disposto che l'esame fosse esteso all'effetto globale inquinante cagionato dalle radiazioni provenienti dalle antenne previste e da quelle già collocate sul tetto dell'edificio.
D.
L'istante insorge dinanzi al Tribunale federale con un ricorso di diritto amministrativo e con un ricorso di diritto pubblico. Con il primo chiede di annullare la sentenza cantonale e di confermare la licenza edilizia, con l'onere di adeguare o di smantellare l'impianto qualora non sia più rispettata l'ORNI in seguito a un maggiore sfruttamento edilizio del mappale n. 2511. Con il ricorso di diritto pubblico la ricorrente chiede di annullare la sentenza impugnata e di rinviare l'incarto all'autorità cantonale poiché decida nel senso dei considerandi. Le motivazioni dei ricorsi sono sostanzialmente uguali. La ricorrente censura la mancanza di base legale dell'art. 3 cpv. 3 lett. c ORNI, la sua errata e anzi arbitraria applicazione e interpretazione da parte delle autorità cantonali e la violazione del principio della proporzionalità riguardo alla garanzia della proprietà (art. 26 Cost.), alla libertà economica individuale (art. 27 Cost.) e alla garanzia dell'uguaglianza giuridica (art. 8 Cost.).
E.
I vicini chiedono di respingere entrambi i ricorsi. Il Consiglio di Stato si rimette al giudizio del Tribunale federale, mentre il Tribunale cantonale amministrativo si riconferma nella sentenza impugnata. Anche il Comune di Locarno si rimette al giudizio del Tribunale federale, osservando tuttavia che, in caso di accoglimento dei ricorsi, non gli dovrebbero essere accollate né spese né ripetibili. L'Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio (UFAFP) considera sostenibile l'applicazione dell'art. 3 cpv. 3 lett. c ORNI fatta dalla Corte cantonale e rileva che, essendo la distanza delle antenne dal confine del fondo X._____ di almeno 30 metri, il valore limite di immissione sarebbe chiaramente rispettato a ogni altezza dal suolo; per contro, le antenne essendo previste su un edificio vicino alto 18 metri, le radiazioni non ionizzanti riscontrate in quel punto sarebbero di 5.8 V/m e supererebbero quindi il valore limite dell'impianto all'interno della riserva di ampliamento edile, senza tener conto dell'effetto schermante dell'edificio. Le Officine idroelettriche della Maggia SA non hanno presentato osservazioni.
F.
È stata offerta alle parti la possibilità di esprimersi sulle osservazioni dell'UFAFP. La ricorrente contesta l'opinione dell'Autorità federale, secondo cui l'applicazione della norma litigiosa ai terreni già parzialmente edificati non violerebbe la legge sulla protezione dell'ambiente; essa produce poi una sentenza del Tribunale amministrativo del Cantone Zurigo del 12 settembre 2001, che suffragherebbe le sue conclusioni. I vicini, con scritto dell'11 dicembre 2001, esprimendosi anche sulla decisione zurighese, ribadiscono i loro argomenti e chiedono di confermare il giudizio impugnato.

Diritto:
1.
Il Tribunale federale esamina d'ufficio e con piena cognizione l'ammissibilità dei ricorsi che gli vengono sottoposti, senza essere vincolato, in tale ambito, dagli argomenti delle parti o dalle loro conclusioni (DTF 128 I 46 consid. 1a, 128 II 56 consid. 1, 127 II 198 consid. 2).
1.1 Quando, come in concreto, il ricorrente agisce simultaneamente attraverso la via del ricorso di diritto pubblico e quella del ricorso di diritto amministrativo, occorre, in base alla regola della sussidiarietà del ricorso di diritto pubblico enunciata all'art. 84 cpv. 2 OG, esaminare in primo luogo l'ammissibilità del ricorso di diritto amministrativo (DTF 128 I 46 consid. 1a, 128 II 66 consid. 1).
1.2 Secondo gli art. 97 e 98 lett. g OG, combinati con l'art. 5 PA, la via del ricorso di diritto amministrativo è aperta contro le decisioni delle autorità cantonali d'ultima istanza fondate sul diritto federale - o che vi si sarebbero dovute fondare - sempre che non sia realizzata nessuna delle eccezioni previste agli art. 99 a 102 OG o nella legislazione speciale (DTF 128 II 13 consid. 1a, 56 consid. 1a/aa, 126 II 171 consid. 1a, 126 I 50 consid.

1). Il ricorso di diritto amministrativo è pure ammissibile contro le decisioni cantonali fondate nel medesimo tempo sul diritto federale e sul diritto cantonale, in quanto sia in discussione la violazione di norme di diritto federale direttamente applicabili. Realizzandosi una simile connessione tra norme cantonali e federali, il Tribunale federale esamina liberamente, nell'ambito del ricorso di diritto amministrativo, se il diritto cantonale sia conforme alle norme superiori federali (cfr. art. 104 lett. a OG; DTF 128 I 46 consid. 1b/aa, 126 V 30 consid. 2, 124 II 409 consid. 1d/dd). E' invece il rimedio del ricorso di diritto pubblico a essere dato contro decisioni fondate esclusivamente sul diritto cantonale e che non presentino alcuna connessione con l'applicazione del diritto
federale (DTF 128 I 46 consid. 1b/aa, 125 II 10 consid. 2a, 123 II 359 consid. 1a/aa, 121 II 72 consid. 1b). L'accertamento dei fatti vincola il Tribunale federale, se l'istanza inferiore, come nella fattispecie, è un'autorità giudiziaria e i fatti non risultino manifestamente inesatti o incompleti oppure siano stati accertati violando norme essenziali di procedura (art. 105 cpv. 2 OG; DTF 128 II 34 consid. 1c).
1.3 Le censure di errata interpretazione e applicazione dell'ORNI, in relazione alle norme della legge federale sulla protezione dell'ambiente del 7 ottobre 1983 (LPAmb: RS 814.01), dirette contro una decisione cantonale di ultima istanza che nega il rilascio di una licenza edilizia, sono ricevibili nell'ambito di un ricorso di diritto amministrativo (cfr. DTF 126 II 399 consid. 2a). L'art. 99 cpv. 1 lett. e OG non è applicabile in concreto, dato che si riferisce al funzionamento tecnico dell'impianto e non ai suoi effetti dal profilo della protezione dell'ambiente (DTF 123 II 88 consid. 1a/dd, 359 consid. 1a/cc, 121 II 156 consid. 2d e rinvii).
Con il rimedio di diritto amministrativo, il ricorrente può fare valere la violazione del diritto federale, compreso l'eccesso o l'abuso del potere di apprezzamento (art. 104 lett. a OG); questo rimedio assume anche la funzione di tutela dei diritti costituzionali dei cittadini, propria del ricorso di diritto pubblico (DTF 125 II 1 consid. 2a, 497 consid. 1b/aa, 119 Ib 380 consid. 1b,118 Ib 130 consid. 1a in fine). Ne consegue che le asserite violazioni di principi costituzionali lamentate dalla ricorrente in entrambi i gravami (art. 81, 26 e 27 Cost.), devono essere trattate nell'esame del ricorso di diritto amministrativo. Il ricorso di diritto pubblico, sussidiario, è pertanto inammissibile (DTF 128 II 56 consid. 1c).
1.4 La legittimazione della TDC Switzerland SA, che si vede negato il diritto di realizzare una sua stazione di radiotelefonia mobile, per interporre un ricorso di diritto amministrativo è manifesta (art. 103 lett. a OG).
2.
La ricorrente sostiene in primo luogo che l'art. 3 cpv. 3 lett. c ORNI è privo di sufficiente base legale e viola gli art. 36 cpv. 1, 164 cpv. 2 e 182 cpv. 1 Cost. Secondo la ricorrente sarebbe arbitrario ritenere che sussista un interesse degno di protezione ad applicare la predetta norma quando il proprietario di un fondo vicino, parzialmente costruito, non rendesse verosimile l'intenzione di utilizzare le restanti potenzialità edificatorie della particella; una siffatta soluzione non sarebbe stata voluta, a suo dire, dal Consiglio federale.
2.1 La ricorrente non critica tanto la costituzionalità dell'art. 3 cpv. 3 lett. c ORNI quanto la sua interpretazione da parte della Corte cantonale. Comunque, il concetto di protezione contro le radiazioni non ionizzanti, nonché i valori limite di emissione e immissione fissati nell'ordinanza e nei suoi allegati, sono stati ritenuti rispettosi della LPAmb, che costituisce in proposito la necessaria e sufficiente base legale (DTF 126 II 399 consid. 3 e 4). Il Tribunale federale ha pure riconosciuto la compatibilità dell'ORNI con il principio della prevenzione sancito all'art. 11 cpv. 2 LPAmb, riservando la possibilità di un riesame e di un adeguamento dei valori limite, nell'ambito della protezione contro gli effetti non termici delle radiazioni, nel caso di nuove conoscenze scientifiche in materia (DTF 126 II 399 consid. 4c).
2.2 L'ORNI distingue chiaramente tra i valori limite d'immissione e i valori limite dell'impianto. I primi devono essere rispettati ovunque possano trattenersi persone (art. 13 cpv. 1), i secondi nei luoghi a utilizzazione sensibile (n. 65 allegato 1) e si applicano soltanto alle radiazioni prodotte da un singolo impianto (art. 3 cpv. 6): essi servono alla limitazione preventiva delle emissioni ai sensi dell'art. 11 cpv. 2 LPAmb e, indipendentemente dal carico inquinante esistente, devono limitare le emissioni nella misura massima consentita dal progresso tecnico, dalle condizioni d'esercizio e dalle possibilità economiche.
Per la limitazione delle emissioni, e in genere per l'esecuzione della LPAmb, gli art. 12 cpv. 2, 13 cpv. 1, 16 cpv. 2, 38 cpv. 3 e 39 cpv. 1 LPAmb conferiscono un'ampia delega al Consiglio federale, cui è assegnato il compito di emanare le ordinanze di esecuzione. L'ORNI si iscrive nel quadro di questa delega, che il Consiglio federale aveva già precedentemente utilizzato in altri campi.
2.3 L'ORNI ha lo scopo di proteggere l'uomo dalle radiazioni non ionizzanti dannose e moleste (art. 1), regolando in particolare la limitazione delle emissioni provenienti da campi elettrici e magnetici con frequenze da 0

Hz a 300 GHz prodotte durante l'esercizio di impianti fissi (art. 2 cpv. 1 lett. a). Al riguardo essa prevede, all'art. 4, una limitazione preventiva delle emissioni e all'art. 5 una loro limitazione completiva più severa quando sia accertato o probabile che uno o più valori limite di immissione siano superati; gli allegati 1 e 2 disciplinano queste limitazioni, particolarmente importanti nei luoghi a utilizzazione sensibile (art. 3 cpv. 3). Gli art. 13 e segg. prevedono valori limite d'immissione. Le limitazioni preventive delle emissioni sono dettagliatamente precisate nell'allegato 1 dell'ordinanza, i valori limite d'immissione nell'allegato 2.
Le limitazioni sono particolarmente importanti nei luoghi definiti dall'ORNI ä utilizzazione sensibile¨: si tratta dei locali situati in edifici, destinati regolarmente al soggiorno prolungato di persone (art. 3 cpv. 3 lett. a), dei terreni da gioco per bambini, pubblici o privati, definiti come tali nella legislazione sulla pianificazione del territorio (art. 3 cpv. 3 lett. b) e delle superficie di parcelle non occupate da costruzioni per le quali sono ammesse le utilizzazioni giusta le due precedenti lettere (art. 3 cpv. 3 lett. c). In sostanza, l'art. 3 cpv. 3 ORNI riprende, e concretizza, nello specifico campo della protezione contro le radiazioni non ionizzanti, i principi di prevenzione e di limitazione delle emissioni nocive sanciti dagli art. 1 cpv. 2, 11 e segg. LPAmb e 3 cpv. 3 lett. b LPT (cfr. Urs Walker, Baubewilligung für Mobilfunkantennen; bundesrechtliche Grundlagen und ausgewählte Fragen, in: Baurecht 2000, pag. 3 e segg., n. 1.2.2.1 e 1.2.2.5).
2.4 Secondo l'art. 1 cpv. 2 LPAmb, a scopo di prevenzione, gli effetti che potrebbero divenire dannosi o molesti devono essere limitati tempestivamente. L'art. 11 LPAmb stabilisce che gli inquinamenti atmosferici, il rumore, le vibrazioni e le radiazioni siano limitati alla fonte (cpv. 1) e che, indipendentemente dal carico inquinante esistente, le emissioni, nell'ambito della prevenzione, vengano limitate nella misura massima consentita dal progresso tecnico, dalle condizioni d'esercizio e dalle possibilità economiche (cpv. 2). Nell'ambito delle radiazioni non ionizzanti gli impianti devono essere costruiti e fatti funzionare in modo da rispettare le limitazioni preventive delle emissioni definite nell'allegato 1 (art. 4 cpv. 1 ORNI). Questo allegato prevede, al n. 65, che nei luoghi a utilizzazione sensibile i nuovi (come quello litigioso; art. 7 cpv. 7 LPAmb, art. 3 cpv. 2 lett. a ORNI e n. 62 cpv. 1 allegato 1 ORNI) e vecchi impianti nello stato di esercizio determinante debbano rispettare il valore limite dell'impianto; secondo il n. 64 lett. c allegato 1 ORNI, questo valore, è di 5,0 V/m, per gli impianti che trasmettono, come quello in esame, contemporaneamente sia nell'intervallo di frequenza attorno a 900 MHz sia in
quello attorno a 1800 MHz.
3.
La ricorrente rileva che, quand'anche si volessero ritenere l'ORNI, e quindi il suo art. 3 cpv. 3 lett. c (qui in discussione), rispettosi della legge e della costituzione, il modo in cui la Corte cantonale ha interpretato la norma le violerebbe: la particella dei resistenti non rientrerebbe infatti nel concetto di superficie non occupata da costruzioni visto ch'essa è già, anche se in misura inferiore alle possibilità offerte dal piano regolatore, edificata.

Non è contestato che sulla particella dei resistenti potrebbe essere costruito, secondo il piano regolatore, un edificio alto 21 metri (art. 13 lett. a cpv. 2 delle norme di attuazione del piano regolatore di Locarno), e ch'essa ospita attualmente solo una villa a un piano. Con riferimento a quest'ultima risulterebbe d'altra parte, secondo l'accertamento della Sezione della protezione dell'aria e dell'acqua del Dipartimento del territorio del Cantone Ticino nello scritto del 22 maggio 2000, che i valori fissati dall'ORNI sono rispettati.
3.1 Per la Corte cantonale - come già, in precedenza, per il Consiglio di Stato - questo accertamento non basta: poiché sul fondo potrebbe sorgere uno stabile di 21 m, occorrerebbe che i valori limite non siano superati nemmeno a quest'altezza. A siffatta tesi si oppone la ricorrente. Si tratta quindi di sapere se le riserve edificatorie esistenti sul fondo n. 2511, solo parzialmente edificato, debbano essere considerate anch'esse come luoghi a utilizzazione sensibile, dove i valori limite dell'impianto devono essere rispettati.
3.2 Nelle osservazioni ai ricorsi l'UFAFP rileva che, nella prassi vigente, le riserve di ampliamento degli edifici esistenti e dei terreni parzialmente occupati da costruzioni non sono state sinora considerate, di regola, come luoghi a utilizzazione sensibile. Nella fattispecie l'UFAFP considera nondimeno la riserva di ampliamento edile in altezza ancora disponibile su un terreno parzialmente edificato quale luogo a utilizzazione sensibile: poiché nell'applicazione della LPAmb i Cantoni fruirebbero di un certo margine di apprezzamento, l'interpretazione della Corte cantonale, secondo cui rientrano nella nozione di terreni inedificati dell'art. 3 cpv. 3 lett. c ORNI anche quelli solo parzialmente costruiti, non violerebbe il diritto federale.
3.3 La Corte cantonale ritiene che la potenzialità edificatoria di un fondo vada considerata sempre, e cioè non solo quand'esso sia del tutto inedificato, ma anche quando lo sia in misura meno intensa rispetto alle possi-

bilità offerte dal piano regolatore; a sostegno di questa argomentazione cita, tra l'altro, il rapporto esplicativo dell'ORNI, del 23 dicembre 1999, redatto dall'UFAFP (pag. 10), per il quale le zone di costruzione non ancora edificate devono essere trattate come se già ospitassero gli edifici previsti secondo la pianificazione vigente, visto che l'utilizzazione possibile del territorio sulla base di queste stesse norme viene, di regola, realizzata.
Il rapporto esplicativo non permette di risolvere, in maniera univoca, il quesito qui litigioso nel senso indicato dalla Corte cantonale, visto ch'esso si limita a rilevare che rientrano nella menzionata norma Ïe zone di costruzione non ancora edificate:. Piuttosto, un'interpretazione letterale della norma può far dedurre che i terreni non debbono essere - puramente e semplicemente - occupati da costruzioni, per poter venir considerati luoghi a utilizzazione sensibile secondo l'art. 3 cpv. 3 lett. c ORNI, e non solo essere edificati in misura inferiore alle possibilità costruttive offerte dalla pianificazione.

Nel frattempo, il 28 giugno 2002, l'UFAFP ha pubblicato sul suo sito internet (www.elektrosmog-schweiz.ch/vollzug/mobilfu
le raccomandazioni Ŝtazioni basi di telefonia mobile e WLL;, richiamate anche dalla ricorrente nella lettera del 5 luglio 2002 al Tribunale federale, comunicata alla controparte. Riguardo all'art. 3 cpv. 3 ORNI, l'UFAFP raccomanda di fondarsi sull'utilizzazione di immobili e fondi presente al momento dell'esame della domanda. I previsti ampliamenti delle utilizzazioni, come la ristrutturazione dei tetti, le costruzioni accessorie o la sopraelevazione di edifici, devono essere presi in considerazione qualora i relativi progetti siano già stati pubblicati nell'ambito della procedura di rilascio della licenza edilizia. L'Autorità federale rileva che se, dopo l'autorizzazione di un impianto di telefonia mobile, nelle sue vicinanze vengono realizzate nuove utilizzazioni sensibili, esso deve rispettare il valore limite dell'impianto anche in questi nuovi luoghi a utilizzazione sensibile. L'UFAFP sottolinea che è sensato indicare questa circostanza al titolare dell'impianto già nella licenza edilizia e fissare un termine per l'adeguamento dell'impianto, nell'ipotesi in cui nel futuro luogo a utilizzazione sensibile il valore limite dell'impianto sia superato (pag. 13).
3.4 La ricorrente richiama una sentenza del 12 settembre 2001 del Tribunale amministrativo del Cantone Zurigo (consid. 1 lett. b pag. 5 seg.; causa VB.2001. 00046; www.vgrzh.ch/rechtsprechung) secondo cui i terreni liberi vengono di massima edificati in un tempo prevedibile mentre così non si potrebbe dire, in difetto di situazioni particolari, e sempre in linea di principio, per terreni già costruiti: si giustificherebbe pertanto di fondarsi, in quest'ultimo caso, piuttosto sulla situazione esistente che, a medio o lungo termine, non dovrebbe mutare. La Corte zurighese ha invero rilevato che questa soluzione non è la sola immaginabile, ma l'ha nondimeno ritenuta sostenibile.
3.5 Secondo la giurisprudenza, una norma va innanzitutto interpretata secondo il suo tenore letterale (interpretazione letterale). Se il testo legale non è assolutamente chiaro, o se più interpretazioni, come in concreto, si prestano, il giudice è tenuto a ricercare il vero significato della norma, deducendolo dalle relazioni che intercorrono tra essa e altre disposizioni legali e dal contesto legislativo in cui si inserisce (interpretazione sistematica), dal fine che la norma persegue o dall'interesse tutelato (interpretazione teleologica), nonché dalla volontà del legislatore (interpretazione storica), così come essa traspare dai materiali legislativi. Se il testo di legge è chiaro, l'autorità chiamata ad applicare il diritto può distanziarsene soltanto se sussistono motivi fondati per ritenere che la sua formulazione non rispecchi completamente il vero senso della norma. Simili motivi possono risultare dai materiali legislativi, dallo scopo della norma, come pure dalla relazione tra quest'ultima e altre disposizioni (DTF 128 II 56 consid. 4, 66 consid. 4a; 128 I 34 consid. 3b; 126 II 71 consid. 6d pag. 80 seg.).
La ratio legis dell'art. 3 cpv. 3 lett. c ORNI è volta a risolvere i possibili conflitti tra gli impianti che producono radiazioni non ionizzanti e le cosiddette utilizzazioni sensibili stabilite in ambito pianificatorio. Questo eventuale conflitto di utilizzazione riguardo a fondi edificati e non edificati è stato affrontato, nell'ORNI, chiaramente a favore della preminenza dell'utilizzazione sensibile fissata dalle norme pianificatorie: riguardo al trattamento delle riserve edilizie di fondi utilizzati solo parzialmente l'ORNI non fornisce una risposta precisa e univoca. È però pacifico che i principi fissati dal legislatore federale per i terreni costruiti e le superficie di particelle non occupate da costruzioni valgono, per analogia, anche per i fondi edificati solo parzialmente. La soluzione adottata dalla Corte zurighese, che si fonda sull'utilizzazione effettiva dei fondi al momento del rilascio della licenza edilizia, con la riserva di adattare i valori limite quando le facoltà edificatorie verranno utilizzate, e la soluzione scelta dalla Corte ticinese, che tiene conto invece immediatamente delle riserve edificatorie, si differenziano quindi - in sostanza - solo riguardo al momento in cui occorre tener conto delle potenzialità edificatorie di un fondo edificato solo parzialmente.
3.6 La soluzione adottata dalla Corte ticinese presenta certo vantaggi non indifferenti e ha il pregio di essere

chiara e facilmente applicabile, in quanto tutte le riserve edilizie devono essere considerate; essa, parificando i fondi parzialmente edificati a quelli non costruiti, rende superflue le digressioni e le supposizioni sulle questioni di sapere se le possibilità edificatorie delle particelle non edificate saranno utilizzate e se sì, e in che misura, se la situazione di parziale sfruttamento perdurerà o meno e quali esigenze devono essere poste a un progetto concreto di ampliamento. La predetta soluzione rispetta, integralmente fin dall'inizio, i diritti dei vicini, anche qualora la particella sia edificata solo parzialmente, e non lascia sussistere alcuna insicurezza sulle modalità dell'adattamento, in seguito, dell'impianto: nella licenza edilizia non occorre pertanto richiamare l'obbligo di adattamento e il titolare dell'impianto non deve tener conto di un'eventuale, successiva riduzione della potenza di emissione o addirittura di una rimozione dell'impianto. La difficoltà di calcolare, a livello teorico, la misura delle sopraccennate riserve edilizie non è certo sempre di facile soluzione: questo problema si pone
tuttavia anche con le particelle non occupate da costruzioni. Del resto anche un terreno edificabile privo di costruzioni per il quale l'edificazione sarebbe prevedibile non è detto che venga effettivamente sfruttato, rispettivamente che lo venga secondo i parametri massimi. Per contro, questo modello non è applicato nell'analogo ambito dell'inquinamento fonico (cfr. art. 41 cpv. 2 lett. a e 39 cpv. 3 dell'ordinanza contro l'inquinamento fonico, del 15 dicembre 1986; RS 814.41), ove la prassi, riguardo ai fondi edificati solo parzialmente, non esige che i valori limite d'esposizione al rumore siano rispettati anche riguardo alle rimanenti potenzialità edilizie dei fondi.
3.7 La soluzione adottata dalla Corte zurighese è conforme alla prassi vigente in materia di inquinamento fonico. Anche questo modello assicura una protezione effettiva delle persone che soggiornano nei luoghi a utilizzazione sensibile; esso prevede inoltre l'obbligo di adattare o di rimuovere l'impianto nel caso di un'utilizzazione successiva delle potenzialità edificatorie, un loro sfruttamento imminente dovendo essere considerato già nell'ambito del rilascio del permesso edilizio. Licenze edilizie già concesse non devono d'altra parte essere riesaminate, ritenuto l'obbligo di adattamento nel caso di utilizzazione delle riserve edilizie, anche in difetto di un'esplicita riserva. Questa soluzione lascia invero sussistere incertezze riguardo al perdurare dell'utilizzazione parziale e al momento dell'utilizzazione futura, che potrebbe ancora essere parziale, dei fondi, come pure riguardo al grado di concretezza di eventuali progetti di ampliamento. L'argomento secondo cui i terreni liberi vengono, di massima, edificati in un tempo prevedibile, è tuttavia pertinente, anche se la tesaurizzazione dei fondi edificabili non possa essere esclusa, mentre così non si può dire - in difetto di situazioni particolari, qui non addotte né rese
verosimili - e sempre in linea di principio, di fondi già parzialmente costruiti. Questa distinzione non pecca di formalismo perché un diverso trattamento delle due situazioni, tenuto conto del principio di proporzionalità, appare giustificato (cfr., sul principio della parità di trattamento, DTF 127 I 185 consid. 5; 125 II 326 consid. 10 pag. 345; 123 I 112 consid. 10b pag. 141). Decisiva è comunque la circostanza che i diritti dei proprietari di immobili toccati dalle radiazioni prodotte dall'impianto non sono lesi, visto l'obbligo del titolare dell'impianto, in caso di maggiore utilizzazione delle possibilità edificatorie offerte dal piano regolatore, di limitarne le emissioni finché rispettino il valore limite dell'impianto anche riguardo al nuovo, rispettivamente ampliato, edificio.
4.
Il rispetto del principio della proporzionalità, il quale esige che le misure adottate dallo Stato siano idonee a raggiungere lo scopo desiderato e che, di fronte a soluzioni diverse, si scelgano quelle meno pregiudizievoli per i diritti dei privati (art. 36 cpv. 3 Cost.; DTF 125 I 209 consid. 10d/aa, pag. 223, 441 consid. 3b; 124 I 107 consid. 4c/aa pag. 115), milita per la soluzione zurighese: in effetti, lo scopo perseguito dall'ORNI, ossia la protezione delle persone dalle radiazioni non ionizzanti, è compiutamente garantito anche con questo modello.
4.1 Un'applicazione rigida di questa soluzione non appare comunque opportuna, né è stata adottata dalla Corte zurighese, che ha accennato a possibili eccezioni. Di fronte a edifici in rovina o a progetti di ampliamento sufficientemente concreti, o di domande di costruzione pendenti, appare opportuno tener conto delle riserve edilizie già al momento del rilascio del permesso di costruzione del previsto impianto; la stessa considerazione può valere nel caso di particelle costruite solo in minima parte, la cui superficie rimanente è comunque assoggettata all'art. 3 cpv. 3 lett. c ORNI, per cui esse possono essere assimilate a superficie interamente non occupate da costruzioni. Un'eccezione può entrare in linea di conto anche nel caso, che potrebbe essere eventualmente realizzato in concreto, di una straordinaria sottoutilizzazione delle possibilità edificatorie.
4.1.1 Il rispetto dell'ORNI è imposto direttamente dal diritto federale: appare nondimeno opportuno, come ha fatto la Corte zurighese accogliendo una conclusione subordinata dell'operatore, analoga a quella formulata nella domanda di giudizio del presente ricorso, indicare espressamente nella licenza edilizia, se del caso menzion-

andovi il termine, la circostanza che, in caso di utilizzazione delle riserve edilizie, il titolare dell'impianto dovrà adattarlo allo scopo di rispettare il valore limite dell'impianto. Del resto, tra la pubblicazione di un'eventuale domanda di ampliamento presentata dai vicini e la fine dei lavori di costruzione sussiste, di regola, un lasso di tempo sufficiente per adattare l'impianto alla nuova fattispecie. Ciò può avvenire attraverso una decisione che ne fissi le modalità, visto che l'obbligo di adattamento o di rimozione dell'impianto, qualora i valori limite non possano essere rispettati, non può più chiaramente essere rimesso in discussione. Il rischio imprenditoriale collegato a questa soluzione dev'essere assunto dagli operatori di telefonia mobile e dai titolari dell'impianto. L'obbligo di adattare l'impianto incombe infatti in linea di principio al suo titolare, indipendentemente dal fatto che
sia espressamente menzionato o no nella licenza edilizia. Nell'interesse dei vicini, e in ossequio al principio della buona fede, appare nondimeno opportuno che quest'obbligo venga indicato nella licenza edilizia e che, in determinati casi, esso venga menzionato nel registro fondiario. È inoltre palese che le possibilità edificatorie previste dalla legislazione sulla pianificazione, e in particolare dalle normative comunali, non possono essere pregiudicate dalla presenza di impianti esistenti: un azzonamento o una diminuzione dell'utilizzazione non possono infatti fondarsi sulla presenza di antenne site nelle vicinanze; l'art. 16 ORNI concerne del resto solo la delimitazione delle nuove zone edificabili.
4.1.2 L'ORNI, il cui rispetto dev'essere esaminato d'ufficio dall'autorità competente, non dev'essere ossequiata solo nei confronti dei vicini che si oppongono al rilascio di una licenza edilizia in tale ambito, ma di tutte le persone che, abitando o soggiornando in modo prolungato nelle immediate vicinanze del progettato impianto, sono toccate in maniera particolare dalle radiazioni (sulla legittimazione a opporsi a un progetto d'impianto di telefonia mobile vedi DTF 128 II 168 consid. 2.3).
4.2 L'annullamento della decisione impugnata non comporta il rilascio della licenza di costruzione. La Corte cantonale aveva infatti stabilito che il Dipartimento del territorio doveva esaminare nuovamente la conformità dell'impianto litigioso con l'ORNI, considerando - ciò che non aveva fatto il Governo - l'effetto inquinante globale provocato dalla somma delle radiazioni emesse dal progettato impianto e di quelle prodotte dalle antenne e parabole già montate sullo stesso traliccio qualora queste ultime dovessero assumere una qualche rilevanza al riguardo (consid. 4). Di questo rilievo, fondato, le autorità cantonali dovranno tener conto nell'ambito della nuova procedura di rilascio del permesso edilizio.
Il Tribunale federale ha già rilevato che il n. 62 cpv. 1 allegato 1 ORNI - secondo cui sono considerate un impianto tutte le antenne di trasmissione per i servizi radio giusta il n. 61, che sono montate sullo stesso traliccio oppure situate in uno spazio ristretto, segnatamente sul tetto dello stesso edificio - si riferisce a tutte le antenne montate sul medesimo traliccio o situate in uno spazio ristretto, indipendentemente dal fatto che siano gestite da uno o più concessionari e appartengano o no alla stessa rete di telefonia mobile (sentenze del 21 settembre 2001 in re Orange Communications SA, consid. 4a, causa 1A.316/2000, e dell'8 aprile 2002 in re S., consid. 3.3, causa 1A.10/2001). Ora, come accertato dalla Sezione della protezione dell'acqua e dell'aria nello scritto del 22 maggio 2000, se il campo elettrico (v. al riguardo il n. 64 allegato 1 ORNI) sul fondo n. 2511 è di 2.30 V/m, sulle particelle n. 2440 e n. 2521 esso è rispettivamente di 3.58 V/m e di 4.13 V/m: anche riguardo a questi fondi il diritto federale, segnatamente l'ORNI, dev'essere rispettato, tenendo conto quindi delle emissioni emesse da tutte le antenne, situate sullo stesso tetto, e che, pertanto, possono costituire un impianto.
Nelle osservazioni al ricorso l'UFAFP rileva che le previste antenne saranno montate su un edificio a 18 m dal suolo, e che le emissioni saranno esattamente orizzontali; esso aggiunge che le radiazioni di una delle antenne vanno in direzione del fondo vicino, al di sopra dell'edificio esistente, a un'altezza rientrante nella riserva di un suo ampliamento; secondo l'UFAFP le radiazioni non ionizzanti riscontrate in quel punto sarebbero di 5.8 V/m e supererebbero quindi il valore limite dell'impianto, senza tener conto dell'effetto schermante dell'edificio. Non spetta comunque al Tribunale federale, vincolato, di massima, agli accertamenti di fatto, esaminare, quale prima istanza, se il progettato impianto - tenuto conto dell'insieme delle antenne e del possibile sfruttamento edilizio del fondo n. 2511 - rispetti o no l'ORNI. Le Autorità cantonali dovranno esaminare altresì se, vista l'eccezionale sottoutilizzazione del fondo dei resistenti, la loro particella debba essere assimilata a una superficie priva di costruzioni.

5.
Ne consegue che il ricorso di diritto pubblico dev'essere dichiarato inammissibile, mentre il ricorso di diritto amministrativo dev'essere accolto nel senso dei considerandi, la decisione impugnata annullata e la causa rin-

viata per nuovo giudizio alla Corte cantonale.
Le spese del ricorso di diritto pubblico, dichiarato inammissibile, sono poste a carico della ricorrente. Quanto al ricorso di diritto amministrativo si giustifica, viste le particolarità della fattispecie, di rinunciare al prelevamento delle spese e di non attribuire ripetibili della sede federale (art. 156 cpv. 3 e 159 cpv. 3 OG).

Per questi motivi, il Tribunale federale pronuncia:

1.
1.1 Il ricorso di diritto amministrativo è accolto nel senso dei considerandi, la decisione impugnata è annullata e la causa è rinviata per nuovo giudizio al Tribunale amministrativo del Cantone Ticino.
1.2 Il ricorso di diritto pubblico è inammissibile.
2.
La tassa di giustizia di fr. 2'000.– è posta a carico della ricorrente. Non si attribuiscono ripetibili della sede federale.
3.
Comunicazione alle parti, rispettivamente ai loro patrocinatori, al Municipio di Locarno, al Consiglio di Stato e al Tribunale amministrativo del Cantone Ticino, nonché all'Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio.
Losanna, 2 settembre 2002
In nome della I Corte di diritto pubblico
del Tribunale federale svizzero

Il presidente: Il cancelliere: