[AZA 1/2]

1A.117/1999

I CORTE DI DIRITTO PUBBLICO
****

2 marzo 2001

Composizione della Corte: giudici federali Aemisegger, presidente
della Corte e vicepresidente del Tribunale federale,
Féraud e Catenazzi.
Cancelliere ad hoc: Verzasconi.

_____

Visto il ricorso di diritto amministrativo del 10 maggio 1999 presentato dall'avv. Sandro Patuzzo, Lugano, contro la decisione emanata il 15 marzo 1999 dal Tribunale della pianificazione del territorio del Cantone Ticino, nella causa che oppone il ricorrente al Comune di Lugano, rappresentato dal Municipio, in merito all'approvazione di una variante del piano regolatore relativa alle destinazioni e ai gradi di sensibilità al rumore del Comune di Lugano;

Ritenuto in fatto :

A.- Il 1°ottobre 1996 il Consiglio comunale di Lugano ha adottato le varianti del piano regolatore concernenti il piano delle destinazioni e l'attribuzione al territorio comunale dei gradi di sensibilità al rumore.

Sulla base degli studi eseguiti dal Comune riguardo al traffico e all'inquinamento fonico e atmosferico, nonché della destinazione e della vocazione di determinati comparti, al centro cittadino, visto il suo carattere misto, è stato attribuito il grado di sensibilità III; eguale grado è stato assegnato alla zona facente capo alla Piazza Molino Nuovo.

Il grado di sensibilità III è pure stato assegnato, a titolo transitorio nell'attesa delle valutazioni e delle proposte di risanamento ambientale che sarebbero scaturite dall'attuazione del Piano dei trasporti del Luganese (PTL), a quelle fasce territoriali che già presentavano un elevato grado di immissioni foniche, indipendentemente dalla loro destinazione prevista e ammessa (assegnazione per declassamento secondo l'art. 43 cpv. 2 OIF). Tra queste fasce si trova anche la parte del quartiere residenziale Landriani esposta verso viale Cassarate e viale Cattaneo. Alla maggior parte del rimanente territorio comunale è stato invece assegnato il grado di sensibilità II secondo l'art. 43 cpv. 1 lett. b OIF.

B.- L'avv. Sandro Patuzzo, cittadino attivo di Lugano e proprietario delle particelle n. 223 e 1612 RFD, site nel centro cittadino (via Nassa) la prima, rispettivamente nel quartiere Landriani la seconda, ha impugnato la decisione comunale dinanzi al Consiglio di Stato del Cantone Ticino; contestava in particolare l'attribuzione per declassamento del grado di sensibilità III alle zone già fortemente esposte a inquinamento e l'assegnazione del grado di sensibilità III al centro cittadino.

Con risoluzione del 3 giugno 1998 il Consiglio di Stato ha approvato le varianti pianificatorie votate dal legislativo comunale, modificando d'ufficio l'art. 14bis NAPR relativo all'utilizzazione ammissibile nelle zone declassate; nel contempo, il Governo ha respinto il ricorso di Patuzzo.

C.- Il Tribunale della pianificazione del territorio del Cantone Ticino (TPT), adito da Sandro Patuzzo, con sentenza del 15 marzo 1999 ne ha parzialmente accolto il ricorso; esso ha di conseguenza annullato la risoluzione governativa in quanto approvava il declassamento delle zone contrassegnate come tali secondo l'art. 43

OIF nelle rappresentazioni grafiche delle varianti.

I Giudici cantonali hanno annullato l'assegnazione per declassamento, seppur provvisorio, del grado di sensibilità III alle zone ritenute già fortemente esposte al rumore, poiché i severi requisiti posti da dottrina e giurisprudenza, che permettono l'applicazione di quella procedura solo in casi eccezionali, non potevano ritenersi adempiuti. Per quanto riguarda la zona del centro storico, il TPT ha giustificato la sua qualificazione mista e plurifunzionale con la presenza non solo di abitazioni, ma anche di commerci, servizi, ritrovi pubblici, animazioni e attività che creano rumori e disturbi.

D.- Sandro Patuzzo impugna questa sentenza dinanzi al Tribunale federale con un ricorso di diritto amministrativo. Preliminarmente egli precisa di non impugnare il dispositivo 1, che annullava la decisione del Consiglio di Stato nella misura in cui approvava il declassamento delle zone contrassegnate come ẓone di declassamento secondo l' art. 43 OIF, e meglio come raffigurate nelle rappresentazioni grafiche delle varianti di piano regolatore. Il ricorrente postula per contro l'annullamento della decisione del TPT in quanto ha approvato l'assegnazione del grado di sensibilità al rumore III alle altre zone della città di Lugano.

Patuzzo chiede dunque di annullare l'attribuzione del grado di sensibilità al rumore III ai settori 2 e 4 (Centro e Molino Nuovo), segnatamente con riguardo alle zone del centro cittadino (NT) e Landriani (PP1) lungo viale Cassarate, con l'assegnazione del grado di sensibilità al rumore II in tali comparti. Anche per i settori 1, 3, 5 e 6, il ricorrente postula l'annullamento dell'assegnazione del grado III, con rinvio degli atti al Comune per nuovi accertamenti e una modifica dei gradi di sensibilità, e per definire con precisione la tipologia degli insediamenti ammissibili nelle singole zone, secondo la loro destinazione. Il ricorrente chiede pure di effettuare un sopralluogo.

E.- Il Comune di Lugano postula la reiezione del ricorso e la conferma della decisione impugnata. Il Consiglio di Stato, per il tramite della Divisione della pianificazione territoriale, chiede pure che il ricorso venga respinto per quanto attiene all'attribuzione del grado di sensibilità nel centro cittadino, mentre per le altre contestazioni ricorsuali si rimette al giudizio del Tribunale federale. Il TPT rinuncia a presentare una risposta.

L'Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio non formula, nelle sue osservazioni al ricorso, una precisa richiesta.
F.- Il ricorrente ha presentato un ulteriore scritto il 13 agosto 1999, nel quale, richiamando l'art.
110 cpv. 4 OG, ha chiesto di poter replicare.

Considerando in diritto :

1.-a) Le decisioni cantonali di ultima istanza relative a piani di utilizzazione sono impugnabili, di regola, mediante ricorso di diritto pubblico (art. 34 cpv. 1 e 3 LPT). Tuttavia, qualora siano contestate disposizioni fondate sul diritto sostanziale della Confederazione, segnatamente sulla protezione dell'ambiente o della natura, contenute nel piano di utilizzazione, o la loro assenza, la giurisprudenza del Tribunale federale considera ammissibile, eccezionalmente, il ricorso di diritto amministrativo: tale rimedio permette pure di sollevare censure concernenti l'applicazione delle norme sulla pianificazione del territorio, quando esse siano necessariamente connesse con quelle del diritto sulla protezione della natura e quando non sussistano motivi di irricevibilità secondo gli art. 99 segg. OG, in particolare secondo l'art. 99 cpv. 1 lett. c OG (DTF 126 II 171 consid. 1a, 125 II 18 consid. 4 c/cc, 123 II 88 consid. 1a, 1a/cc e 1a/dd, 231 consid. 2, 289 consid. 1b e riferimenti, 359 consid. 1a/aa, 121 II 72 consid. 1b, 1d e 1f e rinvii).

Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, l'attribuzione dei gradi di sensibilità al rumore, indipendentemente dal fatto che sia stata decisa in occasione della delimitazione o della modificazione delle zone di utilizzazione o caso per caso (art. 44 cpv. 2 e 3 OIF), può essere criticata nell'ambito di un ricorso di diritto amministrativo (DTF 121 II 72 consid. 1b, 235 consid. 1, 120 Ib 287 consid. 3). Il rimedio esperito è dunque, di principio, ammissibile.

b) Con il ricorso di diritto amministrativo si può far valere la violazione del diritto federale, compreso l' eccesso o l'abuso del potere di apprezzamento (art. 104 lett. a OG; DTF 125 II 1 consid. 2a, 114 Ib 180 consid. 3). Il Tribunale federale non può invece scostarsi, essendo in concreto l'istanza inferiore un'autorità giudiziaria, dai fatti accertati, salvo che essi siano manifestamente inesatti, incompleti o siano stati constatati violando norme essenziali di procedura (art. 105 cpv. 2 OG). Non può vagliare nemmeno la censura di inadeguatezza, dato ch'essa non è prevista dall'art. 34 LPT (art. 104 lett. c n. 3 OG).

c) Il sopralluogo richiesto dal ricorrente è superfluo, dato che la situazione di fatto risulta in modo sufficientemente chiaro dalla documentazione agli atti (art. 95 e 113 OG; DTF 123 II 248 consid. 2a, 122 II 274 consid. 1d, 120 Ib 224 consid. 2b pag. 229). Le censure del ricorrente possono essere tutte esaminate e a esse si può dare completa risposta, senza una visita dei luoghi: per l' esame dell'asserita violazione dei principi che determinano l'attribuzione dei gradi di sensibilità al rumore i documenti prodotti, in particolare le rappresentazioni grafiche, la relazione tecnica e i livelli sonori di valutazione sono sufficienti ed esaustivi.

d) La replica, richiesta dal ricorrente poiché a mente sua la Divisione della pianificazione territoriale e l'Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio avrebbero travisato la portata della decisione impugnata, rispettivamente le domande ricorsuali contenute nel presente gravame, non è necessaria. Secondo l'art. 110 cpv. 4 OG e la giurisprudenza un ulteriore scambio di scritti (replica e duplica) dopo l'introduzione delle risposte ha luogo solo eccezionalmente, in presenza di particolari motivi, ad esempio quando nella risposta siano stati resi noti per la prima volta motivi importanti, sui quali il ricorrente non ha ancora avuto facoltà di esprimersi (DTF 119 V 317 consid. 1 pag. 323); un simile caso non si avvera nella fattispecie.

2.-a) Secondo l'art. 103 lett. a OG la facoltà di interporre ricorso di diritto amministrativo spetta a chiunque è toccato dalla decisione impugnata e ha un interesse degno di protezione al suo annullamento o alla sua modificazione. Il ricorrente deve quindi dimostrare che la decisione lo tocca più di chiunque altro nei suoi interessi economici, materiali o ideali, senza riguardo alla circostanza che siano giuridici o di mero fatto. Il ricorso volto al semplice rispetto delle normative vigenti o alla pura tutela di interessi di terzi è inammissibile: l'azione popolare è esclusa (DTF 126 II 300 consid. 1c, 124 II 180 consid. 1b, 123 II 425 consid. 2, 499 consid. 1b, 121 II 171 consid. 2b, 120 Ib 48 consid. 2a, 59 consid. 1c pag.
62). L'interesse degno di protezione consiste in particolare nell'utilità pratica che potrebbe derivare al ricorrente da una sentenza a lui favorevole, ossia nell'eliminazione di un pregiudizio ideale o materiale causato dalla decisione impugnata (DTF 120 Ib 48 consid. 2a pag. 51, 119 Ib 179 consid. 1c pag. 183 seg. con riferimenti).

b) Gli accennati presupposti riguardo alla legittimazione sono generalmente adempiuti quando a ricorrere è il proprietario di un fondo direttamente toccato dalla misura pianificatoria (DTF 121 II 72 consid. 1d, 171 consid.
2b; sentenza dell'8 aprile 1997 nella causa B. consid. 3a, apparsa in RDAF 1997 I 242 segg.). La particella n. 223 RFD di Lugano, di proprietà del ricorrente, si trova nella zona del centro storico cittadino (NT), tra via Nassa e il lungolago, cui è stato assegnato il grado di sensibilità
III. Anche la particella n. 1612 RFD del ricorrente sita nel quartiere Landriani (PP1), è interessata dall'attribuzione dei gradi di sensibilità al rumore. Si può quindi affermare che, di principio, il ricorrente è toccato, per quanto riguarda la contestata assegnazione dei gradi di sensibilità alle due citate zone, più della generalità dei cittadini e in maniera più intensa. Egli è dunque legittimato a impugnare la sentenza del TPT nella misura in cui si riferisce all'assegnazione dei gradi di sensibilità al rumore in questi specifici comparti, limitatamente agli effetti che tale assegnazione comporta per le sue proprietà.

c) Tuttavia, il ricorrente non si limita a chiedere l'annullamento della decisione impugnata per quel che attiene all'assegnazione dei gradi di sensibilità a quei due comparti e quindi alle sue particelle. Egli chiede, più in generale, di rivedere totalmente l'attribuzione dei gradi di sensibilità al rumore della città di Lugano e postula, segnatamente, l'annullamento del grado di sensibilità al rumore III a tutte le zone del comprensorio comunale (settori da 1 a 6) e l'attribuzione del grado di sensibilità
II, rispettivamente il rinvio degli atti all'autorità comunale per nuovi accertamenti.

A questo proposito il ricorrente non spiega però minimamente a quale titolo egli sarebbe legittimato a formulare tale richiesta, implicante una revisione dei gradi di sensibilità non solo per i suoi fondi, bensì per l'intero comprensorio cittadino. In altre parole, egli non indica perché sarebbe toccato da questa attribuzione in modo più intenso e particolare rispetto a ogni altro cittadino.

Certo, il Tribunale federale deve esaminare d'ufficio la legittimazione ricorsuale, ma ciò non dispensa il ricorrente dall'allegare i fatti che potrebbero fondare la qualità di parte ricorsuale (cfr. DTF 123 II 161 consid. 1d/bb). In concreto, tali indicazioni sono state completamente ignorate e omesse nel ricorso, né esse sono desumibili dagli atti della presente procedura. Non è compito del
Tribunale federale verificare in che misura il ricorrente potrebbe essere toccato dall'assegnazione litigiosa dei gradi di sensibilità al rumore nel rimanente comprensorio cittadino. Discende pertanto che il ricorso, nella misura in cui chiede l'annullamento dell'assegnazione dei gradi di sensibilità anche per settori che non toccano direttamente le proprietà del ricorrente, deve essere dichiarato inammissibile.

d) Comunque, anche a prescindere dalle suddette considerazioni, la legittimazione del ricorrente a impugnare l'assegnazione dei gradi di sensibilità al rumore per fondi di terzi avrebbe verosimilmente dovuto essere respinta.
Ammettere il ricorso di diritto amministrativo, così come formulato, avrebbe di fatto comportato l'estensione del diritto di ricorso a ogni cittadino di Lugano (actio popularis), ciò che manifestamente l'art. 103 lett. a OG esclude. Per quel che riguarda gli altri settori nei quali è stato suddiviso il territorio comunale, dunque, il ricorrente non sarebbe toccato altrimenti di qualsiasi altro singolo cittadino o della collettività, e non potrebbe vantare l'esistenza di una relazione rilevante o speciale con l'oggetto della contestazione, tale da giustificare la sua legittimazione. Né il ricorrente afferma che le sue particelle sarebbero esposte a eccessive immissioni derivanti dall'utilizzazione di fondi contigui.

e) Con la sentenza impugnata, il TPT ha accolto le censure ricorsuali sollevate in punto al declassamento, pur provvisorio, dal grado di sensibilità al rumore II al grado III di quelle zone che l'autorità comunale aveva ritenuto già fortemente esposte al rumore (segnate in grigio scuro sul piano delle destinazioni), come ad esempio la zona lungo viale Cassarate e viale Cattaneo nel quartiere Landriani, poiché in contrasto con il principio del risanamento sancito dalla LPAmb e dalle relative ordinanze di applicazione (cfr. consid. 10-14, dispositivo 1 della sentenza impugnata). Il grado di sensibilità III in queste zone è pertanto stato annullato dal TPT.

Il ricorrente in questa sede ribadisce a chiare lettere di non impugnare la decisione del TPT su questo punto, che del resto è a lui totalmente favorevole. Tuttavia, egli critica la sentenza impugnata, presentando nuovamente le stesse censure sollevate davanti all'ultima istanza cantonale, nella misura in cui i Giudici cantonali non hanno annullato, come da lui richiesto, l'assegnazione del grado di sensibilità III anche alle altre zone del comprensorio comunale. Secondo il ricorrente il TPT avrebbe dovuto annullare la decisione del Consiglio di Stato non solo in merito al declassamento delle aree lungo le maggiori direttrici di traffico, bensì anche in merito alla confermata attribuzione per via diretta del grado di sensibilità III alle aree site all'interno del perimetro delimitato da taliassiditransito. Inaltreparole, tuttiisettori, periqualierastatopropostoilgradodisensibilitàIII, avrebbero dovuto essere riportati al grado di sensibilità II (cfr. ricorso, n. 2.3, pag. 9).

Come sopra ricordato (consid. 1c e d), il ricorrente non è legittimato in sede federale a sollevare critiche di carattere generale avverso la sentenza impugnata, lamentando la mancata attribuzione del grado di sensibilità II a quella parte del territorio comunale al quale era stato attribuito il grado superiore. Ritenuto che per quanto riguarda la particella n. 1612 RFD sita nel quartiere Landriani il TPT ha integralmente accolto il gravame del ricorrente, e che la decisione dell'ultima istanza cantonale su questo specifico aspetto non è stata dedotta in giudizio in sede federale, le altre censure ricorsuali attinenti a tale specifico aspetto non sono dunque ammissibili. Il ricorso su questo punto, che riprendere testualmente quanto già proposto davanti all'ultima istanza cantonale, non può dunque essere esaminato.

3.- Rimane pertanto unicamente da valutare la questione dell'assegnazione del grado di sensibilità III alla particella n. 223 RFD del ricorrente, sita nel centro storico di Lugano.

a) Il Consiglio di Stato prima, e il TPT in seguito, hanno considerato il carattere misto della zona del centro storico e la sua destinazione multifunzionale, per giustificare l'assegnazione a questa zona del grado di sensibilità III, caratteristico delle zone non specificatamente riservate all'abitazione (art. 43 cpv. 1 lett. c OIF).

Questa conclusione è avversata dal ricorrente, il quale, sostenendo che nel centro cittadino non sarebbero consentite attività artigianali moleste e ribadendone i contenuti e le possibili destinazioni, afferma che il Comune avrebbe dovuto assegnare a tale zona il grado di sensibilità II.

b) L'OIF elenca in modo esaustivo i gradi di sensibilità da assegnare alle differenti zone di utilizzazione. In questo ambito, l'autorità competente deve esaminare quale delle definizioni dei gradi di sensibilità secondo l' art. 43 cpv. 1 OIF - GS I per le zone che richiedono una protezione fonica elevata (lett. a), GS II per le zone in cui non sono ammesse aziende moleste (lett. b), GS III per le zone in cui sono ammesse aziende mediamente moleste (lett. c), GS IV per le zone in cui sono ammesse aziende fortemente moleste (lett. d) - far corrispondere alle differenti zone del diritto cantonale o comunale (DTF 120 Ib 287 consid. 3c/bb e rinvii).

Giusta l'art. 44 cpv. 1 e 2 OIF i gradi di sensibilità vanno attribuiti attraverso i regolamenti edilizi o i piani di utilizzazione, in occasione dell'adozione o della modificazione di queste normative, al più tardi però entro dieci anni dall'entrata in vigore dell'OIF. Questo compito è stato riservato dal legislatore ticinese in primo luogo ai Comuni: l'art. 28 cpv. 2 lett. q della legge cantonale di applicazione della LPT del 23 maggio 1990 (LALPT) prevede infatti che i piani regolatori comunali devono assegnare, fra l'altro, i gradi di sensibilità per la protezione dei rumori a ogni singola zona di utilizzazione. Malgrado il diritto federale disponga per le autorità competenti l'obbligo di attenersi alle disposizioni dettate dall'art. 43 OIF, la giurisprudenza riconosce loro un ampio margine di apprezzamento nell'attribuzione o nella determinazione di tali gradi secondo le procedure previste all'art. 44 OIF (DTF 120 Ib 287 consid. 3c/bb, 119 Ib 179 consid. 2a, 118 Ib 66 consid. 2b pag. 75, 117 Ib 20 consid. 6 pag. 27 e rinvii; Leo Schürmann/Peter Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 3a ed., Berna 1995, pag. 289).

c) In campo pianificatorio, il Comune ticinese fruisce di un'estesa autonomia, ripetutamente riconosciuta dal Tribunale federale (cfr. art. 24 LALPT; DTF 118 Ia 446 consid. 3c, 112 Ia 340 consid. 3, 110 Ia 205 consid. 2b, 103 Ia 468 consid. 2; sentenze del 19 marzo 1999 nella causa L. consid. 3c/bb e del 15 novembre 1995 nella causa O.F. SA consid. 2, apparse in RDAT II-1999 n. 19 e I-1996 n. 14).

aa) Tale autonomia non è però assoluta. Secondo l' art. 33 cpv. 3 lett. b LPT il diritto cantonale deve garantire il riesame completo del piano regolatore da parte di almeno un'istanza. Nel Cantone Ticino l'autorità competente è, a norma dell'art. 37 LALPT, il Consiglio di Stato, che decide i ricorsi e approva il piano con pieno potere cognitivo. Come rilevato anche dallo stesso TPT in una decisione di recente pubblicazione (sentenza del TPT del 31 maggio 1999 nella causa C. consid. 3, apparsa in RDAT II-1999 n. 27, pag. 95), ciò significa controllo non solo della legittimità ma pure dell'opportunità delle scelte pianificatorie comunali. Le autorità incaricate di compiti pianificatori badano tuttavia di lasciare alle autorità loro subordinate il margine d'apprezzamento necessario per adempiere i loro compiti (cfr. art. 2 cpv. 3 LPT).

Già il Consiglio di Stato, quale prima istanza che verifica la conformità del piano regolatore con il diritto superiore, non può dunque semplicemente sostituire il proprio apprezzamento a quello del Comune, ma deve rispettarne il diritto di scegliere tra più soluzioni adeguate quella ritenuta più opportuna. Esso non può però limitarsi a intervenire nei soli casi in cui la soluzione comunale non poggi su alcun criterio oggettivo e sia manifestamente insostenibile.
Deve al contrario rifiutare l'approvazione di quelle soluzioni che disattendono i principi e gli scopi pianificatori fondamentali del diritto federale o non danno loro sufficiente attuazione, rispettivamente che non tengono adeguatamente conto della pianificazione di livello cantonale, segnatamente dei dettami del piano direttore. L'autorità governativa verificherà segnatamente che sia stata effettuata in modo corretto la ponderazione globale degli interessi richiesta dall'art. 3 OPT.

bb) Quanto al TPT, esso non dispone, contrariamente al Consiglio di Stato, del sindacato d'opportunità (tranne, in applicazione dell'art. 33 cpv. 3 lett. b LPT, se col ricorso è impugnata una modifica d'ufficio del piano regolatore, caso non verificatosi in concreto; cfr. sentenza del 23 giugno 1995 nella causa B. consid. 2g inedito, parzialmente pubblicata in RDAT I-1996 n. 21). Il ricorso al TPT è infatti proponibile solo contro la violazione del diritto, in particolare contro l'errata o mancata applicazione di una norma stabilita dalla legge o risultante implicitamente da essa, l'apprezzamento giuridico erroneo di un fatto, l'eccesso o l'abuso di potere, la violazione di una norma essenziale di procedura, e contro l'accertamento inesatto o incompleto dei fatti rilevanti per la decisione (art. 38 cpv. 2 e 3 LALPT). Il TPT, adito con un ricorso, può dunque esaminare la decisione inferiore e, di riflesso, la decisione comunale, solo nel quadro delle violazioni sopra indicate, rispettando la libertà di apprezzamento che compete all'autorità di pianificazione, rispettivamente all'autorità superiore che ha statuito con pieno potere d' esame (art. 33 cpv. 3 lett. b LPT e art. 37 LALPT). Il Tribunale cantonale dovrà tener presente il
suo ruolo specifico:
esso è un'autorità cantonale di ricorso, non di pianificazione, e il suo intervento è limitato proprio dal rispetto dell'autonomia comunale, nei margini indicati (sentenza del 31 gennaio 1997 nella causa M. consid. 2-4, apparsa in RDAT II-1997 n. 23).

La possibilità di controllare l'esercizio del potere di apprezzamento dell'istanza amministrativa inferiore unicamente sotto il profilo dell'eccesso e dell'abuso sta pertanto sostanzialmente a significare che su tal punto la cognizione del TPT è praticamente ristretta all'arbitrio (DTF 104 Ia 201 consid. 1c pag. 206; sentenza del 16 marzo 1993 nella causa M. consid. 1a, apparsa in RDAT I-1994 n.
34). Comunque sia, il TPT non può sostituire il proprio apprezzamento a quello della precedente istanza, scegliendo la soluzione che a suo avviso meglio risponde alle concrete circostanze del caso (DTF 119 Ib 447 consid. 1b pag. 452, 104 Ia 201 consid. 1c pag. 206; in analogia alla medesima cognizione del Tribunale cantonale amministrativo cfr. Marco
Borghi/Guido Corti, Compendio di procedura amministrativa ticinese, Lugano 1997, n. 2 ad art. 61, pag. 319).

4.-a) Siccome il ricorso è piuttosto confuso su questo punto, occorre precisare che l'autorità comunale ha proceduto all'attribuzione in via diretta del grado di sensibilità III al centro cittadino per la sua qualità di zona mista, secondo quanto stabilito dall'art. 43 cpv. 1 lett. c OIF, e non già in via di declassamento (cfr. art. 43 cpv. 2 OIF), come avvenuto in altri settori della città considerati fortemente esposti al rumore (ad esempio il quartiere Landriani). I numerosi rinvii alle considerazioni espresse dalle varie autorità cantonali e comunali in merito al declassamento delle zone considerate già fortemente esposte al rumore (si veda ad esempio la relazione tecnica del 1994 o il preavviso della Sezione protezione aria e acqua del settembre 1993 o quello del Dipartimento del territorio dell'ottobre 1993), ai quali il ricorrente spesso fa riferimento nel gravame, non sono quindi affatto pertinenti per la zona del centro storico, ove, si ribadisce, i gradi di sensibilità al rumore III non sono stati assegnati in via di declassamento.

b) L'autorità che attribuisce o determina i gradi di sensibilità al rumore deve, in primo luogo, fondarsi sulla destinazione delle zone secondo il piano regolatore in vigore (DTF 120 Ib 287 consid. 3c/bb).

Per la particella n. 223 RFD del ricorrente, sita nel centro storico di Lugano tra via Nassa e il lungolago, il piano delle destinazioni prevede una percentuale minima (20%) di superficie utile lorda commerciale (SULC) (zona segnata in colore rosa). Contrariamente ad altre zone della città, in tale comparto non vige la limitazione per impianti suscettibili di richiamare grande affluenza di pubblico.
Secondo l'art. 6quater NAPR, la SULC è la quota di superficie utile lorda sfruttabile per negozi, esercizi artigianali e simili aperti al pubblico, nonché per infrastrutture di carattere turistico ricreativo e ristorativo frequentabili dal pubblico, comprese le superfici di servizio (cpv. 1); secondo il cpv. 3, di regola, nelle zone con una superficie commerciale minima obbligatoria, i piani terreni devono essere adibiti alla SULC almeno nella misura del 50%.

La relazione tecnica del 1994, che accompagna il piano delle destinazioni, specifica che nella SULC sono per esempio compresi tutti i negozi di prima necessità (alimentari, panetterie, macellerie, ecc.), così come farmacie, edicole, agenzie di viaggio, ristoranti, bar, pizzerie, night-clubs, discoteche, sale giochi, ecc.

Queste possibili utilizzazioni e destinazioni nel centro storico traggono origine dall'accertata necessità di aggiornare, indirizzare e limitare le scelte qualitative da assegnare alle edificazioni, a seguito dell'evoluzione delle abitudini e delle caratteristiche del centro cittadino. L'autorità comunale ha così abbandonato il concetto, sviluppato negli scorsi decenni, di animazione del centro, e riferito prevalentemente ai contenuti residenziali atti a favorire e incrementare l'abitazione in città. Con il nuovo strumento pianificatorio qui all'esame, la città ha pertanto consentito la messa in atto del nuovo ruolo, espressamente riconosciutole anche dal Piano direttore cantonale, della città di Lugano quale polo cantonale economico e finanziario, e, conseguentemente, anche di quello del centro cittadino, corollario commerciale di tale polo. In questo modo, l'animazione del centro non è più tanto affiancata alla funzione residenziale, quanto piuttosto alle importanti e numerose attività commerciali e terziarie (cfr. relazione tecnica del 1994, pag. 10 e segg.).

In tali circostanze, la nuova concezione degli spazi all'interno del comprensorio del centro cittadino, così come prevista nella variante del piano regolatore, con una prevalente e chiara vocazione terziario/commerciale, non può più essere considerata come tipicamente residenziale o con assoluta preponderanza dei contenuti residenziali privati rispetto alle aree destinate al commercio e al settore terziario, tali da giustificare l'assegnazione del grado di sensibilità II, riservato dal legislatore federale a quelle zone che, per la loro destinazione, richiedono una maggiore protezione fonica. In concreto, la possibile e forte presenza di destinazioni terziario/commerciali, non necessariamente legate alla funzione residenziale, prevista dalle nuove normative comunali, porta pertanto alla definizione del centro storico quale zona mista, alla quale a ragione l'autorità comunale ha assegnato il grado di sensibilità III giusta l'art. 43 cpv. 1 lett. c OIF (cfr. DTF 120 Ib 456 consid. 4d, pag. 461; sentenza inedita del 10 ottobre 2000 nella causa M. consid. 2c).

Per le specificità di questo comparto, per l'evoluzione e i cambiamenti di attività ivi registrati negli ultimi decenni, per gli scopi prefissati dalla pianificazione comunale e per la tipologia degli insediamenti ammessa, con un'alternanza di contenuti di natura residenziale/ privata - perlopiù relegata ai piani superiori degli edifici - commerciale/terziaria (negozi, commerci, grandi magazzini, ecc.), ricreativa (esercizi pubblici, discoteche, night-club, ecc.), e pubblica (autosili, ecc.), a ragione il TPT ha riconosciuto la presenza di aziende mediamente moleste ai sensi dell'art. 43 cpv. 1 lett. c OIF. Nulla toglie a questa circostanza il fatto che la zona sia pedonalizzata, come sostiene il ricorrente. Tale argomentazione, pur comprensibile, non è da sé sola determinante per l'assegnazione dei gradi di sensibilità al rumore, poiché questa dipende in primo luogo dalle possibili destinazioni previste dal piano regolatore per l'area in questione (in questo senso si veda anche la sentenza del Tribunale cantonale amministrativo del Canton Vaud, del 13 marzo 1998, consid. 3b, apparsa in URP 1999 pag. 737 e segg.). Non va comunque dimenticato che, contrariamente a quanto asserito dal ricorrente, non tutta la zona del centro
alla quale è stato assegnato il grado di sensibilità III è pedonalizzata. Infatti, proprio la particella n. 223 RFD del ricorrente si trova tra via Nassa, chiusa al traffico veicolare, e la strada che costeggia il lungolago, sottoposta a un notevole traffico e carico fonico.

Del resto si rileva che il ricorrente, a sostegno delle sue motivazioni, si è limitato in buona sostanza a riprendere gli argomenti da lui già avanzati in sede cantonale e riferiti alle zone inizialmente declassate del comprensorio cittadino, per le quali l'assegnazione del grado di sensibilità è in seguito stata annullata dall' ultima istanza cantonale.

In tali condizioni, l'attribuzione del grado di sensibilità III alla zona del centro storico risponde ad un preciso intento urbanistico sviluppato dalla città di Lugano, che permette di tenere in debita considerazione gli sviluppi e la sempre maggiore vocazione terziario/commerciale di questo settore, resa possibile e attuabile proprio a seguito delle nuove definizioni, nel piano regolatore qui all'esame, delle utilizzazioni nel centro cittadino.

c) Certo, l'art. 43 OIF prescrive per le zone residenziali in cui non sono ammesse aziende moleste l'assegnazione del grado di sensibilità II. Cionondimeno, la citata norma consente di tenere debitamente conto delle particolarità di quelle zone che ammettono al loro interno differenti utilizzazioni, e pertanto di affinare e precisare il piano d'utilizzazione dal punto di vista delle immissioni, a dipendenza degli usi concreti possibili e degli intenti

pianificatori. A una zona con contenuti residenziali e commerciali/artigianali si potrà ad esempio assegnare il grado di sensibilità II nel caso in cui si vogliano incentrare e incentivare l'abitazione, rispettivamente il grado III nel caso in cui l'aspetto commerciale sia da considerare preponderante, come in concreto (cfr. su questo aspetto Markus Neff, Die Auswirkungen der Lärmschutzverordnung auf die Nutzungsplanung, tesi, Zurigo 1994, pag. 210 e segg. ; cfr. anche Robert Wolf, in Kommentar zum Umweltschutzgesetz, n. 40 alle premesse agli art. 19-25, pag. 20).

d) Alla luce di queste considerazioni, la sentenza impugnata non lede il diritto federale sulla protezione dell'ambiente e merita dunque piena conferma, anche in considerazione dell'ampio potere di apprezzamento di cui gode l'autorità comunale in questo ambito, e che deve essere rispettato dalle autorità cantonali superiori di approvazione, rispettivamente di ricorso (cfr. sopra consid. 3c).

5.- Il ricorso di diritto amministrativo deve quindi essere respinto, nella misura in cui è ammissibile.
Le spese seguono la soccombenza (art. 156 cpv. 1 OG). Alle autorità vincenti non vengono assegnate ripetibili della sede federale nell'ambito di un ricorso di diritto amministrativo (art. 159 cpv. 2 OG).

Per questi motivi

il Tribunale federale

pronuncia :

1. Nella misura in cui è ammissibile, il ricorso è respinto.

2. La tassa di giustizia di fr. 4000. – è posta a carico del ricorrente. Non si assegnano ripetibili della sede federale.

3. Comunicazione alle parti, al Consiglio di Stato, per il tramite della Divisione della pianificazione territoriale del Dipartimento del territorio, al Tribunale della pianificazione del territorio del Cantone Ticino e all'Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio.

Losanna, 2 marzo 2001
VIZ

In nome della I Corte di diritto pubblico
Il Presidente,

La Cancelliere ad hoc,