Urteilskopf

125 II 643

65. Estratto della sentenza della I Corte di diritto pubblico del 15 novembre 1999 nella causa X. e altri contro Città di Lugano e Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (ricorsi di diritto amministrativo)
Regeste (de):
Betriebskonzession und Rahmenkonzession für den Flugplatz Lugano-Agno; Umweltschutz.

Prüfungsbefugnis des Bundesgerichts im Verfahren der Verwaltungsgerichtsbeschwerde (E. 4a).

Systematik des Luftfahrtgesetzes (in der Fassung von 1995), Inhalt der verschiedenen Konzessionen (E. 5).

Bedeutung der Tatsache, dass die zu einem Regionalflugplatz auszubauende Anlage bisher nur die Stellung eines - nicht öffentlichen - Flugfeldes hatte (E. 6).

Verhältnis zwischen Erteilung luftfahrtrechtlicher Konzessionen und Erlass von Lärmzonen- und Sicherheitszonenplänen (E. 7).

Bedürfnisnachweis als Voraussetzung für die Erteilung einer bundesrechtlichen Konzession; Bedeutung des regionalen Luftverkehrs (E. 8).

Regeste (fr):
Concession d'exploitation et concession-cadre pour l'aéroport de Lugano-Agno; protection de l'environnement.

Étendue de l'examen par le Tribunal fédéral dans la procédure du recours de droit administratif (consid. 4a).

Système de la loi fédérale sur l'aviation (selon les dispositions entrées en vigueur en 1995), contenu des différentes concessions (consid. 5).

Influence de l'ancien statut de l'aérodrome - champ d'aviation non ouvert au trafic public - pour l'examen d'un projet de transformation en aéroport régional (consid. 6).

Relation entre l'octroi des concessions fédérales et l'adoption des plans des zones de bruit et de sécurité de l'aéroport (consid. 7).

Clause du besoin comme condition à l'octroi d'une concession fédérale; importance du trafic aérien régional (consid. 8).

Regesto (it):
Concessione d'esercizio e concessione quadro per l'aeroporto di Lugano-Agno; protezione dell'ambiente.

Estensione del potere d'esame del Tribunale federale nella procedura di ricorso di diritto amministrativo (consid. 4a).

Sistema della legge federale sulla navigazione aerea (secondo le disposizioni entrate in vigore nel 1995), contenuto delle diverse concessioni (consid. 5).

Rilevanza del vecchio statuto dell'aerodromo - campo d'aviazione non aperto al traffico pubblico - per l'esame di un progetto di trasformazione in aeroporto regionale (consid. 6).

Relazione tra il rilascio delle concessioni federali e l'adozione dei piani delle zone di rumore e di sicurezza dell'aeroporto (consid. 7).

Clausola del bisogno quale condizione per il rilascio di una concessione federale; importanza del traffico aereo regionale (consid. 8).

Sachverhalt ab Seite 646

BGE 125 II 643 S. 646

A.- L'Aeroclub Svizzero, sezione di Lugano, veniva autorizzato nel 1947 a esercire un aerodromo nella piana del Vedeggio, tra le località di Agno, Bioggio e Muzzano. La Città di Lugano decideva nel 1963 di acquistare tale aerodromo. Il 30 maggio 1974 essa otteneva dall'autorità federale competente l'autorizzazione di esercirlo quale aerodromo privato o campo d'aviazione. L'aerodromo veniva dotato di un regolamento d'esercizio, del 12 agosto 1974. Le installazioni dell'aerodromo (pista asfaltata di 1350 metri, aerostazione ecc.) erano progressivamente realizzate e ampliate dall'esercente. Il perimetro complessivo, di circa 36 ettari, si estende sul territorio di tre comuni, Agno a sud-ovest (circa 10,5 ha), Bioggio a nord (circa 16 ha) e Muzzano a sud-est (circa 9,5 ha). Nel novembre 1980 l'aerodromo ("Aeroporto di Lugano-Agno") veniva aperto al traffico di linea. La compagnia Crossair otteneva progressivamente la concessione federale del diritto di esercire varie linee colleganti Lugano a determinate città svizzere ed europee. L'aerodromo è altresì aperto all'aviazione generale. Il traffico di linea vi si è sviluppato considerevolmente: mentre nel 1981, su 28'461 movimenti complessivi, 2'964 concernevano il traffico di linea, nel 1996 quest'ultimo registrava, su un totale di 31'432 movimenti, ben 18'682 movimenti; analogamente, il numero dei passeggeri del traffico di linea saliva da 25'289 nel 1981 (su un totale di 54'185) a 383'124 nel 1996 (su un totale di 398'228). Malgrado l'introduzione e l'espansione del traffico di linea, l'aerodromo non ha cambiato dal 1974 il proprio statuto giuridico ai sensi della legislazione federale ed è rimasto formalmente un campo d'aviazione privato, e non un aeroporto aperto all'aviazione pubblica. L'autorizzazione d'esercizio e il regolamento d'esercizio sono stati tuttavia modificati per permettere movimenti d'aerei di linea all'inizio del mattino e nel corso della serata.

BGE 125 II 643 S. 647

Il 19 aprile 1989 il Consiglio di Stato ticinese emanava un decreto esecutivo concernente le infrastrutture dell'aviazione civile nel Cantone Ticino (DEIAC), che enuncia gli obiettivi della politica cantonale in materia di aerodromi civili, prevedendo, in particolare, la concentrazione delle attività aeronautiche a Lugano-Agno (dove è garantito prioritariamente il traffico di linea) e a Locarno-Magadino (dove vanno favoriti i voli charter, d'affari, turismo, nonché i voli locali di scuola e di lavoro). Tale decreto prevede inoltre che, fino all'entrata in vigore di piani d'utilizzazione dell'aerodromo di Lugano-Agno, non dev'essere superato il limite di 40'000 movimenti annui, di cui 60 movimenti al giorno riservati ai voli di linea e calcolati secondo una media settimanale.

B.- Il 25 gennaio 1993 la Città di Lugano presentava al Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (denominazione attuale; in seguito: il Dipartimento federale) una domanda di concessione per la costruzione e l'esercizio riguardante l'aerodromo di Lugano-Agno, destinata a regolarizzare la situazione esistente e a garantire gli sviluppi futuri, con la possibilità di accogliere 700'000 passeggeri all'anno. La concessione era richiesta altresì per permettere l'estensione del perimetro dell'aeroporto e la rea-

lizzazione, in diverse fasi, della prima tappa d'ampliamento, avente per oggetto, in particolare: una nuova via di rullaggio parallela alla pista in tutta la sua lunghezza, in luogo e vece di una bretella di raccordo tra la parte mediana della pista e la superficie di sosta; un nuovo piazzale di sosta aeromobili per 20 aerei, destinato a raddoppiare la superficie asfaltata di parcheggio; l'ampliamento dell'aerostazione passeggeri; un nuovo edificio amministrativo e nuovi hangar per merci ecc.; nuovi posti di parcheggio per autovetture, in modo da porre a disposizione degli utenti complessivamente 600 posti, di cui 500 accessibili al pubblico; nuove sistemazioni stradali destinate all'accesso all'aeroporto del pubblico (dal lato sud) e dei veicoli di servizio (dal lato nord). La domanda di concessione era accompagnata da un progetto di regolamento d'esercizio, da un piano delle zone di sicurezza, da un piano delle zone di rumore e da un rapporto sull'impatto ambientale (redatto nel 1993). I livelli di rumore nelle vicinanze dell'aeroporto erano stati calcolati da uno studio d'ingegneria, presupponendo un traffico futuro prevedibile di 45'000 movimenti all'anno, di cui 30'000 di linea. Tale valutazione del traffico è servita come base per le analisi contenute nel rapporto sull'impatto, come pure per le considerazioni in materia di protezione contro il rumore e negli altri ambiti.

BGE 125 II 643 S. 648

Nel giugno 1993 aveva luogo il deposito pubblico e l'inizio della procedura di audizione. Il 21 dicembre 1993 l'Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio trasmetteva il suo parere sul progetto. In base ai risultati della consultazione, l'Ufficio federale dell'aviazione civile (UFAC) esaminava insieme con i rappresentanti della Città di Lugano e con le autorità cantonali le modifiche da apportare ai progetti; venivano altresì uditi i comuni interessati.

C.- Il 16 settembre 1996 il Dipartimento federale accordava alla Città di Lugano una "concessione per l'esercizio" e una "concessione quadro." Nella stessa decisione esso si esprimeva sulle obiezioni formulate nel corso della consultazione pubblica ed esponeva le modifiche apportate al progetto presentato dall'esercente. Con la concessione per l'esercizio sono stati determinati gli obblighi della concessionaria, tra di essi quello di ammettere gli utenti (con la possibilità di limitare, d'intesa con l'UFAC, l'ammissione di singole categorie di aeromobili per ragioni legate alla sicurezza del traffico o alla lotta contro il rumore), e quello di garantire un esercizio ordinato dell'aeroporto e di gestire quest'ultimo in modo conforme alle disposizioni di legge e della concessione. La concessione contiene l'approvazione del nuovo regolamento d'esercizio e determina, in via di principio, l'orario d'esercizio. Nell'enunciare gli obblighi rispetto all'ambiente, essa impone alla concessionaria di presentare entro 6 mesi dalla crescita in giudicato una domanda di concessione per un mezzo di trasporto pubblico che garantisca il collegamento dell'aeroporto con i principali centri urbani della regione. In una specifica clausola (3.6.2) concernente l'inquinamento fonico, la concessione stabilisce che non devono essere superati i valori di esposizione al rumore indicati nel catalogo di esposizione al rumore del settembre 1995; la concessionaria è tenuta a garantire l'adempimento di questa condizione quadro per mezzo di provvedimenti contro l'inquinamento acustico a livello tecnico, organizzativo e di esercizio; in caso di superamento di tali valori, vengono accordate alla concessionaria facilitazioni per continuare l'esercizio dell'aeroporto. La concessionaria deve ordinare provvedimenti di isolamento acustico in tutte le zone in cui vengano superati i valori limite; il piano d'isolamento acustico dev'essere approvato dall'autorità esecutiva, che fissa le scadenze per la sua esecuzione; i relativi costi sono a carico dell'esercente dell'aeroporto. La concessione regola altresì l'uso degli accessi all'aeroporto, fissa a 30 anni la propria validità e revoca l'autorizzazione di esercizio precedente.

BGE 125 II 643 S. 649

Il catasto di esposizione al rumore a cui si riferisce la concessione è stato allestito dalla Città di Lugano e dall'UFAC (sarà indicato in seguito come: catasto del 1995). Si fonda su di un traffico aereo annuo di 38'000 movimenti, di cui 28'000 di linea e 10'000 d'aviazione generale (e non più su di un totale di 45'000, quale con-

siderato nella domanda di concessione). Esso si presenta sotto forma di piani (scala 1:5000 e 1:2000) indicanti le curve dei livelli di rumore Lr 55, 60, 65, 70 e 75 dB(A), calcolati secondo le prescrizioni dell'ordinanza contro l'inquinamento fonico. Il regolamento d'esercizio disciplina, in particolare, l'organizzazione dell'aeroporto, le procedure di atterraggio e di decollo, e contiene prescrizioni sul contenimento delle immissioni acustiche, sugli orari di esercizio, sulle limitazioni dei voli scuola o di allenamento e sulle priorità di utilizzo della pista applicabili alle varie categorie di voli. La concessione quadro, che è una decisione preliminare secondo la legislazione edilizia per il programma di costruzione relativo all'aeroporto di Lugano-Agno, è accompagnata da un piano dei settori di pianificazione e concerne solo la prima tappa del potenziamento figurante nel progetto della richiedente, ridimensionato d'altronde dal Dipartimento federale. Essa prevede che per ogni singolo progetto del programma di costruzione i committenti debbano presentare una domanda di concessione edilizia, ma che le questioni di principio oggetto di decisioni nell'ambito della procedura relativa alla concessione quadro sono vincolanti per le autorità e per i terzi nelle successive procedure di concessione edilizia. La concessione quadro determina il perimetro di pianificazione (comprensorio dell'aerodromo) con i settori di pianificazione, nonché i progetti di costruzione. Nell'evocare gli obblighi della concessionaria, essa impone a quest'ultima di rispettare, nel proprio progetto di costruzione, le esigenze della pianificazione del territorio, della protezione dell'ambiente e del paesaggio, e di considerare e concretizzare nelle domande di concessione edilizia i provvedimenti indicati nel rapporto sull'impatto ambientale per garantire un buon inserimento nel paesaggio e il rispetto ottimale delle aree verdi circostanti, la protezione delle acque, la riduzione delle emissioni acustiche e delle vibrazioni durante la costruzione, e la riduzione delle sostanze nocive per l'aria sia durante la fase operativa che durante la fase di costruzione. Prevede altresì che nella procedura di concessione edilizia concernente l'autosilo debba essere presentato un piano di gestione per tutti i parcheggi del comprensorio aeroportuale, che indichi l'adeguamento al piano cantonale dei provvedimenti di risanamento

dell'aria. Per il potenziamento degli impianti previsti nella concessione quadro, dev'essere presentata una domanda di concessione edilizia al più tardi quando sia raggiunto un volume di 500'000 passeggeri all'anno. Per la costruzione della via di rullaggio, la domanda di concessione edilizia va inoltrata entro 6 mesi dal passaggio in giudicato della concessione per l'esercizio e della concessione quadro. La validità di quest'ultima è limitata a 15 anni.

D.- Contro la decisione con cui il Dipartimento federale ha accordato la concessione per l'esercizio e la concessione quadro, sono stati proposti 57 ricorsi di diritto amministrativo, concernenti sia entrambe le concessioni sia una sola di esse. I tre comuni confinanti, un'associazione intercomunale, un consorzio di manutenzione di opere idrauliche, e numerosi proprietari di fondi vicini chiedono, in sostanza, che l'ampliamento e l'esercizio dell'aeroporto siano assoggettati a condizioni più rigorose, tali da limitare in misura maggiore l'inquinamento dell'ambiente, in particolare quello acustico e atmosferico. Tre organizzazioni aeronautiche (due associazioni e una società anonima) chiedono, per converso, una modifica del regolamento d'esercizio in relazione agli orari applicabili all'aviazione generale e alle priorità stabilite nell'utilizzazione dell'aeroporto. Il 29 maggio 1997 è stato designato quale perito acustico nei procedimenti ricorsuali di cui sopra il dott. Robert Hofmann, capo della "Sezione acustica, lotta contro i rumori" del Laboratorio federale di prova dei materiali e di ricerca, al quale il Tribunale federale ha sottoposto un questionario su cui le parti avevano avuto occasione di esprimersi. Il perito era invitato a pronunciarsi su questioni generali (formule di calcolo del rumore del traffico aereo, valori limite) e a verificare determinati elementi del catasto del 1995 a cui si riferisce la concessione per l'esercizio. Ricevuto il suo referto, il Tribunale federale l'ha comunicato alle parti, invitandole ad esprimersi al riguardo; il 13 novembre 1998 esso ha sottoposto alcuni quesiti complementari al perito, che ha risposto il 14 dicembre 1998; anche tali quesiti e le relative risposte sono stati comunicati alle parti, con facoltà di esprimersi e di chiedere eventuali complementi. Il referto peritale e il suo complemento, redatti in tedesco, sono stati in seguito

tradotti in italiano a richiesta del Tribunale federale. Il Tribunale federale ha accolto parzialmente 52 ricorsi, e ha rinviato la causa al Dipartimento federale perché completi la decisione impugnata, nel senso che è imposto alla Città di Lugano di controllare annualmente se siano stati rispettati i valori di esposizione

BGE 125 II 643 S. 651

al rumore del 1995, e perché avvii una procedura tendente a introdurre nella concessione per l'esercizio o nel regolamento d'esercizio una nuova clausola che limiti il traffico o le emissioni inquinanti tra le ore 22.00 e le 23.00 ed eventualmente tra le ore 06.00 e le 07.00. Esso ha confermato per il rimanente la decisione impugnata e ha stabilito che nel frattempo l'aeroporto può essere esercito secondo la concessione d'esercizio accordata in detta decisione.

Erwägungen

Dai considerandi:

I. Procedura e ammissibilità

4. a) Le due concessioni litigiose sono state rilasciate in base a disposizioni della legislazione federale entrate in vigore il 1o gennaio 1995 (che hanno sostituito vecchie norme in materia di concessione d'aeroporti): gli art. 37 segg. della legge federale sulla navigazione aerea del 21 dicembre 1948 (LNA), modificata e completata al riguardo dalla legge federale del 18 giugno 1993 (RS 748.0; RU 1994 3010, 3024), e gli art. 4 segg. dell'ordinanza del 23 novembre 1994 sull'infrastruttura aeronautica (OSIA; RS 748.131.1). In virtù di tali norme, il Dipartimento federale è attualmente competente a decidere da solo su di una domanda di concessione per l'esercizio o di concessione quadro; nei due casi, la procedura è la stessa; le sue decisioni sono impugnabili esclusivamente con ricorso di diritto amministrativo secondo gli art. 97 segg. OG (art. 37a cpv. 1 e 2 LNA). Poiché il Tribunale federale è la prima autorità di ricorso e poiché la decisione del Dipartimento federale non è stata preceduta da una vera e propria procedura d'opposizione - il diritto federale prevede soltanto l'audizione delle autorità e dei privati interessati (art. 37a cpv. 3 LNA, art. 4 OSIA) -, sono ammissibili tutte le censure concernenti gli accertamenti di fatto o l'applicazione del diritto federale che si riferiscano alle due concessioni litigiose. Il Tribunale federale può esaminare liberamente gli accertamenti di fatto del Dipartimento federale (art. 104 lett. b e 105 cpv. 1 OG). Dato che un aeroporto è di per sé un impianto suscettibile di gravare notevolmente l'ambiente (ciò che comporta la necessità di procedere a un esame dell'impatto sull'ambiente - cfr. art. 9 cpv. 1 della legge federale del 7 ottobre 1983 sulla protezione dell'ambiente (LPAmb; RS 814.01), occorre che i fatti rilevanti siano accertati in modo dettagliato e completo; solamente su tale base può essere effettuata un'accurata ponderazione degli opposti interessi (DTF 121 II 378

BGE 125 II 643 S. 652

consid. 1 e/aa). Detta ponderazione è anzitutto una questione di diritto - o relativa all'esercizio del potere d'apprezzamento - che il Tribunale federale esamina liberamente (art. 104 lett. a OG). Secondo quanto stabilito dalla giurisprudenza, esso deve nondimeno imporsi un certo riserbo al proposito ove siano in discussione

questioni di carattere tecnico e l'autorità amministrativa si sia pronunciata, conformemente ai requisiti formali applicabili a tale genere di progetti, in base a un rapporto sull'impatto e ad analisi compiute da organi specializzati. In tal caso, il Tribunale federale verifica in primo luogo se gli interessi toccati siano stati determinati e se l'autorità amministrativa li abbia apprezzati in funzione degli effetti che possono risultare dalla costruzione o dall'esercizio dell'impianto (DTF 121 II 378 consid. 1e/bb). Per questa ragione, qualora siano menzionate nell'incarto più soluzioni o varianti, non spetta al Tribunale federale di esaminare quale di esse sia la migliore; gli incombe, per converso, di verificare se il progetto, approvato dopo la ponderazione degli interessi, sia conforme al diritto federale (DTF 124 II 146 consid. 3c; DTF 118 Ib 206 consid. 10). Esso non è, al riguardo, vincolato dai motivi invocati dalle parti (art. 114 cpv. 1 OG).

II. Sistema generale della legge federale sulla navigazione aerea; generalità

5. La causa concerne determinati elementi della concessione per l'esercizio e della concessione quadro, che sono stati oggetto di una decisione globale del Dipartimento federale. Conviene evocare in modo generale, in un primo tempo, il contenuto e la portata rispettivi di tali due concessioni. a) Il rilascio di una concessione d'esercizio alla Città di Lugano ha per effetto di modificare lo statuto del suo aerodromo, che diviene un aerodromo aperto alla navigazione aerea pubblica, ai sensi dell'art. 37 cpv. 1 LNA, ovvero un aerodromo pubblico (aeroporto) (cfr. titolo marginale dell'art. 37a LNA). In precedenza, esso apparteneva alla categoria degli "altri aerodromi (campi d'aviazione)" (cfr. art. 37 cpv. 2 LNA e titolo marginale dell'art. 37b LNA). L'aeroporto ha una caratteristica essenziale che lo distingue dal campo d'aviazione; esso ha l'"obbligo di ammettere utenti" ("Zulassungszwang"; - cfr. art. 2 e 19 cpv. 1 lett. c OSIA). La separazione tra aeroporti e campi d'aviazione esisteva già prima della revisione del 18 giugno 1993 della legge federale sulla navigazione aerea e dell'entrata in vigore dell'ordinanza sull'infrastruttura aeronautica (cfr. DTF 117

Ib 387 consid. 5a, 399 consid. 1b/bb). Tale cambiamento di statuto non è, di per sé, contestato dai ricorrenti che, in altri termini, non chiedono che l'aerodromo di Lugano-Agno rimanga un campo d'aviazione. Essi criticano, invece, sia varie modalità d'esercizio, sia il contenuto della concessione. La legge federale sulla navigazione aerea non definisce direttamente il contenuto della concessione per l'esercizio, né le condizioni a cui è subordinato il suo rilascio; essa rinvia alle prescrizioni particolareggiate emanate dal Consiglio federale (cfr. art. 36 LNA). L'art. 8 cpv. 1 OSIA enumera nel modo seguente i presupposti per il rilascio della concessione per l'esercizio - tali condizioni generali valgono altresì per una concessione di costruzione, e, per analogia, in virtù dell'art. 15 OSIA, pure per una concessione quadro:
a. il progetto adempie le esigenze tecniche e operative minime nonché le esigenze legate alla sicurezza dell'aviazione, alla pianificazione del territorio e alla protezione dell'ambiente, della natura e del paesaggio; b. sussiste un bisogno sufficiente;
c. i piani delle zone di rumore e delle zone di sicurezza sono esposti al pubblico. L'art. 19 cpv. 1 OSIA definisce come segue il contenuto della concessione per l'esercizio: La concessione contiene:
a. il diritto di usare l'aeroporto a titolo commerciale;
b. il diritto di fissare tasse aeroportuali;
c. l'obbligo di ammettere utenti nonché l'obbligo per il concessionario di creare le condizioni per l'utilizzazione disciplinata dall'aeroporto, secondo le disposizioni legali e nell'ambito della concessione; d. le condizioni quadro relative alle esigenze operative minime nonché le esigenze fondamentali legate alla sicurezza dell'aviazione, alla pianificazione del territorio e alla protezione dell'ambiente, della natura e del paesaggio; e. l'approvazione del regolamento d'esercizio.
Il regolamento d'esercizio a cui si riferisce l'art. 19 cpv. 1 lett. e OSIA è emanato dal concessionario. Il suo contenuto è determinato nell'art. 11 OSIA; esso completa o precisa su certi punti le disposizioni della conces-

sione per l'esercizio. b) La concessione quadro, rilasciata nella fattispecie concreta insieme con la concessione per l'esercizio, è, ai sensi dell'art. 14 cpv. 1 OSIA, una "decisione preliminare secondo la legislazione edilizia" per "importanti programmi edilizi relativi agli aeroporti." Tale

concessione "può definire segnatamente l'utilizzazione prevista, l'urbanizzazione dei terreni destinati ad essere edificati, l'ubicazione e la configurazione esterna dei singoli progetti nonché il loro inserimento nel paesaggio" (art. 14 cpv. 2 OSIA). Le condizioni poste dall'art. 8 cpv. 1 OSIA per il rilascio di una concessione per l'esercizio (cfr. supra consid. 5a) valgono anche per una concessione quadro (art. 15 OSIA). Lo strumento della concessione quadro è stato introdotto nella legislazione federale con l'ordinanza sull'infrastruttura aeronautica del 23 novembre 1994 (OSIA), ossia dopo che la Città di Lugano aveva presentato la propria domanda di concessione (gennaio 1993). La legge federale sulla navigazione aerea non menziona questa fase preliminare che precede la concessione edilizia; la giurisprudenza ha nondimeno ammesso la conformità alla legge delle disposizioni dell'ordinanza che hanno istituito la concessione quadro (DTF 124 II 293 consid. 10b pag. 318). Il rilascio in questo stadio della procedura di una concessione quadro significa che la costruzione dei differenti impianti del programma d'ampliamento dell'aeroporto non è ancora autorizzata; perché lo sia, occorre, secondo il diritto attualmente in vigore, che il Dipartimento federale rilasci una concessione edilizia per ognuno degli impianti previsti (art. 16 seg. OSIA; cfr. n. 1.2. della concessione quadro). La Città di Lugano, che non ha impugnato la concessione quadro, non critica la soluzione scelta dal Dipartimento federale, e ciò benché la domanda da essa presentata nel gennaio 1993 tendesse a far beneficiare il proprio programma d'ampliamento di una concessione edilizia. I ricorrenti, dal canto loro, non pretendono che qualsiasi modernizzazione dell'aeroporto sia ingiustificata e che non debba quindi essere rilasciata una concessione quadro; essi si limitano a contestare certi elementi del progetto così inquadrato. c) Il legislatore federale ha istituito nel 1995 per la creazione di nuovi aeroporti una disciplina giuridica coerente: il programma edilizio è in primo luogo oggetto di una concessione quadro; in seguito sono rilasciate concessioni edilizie per la costruzione dei diversi impianti; terminati i lavori, l'esercizio dell'aeroporto è autorizzato mediante una specifica concessione per l'esercizio. Queste tre fasi corrispondono a quelle dell'esame dell'impatto sull'ambiente, secondo il n. 14.1 dell'allegato dell'ordinanza del 19 ottobre 1988 concernente l'esame dell'impatto sull'ambiente (OEIA; RS 841.011). Il Tribunale federale ha già rilevato che questa nuova disciplina

non è necessariamente adeguata - ossia può presentare lacune - laddove un aerodromo già esistente debba essere trasformato o ampliato (DTF 124 II 293 consid. 10c pag. 318, 75 consid. 5a pag. 79). Nel caso concreto, la situazione è sotto vari aspetti singolare. L'aerodromo di Lugano-Agno è già esercito come campo d'aviazione e, aperto da parecchi anni al traffico commerciale, potrebbe manifestamente ottenere lo statuto di aerodromo pubblico indipendentemente dal programma d'ampliamento previsto. Il rilascio di una concessione per l'esercizio sarebbe pertanto concepibile anche in assenza di una concessione quadro o di una concessione edilizia. Orbene, nel caso concreto la concessione per l'esercizio è vincolata alla concessione quadro: le due decisioni sono state emanate lo stesso giorno dal Dipartimento federale, in base ad un'unica domanda e a un unico incarto; detta autorità ha suffragato le sue decisioni con un'unica motivazione (risposta alle osservazioni presentate in occasione della consultazione pubblica) e la concessione per l'esercizio si riferisce espressamente al contenuto della concessione quadro (n. 1.4 della concessione per l'esercizio). Le condizioni d'esercizio sono quindi state determinate tenendo conto della realizzazione progressiva del programma d'ampliamento, durante

la durata di validità della concessione per l'esercizio (30 anni - cfr. n. 5 della concessione per l'esercizio e art. 10 cpv. 2 OSIA). A tal proposito la concessione quadro rinvia a sua volta alla concessione per l'esercizio (n. 1.3 della concessione quadro). Nella fattispecie non si pone la questione, sorta in altri casi (cfr. DTF 124 II 293 consid. 10d pag. 319 segg.; sentenza inedita del 2 marzo 1999 nella causa Aéroport Région Lausannoise La Blécherette, consid. 3b; sentenza inedita del 7 agosto 1996 nella causa Alpar, consid. 2a), dell'adeguamento di una vigente concessione d'esercizio dopo il rilascio di una concessione quadro o di una concessione edilizia destinata alla modernizzazione o all'ampliamento di un aeroporto esistente: il Dipartimento federale ha infatti previsto sin dall'inizio di fissare, nella concessione corrispondente, le condizioni d'esercizio in funzione del programma d'ampliamento. Non occorre quindi trattare nel caso in esame separatamente la concessione per l'esercizio e la concessione quadro. Le censure ricorsuali saranno esaminate secondo gli ambiti a cui si riferiscono (protezione contro il rumore, protezione dell'aria, pianificazione del territorio, ecc.); in più ambiti, i rispettivi contenuti delle due concessioni sono strettamente connessi.

d) Le Camere federali hanno adottato il 18 giugno 1999 la legge federale sul coordinamento e la semplificazione delle procedure d'approvazione dei piani (FF 1999 4365 - il termine referendario è scaduto infruttuosamente il 7 ottobre 1999), che comporta la modifica di diverse leggi federali, tra cui quella sulla navigazione aerea (LNA). Tali nuove norme non sono ancora in vigore; è nondimeno opportuno evocarle. Le nuove disposizioni riprendono le nozioni di concessione d'esercizio e di regolamento d'esercizio (nuovi art. 36a e 36c LNA - FF 1999 4406 seg.); esse introducono una procedura d'approvazione dei piani per gli impianti di un aerodromo (nuovi art. 37 segg.; FF 1999 4407 segg.). Il messaggio del Consiglio federale indica a tal riguardo che la procedura di approvazione dei piani degli aerodromi pubblici è destinata a sostituire quelle dell'approvazione del progetto e della concessione edilizia ("il disegno di legge prevede di raggruppare le procedure di approvazione del progetto e di concessione di costruzione in un'unica procedura d'approvazione dei piani", FF 1998 2081). Questa modifica della legge dovrebbe logicamente implicare una revisione dell'ordinanza sull'infrastruttura aeronautica. Le concessioni litigiose (concessione per l'esercizio e concessione quadro) si riferiscono alle "concessioni edilizie" che dovranno essere rilasciate per l'attuazione del programma d'ampliamento e di modernizzazione dell'aeroporto di Lugano-Agno (in primo luogo per la via di rullaggio, poi per le altre installazioni e per gli edifici). Se la nozione di concessione edilizia viene meno, le decisioni sull'autorizzazione di costruire dovranno essere prese nel quadro della nuova procedura di approvazione dei piani. Le modifiche legislative su tali questioni formali non rimettono peraltro in discussione il sistema previsto per il caso oggetto del presente giudizio. In altri termini, incomberà all'autorità competente di indicare, per ogni progetto concreto, la procedura applicabile, sostitutiva di quella della concessione edilizia; il contenuto di queste decisioni non dovrebbe comunque variare, né dovrebbero differire i requisiti relativi all'esame dell'impatto sull'ambiente o alla possibilità per gli interessati di partecipare alla procedura. Stando così le cose, conviene utilizzare nel presente giudizio la terminologia giuridica attualmente in vigore. È possibile che le modifiche legislative di cui sopra implichino la soppressione, nell'ordinanza sull'infrastruttura aeronautica, della nozione di concessione quadro. Ciò non significa che una concessione

quadro accordata secondo il diritto vigente non esplichi più i suoi effetti. Il contenuto di tale concessione - la determinazione del tipo di utilizzazione previsto per ognuno dei settori, come pure quella dell'ubicazione degli edifici e degli impianti nonché dei principi stabiliti per l'infrastruttura - è paragonabile al contenuto di un piano di utilizzazione ai sensi degli art. 14 segg. della legge federale del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio (LPT; RS 700), o di altro piano che determini il modo di utilizzazione del suolo. Alla stessa stregua di

un piano di utilizzazione, la concessione quadro deve fruire di una certa stabilità. Inoltre, salvo in circostanze particolari, non dovrebbe essere riesaminata incidentalmente, in occasione di progetti edilizi (cfr., per i piani di utilizzazione, DTF 123 II 337 consid. 3a pag. 342; 121 II 317 consid. 12c pag. 346; 120 Ia 227 consid. 2c pag. 232 e rispettivi rinvii). Tali norme generali sono nella fattispecie richiamate nel n. 1.2, seconda proposizione, della concessione quadro.

6. Taluni ricorrenti pretendono che il rilascio di una concessione d'esercizio per l'aerodromo di Lugano-Agno porrebbe fine a una "situazione illegale", dato che lo sviluppo del traffico di linea a partire dal 1980 non sarebbe più compatibile con lo statuto di campo d'aviazione. Questa argomentazione è addotta a sostegno di censure relative all'applicazione della legislazione federale sulla protezione dell'ambiente: secondo i ricorrenti, l'illegalità da essi invocata giustificherebbe di trattare nella procedura di concessione l'aerodromo come un impianto nuovo e non come un impianto esistente. La qualifica dell' impianto alla stregua della legge sulla protezione dell'ambiente o dell'ordinanza contro l'inquinamento fonico sarà esaminata più avanti (consid. 17). È peraltro opportuno pronunciarsi sin d'ora su tale pretesa illegalità, poiché trattasi di una questione che può essere determinante sotto altri aspetti. L'aerodromo di Agno è stato regolarmente autorizzato quale campo d'aviazione. Non è mai stato sostenuto che la sua attività nell'ambito dell'aviazione generale (90% dei movimenti nel 1981, 45% nel 1995) fosse illegale; messi in discussione sono esclusivamente i movimenti del traffico di linea. I ricorrente non espongono tuttavia per quali ragioni la legislazione federale sulla navigazione aerea impedirebbe l'esercente di un campo d'aviazione di ammettere un traffico commerciale. Un campo d'aviazione, anche se non è tenuto ad ammettere utenti, può, in linea di principio, essere aperto al traffico di linea se l'esercente l'autorizza; lo scopo dei voli effettuati

(trasporto privato o pubblico di persone e merci) non è determinante per la qualifica di un aerodromo come aeroporto o come campo d'aviazione (cfr. DTF 117 Ib 387 consid. 5c). L'apertura di linee aeree a destinazione di Agno e in partenza da tale aerodromo, esercite dalla compagnia Crossair, è stata d'altronde autorizzata, a livello federale, dal 1980, conformemente alla legislazione sulla navigazione aerea. Questa attività commerciale non è riservata ai tre grandi aeroporti svizzeri (aeroporti nazionali - Zurigo, Ginevra, Basilea-Mulhouse) né agli aeroporti regionali che beneficiano di una concessione. La nozione di "aeroporto regionale" non è del resto una nozione della legge federale sulla navigazione aerea (anche se è utilizzata in norme concernenti la protezione contro il rumore del traffico aereo - per es. nell'ordinanza concernente le zone di rumore degli aerodromi regionali in concessione [RS 748.134.3]e nell'allegato 5 dell'ordinanza del 15 dicembre 1986 contro l'inquinamento fonico [OIF; RS 814.41], concernente i valori limite d'esposizione al rumore degli aeroporti regionali e dei campi d'aviazione). Il fatto che l'aerodromo di Agno non fosse un aeroporto regionale prima del rilascio della concessione d'esercizio litigiosa è sotto questo aspetto privo di rilevanza (cfr. PIERRE MOREILLON, Les obstacles à la création et à l'exploitation des champs d'aviation, tesi Losanna 1986, pag. 24 segg.). Anche se la domanda di concessione evoca una "regolarizzazione dell'attuale situazione", non può parlarsi di una situazione illegale sotto il profilo della legge federale sulla navigazione aerea. Non deve quindi essere esaminata l'opportunità di mantenere lo statuto di aerodromo privato nelle circostanze attuali e tenuto conto dei progetti di ampliamento: la Città di Lugano ha ritenuto che il suo progetto di modernizzazione era strettamente connesso alla trasformazione dell' aerodromo in un aeroporto pubblico. Tale sua scelta non è contestata (cfr. supra consid. 5a).

7. Alcuni ricorrenti criticano i piani delle zone di sicurezza e delle zone di rumore dell'aerodromo di Lugano-Agno. Tali piani, che devono essere allestiti in virtù dell'art. 42 LNA in prossimità degli aeroporti (cfr. sui piani delle zone di rumore, DTF 121 II 317 consid. 12 pag. 343 segg.), non fanno parte dei documenti allegati alla concessione per l'esercizio o alla concessione quadro. Essi sono oggetto di una procedura distinta; l'art. 8 cpv.

1 lett. c OSIA si limita a prescrivere che essi siano esposti al pubblico prima del rilascio della concessione. Tale condizione è stata adempiuta nella fattispecie.

BGE 125 II 643 S. 659

I piani di cui trattasi non sono ancora stati approvati dal Dipartimento federale (art. 43 cpv. 3 LNA, art. 40 cpv. 3 e art. 73 cpv. 4 OSIA); essi sono ancora allo stato di progetti. Il Tribunale federale non deve pronunciarsi al riguardo nell'ambito dei ricorsi di diritto amministrativo a cui si riferisce il presente giudizio. Le censure concernenti detti piani - censure di ordine formale (relative alla procedura di opposizione o di adozione) o sostanziale (riguardanti la proporzionalità delle restrizioni della proprietà che ne deriverebbero) - sono quindi premature. Ne discende che esse non vanno esaminate, neppure a titolo sussidiario o accessorio. Non è d'altronde certo che, nel caso dell'aeroporto di Lugano-Agno, la procedura relativa all'allestimento del piano delle zone di rumore proseguirà sino alla sua conclusione, dato che progetti legislativi in corso prevedono la soppressione di tale strumento (cfr. DTF 124 II 293 consid. 21b pag. 338; cfr. altresì il progetto di modifica dell'OIF e dell'OSIA del 21 giugno 1999, posto in consultazione).

III. Clausola del bisogno

8. La maggioranza dei ricorrenti contesta, quanto meno implicitamente, che sussista un bisogno sufficiente, ai sensi dell'art. 8 cpv. 1 lett. b OSIA, per l'ampliamento dell'aeroporto. Essi si riferiscono agli obiettivi fissati per il traffico annuo a medio termine - 28'000 movimenti di linea e 700'000 passeggeri - e revocano in dubbio l'affidabilità di tali previsioni, tenuto conto delle altre possibilità di trasporto offerte ai viaggiatori di questa regione (nuovo aeroporto della Malpensa a Milano, nuove linee ferroviarie attraverso le Alpi [NLFA]). a) L'apertura o l'ampliamento di un aerodromo pubblico sono soggetti alla condizione che sussista un bisogno sufficiente per tale infrastruttura. Questa clausola del bisogno risulta sia dalla legislazione federale sulla navigazione aerea (art. 8 cpv. 1 lett. b OSIA - cfr. supra consid. 5a), che dalle norme relative all'esame dell'impatto sull'ambiente. L'art. 9 cpv. 4 della legge federale sulla protezione dell'ambiente (LPAmb) dispone infatti che per gli impianti pubblici e gli impianti privati concessionati soggetti a un esame dell'impatto sull'ambiente, il rapporto concernente l'impatto deve contenere la giustificazione del progetto. Nella propria decisione finale sull'esame dell'impatto, l'autorità competente deve pertanto esaminare anche tale questione, ossia valutare l'utilità pubblica di un'attività statale o concessionata rispetto ai bisogni della protezione dell'ambiente naturale (cfr.

BGE 125 II 643 S. 660

sentenza del 19 novembre 1996 in RDAF 1997 I pag. 137 consid. 2b/aa). L'ampliamento dell'aeroporto litigioso, quale previsto nella concessione quadro, consisterebbe in una considerevole modifica delle sue condizioni d'esercizio attuali; esso soggiace quindi a un esame dell'impatto sull'ambiente (art. 2 cpv. 1 OSIA in relazione con il n. 14.1 dell'allegato OEIA). L'esame dell'impatto costituisce la prima tappa della procedura di rilascio della concessione quadro, la quale è nella fattispecie vincolata alla procedura di rilascio della concessione per l'esercizio; l'esame della giustificazione del progetto deve intervenire precisamente in questo stadio, e non nella fase delle autorizzazioni edilizie (sentenza del 19 novembre 1996 in RDAF 1997 I pag. 137 consid. 2b/aa; cfr. altresì sentenza inedita del 27 aprile 1999 nella causa Tridel, consid. 3a/aa). L'art. 8 cpv. 1 lett. b OSIA e l'art. 9 cpv. 4 LPAmb hanno sostanzialmente la stessa portata. b) Per esaminare la clausola del bisogno secondo le disposizioni sopra menzionate non occorre effettuare nella procedura di ricorso una ponderazione generale

di tutti gli interessi in gioco. Per considerare provato il bisogno, basta che la decisione impugnata contenga dati affidabili sull'utilità pubblica dell'impianto e che l'apprezzamento dell'autorità resistente non si trovi su questo punto in contraddizione con i dati risultanti dagli altri strumenti che determinano la politica pubblica nell'ambito di cui trattasi. Tale questione di natura politica va risolta previamente, prima di esaminare se siano state applicate rettamente le norme speciali sulla protezione dell'ambiente, sulla pianificazione del territorio, ecc. (v. per analogia, in materia di smaltimento dei rifiuti: la questione del bisogno per un nuovo impianto d'incenerimento dei rifiuti urbani, la quale dipende dalle capacità disponibili negli impianti esistenti e quindi dalle diverse pianificazioni settoriali cantonali, va decisa preliminarmente; cfr. sentenza inedita del 27 aprile 1999 nella causa Tridel). Il Tribunale federale deve imporsi un certo riserbo nel controllo della valutazione del bisogno da parte del Dipartimento federale, che è precisamente incaricato di determinare (nel quadro fissato dal parlamento e dal governo) la politica aeronautica svizzera (cfr. art. 3 cpv. 1 LNA). c) Nel richiamarsi alla clausola del bisogno, i ricorrenti si riferiscono esclusivamente al traffico di linea. Orbene, il primo elemento da considerare sotto questo profilo è il volume esistente del traffico di linea, che, dalla sua introduzione ad Agno, tende costantemente ad aumentare. Trattasi di una base obiettiva per le previsioni di sviluppo a medio termine, ossia per i prossimi quindici anni (tale

termine corrisponde a quello previsto per la prima tappa d'ampliamento e corrisponde altresì al limite di validità della concessione quadro). Nell'esame del "bisogno sufficiente" o della giustificazione del progetto non occorre controllare la precisione delle cifre considerate nella decisione impugnata - 28'000 movimenti, 700'000 passeggeri all'anno -, dato che i pronostici sono, per loro natura, incerti; le cifre testé indicate, che servono soprattutto quale base per i calcoli destinati a determinare il livello degli inquinamenti provocati dall'aeroporto, sembrano peraltro affidabili; quanto meno, esse non sono contraddette dalle statistiche attuali (cfr. DTF 124 II 293 consid. 14 pag. 324). È d'altronde palese che, malgrado il suo statuto di campo d'aviazione fino al rilascio delle concessioni litigiose, l'aerodromo, esercito da un ente pubblico, non era principalmente al servizio di interessi privati e già adempiva un bisogno generale in materia di trasporti aerei (cfr. al proposito ÉTIENNE POLTIER, Énergie, transports, logement, Losanna 1983, pag. 136). È pacifico che esiste un interesse pubblico a che sia garantito in Svizzera il buon funzionamento del trasporto aereo e che le differenti parti del paese siano collegate adeguatamente tra di loro. Anche se tale mezzo di trasporto è destinato soprattutto a determinate categorie di viaggiatori - contrariamente a ciò che è il caso per la ferrovia - e se lo sviluppo aereo regionale non ha costituito l'oggetto di decisioni di principio del parlamento federale o del popolo (come è avvenuto invece per gli aeroporti nazionali - cfr. DTF 124 II 293 consid. 18a pag. 329 - o per il progetto RAIL 2000 - cfr. DTF 124 II 146 consid. 6c pag. 160) un bisogno può essere ammesso su un piano generale. L'aerodromo di Lugano-Agno occupa sin d'ora un posto importante nella rete del traffico regionale; va nondimeno tenuto conto nell'esame del bisogno di talune peculiarità, vincolate dalla sua ubicazione. Il Dipartimento federale non ha ignorato, nella decisione impugnata, l'aeroporto di Milano-Malpensa, sito in prossimità della regione di Lugano (a suo tempo, tale aeroporto non era stato ancora aperto al traffico nella misura attuale), ma ha considerato che il suo potenziamento non avrebbe necessariamente avuto come conseguenza quella di ridurre l'importanza dell'aeroporto litigioso. Alla data del presente giudizio non è ancora possibile valutare l'influenza che il recente potenziamento dell'aeroporto internazionale di Milano-Malpensa, che dispone di una capacità considerevole, avrà effettivamente sul traffico aereo in questa regione europea (Lombardia e Ticino). Sta comunque di fatto che gli aeroporti di Milano-Malpensa e di Lugano-Agno hanno funzioni

differenti e, in un certo senso, complementari. Per il traffico regionale - collegamenti tra il Ticino e le altri parti della Svizzera, o tra Lugano e altre città europee, mediante aerei di capacità media (30-90 posti) -, l'aeroporto di Lugano-Agno conserverà indubbiamente la sua ragione d'essere e i suoi vantaggi (facilità d'accesso, flessibilità e rapidità delle formalità d'imbarco e di sbarco, ecc.). In questo stadio è pure difficile fare previsioni sull'influenza che eserciterà l'apertura al traffico ferroviario delle nuove trasversali alpine; comunque sia, tale elemento non appare determinante per il momento, né a medio termine. Per il resto, la liberalizzazione e l'apertura del mercato del trasporto aereo, attualmente in corso (v., in particolare, la revisione della legge sulla navigazione aerea del 26 giugno 1998 [RU 1998 2566]e il relativo messaggio del Consiglio federale [FF 1997 III 982 segg.]) non dovrebbero a priori ostacolare il traffico sugli aerodromi regionali svizzeri. Infine, l'aerodromo di Lugano-Agno è il solo aerodromo regionale della parte meridionale del paese; esso non si trova quindi in concorrenza con altri impianti analoghi. Questi differenti elementi suffragano, in linea di principio, l'esistenza di un bisogno sufficiente per il suo ampliamento, ai sensi dell'art. 8 cpv. 1 lett. b OSIA. La questione se l'ampliamento sia attuabile in tutta la misura prevista dipende nella fattispecie dalla possibilità di rispettare altre prescrizioni, in particolare quelle in materia di protezione contro il rumore. Tali aspetti saranno esaminati più avanti.

VI. Protezione dell'ambiente, protezione contro il rumore

15. La grande maggioranza dei ricorrenti si duole del rumore causato dal traffico aereo e pretende che le misure imposte all'esercente dell'aeroporto per limitare gli effetti dannosi o molesti sono insufficienti o inadeguate. Essa invoca le norme della legislazione federale sulla protezione dell'ambiente. La motivazione dei diversi ricorsi è al tal proposito più o meno diffusa, ma è comunque in ogni caso sufficiente ai sensi dell'art. 108 cpv. 2 OG (motivazione specifica - cfr. DTF 125 II 230 consid. 1c; DTF 118 Ib 134 consid. 2). Non devono essere infatti posti a tal proposito requisiti troppo rigorosi, dato che la presente procedura rappresenta per gli interessati l'unica possibilità di contestare dinanzi a un'autorità giudiziaria la disciplina contenuta nelle concessioni litigiose. a) La protezione contro il rumore è regolata dalla legislazione federale sulla protezione dell'ambiente, alla quale rinviano le disposizioni della legislazione aeronautica. L'adempimento delle "esigenze

della protezione dell'ambiente" è, in virtù dell'art. 8 cpv. 1 lett. a OSIA, una condizione a cui è subordinato il rilascio di una concessione d'esercizio o di una concessione quadro (cfr. supra consid. 5a). L'aerodromo è, nella sua integralità (pista, hangar, parcheggi, strutture per la circolazione stradale all'interno del perimetro aeroportuale), un impianto (o impianto fisso) che provoca rumore esterno (cfr. art. 7 cpv. 7 LPAmb, art. 2 cpv. 1 OIF). Gli effetti dannosi o molesti si manifestano sotto varie forme: rumore degli aerei in fase d'avvicinamento o in partenza, rumore degli aerei nelle aviorimesse o sui parcheggi in occasione dei lavori di manutenzione, rumore dei veicoli a motore del personale e dei passeggeri. Risulta peraltro che il problema principale consiste nel rumore provocato dai movimenti dagli aerei al decollo e all'atterraggio (rumore del traffico aereo nelle dirette vicinanze) e che gli altri rumori sono d'importanza secondaria; tale è d'altronde l'apprezzamento espresso dai ricorrenti. Conformemente all'art. 11 cpv. 1 LPAmb, il rumore va limitato con misure applicate alla fonte. Queste possono essere ordinate allo stadio della pianificazione o della costruzione di un nuovo impianto, al momento della trasformazione di un impianto esistente o persino, se il livello attuale degli effetti dannosi o molesti lo esige, nel quadro di una procedura di risanamento (cfr. art. 16 segg. LPAmb). La natura e l'ampiezza delle misure destinate a limitare le emissioni dipendono dalla situazione concreta dell'impianto: semplici misure preventive secondo l'art. 11 cpv. 2 LPAmb (che tengano conto del progresso tecnico, delle condizioni d'esercizio e delle possibilità economiche del detentore dell'impianto), oppure misure più rigorose secondo l'art. 11 cpv.

3 LPAmb, se è certo o probabile che gli effetti, tenuto conto del carico inquinante esistente, divengano dannosi o molesti. In materia di lotta contro il rumore, la legge federale completa tali principi generali con altre prescrizioni (art. 19 segg. LPAmb), che accordano talora uno statuto speciale - o privilegiato - agli aeroporti e ad altri impianti fissi pubblici o concessionati (cfr. art. 20 cpv. 1, 25 cpv. 3 LPAmb). L'applicazione di tali differenti disposizioni, nel quadro determinato dalle censure ricorsuali, sarà esaminata in primo luogo con riferimento al rumore del traffico aereo (consid. 18-20), poi in relazione agli altri rumori provocati dall'esercizio dell'aeroporto (consid. 21-22). b) Trattasi nella presente procedura di pronunciarsi sulle misure destinate a limitare il rumore che devono essere imposte alla Città

di Lugano, quale proprietaria ed esercente dell'aeroporto. Conformemente all'art. 12 cpv. 1 LPAmb, le emissioni possono nella fattispecie essere limitate mediante l'applicazione di prescrizioni in materia di costruzione o di attrezzatura (lett. b), oppure di prescrizioni in materia di traffico o d'esercizio (lett. c). Misure in materia di costruzione o di attrezzatura (cfr. art. 12 cpv. 1 lett. b LPAmb) possono essere appropriate per limitare il rumore del traffico stradale (esigenze circa la capacità dei futuri parcheggi ecc.) o quello provocato dai lavori di manutenzione degli aerei (esigenze circa l'isolamento o l'ubicazione delle aviorimesse o delle aree per il parcheggio degli aerei ecc.). Per limitare il rumore del traffico aereo, è prevista la costruzione di ripari fonici all'interno del perimetro aeroportuale, allo scopo di proteggere un vicino immediato della parte nord della pista (l'impresa G. - cfr. n. 3.6.3 cpv. 2 della concessione per l'esercizio; cfr. altresì infra consid. 21). Tutte queste misure devono essere esaminate e ordinate nelle procedure in cui si decide sulle differenti tappe dell'ampliamento dell'aeroporto, ossia nella procedura concernente la concessione quadro - oggetto dei presenti ricorsi - e, in seguito, nelle procedure relative alle concessioni edilizie. La concessione quadro o le concessioni edilizie non devono, in linea di principio, regolare direttamente le modalità d'esercizio di un aeroporto (cfr. DTF 124 II 293 consid. 20 pag. 336; sentenza inedita del 2 marzo 1999 nella causa Aéroport Région Lausannoise La Blécherette, consid. 3b). Le misure in materia di traffico o di esercizio (cfr. art. 12 cpv. 1 lett. c LPAmb) vanno quindi ordinate nella concessione per l'esercizio. Il solo modo, per l'esercente di un aerodromo pubblico, di limitare efficacemente alla fonte il rumore del traffico aereo è di applicare prescrizioni sulle procedure di avvicinamento e di decollo, sugli orari d'esercizio, sulle condizioni alle quali certi aeromobili particolarmente rumorosi sono autorizzati a servirsi dell'aeroporto, ecc. La creazione di ostacoli sulla rotta di propagazione del rumore non entra in considerazione (salvo in casi del tutto particolari), dato che sotto questo aspetto la situazione è assai diversa da quella esistente per gli impianti stradali o ferroviari. Queste misure relative al traffico aereo possono essere determinate direttamente nella stessa concessione per l'esercizio, che contiene "le condizioni quadro relative alle esigenze operative minime, nonché le esigenze fondamentali ... della protezione dell'ambiente" (art. 19 cpv. 1 lett. d OSIA), o nel regolamento d'esercizio allestito parallelamente e sottoposto per approvazione all'autorità concedente.

Tale regolamento deve infatti definire le procedure di avvicinamento e di decollo, le prescrizioni d'utilizzazione particolari e la messa in vigore delle condizioni quadro della concessione, segnatamente per quanto concerne le esigenze legate alla protezione dell'ambiente (art. 11 cpv. 1 lett. b e c, art. 11 cpv. 2 OSIA). Le prescrizioni sulle emissioni foniche degli aerei generalmente utilizzati nel traffico regionale non fanno parte delle prescrizioni in materia di traffico ai sensi dell'art. 12 cpv. 1 lett. c LPAmb (cfr. ALEXANDER ZÜRCHER, Die vorsorgliche Emissionsbegrenzung nach dem Umweltschutzgesetz, tesi Basilea 1996, pag. 310). La concezione tecnica degli aeromobili non può essere infatti influenzata dalle disposizioni di una concessione per l'esercizio di un

aeroporto aperto al traffico pubblico (con riserva di restrizioni applicabili ad alcuni tipi di aerei particolarmente rumorosi). Il diritto federale prevede pertanto a tal proposito solo esigenze generali (v. l'ordinanza del Dipartimento federale del 10 gennaio 1996 sulle emissioni degli aeromobili [OEmiA; RS 748.215.3], a cui rinvia, in particolare, l'art. 3 cpv. 2 OIF).

16. La decisione impugnata accerta che l'aerodromo di Lugano-Agno è un impianto esistente, già bisognoso di risanamento. Tale accertamento si riferisce al rumore del traffico aereo e non ad altri rumori provocati dall'esercizio dell'aeroporto. In caso di risanamento, misure destinate a limitare emissioni possono essere ordinate, in base all'art. 16 LPAmb, indipendentemente da qualsiasi progetto d'ampliamento o di modificazione dell'impianto. Nondimeno, una trasformazione dell'impianto da risanare può giustificare che venga ordinata previamente l'attuazione delle misure di risanamento (risanamento simultaneo; cfr. art. 18 LPAmb). Poiché il bisogno di risanamento non è contestato nel suo principio, occorre esaminare l'influenza di tale aspetto sulla procedura o sulle concessioni.
a) Le disposizioni di legge sul risanamento ("Sanierungsrecht") - ossia i principi contenuti negli art. 16-18 LPAmb e, in materia di rumore, le norme complementari contenute, in particolare, negli art. 20 LPAmb e 13 segg. OIF - sono state concepite in vista della loro applicazione agli impianti anteriori all'entrata in vigore della legge federale sulla protezione dell'ambiente, ossia al 1o gennaio 1985 ("vecchi impianti"; cfr. ANDRÉ SCHRADE, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Zurigo 1987, Vorbemerkungen zu Art. 16-18 n. 1; ROBERT WOLF, Auswirkungen des Lärmschutzrechts auf Nutzungsplanung und Baubewilligung, AJP/PJA 1999, pag. 1065; non occorre, nel presente giudizio, determinare in quali ipotesi le

menzionate disposizioni potrebbero eventualmente essere applicate a impianti posteriori al 1o gennaio 1985). L'aerodromo di Lugano-Agno è, precisamente, un "vecchio impianto" nel senso sopra indicato, dato che l'autorizzazione d'esercizio (quale campo d'aviazione, sulla cui base l'impianto si è sviluppato prima della domanda di concessione) risale al 1974 e che, concretamente, questo aerodromo era già adibito sin dall'inizio degli anni '80 in una proporzione considerevole al traffico di linea (circa 10'000 movimenti di linea nel 1984). È infatti il traffico di linea che, in tali impianti, costituisce la fonte principale di rumore e l'elemento principale che va considerato in un risanamento (cfr. perizia del dott. Hofmann). b) La decisione impugnata ammette il bisogno di risanamento senza fornire indicazioni precise sull'obiettivo di questo specifico risanamento ("Sanierungsziel") né sulle misure da adottare. In altri termini, l'esistenza di un caso di risanamento è considerata come acquisita, ma s'ignora su quali particelle, in quali edifici prossimi all'aeroporto le prescrizioni della legge federale sulla protezione dell'ambiente non sono soddisfatte (cfr. art. 16 cpv. 1 LPAmb) allo stato attuale o non lo erano al momento in cui la domanda di concessione si trovava all'esame del Dipartimento federale.
Il rapporto sull'impatto contiene dati sulle immissioni foniche del traffico aereo relative al 1990 (pag. 101 del rapporto del gennaio 1993, "Curve isofone 1990"). Le carte riprodotte in tale rapporto mostrano che, in più zone vicine all'aerodromo (ne sono indicati i gradi di sensibilità al rumore), i valori limite d'immissione figuranti nell'allegato 5 dell'OIF (valori limite d'esposizione al rumore degli aeroporti regionali e dei campi d'aviazione) sarebbero, alla stregua di tali calcoli, superati. Conformemente all'art. 13 cpv. 1 OIF, un siffatto superamento, provocato principalmente dal rumore degli aerei, potrebbe giustificare l'apertura di una procedura di risanamento. Nondimeno, se dà un'idea generale della situazione o della necessità di un risanamento, il rapporto sull'impatto non consente di determinare in modo preciso il livello di esposizione al rumore di ognuna delle particelle colpite e, di conseguenza, l'ampiezza delle misure da adottare per ridurre in ogni caso le immissioni al livello dei valori limite figuranti nell'allegato 5 dell'OIF (la questione delle facilitazioni rimane riservata). Non appare certo che questa parte del rapporto sull'impatto possa essere assimilata al catasto dei rumori, ai sensi dell'art. 37 OIF, in base al quale potrebbe essere allestito un programma di risanamento dell'aerodromo (v. al proposito, l'art. 19 OIF, relativo ai programmi di risanamento delle strade).

Il "catasto di esposizione al rumore" del settembre 1995 corrisponde eventualmente alla definizione contenuta nell'art. 37 OIF. Tale catasto, allestito dalla Città di Lugano e dall'Ufficio federale dell'aviazione civile dopo la presentazione della domanda di concessione, esprime i risultati di calcoli effettuati in funzione di un totale di 38'000 movimenti annui; nella ripartizione tra le diverse categorie di voli (di linea, di diporto, giri pista, ecc.), è stato tenuto conto dell'evoluzione a medio termine, in funzione dei progetti d'ampliamento dell'aeroporto che prevedono un aumento considerevole del traffico di linea (approssimativamente: 28'000 movimenti di linea - ciò che consentirebbe d'avvicinarsi all'obiettivo di 700'000 passeggeri [cfr. supra consid. 8]- e 10'000 movimenti d'aviazione generale). In base a tale traffico futuro prevedibile, i livelli di valutazione "Lr" sono stati calcolati secondo le formule dell'allegato 5 dell'OIF; il catasto indica le curve di rumore per i livelli "Lr" di 55, 60, 65, 70 e 75 dB(A). Sono pure menzionati la destinazione dei settori esposti al rumore e i loro gradi di sensibilità. Questo catasto del 1995 non ha quindi per oggetto l'indicazione delle immissioni attuali, dato che si fonda sulla loro evoluzione futura dopo considerevoli modificazioni dell'aeroporto (cfr. art. 36 cpv. 2 OIF); esso non può pertanto costituire un documento idoneo per valutare il bisogno o l'obiettivo del risanamento allo stato attuale dell'esercizio. Non occorre tuttavia esaminare ulteriormente la questione se l'aerodromo possa essere risanato indipendentemente dai progetti di ampliamento o di modernizzazione (ossia in base agli effetti dannosi o molesti attuali e non in funzione dell'aerodromo futuro). La procedura di rilascio della concessione non è stata aperta a tal fine. Nulla s'opponeva d'altronde, in linea di principio, a che l'autorità competente rinunciasse ad avviare separatamente una procedura di risanamento, dato che il termine fissato a tal uopo nell'OIF non è ancora scaduto (scadenza normale il 1o aprile 2002, secondo l'art. 17 cpv. 3 OIF in relazione con l'art. 50 OIF; gli aeroporti nazionali beneficiano invece di un termine più lungo in virtù dell'art. 48 lett. a OIF; cfr. DTF 124 II 293 consid. 21a pag. 338; DTF 123 II 560 consid. 4b/aa pag. 570). La scelta fatta dal Dipartimento federale di risolvere la questione del risanamento nel quadro delle procedure di concessione, in funzione dell'evoluzione dell'esercizio legata al previsto ampliamento dell'aeroporto (ossia, in base allo stato futuro, anziché a quello attuale, delle immissioni), non è quindi criticabile. c) La relazione tra il rilascio delle concessioni e il risanamento va ancora esaminata alla luce dell'art. 18 cpv. 1 LPAmb. Secondo tale

disposizione, "un impianto bisognoso di risanamento può essere trasformato o ampliato soltanto se viene contemporaneamente risanato." Trattasi, sotto questo profilo, di pronunciarsi unicamente su di una questione di ordine formale concernente l'attuazione del risanamento; tale questione è indipendente da quella relativa al contenuto dei provvedimenti destinati a limitare le emissioni, necessari per questo impianto esistente. In altri termini, occorre esaminare se il principio di cui all'art. 18 cpv. 1 LPAmb obbligasse nella fattispecie il Dipartimento, nel momento in cui accordava la concessione quadro e la concessione per l'esercizio, a regolare in modo definitivo la questione del risanamento ordinando simultaneamente l'attuazione delle misure richieste - in funzione delle immissioni attuali provocate dall'impianto esistente, e non delle immissioni future prevedibili - benché il termine ordinario per il risanamento non fosse ancora scaduto (ciò avrebbe altresì implicato una decisione sulle facilitazioni e, di conseguenza, eventualmente una decisione sull'esecuzione dell'isolamento acustico degli edifici esposti a un rumore eccessivo - cfr. infra consid. 17c-d). Nell'imporre il risanamento simultaneo in caso di trasformazione o d'ampliamento, il legislatore ha inteso risparmiare al detentore dell'impianto spese o complicazioni inutili: infatti, l'attuazione delle misure di risanamento al momento in cui sono intrapresi i lavori di trasformazione o d'ampliamento suole essere più vantaggiosa, sotto vari aspetti, di una esecuzione ulteriore di tali misure, una volta terminata la modificazione (cfr. Messaggio concernente una legge federale sulla protezione dell'ambiente, FF 1979 III 762; ANDRÉ SCHRADE, Kommentar zum Umweltschutzgesetz,

Zurigo 1987, n. 15-16 ad art. 18; ULRICH ZIMMERLI, Sanierungen nach dem Bundesgesetz über den Umweltschutz: Grundlagen und Grundsätze, URP 1990 pag. 248). In tali condizioni, il risanamento simultaneo è concepibile solo al momento dell'esecuzione effettiva dell'ampliamento o della trasformazione, e non già nello stadio della pianificazione di detti lavori (cfr. SCHRADE, op.cit., n. 11 ad art. 18). Orbene, nella fattispecie non si tratta allo stato attuale di autorizzare la realizzazione di nuovi edifici o installazioni all'interno del perimetro aeroportuale - ciò costituirà l'oggetto delle future concessioni edilizie - ma soltanto di definire l'utilizzazione del suolo e le future condizioni d'esercizio (cfr. art. 14 cpv. 2 OSIA; cfr. supra consid. 5). Il concessionario non ha ancora la possibilità di effettuare lavori di modernizzazione o di ampliamento. Per quanto riguarda il

rilascio della concessione per l'esercizio, essa non è suscettibile di comportare direttamente - prima che sia disponibile l'infrastruttura prevista nella concessione quadro - una modificazione determinante dell'aeroporto quale esercito attualmente. Per tale ragione non occorre ordinare un risanamento dell'impianto esistente, ai sensi dell'art. 18 cpv. 1 LPAmb, prima del rilascio della concessione edilizia o delle concessioni edilizie per gli elementi principali del progetto di modernizzazione (nuovi edifici d'esercizio, hangar e parcheggi) (cfr. DTF 124 II 293 consid. 19c pag. 335). d) Malgrado quanto sopra illustrato non è escluso che, per certi edifici particolarmente esposti al rumore del traffico aereo, possano essere ordinate, "a titolo preventivo", in applicazione dell'art. 16 cpv. 4 LPAmb, determinate misure (cfr. DTF 120 Ib 89 consid. 4b). Né l'incarto del Dipartimento federale né i ricorsi evocano nondimeno una siffatta situazione, per cui non v'è ragione di soffermarsi ulteriormente su questo punto.

17. Per l'applicazione delle disposizioni degli art. 11 segg. LPAmb in materia di limitazione del rumore, il progetto di modificazione dell'aerodromo di Lugano-Agno va esaminato in funzione degli effetti dannosi o molesti prevedibili alla stregua del contenuto delle concessioni; tali effetti già esistono in parte e sono suscettibili di aumentare con l'attuazione del programma della concessione quadro e con la nuova disciplina della concessione d'esercizio. La situazione è complessa, dato che dev'essere tenuto conto e dell'esistenza dell'impianto e dell'attuale bisogno di risanamento come pure, poiché i nuovi elementi previsti influenzano il volume del traffico, delle misure speciali che possono essere imposte per tale ragione. Come già menzionato, gli effetti dannosi o molesti dell'aeroporto provengono principalmente dal traffico aereo (il rumore causato dal traffico stradale o dai lavori di manutenzione è, comparativamente, marginale). Occorre quindi verificare se siano state adottate tutte le misure che limitano preventivamente le emissioni del traffico aereo, conformemente all'art. 11 cpv. 2 LPAmb ("Indipendentemente dal carico inquinante esistente, le emissioni, nell'ambito della prevenzione, devono essere limitate nella misura massima consentita dal progresso tecnico, dalle condizioni d'esercizio e dalle possibilità economiche" - cfr. altresì l'art. 7 cpv. 1 lett. a e l'art. 8 cpv. 1 OIF). È poi d'uopo esaminare le condizioni d'esercizio dell'aeroporto, prendendo in considerazione il livello delle emissioni nelle vicinanze, e pronunciarsi sul rispetto dei valori limite di esposizione al rumore (cfr. DTF 124 II 517 consid. 4 e richiami). A tal

riguardo, le esigenze differiscono secondo la natura e l'ampiezza della trasformazione dell'impianto. a) Taluni ricorrenti pretendono - riferendosi d'altronde al parere espresso dall'Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio in sede di valutazione del rapporto sull'impatto (parere del 21 dicembre 1993) - che,

nella procedura di rilascio delle concessioni, dovrebbero essere rispettate le esigenze applicabili ai nuovi impianti. Essi invocano l'art. 25 cpv. 1 LPAmb, secondo il quale nuovi impianti fissi possono essere costruiti solo se le emissioni foniche da essi prodotte non superano da sole i valori di pianificazione nelle vicinanze. Questi valori sono inferiori ai valori limite d'immissione, considerati nella fattispecie come determinanti dal Dipartimento federale (art. 23 LPAmb - cfr. infra consid. 18c/aa). L'applicazione dell'art. 25 cpv. 1 LPAmb entrerebbe in linea di conto se l'aerodromo di Lugano-Agno non fosse un "vecchio impianto" ai sensi della legge federale sulla protezione dell'ambiente - impianto anteriore al 1o gennaio 1985, già allora esercito come aeroporto regionale con traffico di linea (cfr. supra consid. 16a) -, bensì un "nuovo impianto" da trasformare. Infatti, secondo la giurisprudenza, non vi sarebbe motivo di non applicare tale disposizione nello stadio della trasformazione se il rispetto dei valori di pianificazione già dovesse essere preteso, in virtù della legge federale, al momento della costruzione (DTF 123 II 325 consid. 4c/cc pag. 330/331). Tale soluzione è d'altronde confermata nell'ordinanza contro l'inquinamento fonico: l'art. 8 cpv. 4 OIF dispone che, nel caso in cui un impianto fisso nuovo venga modificato, è applicabile l'art. 7 OIF, che corrisponde nel suo contenuto all'art. 25 LPAmb. L'art. 25 cpv. 1 LPAmb potrebbe nondimeno applicarsi, in caso di trasformazione di un impianto esistente, in un'altra ipotesi: se l'ampliamento progettato avesse un'importanza tale da far apparire, comparativamente, una volta compiuta l'opera, la parte originaria come insignificante rispetto alla parte nuova (DTF 116 Ib 435 consid. 5d/bb pag. 444; DTF 115 Ib 456 consid. 5a pag. 466). Lo stesso varrebbe laddove il progetto cambiasse completamente l'utilizzazione dell'impianto esistente; l'art. 2 cpv. 2 OIF assimila infatti tale trasformazione alla costruzione di un impianto nuovo (per l'ipotesi in cui un edificio precedentemente utilizzato in modo scevro da effetti dannosi o molesti sia trasformato in impianto rumoroso, cfr. DTF 123 II 325 consid. 4c/aa pag. 329; cfr. altresì la sentenza non pubblicata del 20 novembre 1998, riprodotta in URP 1999 pag. 264 consid. 3a). Tale non è il caso dell'aeroporto di Lugano-Agno.

La concessione quadro e la concessione per l'esercizio non prevedono una modifica fondamentale dell'impianto, ossia l'insieme formato dagli edifici e dall'infrastruttura dell'aeroporto: la pista non è stata prolungata per permettere l'atterraggio e il decollo di altre categorie di aeromobili; gli edifici per l'esercizio e le superfici d'accesso alla pista (via di rullaggio) e di parcheggio per gli aerei sono migliorati, ma non è modificata la funzione dell'aerodromo nella rete degli aeroporti regionali; sono state sviluppate strutture annesse - parcheggio per le autovetture, vie d'accesso, ecc. -, ma al solo fine di adeguare l'attrezzatura dell'aeroporto alle attuali esigenze. Da un apprezzamento globale del progetto non risulta che questo possa essere assimilato alla costruzione di un nuovo impianto; il solo cambiamento dello statuto giuridico - trasformazione da aerodromo privato in aerodromo pubblico - è privo di rilevanza sotto questo aspetto. Non si giustifica pertanto di applicare direttamente l'art. 25 LPAmb (cfr. sentenza inedita del 2 marzo 1999 nella causa Aéroport Région Lausannoise La Blécherette, consid. 3c).
b) Nella decisione impugnata, il Dipartimento federale s'è fondato sull'art. 8 OIF. Tale disposizione riprende in primo luogo il principio enunciato nell'art. 11 cpv. 2 LPAmb circa la limitazione preventiva delle emissioni (art. 8 cpv. 1 OIF); in seguito, per quanto riguarda la protezione contro le immissioni, essa prevede la disciplina seguente: se un impianto è modificato sostanzialmente, le emissioni foniche dell'intero impianto devono essere almeno limitate in modo tale da non superare i valori limite d'immissione. È evidente che il progetto d'ampliamento dell'aeroporto rappresenta una modifica sostanziale - e non una modifica poco importante - dell'impianto, dato che tende a permettere un aumento considerevole del numero dei movimenti di linea, ciò che suole comportare immissioni foniche percettibilmente più elevate (cfr. art. 8 cpv. 3 OIF, che definisce la nozione di "modificazione sostanziale"). L'obiettivo fissato dall'art. 8 cpv. 2 OIF - il rispetto dei valori limite d'immissione - è meno rigoroso di quello dell'art. 25 cpv. 1 LPAmb. Questa disposizione prescrive nondimeno di tener conto delle immissioni dell' intero impianto, ivi comprese quelle provenienti dalle parti esistenti e non modificate. La base legale della norma contenuta nell'ordinanza non è chiara, poiché possono entrare in considerazione sia le disposizioni sul risanamento sia quelle concernenti i nuovi impianti (cfr. DTF 116 Ib

435 consid. 5d/bb pag. 443; DTF 115 Ib 456 consid. 5b pag. 466; ZÜRCHER, op.cit., pag. 157). Detta norma appare peraltro come una soluzione pragmatica e

BGE 125 II 643 S. 672

agevolmente applicabile; essa considera nello stesso tempo tanto lo scopo dell'art. 18 LPAmb (per la parte dell'impianto da risanare), quanto quello dell'art. 25 LPAmb (per la parte nuova; quest'ultima disposizione permette d'altronde di accordare, a certe condizioni, facilitazioni, sempreché non siano superati i valori limite d'immissione). Non v'è alcun motivo di rimetterla in discussione in questa sede (cfr. HEINZ AEMISEGGER, Aktuelle Fragen des Lärmschutzrechts in der Rechtsprechung des Bundesgerichts, URP 1994 pag. 453/454). Le misure destinate a limitare le emissioni dell'aeroporto vanno quindi esaminate sotto il profilo dell'art. 8 OIF (prevenzione secondo il cpv. 1 e rispetto, in linea di principio, dei valori limite d'immissione in virtù del cpv. 2). La decisione impugnata appare, su tale punto, fondata. c) Il principio posto dall'art. 8 cpv. 2 OIF - rispetto dei valori limite d'immissione - non esclude che, in determinate circostanze, possano essere accordate facilitazioni. Ciò risulta, in particolare, dall'art. 10 cpv. 1 OIF, che, come l'art. 8 OIF, fa parte del capitolo 3 dell'ordinanza (il quale è intitolato "Impianti fissi nuovi o modificati"). L'art. 10 cpv. 1 OIF recita: "Se per impianti nuovi o modificati sostanzialmente, pubblici o concessionati, le esigenze secondo gli articoli 7 capoverso 2 e 8 capoverso 2 o secondo l'articolo 9 non possono essere rispettati, l'autorità esecutiva obbliga i proprietari degli edifici esistenti esposti al rumore ad isolare secondo l'allegato 1 le finestre dei locali sensibili al rumore." L'aeroporto litigioso è un impianto fisso concessionato di cui è prevista la modificazione sostanziale. L'art. 10 cpv. 1 OIF può essergli applicato. Benché tale disposizione non contenga espressamente la nozione di facilitazione, quest'ultima vi è insita. Infatti, poiché l'impossibilità di rispettare le esigenze dell'art. 8 cpv. 2 OIF non costituisce in ogni caso un ostacolo all'autorizzazione di trasformare, ciò significa necessariamente che una facilitazione può essere accordata. Facilitazioni sono d'altronde previste dalla legge in certi casi di risanamento (art. 17 LPAmb, art. 14 OIF), o in caso di costruzione di nuovi impianti fissi "ordinari" (art. 25 cpv. 2 LPAmb: la facilitazione va intesa nel senso che possono essere superati i valori di pianificazione, non invece i valori limite d'immissione [cfr. altresì l'art. 7 cpv. 2 OIF]; per i nuovi "impianti fissi pubblici o concessionati", l'art. 25 cpv. 3 LPAmb prevede addirittura facilitazioni nel caso in cui i valori limite d'immissione non possano essere rispettati).

BGE 125 II 643 S. 673

Una facilitazione può essere accordata solo se sia giustificata da una ponderazione degli interessi in gioco. In altri termini, occorre verificare se il rispetto dei valori limite fissati costituisca per il proprietario dell'impianto un onere sproporzionato (cfr. art. 17 cpv. 1 LPAmb, art. 7 cpv. 2 OIF, art. 14 cpv. 1 OIF). La misura della facilitazione dipende quindi dai costi supplementari o dalle difficoltà d'esercizio che una limitazione più rigorosa delle emissioni comporterebbe. Nella fattispecie, trattandosi di un aeroporto, ossia di un impianto concessionato, la legislazione federale non restringe la latitudine di cui fruisce l'autorità nell'accordare facilitazioni: i valori d'allarme (valori superiori ai valori limite d'immissione; art. 19 LPAmb) non costituiscono necessariamente un limite insuperabile. La possibilità di una facilitazione che implichi il superamento dei valori d'allarme è infatti riconosciuta dalla legge sia in caso di risanamento (art. 17 cpv. 2 in relazione con l'art. 20 cpv. 1 LPAmb; art. 14 cpv. 2 OIF; cfr. ANDRÉ SCHRADE, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Zurigo 1987, n. 41 ad art. 17), sia in caso di costruzione di un nuovo aeroporto (art. 25 cpv. 3 LPAmb; cfr. PETER ETTLER, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Zurigo 1989, n. 46 ad art. 25). Il legislatore ha inteso attribuire un peso particolare all'interesse pubblico volto a permettere che infrastrutture destinate ai trasporti, quali strade, aeroporti o impianti ferroviari, possano essere costruite, mantenute o trasformate (cfr. DTF 122 II 33 consid. 5a pag. 38). d) Corollario di una facilitazione così accordata può essere l'obbligo di attuare un isolamento acustico degli

edifici esistenti esposti al rumore. L'art. 25 cpv. 3 LPAmb prevede tale obbligo in occasione della costruzione di nuove strade, di aeroporti, di impianti ferroviari o di altri impianti fissi pubblici o concessionati, qualora l'applicazione di misure prese alla fonte non consenta di rispettare i valori limite d'immissione (cfr., ad esempio, DTF 121 II 378 consid. 10c pag. 400). In caso di risanamento di tale categoria d'impianti, l'art. 20 cpv. 1 LPAmb prescrive l'isolamento acustico degli edifici esistenti se i valori d'allarme non possono essere rispettati (cfr. ad es. DTF 123 II 560 consid. 3d/cc pag. 568; DTF 122 II 33 consid. 3c pag. 38). La soglia a partire dalla quale l'isolamento acustico è richiesto non è pertanto identica nelle due ipotesi summenzionate: valori limite d'immissione in caso di costruzione di un nuovo impianto, e valore d'allarme in caso di risanamento di un vecchio impianto. Nell'ipotesi di modificazione sostanziale di un impianto esistente - nella quale entrano in considerazione sia le esigenze per i nuovi impianti che quelle per il risanamento di vecchi impianti (cfr. supra

consid. 17b) -, il Consiglio federale ha, in materia d'isolamento acustico, scelto una soluzione pragmatica: tale isolamento è imposto ove non sia possibile rispettare le esigenze poste dall'art. 8 cpv. 2 OIF, ossia ove siano superati i valori limite d'immissione (art. 10 cpv. 1 OIF). I vicini sono così meglio protetti che in caso di mero risanamento ai sensi dell'art. 20 LPAmb. Nel caso di modificazione sostanziale di un impianto esistente, l'isolamento acustico è insomma ordinato secondo gli stessi criteri che in caso di costruzione di un nuovo impianto che benefici di facilitazioni (cfr. art. 25 cpv. 3 LPAmb, art. 10 cpv. 1 OIF in relazione con l'art. 7 cpv. 2 in fine OIF). Non v'è motivo di rimettere in discussione nel presente giudizio la disciplina prevista al proposito dall'ordinanza. L'attuazione delle misure d'isolamento acustico su edifici appartenenti a terzi può dar luogo a diversi problemi. Il loro finanziamento è regolato dalla legislazione federale. In linea di principio, i costi indispensabili sono sopportati dal proprietario dell'impianto che produce il rumore (art. 25 cpv. 3 in fine LPAmb, art. 11 OIF). Per il caso di modificazione sostanziale di un impianto esistente, l'ordinanza non prevede deroghe a tale principio; gli art. 10 e 11 OIF non si riferiscono infatti alla regola dell'art. 20 cpv. 2 LPAmb, applicabile nei casi di risanamento propriamente detto e in virtù della quale i proprietari degli edifici possono essere tenuti a sopportare le spese delle misure d'isolamento acustico se i valori limite d'immissione erano già superati alla data della domanda di costruzione del loro edificio e se, a quel momento, il progetto dell'impianto rumoroso era già stato pubblicato (cfr. altresì l'art. 16 cpv. 2 OIF in caso di risanamento). Nel presente giudizio basta rammentare tali principi, perché le misure concrete d'isolamento acustico non sono ancora state ordinate nel presente stadio della concessione per l'esercizio e della concessione quadro (cfr. infra consid. 18d).

18. Vanno a questo punto esaminate, alla luce dei principi testé menzionati, le misure adottate nella fattispecie, in materia di traffico e d'esercizio, per limitare le emissioni di rumore del traffico aereo (cfr. art. 12 cpv. 1 lett. c LPAmb). Il Tribunale federale deve verificare se tali misure siano adeguate e sufficienti; esso s'impone tuttavia un certo riserbo, tenuto conto della natura delle prescrizioni in questione (cfr. supra consid. 4). a) Diverse misure son state adottate dalla Città di Lugano nel regolamento d'esercizio (soggetto all'approvazione dell'autorità concedente) o le sono state imposte dal Dipartimento federale nella concessione per l'esercizio.

Talune concernono le procedure e i circuiti per le fasi di avvicinamento e di decollo: l'allegato B del regolamento d'esercizio rinvia a tal proposito al "Manuale d'informazione aeronautica AIP" pubblicato dall'Ufficio federale dell'aviazione civile (la scheda relativa all'aeroporto di Lugano-Agno indica gli spazi riservati ai differenti movimenti aerei ed enuncia prescrizioni in materia di rumore ["noise abatement procedures"/"Procedure di lotta antirumore"]). Tali misure non sono messe in discussione né contestate nei ricorsi. Altre disposizioni

del regolamento d'esercizio si riferiscono specialmente al rumore: sono quelle dell'allegato C, intitolato "Contenimento delle immissioni acustiche." Tale allegato indica gli aeromobili particolarmente rumorosi (velivoli a reazione, velivoli a elica ed elicotteri), che possono utilizzare l'aeroporto di Lugano-Agno solo in virtù di un'autorizzazione speciale (n. 2). Esso enuncia altresì diverse prescrizioni sul regime dei motori nelle fasi di avvicinamento e di preparazione del volo (n. 3 segg.). Neppure queste regole sono messe in discussione dai ricorrenti, i quali non pretendono che esse siano inadeguate o insufficienti. La lite concerne, in definitiva, gli orari d'esercizio e il volume del traffico aereo, in particolare il numero dei movimenti di linea, che costituiscono la fonte principale di rumore (cfr., in particolare, la perizia Hofmann). L'orario d'esercizio dell'aeroporto è fissato nella concessione per l'esercizio (n. 3.4); esso distingue, in sostanza, il periodo diurno (dalle ore 06.00 alle ore 23.00) dal periodo notturno (dalle ore 23.00 alle ore 06.00). Durante la giornata o in fine di giornata, alcune fasce orarie sono soggette a prescrizioni speciali, in virtù della stessa concessione o del regolamento d'esercizio. Così, all'inizio del mattino e alla fine del giorno, i voli di linea e gli altri voli sono sottoposti a limitazioni differenti (nessun volo privato prima delle ore 07.00 e dopo le 22.00; autorizzazione speciale della concessione necessaria per i voli di linea tra le ore 06.00 e le 07.00 e tra le 22.00 e le 23.00, ecc.). Durante la notte, il traffico aereo è, in linea di principio, vietato. Occorre proteggere in modo speciale i vicini nei periodi della giornata in cui il traffico aereo può manifestamente provocare molestie maggiori, in particolare all'inizio della notte; più ricorrenti ribadiscono tale aspetto. Di ciò debbono tener conto le misure tendenti a limitare le emissioni foniche (cfr. infra consid. 19-20). Dato che gli effetti dannosi o molesti per la popolazione non risultano solo da manifestazioni foniche isolate o che intervengono in periodi normalmente calmi, ma che essi derivano anche dall'intensità del traffico,

sia durante la giornata sia durante l'intero anno, giova in primo luogo adottare, in materia di traffico o d'esercizio, misure suscettibili di ridurre o di limitare in modo adeguato il volume globale del rumore provocato dal traffico aereo. b) A tal proposito la concessione per l'esercizio prevede nel n. 3.6.2 il sistema seguente, che corrisponde, in un certo senso, secondo la terminologia del Dipartimento federale, a un "corsetto di rumore" ("Lärmkorsett") o a una limitazione globale del "volume massimo di rumori": i valori di esposizione al rumore, secondo il catasto di esposizione al rumore del settembre 1995, fondato su di un traffico di 38'000 movimenti annui, non devono essere superati e la concessionaria deve garantire il rispetto di questa condizione quadro mediante provvedimenti contro l'inquinamento acustico adottati a livello tecnico, organizzativo e di esercizio. Tale clausola occupa una posizione centrale nel sistema della concessione, poiché mira a fissare un limite allo sviluppo del traffico per ragioni fondate sulla protezione dell'ambiente. Conviene dunque esaminare se questa clausola, con cui sono applicate le norme del diritto federale sulla limitazione delle emissioni di rumore, sia adeguata e, in primo luogo, se i dati su cui essa si basa - il pronostico sul rumore in funzione di un determinato numero di movimenti - siano affidabili. Parecchi ricorrenti contestano precisamente questo punto, mettendo in discussione i metodi e i risultati dei calcoli (modelli di calcolo utilizzati, dati iniziali per il calcolo del rumore, numero determinante dei movimenti, ecc.). aa) Nel catasto di esposizione al rumore sopra menzionato, sono tracciate, su piani a scala 1:5000 ("piano generale") e 1:2000 (per ogni comune interessato), le curve di rumore (isofone) per i livelli di valutazione "Lr" di 55, 60, 65, 70 e 75 dB(A), in funzione di un totale di 38'000 movimenti annui, di cui 28'000 movimenti di linea (cfr. supra consid. 16b). Questi livelli "Lr" sono stati determinati in base all'allegato 5 OIF, che fissa i "valori limite di esposizione al rumore degli aeroporti regionali e dei campi d'aviazione" e stabilisce a tal fine i metodi di calcolo (v., in particolare, il n. 3 dell'allegato 5 dell'OIF). Questo catasto non indica, per converso, direttamente i valori di esposizione al rumore da rispettare secondo il n. 3.6.2 della concessione per l'esercizio; tali valori dipendono dalla situazione concreta degli edifici esposti al rumore (destinazione della zona, grado di sensibilità al rumore; cfr. infra consid. 18c). Taluni ricorrenti pretendono che il metodo di cui all'allegato 5 OIF non sia adeguato nella fattispecie, dato che l'aeroporto di

Lugano-Agno è, contrariamente alla maggior parte degli altri aeroporti regionali o campi d'aviazione, aperto principalmente al traffico di linea. Il perito del Tribunale federale - il dott. Hofmann - è stato invitato a pronunciarsi su tale questione. bb) Due testi del diritto federale indicano un metodo per determinare le immissione foniche di un aerodromo quale quello di Lugano-Agno (aeroporto regionale): l'allegato 5 dell'OIF, già menzionato, e l'ordinanza del Dipartimento federale del 9 marzo 1984 concernente le zone di rumore degli aerodromi regionali in concessione (RS 748.134.3). Secondo il referto peritale, entrambe le ordinanze preconizzano la stessa procedura di calcolo del livello di valutazione "Lr" e pervengono, in base agli stessi dati, agli stessi risultati numerici. Nel merito, la scelta dell'una o dell'altra ordinanza è quindi irrilevante; poiché nella presente procedura non ci si deve pronunciare sul piano delle zone di rumore, basta riferirsi all'allegato 5 dell'OIF. cc) Pur essendo un aeroporto regionale, l'aeroporto di Lugano-Agno presenta certe analogie con un aeroporto nazionale (voli di linea regolari, voli internazionali, ecc.). I valori limite d'esposizione al rumore degli aeroporti nazionali non sono ancora stati determinati nell'ordinanza contro l'inquinamento fonico. Il Consiglio federale, incaricato di emanare tali prescrizioni (cfr., in particolare, l'art. 13 cpv. 1 LPAmb), non ha ancora reso noto il metodo per determinare il livello di rumore e le norme particolari applicabili a tali impianti (cfr. DTF 124 II 293 consid. 18b pag. 329). Attualmente, per detta categoria di aeroporti, solo una vecchia ordinanza - l'ordinanza del Dipartimento federale, del 23 novembre 1973, concernente le zone di rumore degli aerodromi di Basilea-Mulhouse, Ginevra-Cointrin e Zurigo (RS 748.134.2 - cfr. al proposito DTF 121 II 317 consid. 12a pag. 343) - prevede un metodo per determinare le immissioni di rumore (mediante l'indice "NNI"), ma risulta chiaramente dalla perizia che questo metodo non è appropriato nel caso di un aerodromo regionale; il risultato a cui porta avrebbe infatti l'inconveniente di sottovalutare in ampia misura le molestie provocate dal rumore del traffico aereo nella regione interessata, dato che prescinde totalmente dalle emissioni provenienti dagli aerei poco rumorosi. Non è quindi il caso - soprattutto tenendo conto del punto di vista dei ricorrenti - di applicarlo nella fattispecie. Alcuni specialisti hanno presentato proposte per colmare la lacuna esistente nell'ordinanza contro l'inquinamento fonico per quanto

concerne gli aeroporti nazionali. Il perito si è pronunciato sulla proposta ufficiale più recente al momento in cui ha formulato il proprio referto: trattasi della proposta sottoposta nel settembre 1997 al Consiglio federale dalla Commissione federale per la valutazione dei valori limite d'immissione per il rumore ("Valeurs limites d'exposition au bruit des aéroports nationaux/Belastungsgrenzwerte für den Lärm der Landesflughäfen"; 6o rapporto parziale della menzionata commissione, pubblicato in tedesco e in francese dall'Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio, fascicolo sull'ambiente 296, Berna 1998). Tale commissione preconizza un metodo per determinare il rumore degli aeroporti nazionali, la cui applicazione diretta all'aeroporto di Lugano-Agno dovrebbe tuttavia essere, secondo il perito, chiaramente sconsigliata, pur essendo in questo aeroporto il traffico di linea (regionale) relativamente intenso: l'utilizzazione di tale metodo comporterebbe infatti una valutazione considerevolmente meno elevata delle immissioni foniche (differenza dell'ordine di 5 dB(A) per lo stesso volume di traffico, in particolare a causa di un fattore di correzione "K" introdotto nel calcolo secondo l'allegato 5 dell'OIF, che ha come conseguenza di aumentare il livello "Lr" quando il numero annuo totale di movimenti sia considerevole). In definitiva, il perito considera che conviene attenersi al metodo seguito nell'allegato 5 dell'OIF. Il perito non è stato invitato a pronunciarsi su di un recente progetto del Dipartimento federale, messo in consultazione nell'estate 1999, concernente i valori limite d'esposizione al rumore degli aeroporti nazionali (progetto del 21 giugno 1999, posteriore alla presentazione del referto peritale). Tale progetto completerebbe e modificherebbe l'ordinanza contro l'inquinamento fonico (OIF) nonché l'ordinanza

sull'infrastruttura aeronautica (OSIA), prevedendo una nuova disciplina per la valutazione del rumore non solo degli aeroporti nazionali, ma anche di quelli regionali con un intenso traffico di linea (e di charter). Il rumore del traffico aereo a Lugano-Agno non dovrebbe più essere valutato secondo la formula dell'attuale allegato 5 dell'OIF, ma secondo un metodo applicabile a tutti gli aerodromi civili (aeroporti nazionali, altri aeroporti concessionati e campi d'aviazione). Il rumore dei "velivoli grandi" e quello dei "velivoli piccoli" verrebbe valutato secondo formule distinte; in altri termini, il rumore del traffico di linea di un aeroporto regionale sarebbe determinato separatamente secondo il metodo applicabile agli aeroporti nazionali (rapporto esplicativo del 25 giugno 1999 allestito per l'invio in consultazione del progetto menzionato, pag. 3). Tale

cambiamento del metodo di valutazione sarebbe rilevante per l'aeroporto di Lugano-Agno; esso avrebbe come conseguenza, secondo il Dipartimento federale, che il catasto del carico fonico concernerebbe settori nettamente ridotti rispetto a un catasto allestito secondo l'attuale allegato 5 dell'OIF (rapporto esplicativo, pag. 7). In altri termini, la superficie dei settori in cui i livelli "Lr" di 55, 60, 65, 70 e 75 dB(A) sarebbero superati verrebbe ad essere sensibilmente diminuita. Sembra quindi, a prima vista, che tale progetto del Dipartimento federale si scosti su più punti dalle proposte fatte nel 1997 dalla Commissione federale per la valutazione dei valori limite d'immissione. Non si giustifica peraltro di esaminarlo in modo più particolareggiato. Per quanto concerne l'allestimento del catasto del 1995, l'applicazione dell'attuale allegato 5 dell'OIF non è stata rimessa in discussione dal Dipartimento federale, né nella decisione impugnata né nella sua risposta ai ricorsi. I vicini (comuni e proprietari fondiari) che criticano le concessioni litigiose non chiedono che sia adottato un metodo avente per effetto di "sottovalutare" - o di valutare a un livello meno elevato, come sarebbe il caso ove fosse applicata la soluzione prevista dal menzionato progetto di modifica dell'OIF - le immissioni foniche provenienti dal traffico aereo, rispetto a ciò che risulta secondo il metodo del vigente allegato 5 dell'OIF. Quanto alle altre parti o interessati, essi non pretendono che quest'ultimo metodo sia inadeguato per l'attuazione dei principi enunciati negli art. 11 segg. LPAmb. In tali condizioni, e tenuto conto dell'apprezzamento espresso al riguardo dal perito, conviene applicare le norme vigenti, ossia l'attuale allegato 5 dell'OIF, che concerne precisamente gli aeroporti regionali. Le censure ricorsuali relative al metodo di calcolo sono pertanto infondate. dd) Gli stessi ricorrenti adducono che il "numero di movimenti n", che è uno dei dati che permettono di determinare il livello di valutazione "Lr" secondo l'allegato 5 dell'OIF (cfr. n. 31 cpv. 2 di tale allegato), sarebbe stato calcolato erroneamente. L'autore del catasto del 1995 ha applicato la formula destinata agli aeroporti regionali esistenti (n. 32 dell'allegato 5 dell'OIF), mentre nella fattispecie ci si sarebbe dovuto fondare, secondo questi ricorrenti, sulla formula prevista per gli aeroporti regionali nuovi (n. 33 dell'allegato 5 dell'OIF). Ne deducono che, nel catasto del 1995, il rumore è stato generalmente sottovalutato di 3,3 dB(A). Il perito del Tribunale federale ha ritenuto che la formula "approssimativa" ("Faustformel") contenuta nel n. 33 dell'allegato 5 dell'OIF,

la quale permette solo una valutazione grossolana prima che un nuovo aerodromo sia posto in esercizio, non fosse applicabile nella fattispecie. Infatti, dato che l'aeroporto di Lugano-Agno è esercito da vari anni con una proporzione considerevole di traffico di linea, e che le previsioni per l'esercizio futuro hanno potuto essere espresse in modo sufficientemente preciso e affidabile - sia pure con il margine d'incertezza inerente ad ogni pronostico -, non v'è motivo di non utilizzare il metodo di cui al n. 32 dell'allegato 5 dell'OIF per determinare il numero di movimenti "n." Inoltre, il perito ha controllato l'applicazione di tale metodo nel caso particolare e ha ammesso la validità delle cifre così accertate. Queste delucidazioni e verifiche devono essere considerate come

sufficientemente probanti. Conviene ancora rilevare che, quantunque il n. 32 lett. c dell'allegato 5 dell'OIF evochi una media "sulle dodici ore diurne", ciò non significa che, nella fattispecie, non sia stato tenuto conto della totalità dei movimenti tra le ore 06.00 e le 22.00 (voli diurni; cfr. art. 39 OSIA a contrario - cfr. infra consid. 19b/aa), poiché l'aeroporto di Lugano-Agno è aperto tutti i giorni durante più di dodici ore, contrariamente ad altri aerodromi regionali o locali. Sotto questo aspetto, sono stati presi in considerazione i dati adeguati. Dei movimenti di linea tra le ore 22.00 e le 23.00 non è stato invece tenuto conto, ma il perito ha dimostrato che ciò non influiva sul risultato dei calcoli. ee) Il perito ha altresì controllato il modello di calcolo (informatico) su cui s'è fondato il catasto del settembre 1995, come pure i dati iniziali per il calcolo del rumore, in particolare la ripartizione tra i diversi tipi di aerei utilizzati ("Flottenmix"), le traiettorie, la topografia. Egli ha rilevato varie lacune metodologiche; ha considerato altresì che, tenuto conto del tipo di aerei utilizzati attualmente per il traffico regionale a Lugano-Agno, più silenziosi di quelli su cui si sono basati i calcoli per il catasto del 1995, il livello "Lr" potrebbe essere diminuito di 3 dB(A) rispetto alle indicazioni figuranti nel catasto, ma che tale differenza poteva corrispondere al margine d'errore ammissibile, che è di +/- 3 dB(A) (deviazione standard; il perito afferma testualmente: "Secondo l'attuale livello delle conoscenze si può presupporre una sovravvalutazione sistematica dell'esposizione al rumore nell'ordine di grandezza di 3 dB, cui si aggiunge un errore accidentale di +/- 3 dB. L'insicurezza dei pronostici raggiunge così un'entità che non può essere trascurata, bensì deve essere presa in considerazione nelle decisioni di pianificazione territoriale" [traduzione italiana]).

ff) Il perito dà un apprezzamento generale prudente o riservato delle previsioni risultanti dal catasto del 1995; la loro affidabilità non è considerata molto elevata: ("Die Zuverlässigkeit des Prognosenverfahrens ist nicht besonders gut", "L'affidabilità del metodo previsionale non è molto elevata"). Il perito menziona peraltro già di primo acchito la problematica dell'esattezza in materia di pronostici - nella fattispecie per quanto concerne la composizione della flotta e il numero dei movimenti degli aerei di linea, l'utilizzazione sempre più generalizzata d'aerei a turboelica, meno rumorosi che gli aerei a reazione, e tali da provocare una diminuzione delle immissioni. Il punto determinante è di sapere se, per l'utilizzazione prevista dei dati, i risultati siano sufficientemente probanti. Il perito si riferisce più volte a un'utilizzazione dei dati del catasto del 1995 per l'allestimento del piano delle zone di rumore, da cui derivano "limitazioni della proprietà fondiaria" (art. 42 LNA). Le curve di 60, 65 e 70 dB(A), che per il piano delle zone di rumore vanno calcolate secondo una formula corrispondente a quella dell'allegato 5 dell'OIF (cfr. supra consid. 18b/bb), determinano, in linea di principio, il tracciato dei limiti delle diverse zone (art. 43 OSIA) e, di conseguenza, la disciplina giuridica applicabile alle particelle comprese nel perimetro di tale piano, ossia la loro "utilizzazione ammissibile", secondo l'art. 42 OSIA. Per le nuove costruzioni, tale disciplina è più o meno rigorosa, secondo le zone (cfr. DTF 121 II 317 consid. 12a-b pag. 343 segg.). La posta in gioco può essere importante per i proprietari fondiari interessati: se i livelli di valutazione sono stimati in misura eccessiva, le limitazioni a cui essi sono soggetti in virtù del piano delle zone di rumore rischiano di essere troppo rigorose. Nella presente procedura non si tratta peraltro di pronunciarsi sul piano delle zone di rumore dell'aeroporto di Lugano-Agno (cfr. supra consid. 7). Una determinazione precisa del rumore dell'aeroporto o un pronostico dettagliato su questo punto potrebbero essere richiesti anche in procedure diverse da quelle concernenti l'allestimento del piano delle zone di rumore ai sensi dell'art. 42 LNA. Ciò è concepibile in un caso di applicazione dell'art. 22 LPAmb (licenza edilizia nelle zone esposte ai rumori - cfr. anche l'art. 31 OIF) o eventualmente nel quadro di una revisione dei piani di utilizzazione dei comuni limitrofi in virtù dell'art. 24 LPAmb (requisiti per le zone edificabili), qualora una valutazione globale od "approssimativa" degli effetti dannosi o molesti, attuali o prevedibili, non sia sufficiente. La concessione per l'esercizio e la concessione quadro non hanno per

compito di regolare l'utilizzazione del suolo fuori del perimetro aeroportuale; tale compito incombe alle autorità cantonali e comunali incaricate della pianificazione del territorio, anche se l'esistenza di questo impianto è un elemento che va preso necessariamente in considerazione. Dette autorità si pronunceranno direttamente, se del caso, sulla pertinenza o la validità per le questioni che dovranno risolvere dei risultati figuranti nel catasto del 1995 (tenendo conto del fatto che tale documento indica i livelli di rumore dopo un sensibile aumento del traffico di linea ed è quindi suscettibile d'essere adeguato all'evoluzione delle circostanze - cfr. infra consid. 18e). Nella fattispecie si tratta soltanto di valutare, a prima vista (nel quadro della prima fase dell'esame dell'impatto sull'ambiente), gli effetti dannosi o molesti probabili al momento in cui sia stato realizzato il programma di modernizzazione dell'aeroporto, di accertare l'ampiezza dei superamenti dei valori limite, d'esaminare pertanto la proporzionalità delle facilitazioni richieste e di verificare se le restrizioni d'esercizio imposte alla concessionaria - il "corsetto di rumore" - siano in definitiva adeguate. Per questi fini, che non presuppongono una determinazione precisa del rumore sui terreni o negli edifici in vicinanza dell'aeroporto, ma soltanto una valutazione globale degli effetti fonici dannosi o molesti, i dati del catasto del 1995 possono essere considerati, in base alle conclusioni della perizia, come sufficientemente probanti. c) aa) Il n. 3.6.2 cpv. 1 della concessione per l'esercizio esige, in linea di principio, il rispetto dei "valori di esposizione al rumore", una nozione di per sé imprecisa. Nei motivi della decisione impugnata, il Dipartimento federale spiega che si tratta dei valori limite d'immissione (art. 15 LPAmb), e non dei valori di pianificazione (art. 23 LPAmb). Fissare come obiettivo, nel caso concreto, il rispetto dei valori limite d'immissione è, come già illustrato (supra consid. 17a-b), conforme alle disposizioni federali contro l'inquinamento fonico (art. 8 cpv. 2 OIF).
Il principio secondo cui i valori limite d'immissione devono essere rispettati non è assoluto per un aerodromo pubblico (impianto concessionato): sia il diritto federale (cfr. supra consid. 17c) sia la concessione per l'esercizio (n. 3.6.2 cpv. 2) ammettono che possano essere accordate facilitazioni (chieste nella fattispecie implicitamente dalla Città di Lugano, poiché i dati relativi alle immissioni foniche contenuti nel rapporto sull'impatto dimostrano che tali agevolazioni sono necessarie per consentire lo sviluppo del traffico prevedibile). La clausola del n. 3.6.2 cpv. 2 della concessione per

l'esercizio stabilisce così che, malgrado il superamento dei valori limite d'immissione in certi punti, risultanti dal catasto del 1995, prevalgono gli imperativi dell'esercizio dell'aeroporto. In altri termini, il superamento dei valori limite in uno dei settori non fa sì che debba restringersi il "corsetto di rumore", in linea di principio vincolante (n. 3.6.2 cpv. 1 della concessione per l'esercizio), ma che debba essere accordata una facilitazione corrispondente al superamento. Tale clausola non può, per converso, essere interpretata come un obbligo di accordare anticipatamente o automaticamente facilitazioni supplementari nel caso in cui il "corsetto di rumore" non fosse rispettato in seguito ad un aumento del traffico aereo. L'ampiezza delle facilitazioni è dunque sin d'ora delimitata dalla concessione per l'esercizio. bb) I valori limite d'immissione divergono secondo il grado di sensibilità al rumore della zona in cui le immissioni avvengono. I piani con scala 1:2000 del catasto del settembre 1995 indicano il grado di sensibilità attribuito a quel momento dall'autorità cantonale competente ad ogni zona esposta al rumore dell'aeroporto sul territorio dei comuni di Agno, Bioggio, Breganzona, Manno e Muzzano. Interessate sono solo le zone di grado II (zone in cui non sono ammesse aziende moleste, in particolare zone destinate all'abitazione - art. 43 cpv. 1 lett. b OIF) o di grado III (zone in cui sono ammesse aziende mediamente moleste, in particolare, zone miste - art. 43 cpv. 1 lett. c OIF). Conformemente al n. 21 dell'allegato 5 dell'OIF, i valori limite d'immissione applicabili nella fattispecie sono, rispettivamente, 60 dB(A) e 65 dB(A) (nel progetto di revisione dell'OIF del 21 giugno 1999, se i metodi di determinazione del rumore sono differenti, i valori limite d'immissione per le ore diurne nelle zone di grado di sensibilità II e III sono rimasti invariati). La decisione del Dipartimento federale enumera i settori in cui il catasto del 1995 pre-

vede un superamento dei valori limite d'immissione (parti di zone residenziali ad Agno, Bioggio e Muzzano; parti di zone artigianali/industriali o miste in questi tre comuni). Essa rileva altresì che, nella maggioranza dei casi, il superamento sarebbe di circa 2 dB(A) e che raggiungerebbe 5-6 dB(A) solo in taluni punti. Menzionata è pure una piccola striscia di terreno in cui si trovano attualmente due edifici della zona residenziale "I Mulini" a Bioggio, ad est della pista, in cui sarebbero superati i valori d'allarme (70 dB(A) per un grado di sensibilità II). Tali accertamenti non sono stati contestati dai ricorrenti. Essi possono d'altronde essere

verificati in base ai piani, sufficientemente chiari, del catasto del 1995. Il Tribunale federale non deve pronunciarsi in modo speciale su ogni caso in cui è stato constatato un superamento dei valori limite d'immissione. Le indicazioni del catasto del 1995, che non corrispondono allo stato attuale delle immissioni ma si fondano su di un pronostico, possono servire come base soltanto per un apprezzamento generale, globale. D'altronde, nel presente stadio, il controllo giudiziario del contenuto delle concessioni va esercitato con riserbo, poiché i dati pertinenti in materia di rumore appaiono sufficientemente affidabili. Così, partendo dall'ipotesi che gli stessi valori limite d'immissione siano ancora applicabili nella seconda fase dell'esame dell'impatto (rilascio delle concessioni edilizie per concretizzare il programma di modernizzazione dell'aeroporto) e quando il traffico di linea sia considerevolmente aumentato secondo le previsioni - ossia ammettendo che non vengano modificati la destinazione delle zone edificabili vicine e il loro grado di sensibilità, e che il metodo di calcolo figurante nell'allegato 5 OIF non sia riveduto -, si può ritenere che i superamenti dei valori limite d'immissione non siano eccessivi. Nel loro insieme, le facilitazioni richieste sono, in definitiva, relativamente poco importanti; il principio della proporzionalità è a tal riguardo rispettato. Potrebbero certamente essere studiati, sotto il profilo della proporzionalità o dei principi enunciati nell'art. 11 LPAmb, gli effetti di un "corsetto di rumore" più restrittivo, ma tale analisi non si giustifica nella fattispecie. I limiti che il Dipartimento federale ha fissato dopo aver proceduto ad una ponderazione degli interessi - esso non si è limitato ad accettare le proposte dell'esercente dell'aeroporto, poiché il traffico considerato per il catasto del 1995 (28'000 movimenti di linea, 10'000 movimenti d'aviazione generale) è inferiore a quello su cui si è fondata la domanda di concessione (30'000 movimenti di linea, 15'000 movimenti d'aviazione generale) - non sono il risultato di un abuso o di un eccesso del potere d'apprezzamento. D'altronde, come spiegato dal perito, piccole varianti nel numero determinante di movimenti di linea (-10% o -20%, per esempio) non avrebbero grande rilevanza sul tracciato delle curve isofone. Non occorre quindi, per motivi concernenti la protezione contro il rumore, fissare un "corsetto di rumore" più rigoroso, che non corrisponderebbe ai bisogni in materia di collegamento aereo della regione, quali valutati in modo sostenibile dal Dipartimento federale (cfr. supra consid. 8).

cc) In tale situazione non può essere esclusa l'ipotesi di una revisione a medio termine dei piani di utilizzazione dei comuni interessati, allo scopo di tener conto degli effetti dannosi o molesti dell'aeroporto - per esempio nel senso di una modifica della destinazione di certe zone edificabili che attribuisca loro una utilizzazione meno sensibile al rumore, declassamento dal grado di sensibilità II al grado di sensibilità III di certe zone destinate all'abitazione (art. 43 cpv. 2 OIF; cfr. DTF 121 II 235 consid. 5). La presenza dell'impianto aeroportuale da molto tempo esistente era un elemento che le autorità cantonali competenti per la pianificazione non potevano ignorare al momento in cui hanno esaminato i primi piani di utilizzazione conformi alla legge federale sulla pianificazione del territorio e tali quindi da "preservare quanto possibile i luoghi destinati all'abitazione da immissioni nocive o moleste" (art. 3 cpv. 3 LPT). Dal 1985, la legge federale sulla protezione dell'ambiente precisa gli obblighi incombenti alle autorità pianificatorie (cfr. art. 24 LPAmb; cfr., in particolare, DTF 120 Ib 76 consid. 4 pag. 86). Comunque sia, esse sono tenute ad adeguare i piani di utilizzazione o i loro regolamenti

all'evoluzione delle circostanze (art. 21 cpv. 2 LPT), nella fattispecie allo sviluppo di un aeroporto esistente. Nella presente procedura in materia di concessione federale non è compito del Tribunale federale di verificare se i piani di utilizzazione dei comuni interessati, nel loro stato attuale oppure, in caso di revisione in corso, nel loro stato futuro, tengano sufficientemente conto dei principi sopra evocati. Conviene forse solo rilevare che non è escluso che in futuro zone prossime all'aeroporto possano divenire meno sensibili al rumore a causa di una revisione della disciplina giuridica applicabile secondo le disposizioni sulla pianificazione del territorio; i casi concreti in cui vengano superati i valori d'immissione verrebbero allora ad essere meno frequenti di quanto indicato nel catasto del 1995. d) Nello stadio attuale - quello del rilascio di una concessione quadro e di una concessione per l'esercizio, in cui si svolge la prima fase dell'esame dell'impatto -, risulta dunque che le emissioni foniche provocate dal traffico aereo, secondo il numero di movimenti prevedibile e in funzione delle restrizioni che comporta il "corsetto di rumore", sarebbero dopo la modernizzazione dell'aeroporto compatibili con le esigenze della legge federale sulla protezione dell'ambiente. L'autorità federale dovrà effettuare un nuovo esame dell'impatto (seconda fase - cfr. art. 6 OEIA e n. 14.1 dell'allegato dell'OEIA)

e procedere ad una nuova valutazione al momento del rilascio delle concessioni edilizie per gli edifici e le installazioni grazie ai quali il traffico di linea potrà svilupparsi effettivamente. Prima di tale fase non occorre regolare in dettaglio la questione dell'isolamento acustico degli edifici esposti al rumore (cfr. supra consid. 17d). Il n. 3.6.3 della concessione per l'esercizio prevede al proposito l'allestimento di un "piano di isolamento acustico", che dev'essere approvato dall"'autorità esecutiva." L'autorità federale competente (l'Ufficio federale dell'aviazione civile - cfr. art. 46 cpv. 4 lett. b OIF) è quindi tenuta, una volta entrata in vigore la concessione per l'esercizio, a esaminare senza ritardo le misure da adottare in tale ambito; i casi in cui siano superati i valori d'allarme vanno trattati con priorità (cfr. n. 3.6.3 cpv. 3 di detta concessione). Questo sistema è adeguato nella situazione complessa propria dell'aeroporto di Lugano-Agno. Il piano di isolamento acustico permette di stabilire un programma d'attuazione scaglionata dei provvedimenti richiesti in virtù dell'art. 10 OIF in seguito alla modificazione dell'impianto esistente e garantisce un certo coordinamento e una certa uguaglianza tra i proprietari interessati. Non sarebbe d'altronde concepibile di trattare tutte le situazioni concrete nella decisione con cui è rilasciata la concessione per l'esercizio; occorre prevedere al proposito decisioni ulteriori (cfr. DTF 124 II 293 consid. 19c pag. 335; cfr. pure DTF 117 Ib 285 consid. 8b/bb pag. 304). Potranno essere allora eventualmente applicate le norme della procedura semplificata ai sensi dell'art. 27 OSIA. Giova ricordare che la giurisprudenza ammette, in casi del genere, che siano avviate procedure successive (per complementi della concessione, per progetti particolareggiati, ecc.) anche laddove esse non siano espressamente previste dalla legislazione federale (cfr. DTF 124 II 293 consid. 19b-c pag. 335; DTF 121 II 378 consid. 6b pag. 393). e) Il "corsetto di rumore" del catasto del 1995 - ossia i vari livelli di rumore che non possono essere superati in vicinanza dell'aeroporto - è una clausola della concessione per l'esercizio che vincola la concessionaria. aa) Se, in base a nuove previsioni sul traffico o nuovi pronostici concernenti il rumore, o se, a causa di una revisione dell'ordinanza contro l'inquinamento fonico e del suo allegato 5 (cfr. supra consid. 18b/cc), l'esercente ottenesse, in seguito a misure e a calcoli, nuove curve isofone presentate in un catasto aggiornato di esposizione al rumore, tali curve non verrebbero a sostituire automaticamente quelle del catasto del 1995. Le condizioni d'esercizio

dell'aeroporto, quali fissate nel n. 3.6.2 della concessione per l'esercizio dal Dipartimento federale per una du-

rata determinata (secondo il n. 5, tale concessione è, in linea di principio, valida trent'anni), si riferiscono esclusivamente al catasto del 1995. Una deroga sistematica alle esigenze poste nel n. 3.6.2 non è quindi ammissibile senza una modifica previa di detta clausola. Una modifica di tal sorta prima della scadenza della concessione per l'esercizio sarebbe giuridicamente concepibile in applicazione dell'art. 20 cpv. 1 OSIA: questa disposizione permette al Dipartimento federale di completare o modificare la concessione "se la sicurezza dell'aviazione, innovazioni tecniche o economiche oppure esigenze fondamentali della protezione dell'ambiente lo esigono." La disposizione in parola potrebbe, a prima vista, applicarsi ove fosse necessario modificare considerevolmente il "corsetto di rumore" del n. 3.6.2 cpv. 1, in un senso o nell'altro (ossia, per permettere più o meno rumore). Questo "corsetto di rumore", che rappresenta una garanzia importante per le persone esposte agli effetti dannosi o molesti del traffico aereo, deve fruire di una certa stabilità (conformemente al principio generale della certezza nei rapporti giuridici, di cui possono prevalersi, in particolare, i comuni e i proprietari vicini dell'aeroporto - cfr., in particolare, per analogia, DTF 120 Ia 227 consid. 2b). Un eventuale progetto di modifica del n. 3.6.2 della concessione per l'esercizio dovrebbe tener conto di questo principio, come pure di tutti gli altri interessi in gioco. Un'eventuale modifica del n. 3.6.2 cpv. 1 della concessione per l'esercizio dovrebbe quindi essere oggetto di una normale procedura amministrativa, nel corso della quale gli interessati dovrebbero poter esercitare il loro diritto di essere sentiti dall'autorità federale competente e, se del caso, il loro diritto di ricorrere contro la decisione di quest'ultima. bb) Una modifica del "corsetto di rumore" è prospettabile in due ipotesi principali: ove sia accertato che le restrizioni che ne derivano impediscono un esercizio dell'aeroporto conforme all'interesse pubblico oppure, per converso, ove si consideri necessario fissare limiti più stretti in seguito a una nuova valutazione degli interessi della protezione dell'ambiente. Non è infatti escluso, ad esempio, che in futuro, per effetto dell'evoluzione della tecnica aeronautica, venga accertato che, per un numero costante di movimenti, il traffico di linea è globalmente meno rumoroso di quanto previsto nel catasto del 1995; potrebbe in tal caso essere eventualmente deciso di restringere il "corsetto di

rumore" (mediante un'applicazione "dinamica" degli art. 11 segg. LPAmb - cfr. ANDRÉ SCHRADE/THEO LORETAN, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Zurigo 1998, n. 25 ad art. 11). Fatta salva questa ipotesi, non occorre fissare nell'attuale concessione per l'esercizio - come proposto da taluni ricorrenti, che temono che il sistema attuale consenta un sensibile aumento del traffico - anche un limite massimo del numero totale di movimenti, corrispondente al traffico considerato dal catasto del 1995 (28'000 movimenti di linea, 10'000 movimenti d'aviazione generale). Se un giorno il numero di 28'000 movimenti di linea fosse considerevolmente superato (un superamento del numero di movimenti d'aviazione generale avrebbe invece, come ribadito dal perito, solo poca rilevanza per le curve isofone del catasto), le autorità competenti dovrebbero riesaminare la situazione e pronunciarsi su di un eventuale adeguamento del "corsetto di rumore." f) I vicini dell'aeroporto (comuni, proprietari fondiari, ecc.), che il "corsetto di rumore" intende proteggere, sono direttamente interessati a conoscere regolarmente il livello medio degli effetti dannosi o molesti a cui sono esposti, in particolare per poter esaminare se si giustifichi di chiedere un adeguamento della concessione per l'esercizio nel senso sopra evocato. Orbene, essi non sono in grado di raccogliere i dati necessari per poter controllare se la clausola n. 3.6.2 di tale concessione sia rispettata (questo controllo presuppone la conoscenza di vari elementi: numero di movimenti, tipo d'aeromobili nonché traiettorie seguite in fase di avvicinamento o di decollo; una modifica di dette traiettorie potrebbe infatti comportare, a terra, una diversa esposizione al rumore). È quindi necessario a tal fine poter avere accesso ai dati del traffico dell'aeroporto e al modello informatico su cui si basa il catasto del 1995. L'art. 12 OIF impone all'autorità esecutiva di controllare, al più tardi un anno dopo che l'impianto nuovo o modificato sia stato messo in esercizio, se le limitazioni d'emissione ordinate siano state attuate. Tale controllo unico non è peraltro sufficiente nel caso di un aeroporto le cui emissioni foniche possono variare considerevolmente da un anno all'altro. Per questa ragione il presente giudizio deve stabilire una condizione speciale in materia di esecuzione o di utilizzazione delle concessioni: conformemente a quanto proposto dal perito, la concessionaria dovrà procedere ogni anno a un calcolo di controllo, secondo gli stessi parametri uti-

lizzati per il catasto del 1995 (margine di tolleranza per i superamenti: al massimo 1.0 dB). Essa dovrà altresì

BGE 125 II 643 S. 689

procedere a misurazioni puntuali e periodiche e paragonare i loro risultati con i valori calcolati (per la determinazione dei punti in cui devono essere effettuate le misurazioni, ci si riferisce a quanto indicato al proposito nella perizia). Il rapporto annuale su tali controlli dovrà essere posto in consultazione pubblica dall'Ufficio federale dell'aviazione civile. La decisione con cui il Dipartimento federale ha accordato le due concessioni litigiose va pertanto completata per tener conto delle raccomandazioni del perito. I ricorsi degli enti pubblici e dei proprietari vicini che si sono doluti dell'insufficienza delle misure previste per limitare le emissioni (cfr. supra consid. 15 initio) vanno quindi accolti in questa misura. Per il rimanente, non occorre ordinare formalmente alla concessionaria di mettere in servizio un'attrezzatura adeguata per misurare il rumore (cfr. al proposito la sentenza 7 settembre 1998 concernente la concessione d'esercizio per l'aeroporto di Berna-Belp, pubblicata in Pra 1999, pag. 195 consid. 4c). Tale obbligo già risulta dalla condizione di cui sopra. g) L'Ufficio federale dell'aviazione civile è tenuto d'altronde, in virtù dell'art. 46 cpv. 4 OIF, a vigilare sull'esecuzione delle prescrizioni in materia di limitazione delle emissioni, sul risanamento, nonché sulla determinazione e sulla valutazione delle immissioni foniche. Gli incombe pertanto di adottare tutte le disposizioni atte a garantire l'adempimento delle condizioni contenute nella concessione per l'esercizio in materia di protezione contro l'inquinamento fonico, e in particolare di verificare che la concessionaria applichi le misure necessarie (controllo delle traiettorie, restrizioni dell'ammissione di aerei particolarmente rumorosi, ecc.). Tali questioni, che concernono l'attuazione della decisione impugnata e la gestione dell'aeroporto nel quadro fissato dal Dipartimento federale, non vanno esaminate ulteriormente nel presente giudizio, poiché, per la loro natura, non devono costituire oggetto di prescrizioni speciali figuranti nelle concessioni. Lo stesso vale per la creazione - preconizzata da taluni ricorrenti - di un organo in seno al quale gli interessati (esercente dell'aeroporto, comuni, rappresentanti dei vicini, ecc.) s'informerebbero reciprocamente sull'evoluzione dell'esercizio dell'aeroporto (come proposto, in particolare, da una ricorrente).

19. Nel dolersi di una limitazione insufficiente delle emissioni foniche del traffico aereo, taluni ricorrenti ribadiscono la necessità di una protezione particolare durante la notte o durante le ore

BGE 125 II 643 S. 690

più tranquille della giornata (inizio del mattino, ore meridiane o in serata). Essi criticano la disciplina prevista al riguardo nella concessione per l'esercizio e nel regolamento d'esercizio, che prevedono un orario a loro avviso troppo esteso, in particolare per i voli di linea. a) La concessione per l'esercizio distingue, per quanto riguarda l'orario d'esercizio, fra il traffico di linea e gli altri voli (aviazione generale - voli commerciali, voli privati, voli scuola, ecc.): per il primo gruppo di voli, i movimenti sono, in linea di principio, ammessi tra le ore 06.00 e le 23.00; per l'altro gruppo, tra le 07.00 e le 22.00. Il regolamento d'esercizio contiene, entro questi limiti, prescrizioni complementari. Da tale regolamento risulta che l'aeroporto è normalmente aperto, tutti i giorni, dalle ore 07.00 alle 22.00; questo orario è più esteso di quello precedente (dalle ore 08.00 alle 20.00). Esso vale, in linea di principio, per tutte le categorie di aerei, ma il regolamento prevede una disciplina speciale per i voli di linea programmati tra le ore 06.00 e le 07.00 e quelli programmati tra le ore 22.00 e le 23.00: le compagnie interessate possono ottenere dalla concessionaria un'autorizzazione speciale se i voli rispondono ad un interesse generale e previa consultazione con l'autorità cantonale.
La disciplina generale (dalle ore 07.00 alle 22.00) non si applica indiscriminatamente a tutte le categorie di

”altri voli.” Così, i voli privati sono, in linea di principio, ammessi solo tra le ore 08.00 e le 20.00 (ciò che corrisponde, globalmente, alla disciplina precedente); i giri pista sono vietati la domenica e, durante la settimana, sono limitati ad alcune ore del mattino e del pomeriggio; i voli d’istruzione notturni VFR non sono ammessi il sabato e la domenica, ecc. (n. 2 dell’allegato D del regolamento d’esercizio). b) I ricorrenti che si dolgono degli effetti dannosi o molesti del traffico aereo (proprietari fondiari, comuni) censurano principalmente che l’orario d’esercizio per i voli di linea sia stato esteso al mattino a partire dalle ore 06.00 e alla sera fino alle 23.00. Essi chiedono, in sostanza, che tali movimenti non siano autorizzati fuori dell’orario regolare di apertura dell’aeroporto, che va dalle ore 07.00 alle 22.00. Le doglianze relative all’orario d’esercizio per l’aviazione generale saranno esaminate più avanti (v. infra consid. 20). aa) L’ordinanza sull’infrastruttura aeronautica (OSIA) definisce ”voli notturni” quelli che si svolgono dalle ore 22.00 alle 06.00; durante tale periodo, essa prescrive all’autorità competente di autorizzare soltanto con il massimo riserbo i decolli e gli atterraggi di

aeromobili a motore (art. 39 cpv. 1 OSIA). Benché tale ordinanza non vieti i voli notturni del traffico di linea (cfr. art. 39 cpv. 2 lett. a n. 1 OSIA), si può dedurre che questi voli debbano, per proteggere i vicini dal rumore, rimanere eccezionali. Ai fini dell’ordinanza, i voli tra le ore 06.00 e le 07.00 non sono considerati come voli notturni; l’interesse generale a tutelare la tranquillità in questo intervallo della giornata è considerato meno importante. Conviene, in primo luogo, esaminare la questione dei voli notturni ai sensi dell’art. 39 OSIA. bb) Il vigente allegato 5 dell’OIF non prevede una disciplina speciale per determinare o valutare il rumore dei voli notturni. Esso è stato infatti concepito, come illustrato nella perizia, per essere applicato agli aerodromi riservati all’aviazione leggera, nella quale l’attività aeronautica si limita alle ore diurne. In una recente sentenza concernente un altro aeroporto regionale con traffico di linea - quello di Berna-Belp (sentenza del 7 settembre 1998, pubblicato in Pra 1999, pag. 495 consid. 5) -, il Tribunale federale ha rilevato che questo sistema non offriva una grande protezione ai vicini; esso s’è chiesto se l’allegato 5 dell’OIF non dovesse essere modificato nel caso in cui, nel determinare per gli aeroporti nazionali i valori limite di esposizione al rumore, fosse introdotta nel diritto federale per le ore notturne una disciplina distinta da quella prevista per il traffico diurno, come suggerito nel 6o rapporto parziale della Commissione federale per la valutazione dei valori limite d’immissione per il rumore (”Valeurs limites d’exposition au bruit des aéroports nationaux/Belastungsgrenzwerte für den Lärm der Landesflughäfen” - cfr. supra consid. 18b/cc). Tale rapporto propone infatti di determinare limiti d’esposizione al rumore inferiori per le ore notturne, in particolare per la prima (tra le 22.00 e le 23.00), per la seconda (tra le 23.00 e le 24.00) e l’ultima (tra le 05.00 e le 06.00), poiché in quelle rimanenti il traffico è inesistente; esso propone altresì di calcolare separatamente, per ognuno di questi intervalli, un livello di valutazione ”Lr”; lo scopo è di limitare, in particolare, l’esercizio per evitare le reazioni di risveglio (pag. 45/46 della versione francese del rapporto parziale). Il progetto di revisione dell’OIF del 21 giugno 1999 (cfr. supra consid. 18b/cc) prevede precisamente, nell’allegato 5 - che sarebbe applicabile a tutti gli aeroporti civili, in particolare a quelli regionali - valori limite d’esposizione diversi secondo le ore della notte (prima, seconda e ultima). Esso stabilisce inoltre, per gli aeroporti regionali, che i decolli e gli atterraggi dei voli commerciali sono autorizzati tra le ore 22.00 e le

23.00 soltanto se le emissioni provenienti dagli aerei non superino 87 EPNdB e che i movimenti sono vietati tra le ore 23.00 e le 06.00 (progetto del nuovo art. 39b OIF). Può così constatarsi che i progetti e i rapporti ufficiali sopra menzionati preconizzano una regolamentazione speciale per i voli notturni - valori limite d’esposizione

inferiori, valori limite d'emissione -, in particolare per la prima ora della notte. Nel suo referto peritale, anche il dott. Hofmann evoca la possibilità di applicare una disciplina più rigorosa tra le ore 22.00 e le 23.00, nel senso di fissare un valore limite d'immissione inferiore di 5 o 10 dB rispetto a quello previsto nel vigente allegato 5 dell'OIF per il traffico delle ore diurne o di fissare un totale annuo di movimenti dopo le ore 22.00. Il regolamento d'esercizio in vigore a Lugano-Agno fino al rilascio della presente concessione limitava, dal canto suo, sotto più aspetti il traffico di linea durante la prima ora della notte: un atterraggio quotidiano al massimo, con un tipo di velivolo determinato (Jumbolino o velivolo ad esso paragonabile per quanto concerne le emissioni foniche), prima delle ore 22.30. cc) Nella fattispecie, nessuna delle possibilità sopra evocate - valori limite d'esposizione speciali per la prima ora della notte, valori limite d'emissioni foniche degli aerei ammessi ad effettuare voli notturni, numero totale massimo quotidiano o annuo di movimenti nelle ore notturne - è stata presa in considerazione nella decisione del Dipartimento federale relativa alle concessioni litigiose. I voli notturni sono, in definitiva, soggetti a una sola restrizione: essi non sono più ammessi dopo le ore 23.00 (cfr. n. 3.4.1 della concessione per l'esercizio). Quanto alle esigenze imposte dal regolamento d'esercizio - autorizzazione chiesta dalla concessionaria, consultazione dell'autorità cantonale -, esse sono principalmente d'ordine formale e non sono sufficientemente precise per costituire una garanzia in materia di protezione contro il rumore: il riferimento a un "interesse generale" che giustifichi l'autorizzazione è vago, dato che una compagnia aerea è sempre in grado di prevalersi di un siffatto interesse quando esercisca una linea destinata al trasporto pubblico dei passeggeri. Tale modo di trattare il problema dei voli notturni su di un aeroporto regionale non è soddisfacente. I principi della legge federale sulla protezione dell'ambiente concernenti la limitazione preventiva delle emissioni (art. 11 cpv. 2 LPAmb; cfr. DTF 124 II 517 consid. 4) non consentono al Dipartimento federale di non esaminare l'introduzione di determinate restrizioni d'esercizio complementari

o più precise, riferite a una fase dell'arco della giornata particolarmente sensibile e per la quale è generalmente ammesso (dal perito del Tribunale federale, dagli specialisti incaricati di elaborare testi legislativi e dallo stesso Dipartimento federale nel 1994 allorché ha approvato una modifica del regolamento d'esercizio dell'aerodromo litigioso) che s'impone una disciplina più specifica. La decisione impugnata è lacunosa e viola su questo punto il diritto federale. I ricorsi con cui è addotta l'insufficienza delle misure destinate a limitare le emissioni foniche (cfr. supra consid. 15 initio) devono essere accolti parzialmente per questo motivo. Conformemente all'art. 114 cpv. 2 OG la causa va rinviata al Dipartimento federale perché avvii una procedura tendente a introdurre nella concessione o nel regolamento d'esercizio una nuova clausola concernente la limitazione del traffico o degli effetti dannosi o molesti durante la prima ora della notte (tra le ore 22.00 e le 23.00). Il progetto dev'essere reso pubblico o messo in consultazione (art. 5 o art. 11 cpv. 5 OSIA) entro il termine di sei mesi successivo alla comunicazione della presente sentenza e dovrà essere adottato il più presto possibile. Allo stato attuale non si giustifica di prevedere una disciplina provvisoria sino a che la procedura sopra menzionata sia conclusa, dato che il presente numero di movimenti che hanno luogo durante la prima ora della notte è ancora relativamente limitato (due atterraggi quotidiani, secondo gli orari pubblicati dalle compagnie aeree svizzere). dd) I movimenti tra le ore 06.00 e le 07.00 non sono considerati come voli notturni, ma sussiste manifestamente un interesse a proteggere in modo particolare i confinanti in questo periodo della giornata. Il precedente regolamento d'esercizio dell'aerodromo di Lugano-Agno limitava d'altronde il numero dei movimenti durante questo intervallo (un decollo quotidiano). Nessuna disciplina speciale è stata prevista al proposito nella concessione per l'esercizio litigiosa né nel regolamento d'esercizio a cui rinvia. Per gli stessi motivi esposti in precedenza deve ritenersi che il Dipartimento federale abbia violato l'art. 11 cpv. 2 LPAmb rinunciando a esaminare la possibilità d'imporre prescrizioni adeguate. La causa dev'essergli rinviata perché decida nuovamente a tale riguardo. A priori non appare escluso che il traffico aereo possa essere soggetto durante la prima ora della notte (tra le ore 22.00 e le 23.00) a restrizioni diverse da quelle stabilite per la prima ora della giornata (tra le ore 06.00 e le 07.00), e che l'interesse dei confinanti possa essere considerato più importante all'inizio della notte

che all'inizio

del mattino. Non si giustifica tuttavia di esaminare ulteriormente tale questione nel presente giudizio. c) Taluni ricorrenti chiedono un divieto di volo tra le ore 12.00 e le 13.00, limitandosi ad addurre che momenti di totale tranquillità sono apprezzati dai confinanti. Ciò costituirebbe nondimeno manifestamente un ostacolo eccessivo per l'esercizio di un aeroporto regionale caratterizzato da un traffico di linea considerevole, ripartito sull'insieme della giornata. La menzionata conclusione ricorsuale va pertanto respinta. d) Gli stessi ricorrenti chiedono che vengano annullate le clausole della concessione e del regolamento d'esercizio che consentono deroghe agli orari. Tali disposizioni possono tuttavia dar luogo soltanto a deroghe puntuali, fondate su ragioni importanti. È inoltre previsto che i loro motivi siano menzionati nel registro delle autorizzazioni, ciò che permette all'autorità di vigilanza di controllare il carattere non discrezionale della prassi seguita dalla direzione dell'aeroporto. Clausole derogatorie o autorizzazioni eccezionali sono usuali in una regolamentazione di questo tipo e non compromettono manifestamente la coerenza del sistema. In questo stadio, il Tribunale federale non ha motivo per ritenere che le norme d'esercizio tendenti a limitare le emissioni foniche (cfr. art. 12 cpv. 1 lett. c LPAmb) non saranno applicate in modo adeguato. Le censure ricorsuali sono su questo punto infondate.