



N. 4102/08 Reg. Sent.

N. 3778/2001 Reg. Ric.

**REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA LOMBARDIA
(Sezione II)**

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

Sul ricorso R.G. n. 3778/2001, proposto da Del Vecchio Franco, residente in Como, via S. Maria in Cristino, 5 rappresentato e difeso dagli avv. Enrico Cantoni e Simona Cantoni del foro di Como e Edoardo Carpani del foro di Milano e con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in Milano, Corso di Porta Romana, 87/b

contro il

Comune di Como, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Ezio Antonini e con domicilio eletto presso il suo studio in Milano, via De Togni, 10

e contro la

Regione Lombardia, in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore*, non costituita

per l'annullamento

- della delibera del consiglio comunale di Como n. 28 del 06.04.1998 di adozione del P.R.G.; della deliberazione del C.C. di Como n. 4 del 31.01.2000, recante esame e controdeduzioni alle osservazioni al P.R.G.; della deliberazione della Giunta regionale n. VII/4503 del 04.05.01 con la quale è stato approvato il P.R.G. di Como con modifiche d'ufficio; della deliberazione del consiglio comunale di Como n. 33 del 16.07.01 con la quale sono state accolte le proposte di modifica d'ufficio della Giunta regionale, ed in particolare delle tavole di azionamento nella parte in cui gli immobili del ricorrente (di cui ai mappali n. 2524, 2157, 1750 e 2158 della sezione censuaria di Como Borghi) sono azionati in B4 nonché nella parte normativa, all'art. 23.3 per la disciplina dettata per la stessa zona B4; ed inoltre di ogni altro atto connesso, presupposto e/o conseguente.

VISTO il ricorso principale;

VISTI l'atto di costituzione e le memorie difensive del Comune con i relativi allegati;

UDITI nella pubblica udienza del 02.07.2008, relatore il dott. Alberto Di Mario, gli avvocati come da verbale d'udienza;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

FATTO

Il ricorrente è proprietario in Como dei mappali n. 2524, 2157, 1750 e 2158 della sezione censuaria di Como Borghi, in passato utilizzati per attività industriale di tinto stamperia, che il piano regolatore adottato nel 1993 ha inserito in zona B1 a carattere residenziale. Con il nuovo piano regolatore adottato nel 1998 l'area è stata inserita nella zona B4,

mentre le osservazioni presentate dal ricorrente sono state respinte. Da ultimo tale azionamento è stato confermato dalla Regione.

Contro tale azionamento il ricorrente reagisce impugnando gli atti indicati per i seguenti motivi. I) Violazione di legge con riferimento all'art. 7 comma 2 L.U. e all'art. 2 D.M. 1444/1968. Eccesso di potere per illogicità. Secondo il ricorrente la destinazione B4, che è caratterizzata da una vocazione primaria ad attività di produzione e trasformazione e secondaria residenziale con indici ridotti, è illogica nella parte in cui prevede che una stessa zona possa avere contemporaneamente destinazioni tra loro incompatibili come quelle produttive e residenziali, violando così anche l'art. 2 del D.M. 1444/1968 e l'art. 7 L.U.. II) Violazione di legge con riferimento ai criteri di formazione dei P.R.G. di cui all'art. 2 D.M. 1444/1968. La destinazione produttiva prevista dal P.R.G. per l'area in questione si pone in contrasto con l'azionamento previsto per le aree limitrofe e con le esigenze del quartiere. III) Violazione di legge con riferimento all'art. 1 L.R. 1/2001. Il Comune non ha adeguato alla sopravvenuta normativa regionale il piano in itinere con riferimento alle destinazioni d'uso. IV) Eccesso di potere per illogicità e per travisamento. La destinazione primaria di tipo industriale e produttivo costituisce travisamento dello stato di fatto ed è frutto di grave illogicità in quanto in contrasto con lo stato dei luoghi. V) Eccesso di potere per irrazionalità delle scelte urbanistiche in relazione allo stato di fatto. L'assetto viabilistico della zona nella quale si colloca il compendio in questione è assolutamente inidoneo a sorreggere il traffico indotto dalla nuova zona produttiva. VI) Contrasto con i principi informativi del nuovo P.R.G.; eccesso di potere per manifesta contraddizione. Mentre il P.R.G. si ispira a privilegiare la destinazione residenziale l'osservazione del ricorrente, volta a destinare alla residenza l'area in questione, è stata in modo illogico respinta. VII) Eccesso di potere per contrasto con precedenti determinazioni e per illogicità. Nel piano adottato nel 1993 l'area era stata destinata in via principale alla residenza mentre con il nuovo piano adottato è stata riconfermata la destinazione industriale in contrasto con le linee del piano, con l'uso residenziale delle limitrofe proprietà e con le precedenti manifestazioni di volontà dell'amministrazione.

La difesa del Comune evidenzia che la destinazione B4 permette la destinazione residenziale con obbligo di reperimento degli standard all'interno del lotto in misura ridotta pari a 18 mq. per abitante. Con riferimento ai motivi di ricorso il Comune sostiene che il ricorso pretende di censurare il merito delle scelte amministrative, sottratte al vaglio di legittimità. Inoltre la destinazione impressa non è palesemente arbitraria o irragionevole in quanto la destinazione produttiva è finalizzata a favorire gli insediamenti produttivi in ragione dei riflessi occupazionali. La compatibilità della destinazione produttiva con le caratteristiche dell'area è garantita dalla limitazione delle lavorazioni consentite alle tipologie consentite dalle norme igienico sanitarie entro il centro abitato. Inoltre si deve ritenere che, alla luce del D.M. 1444/1968, all'interno di una stessa zona omogenea di completamento possono convivere diverse funzioni. Non sussiste inoltre violazione dell'art. 1 L.R. 1/2001 in quanto l'art. 23.3 della N.T.A. già definisce le destinazioni d'uso principali.

All'udienza pubblica del 2 luglio 2008 la causa è stata quindi trattenuta dal Collegio per la decisione.

DIRITTO

Con il primo motivo il ricorrente denuncia violazione di legge, con riferimento all'art. 7 comma 2 L.U. e all'art. 2 D.M. 1444/1968, ed eccesso di potere per illogicità in quanto la destinazione B4, che è caratterizzata da una vocazione primaria ad attività di produzione e trasformazione e secondaria residenziale con indici ridotti, è illogica nella parte in cui prevede che una stessa zona possa avere contemporaneamente destinazioni tra loro incompatibili come quelle produttive e residenziali, violando così anche l'art. 2 del D.M. 1444/1968 e l'art. 7 L.U..

Il motivo non merita accoglimento.

La zonizzazione funzionale, che detta le funzioni da svolgere sul territorio comunale, ha subito importanti evoluzioni nel tempo. Da un'interpretazione rigida dell'art. 7, comma 2, legge n.1150/1942 e, soprattutto, del D.M. 1444/1968, secondo la quale a ciascuna porzione del territorio comunale doveva attribuirsi una sola funzione specializzata, da individuarsi fra le tre categorie della residenza, industria, e terziario, si è passati ad un'interpretazione più ampia, che permette l'integrazione funzionale tra le varie destinazioni. L'abbandono dello "zoning" tradizionale consente, infatti, un uso flessibile del territorio, attraverso la compresenza, nell'ambito della stessa zona, di una molteplicità di usi promiscui. Tale promiscuità evita la formazione di quelle rigide ed innaturali separazioni tra ambiti territoriali che hanno dato vita a quartieri monofunzionali, come i c.d. quartieri dormitorio, con evidenti effetti sulla qualità della vita, e permette di ovviare alla disparità di trattamento derivante dall'attribuzione a singoli suoli - che versano dal punto di vista morfologico in condizioni di oggettiva omogeneità e, magari, in una situazione di contiguità topografica - di funzioni e, quindi, di potenzialità edificatorie del tutto diverse, che ne alterino sensibilmente il valore commerciale.

Questa nuova interpretazione trova fondamento sia nello stesso art. 7, comma 2, legge n.1150/1942, che non impone l'unicità della funzione, sia nel complesso del D.M. 1444/68 dal quale si desume che per le zone A, B e C è possibile una promiscuità generale degli usi residenziali, commerciali e per servizi, ed è stata confermata dalla legislazione successiva (es. art.16 legge n. 179/1992,) che, nel disciplinare il programma integrato di intervento, ha indicato tra i suoi elementi caratteristici proprio "la pluralità di funzioni".

La giurisprudenza ha poi riconosciuto che la ripartizione del territorio in zone omogenee è voluta dalla legge urbanistica in funzione degli *standard* urbanistici e non come limite all'attività pianificatoria del Comune, il quale resta libero di imprimere alle varie parti del suo territorio comunale la destinazione urbanistica che ritiene più confacente ai bisogni della propria collettività (Cons. Stato, IV, 31 gennaio 1989 n. 71). Si è così giunti a riconoscere la legittimità di zone "miste" o "speciali", che non possono essere assimilate ad alcuna zona territoriale omogenea edificabile di cui al d.m. 1444 1968 e, dunque, non ricadono sotto la sua applicazione, giacché sono anzi concepite in funzione del suo superamento e del riequilibrio della sperequazione che esso comporta (T.A.R. Emilia-Romagna Bologna Sez. I, 14-01-1999, n. 22). Seguendo il medesimo filo conduttore la giurisprudenza ha ammesso anche la "doppia zonizzazione" di una stessa area (T.A.R.

Friuli - Venezia Giulia, 23 giugno 1997 n. 516). Ne consegue che non è illegittima la previsione di zone territoriali omogenee caratterizzate da una pluralità di funzioni.

Con il secondo motivo il ricorrente denuncia violazione di legge con riferimento ai criteri di formazione dei P.R.G. di cui all'art. 2 D.M. 1444/1968. La destinazione produttiva prevista dal P.R.G. per l'area in questione si pone in contrasto con l'azzonamento previsto per le aree limitrofe e con le esigenze del quartiere.

Il motivo non merita accoglimento.

La giurisprudenza (*ex plurimis* Consiglio di Stato, sez. IV, 12 dicembre 1990, n. 1002; Consiglio di Stato, sez. IV, 26 maggio 2003, n. 2827; Consiglio di Stato, sez. IV, 13 marzo 2008, n. 1095) riconosce che i provvedimenti con i quali i comuni ripartiscono in zone il territorio in sede di pianificazione urbanistica hanno natura ampiamente discrezionale e possono pertanto incidere anche su precedenti difformi destinazioni delle zone stesse, sempre che la nuova suddivisione non sia affetta da errori di fatto o da gravi vizi di illogicità, irrazionalità o contraddittorietà.

L'azzonamento in zona B4 risulta presente in diversi punti della zona di Como Borghi, anche se non direttamente nell'isolato cui appartiene il terreno in questione, come indicato anche nelle osservazioni presentate dal ricorrente e dalla documentazione depositata dal Comune, dalle quali risulta che zone B4 si trovano in particolare sulla stessa via Anzani. Tale situazione complessiva della zona dimostra che l'amministrazione ha ritenuto di preservare nella zona spazi per attività produttive, che non appare macroscopicamente illogico o irrazionale. In secondo luogo la destinazione impressa non impedisce al ricorrente di destinare l'area alla residenza, come da lui richiesto, con la conseguenza che la destinazione mista non può dirsi affetta da errori di fatto o da gravi vizi di illogicità, irrazionalità o contraddittorietà con riferimento alle caratteristiche della zona.

Né i limiti alla cubatura realizzabile a destinazione residenziale costituiscono una scelta macroscopicamente illogica o irragionevole in quanto l'obbligo di realizzare nell'area gli standard urbanistici permette di garantire la fruibilità dei medesimi spazi (v. art. 3 D.M. 2 aprile 1968, n. 1444) e dall'altra è una scelta di merito dell'amministrazione connessa alla possibilità di individuare altre aree destinate a standard.

Con il terzo motivo la ricorrente denuncia violazione di legge con riferimento all'art. 1 L.R. 1/2001 in quanto il Comune non ha adeguato alla sopravvenuta normativa regionale il piano in itinere con riferimento alle destinazioni d'uso.

Il motivo non merita accoglimento.

Per l'approvazione delle modifiche indicate dalla legge regionale, la norma citata prevede l'adozione di una variante semplificata (art. 1 comma 6 L.R. 1/2001) alla quale il Comune poteva affidare l'aggiornamento del piano regolatore. Inoltre il decorso di ormai sette anni dalla prima adozione rendeva sicuramente congrua la scelta del Comune di provvedere all'approvazione e di rinviare ad un successivo atto semplificato il suo aggiornamento. D'altro canto la mancata applicazione della norma non ha comportato alcun danno al ricorrente in quanto la destinazione principale da lui richiesta era già espressamente prevista e disciplinata.

Con il quarto motivo il ricorrente denuncia eccesso di potere per illogicità e per travisamento. La destinazione primaria di tipo industriale e produttivo secondo il ricorrente costituisce travisamento dello stato di fatto ed è frutto di grave illogicità in quanto in contrasto con lo stato dei luoghi.

Il motivo non merita accoglimento per le stesse ragioni indicate con riferimento al secondo motivo, ove si è evidenziato che la conservazione della destinazione produttiva nella zona riguarda diverse aree della zona e non appare quindi macropiscamente illogica ma rientra nell'ambito delle scelte di merito dell'amministrazione.

Con il quanto motivo il ricorrente denuncia eccesso di potere per irrazionalità delle scelte urbanistiche in relazione allo stato di fatto. L'assetto viabilistico della zona nella quale si colloca il compendio in questione è assolutamente inadatto a sorreggere il traffico indotto dalla nuova zona produttiva.

Il motivo non merita accoglimento.

Le limitazioni del traffico previste dal Comune non incidono necessariamente sulla destinazione di zona in quanto essa non impone la destinazione ad attività produttive che richiedano necessariamente l'adozione di mezzi pesanti per il trasporto. In secondo luogo l'ordinanza dell'amministrazione si è evidentemente data carico di evitare il formarsi di un traffico che proviene dall'esterno (via Napoleona) e che utilizza la via indicata solo come passaggio, incanalandolo in vie adiacenti ritenute più idonee, dimostrando così che l'amministrazione ha intenzione non tanto di escludere quanto di regolare il traffico pesante a vantaggio della corretta convivenza tra zone produttive e residenziali.

Con il sesto motivo il ricorrente denuncia contrasto con i principi informativi del nuovo P.R.G. ed eccesso di potere per manifesta contraddizione in quanto, mentre il P.R.G. si ispira a privilegiare la destinazione residenziale l'osservazione del ricorrente, volta a destinare alla residenza l'area in questione, è stata in modo illogico respinta.

Il motivo non merita accoglimento.

Le valutazioni espresse dal ricorrente sono tratte da articoli di giornale e non da precise indicazioni contenute nei documenti approvati dal consiglio comunale e, di conseguenza, non possono considerarsi probanti. Esse anzi sono smentite dalla previsione di zone miste che tendono a preservare anche le attività produttive nella convalle, con la conseguenza che le linee portanti del piano regolatore non possono essere sicuramente ridotte, con riferimento ad un capoluogo di Provincia, al solo incentivo della residenzialità, anche alla luce del fatto che il piano regolatore costituisce anche un importante strumento di gestione e di incentivo dell'economia.

Con il settimo motivo il ricorrente denuncia eccesso di potere per contrasto con precedenti determinazioni e per illogicità. Nel piano adottato nel 1993 l'area era stata destinata in via principale alla residenza mentre con il nuovo piano adottato è stata riconfermata la destinazione industriale in contrasto con le linee del piano, con l'uso residenziale delle limitrofe proprietà e con le precedenti manifestazioni di volontà dell'amministrazione.

Il motivo non merita accoglimento.

E' opinione comune nella giurisprudenza che l'amministrazione comunale ha il potere di adottare varianti alle disposizioni degli strumenti urbanistici generali e può anche provvedere a revocare l'adozione di un piano regolatore ed alla sua riadozione prima che sia approvato dalla Regione (Consiglio Stato a. plen., 09 marzo 1982 , n. 3; T.A.R. Lombardia, Brescia, 19 giugno 2006, n. 768).

La giurisprudenza riconosce un interesse legittimo alla conservazione della destinazione urbanistica di un area solo ai proprietari che vantino un affidamento qualificato meritevole di tutela alla conservazione della destinazione di zona del fondo.

