

# Scelte urbanistiche e potere discrezionale

di UMBERTO FANTIGROSSI\*

In questa prima fase di governo della città la nuova maggioranza di centro-sinistra si trova ad affrontare il difficile tema dello sviluppo urbanistico. E' forse questo il banco di prova più difficile sul quale ci si attende, in primo luogo, il rispetto dell'ambizioso programma elettorale che metteva al primo posto la tutela dell'ambiente e la salvaguardia della salute della cittadinanza.

A fronte di tali impegni vi sono le pregresse politiche territoriali che si sono tramutate nell'attuale piano regolatore e le forti spinte della proprietà edilizia e del comparto produttivo ad essa collegato. E' bene che il confronto ed il dibattito che si sta aprendo al riguardo tra le forze politiche e sociali cittadine, si caratterizzi per la completezza e correttezza delle informazioni e dei dati da cui partire per pervenire alle impegnative scelte cui gli amministratori sono chiamati. E' su questo punto che vorrei dare un contributo, dal punto di vista del giurista, circa le regole che costituiscono la cornice legale che necessariamente condiziona l'agire amministrativo.

Mi pare, infatti, che in questa fase del dibattito si stia diffondendo l'errata (e tendenziosa) convinzione che le molte e per lo più contestate iniziative costruttive che sono in procinto di essere avviate in città, pur complessivamente rappresentando un fattore di ulteriore degrado ambientale della città, non potrebbero essere impediti, ma semmai solo "mitigate", in quanto sarebbe necessario salvaguardare i "diritti acquisiti" dei proprietari delle aree. Da questa convinzione, che come si vedrà non trova alcun fondamento nell'attuale diritto urbanistico, ne deriverebbe che solo sulla base di accordi volontari con questi soggetti e "compensando", in varie forme, le loro aspettative di profitto, si potrebbe svolgere l'azione amministrativa di governo della città.

Va chiarito al riguardo, anzitutto, che tutti i provvedimenti dell'amministrazione pubblica ed in particolare quelli che rappresentano la manifestazione di un potere, sono ampiamente discrezionali e sono adottati sulla base di una valutazione dell'interesse pubblico riferita al momento in cui l'atto è emanato. Tale valutazione, quindi, per definizione, non è stabile, non fa sorgere diritti in capo agli eventuali destinatari, ed è sempre revocabile, in caso di mutamento della situazione considerata. Applicando tali principi generali al settore in esame, la giurisprudenza ha chiarito che, nell'esercizio della c.d. discrezionalità pianificatrice, l'Autorità può senz'altro intervenire su scelte già operate, in quanto lo scopo della pianificazione è proprio quello di tener conto delle nuove necessità pubbliche maturate nel tempo.

In tal senso, oggetto di "revisione" possono essere sia il piano regolatore generale, sia gli strumenti attuativi di tale piano (tipico il caso dei piani di lottizzazione convenzionata). In altre parole, il Comune può procedere a nuove scelte urbanistiche addirittura anche quando le

stesse determinano la modifica o il superamento di una convenzione (non così - si badi - del permesso a costruire, che una volta rilasciato è irrevocabile ex art. 11 T.U. edilizia) e, quindi, degli obblighi reciprocamente assunti dall'Amministrazione e dai privati proprietari dei suoli interessati dalla progettata trasformazione urbanistica.

In quest'ultimo caso, però, l'esigenza di rispettare le aspettative del privato impone semplicemente all'Autorità l'obbligo di enunciare le ragioni che richiedono il sacrificio della sfera giuridica del cittadino, che ha fatto affidamento sulla disciplina preesistente.

In altre parole, il potere di pianificazione non può essere paralizzato neppure da precedenti intese di natura privatistica, a condizione che il Comune elabori una motivazione particolarmente puntuale circa le ragioni che impongono come necessario il sacrificio dell'interesse privato. Occorre cioè dimostrare che non solo la scelta è oggettivamente giustificata,

ma anche che l'Amministrazione, consapevole della preesistenza di aspettative legittime, le ha comparate con l'interesse pubblico contrastante e ha contemplato, nei limiti del possibile, gli interessi in conflitto.

Naturalmente, i cennati limiti all'esercizio della c.d. potestas variandi risultano più attenuati laddove l'amministrazione non debba modificare uno strumento attuativo formatosi con il concorso dei privati direttamente interessati alla programmata trasformazione urbanistica, ma si tratti semplicemente di adottare una nuova variante al piano regolatore generale.

Va detto, inoltre, che l'attuale amministrazione comunale è chiamata non solo a verificare se eventuali pregresse scelte edificatorie, pur previste dal piano, siano in palese contrasto con gli indirizzi politico-programmatici che il Consiglio comunale ha approvato al momento del suo insediamento, ma anche a tenere conto che, nel frattempo, la nuova legge regionale n. 20 del 2000 ha inserito a pieno titolo, tra gli obiettivi da perseguire nel settore quelli del miglioramento della qualità della vita e della salubrità degli insediamenti urbani, nonché quello di prevedere il consumo di nuovo territorio solo quando non sussistano alternative.

Non è difficile comprendere che l'effettivo perseguimento di tali obiettivi in un contesto urbano, quale quello di Piacenza città, in cui la qualità dell'ambiente e dell'atmosfera in particolare sono, per la maggior parte dell'anno, al di sopra delle soglie di tollerabilità, dovrebbe comportare la salvaguardia integrale delle aree non ancora edificate. Se così non avverrà sarà solo per una volontà politica non corretta e non lungimirante e non certamente per vincoli giuridici legati alla proprietà edilizia, che come si è visto, non trovano riscontro nell'attuale disciplina giuridica del settore.

\*Del Forum per l'Urbanistica partecipativa

**Il potere di pianificazione non può essere paralizzato neppure da precedenti intese di natura privatistica, a condizione che il Comune elabori una motivazione particolarmente puntuale**