

Discrezionalità delle scelte urbanistiche e affidamento qualificato del privato

Data di pubblicazione: 02/10/2018

Il **TAR Piemonte, Sez. II**, con la **sentenza 5 settembre 2018, n. 996**, ha ribadito i principi più volte espressi dalla giurisprudenza amministrativa in relazione all'esercizio del potere di pianificazione urbanistica ed alla natura della motivazione delle scelte in tal modo effettuate.¹

Ricorda la sentenza in rassegna che, per giurisprudenza unanime, l'esistenza di una precedente diversa previsione urbanistica non comporta per l'Amministrazione la necessità di fornire particolari spiegazioni sulle ragioni delle differenti scelte operate, anche quando queste siano nettamente peggiorative per i proprietari e per le loro aspettative, dovendosi in tali casi dare prevalente rilievo all'interesse pubblico che le nuove scelte pianificatorie intendono perseguire.

In particolare, *“la mera esistenza, nella pianificazione previgente, di una destinazione urbanistica più favorevole al proprietario non è circostanza sufficiente a fondare in capo a quest'ultimo quell'aspettativa qualificata la cui sussistenza imporrebbe all'amministrazione un obbligo di più puntuale e specifica motivazione rispetto a quella, di regola sufficiente, basata sul richiamo alle linee generali di impostazione del piano”*².

Con specifico riferimento all'obbligo motivazionale in sede di adozione di un nuovo strumento urbanistico, va ricordato che la regola generale dell'ampia discrezionalità amministrativa nelle scelte di pianificazione urbanistica subisce un'eccezione in alcune situazioni specifiche in cui il principio della tutela dell'*affidamento qualificato* del privato³ impone che il piano regolatore dia conto del modo in cui è stata effettuata la ponderazione degli interessi pubblici e sono state operate le scelte di pianificazione.

Si è in presenza di *affidamento qualificato* del privato, ad esempio, a seguito di convenzione di lottizzazione o di accordi di diritto privato intercorsi tra il Comune e i proprietari delle aree ovvero qualora il privato abbia ottenuto un giudicato di annullamento di un diniego di permesso di costruire.

Non è prospettabile invece un *affidamento qualificato* del privato nel caso di interesse correlato ad una precedente previsione che consenta un utilizzo dell'area in modo più proficuo - come nel caso deciso dalla sentenza in esame - per il quale vale il principio generale della non necessità di

¹ Nel caso di specie, la parte ricorrente impugna una variante al piano regolatore laddove modifica la destinazione dei terreni di sua proprietà in senso peggiorativo rispetto alla destinazione ad essi impressa nel previgente strumento urbanistico.

² Cons. Stato, sez. IV, 30 dicembre 2016 n.5547; T.A.R. Piemonte, sez. II, 7 maggio 2018, n. 525

³ Principio affermato dalla ben nota sentenza 22 dicembre 1999, n. 24 dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato.

motivazione ulteriore rispetto a quelle che si possono evincere dai criteri di ordine tecnico urbanistico seguiti per la redazione del progetto di strumento. In questo caso il privato non può vantare alcuna aspettativa qualificata, ma al più soltanto una aspettativa generica ad una *reformatio in melius* analoga a quella di ogni altro proprietario che aspiri ad una utilizzazione più proficua dell'immobile (cfr. T.A.R. Friuli Venezia Giulia 22 dicembre 2001, n. 933; T.A.R. Veneto, I Sez., n. 3165/2008).

Le questioni che ruotano intorno ai cd. “diritti edificatori acquisiti” – *leitmotiv* un tempo invocato per sostenere l'immutabilità di previsioni urbanistiche generatrici di capacità edificatorie (ancorché inattuata o obsolete) – sono da tempo oggetto di sentenze sostanzialmente in linea con quella in commento.

Su questo tema e sui suoi vari corollari – le “vocazioni edificatorie”, le “legittime aspettative della proprietà” e così via – il dibattito vede sempre più gli urbanisti, i legislatori regionali, i Comuni e i giudici amministrativi su posizioni convergenti.

I primi in particolare (gli urbanisti e una buona parte dei legislatori regionali), sostengono da tempo che è solamente il piano c.d. operativo - denominato nella legge urbanistica veneta “piano degli interventi (PI)” - ad attribuire capacità edificatoria alle aree⁴, a definirne le caratteristiche e a stabilire le modalità per l'edificazione, e che queste previsioni possono essere eliminate o variate quando il Comune ritenga non più utile o conveniente realizzarle, purché le nuove scelte siano adeguatamente motivate nel nuovo quadro pianificatorio.

La sentenza in commento conferma tale posizione aggiungendo, come è stato già evidenziato, che sono sufficienti le motivazioni desumibili dai criteri generali di redazione del nuovo strumento, criteri che, nella normativa regionale veneta, sono definiti dal piano di assetto del territorio (PAT)⁵ e indicati nel documento del Sindaco⁶.

Va ricordato, per di più, che nella nostra Regione la legge n. 11/2004 ha introdotto un meccanismo automatico di decadenza delle nuove previsioni insediative ed infrastrutturali non attuate, passati cinque anni dal loro inserimento nel piano degli interventi⁷.

⁴ Per la verità, vi sono posizioni assai differenziate tra giuristi e urbanisti (e legislatori regionali) anche sul tema della non conformatività del piano “strutturale”. Si veda in proposito A. Bartolini, “Questioni problematiche sull'efficacia giuridica della pianificazione strutturale ed operativa” in “Rivista giuridica di urbanistica”, 2007, n. 3 riportato in P. Urbani, “Urbanistica solidale”, 2011, p. 90 e seguenti.

⁵ Legge regionale n. 11/2004, articolo 13, comma1.

⁶ Legge regionalen. 11/2004, articolo 18, comma1.

⁷ Ci si riferisce all'articolo 18, commi 7 e 7 bis, della legge regionale n. 11/2004.

Questo meccanismo è stato esteso anche ai vecchi piani regolatori⁸, con la recente legge n. 14/2017, che detta disposizioni per il contenimento del consumo di suolo. E' pertanto evidente la volontà del Legislatore veneto di affrancare gli strumenti urbanistici comunali dal peso di previsioni mai attuate⁹ e rese ancor più desuete dalla crisi del settore immobiliare, così da poter orientare in maniera più incisiva gli interventi alla rigenerazione degli insediamenti esistenti.

Questa non è, del resto, una novità apparsa all'improvviso nel panorama legislativo, quanto piuttosto il frutto di un percorso normativo e disciplinare iniziato nel lontano 1977.

Se nei vecchi piani regolatori generali, formati sulla L. 1150/1942, l'attuazione delle nuove previsioni rimaneva una facoltà e non un obbligo – e l'amministrazione comunale doveva quindi attendere le decisioni dei proprietari per vederle attuate – con i programmi pluriennali di attuazione della cd. "Legge Bucalossi"¹⁰ fu introdotto uno strumento di programmazione quinquennale obbligatorio nei Comuni più importanti, ancorché di efficacia limitata a causa della sostanziale inattuabilità della "sanzione" prevista in caso di inerzia dei proprietari delle aree.¹¹

Bisognava tuttavia attendere la stagione delle nuove leggi urbanistiche regionali, fondata sul modello INU del doppio livello – piano strutturale / piano operativo – perché quest'ultimo assumesse quella natura programmatica e conformativa che oggi conosciamo, rinnovando un contesto giuridico nel quale la sentenza in commento non fa che confermare un orientamento ormai abbastanza consolidato.

Il piano non rappresenta dunque uno strumento imm modificabile sul quale i privati possano fondare le proprie aspettative senza limiti temporali, né esercitare uno *jus aedificandi* privo di qualunque scadenza, ma è uno strumento che può - e dovrebbe - essere modificato ogniqualvolta sopravvenute esigenze di pubblico interesse facciano ritenere superata o non attuabile la disciplina da esso dettata.¹²

Le presente nota non può essere utilizzata o citata ai fini dell'espressione di pareri, memorie o altro, per i quali bisogna fare esclusivo riferimento ai testi normativi o giurisprudenziali ufficiali. La riproduzione inoltre dell'articolo è consentita con indicazione della fonte, la data di pubblicazione e, ove possibile, il link alla pagina www.regione.veneto.it/web/ambiente-e-territorio/urbjus

⁸ V. legge regionale n. 14/2017, articolo 13, comma 14.

⁹ A tali previsioni ci si riferisce, in un linguaggio non propriamente giuridico ma abbastanza efficace, quando si parla dei cd. "sovradimensionamenti" dei PRG.

¹⁰ V. Legge n. 10/1977, articolo 13.

¹¹ Nel caso di interventi ricompresi nel programma per i quali non fosse richiesta la concessione edilizia nei tempi previsti, la norma prevedeva l'esproprio delle aree.

¹² Si veda, ad esempio, la sentenza del Cons. Stato, sez. IV, 8 giugno 2011 n. 3497, richiamata e confermata nella più recente sentenza Cons. Stato sez. IV, 22 settembre 2014, n. 4731: "(...) Né, d'altra parte, una destinazione di zona precedentemente impressa determina l'acquisizione, una volta e per sempre, di una aspettativa di edificazione non più mutabile, essendo appunto questa modificabile (oltre che in variante) con un nuovo PRG, conseguenza di una nuova e complessiva valutazione del territorio, alla luce dei mutati contesti e delle esigenze medio tempore sopravvenute".