

Onere di motivazione delle scelte pianificatorie dell'amministrazione

(Dario Immordino)

Le scelte operate dall'Amministrazione in sede di pianificazione urbanistica costituiscono apprezzamenti di merito, connotati da un'amplissima discrezionalità e sono sottratte al sindacato di legittimità del giudice amministrativo, salvo che non siano inficiate da errori di fatto ovvero da arbitrarietà, irrazionalità o manifesta irragionevolezza, in relazione alle esigenze che si intendono concretamente soddisfare.

In ragione di ciò queste scelte non devono essere sorrette da una specifica motivazione che tenga conto, anche solo eventualmente, delle aspirazioni dei cittadini, aree in quanto le stesse trovano giustificazione nei criteri generali di impostazione del piano, ed è quindi al riguardo sufficiente il semplice riferimento alla relazione di accompagnamento al progetto di piano. Di conseguenza le scelte pianificatorie possono essere censurate soltanto in presenza di evidenti vizi logico-giuridici nel quadro delle linee portanti della pianificazione.

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 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. Meritevoli di questa particolare forma di tutela sono peraltro solo quelle situazioni caratterizzate da un affidamento "qualificato" (Consiglio di Stato, sez. IV, 7 aprile 2008, n. 1476). Tale posizione è stata riconosciuta: a) nel superamento degli standard minimi di cui al d.m. 2 aprile 1968, con l'avvertenza che la motivazione ulteriore va riferita esclusivamente alle previsioni urbanistiche complessive di sovradimensionamento, indipendentemente dal riferimento alla destinazione di zona di determinate aree; b) nella lesione dell'affidamento qualificato del privato derivante da convenzioni di lottizzazione, accordi di diritto privato intercorsi tra il Comune e i proprietari delle aree, dalle aspettative nascenti da giudicati di annullamento di dinieghi di concessione edilizia (oggi permesso di costruire) o di silenzio-rifiuto su una domanda di concessione; c) nella modificazione in zona agricola della destinazione di un'area limitata, interclusa da fondi edificati in modo non abusivo (Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 22 dicembre 1999, n. 24, Consiglio di Stato, sez. III, 6 ottobre 2009, n. 1610; sez. V, 2 marzo 2009, n. 1149; sez. VI, 18 aprile 2007, n. 1784). Negli altri casi l'esistenza di una precedente diversa previsione urbanistica non comporta invece per l'amministrazione la necessità di fornire particolari spiegazioni sulle ragioni delle diverse scelte operate anche quando queste sono nettamente peggiorative per i proprietari (e per le loro aspettative), dovendosi (in tali altri casi) dare prevalente rilievo all'interesse pubblico che le nuove scelte pianificatorie intendono perseguire.

Con specifico riferimento ai presupposti per il legittimo esercizio dello jus variandi in sede di adozione di un nuovo strumento urbanistico, l'obbligo di una puntuale motivazione sussiste quando le nuove scelte incidano su aspettative qualificate del privato, quale quelle derivanti: a) dalla stipulazione di una convenzione di lottizzazione; b) da una sentenza dichiarativa dell'obbligo di disporre la convenzione urbanistica; da un giudicato di annullamento di un diniego di concessione edilizia; c) dalla decadenza di un vincolo preordinato all'espropriazione; non sussiste invece un obbligo di motivazione specifica nel caso di reformatio in peius di precedenti previsioni

urbanistiche che in origine consentivano una più proficua utilizzazione dell'area, essendo sufficiente in tali ipotesi fare riferimento ai criteri di ordine tecnico-urbanistico seguiti per la redazione dello strumento urbanistico.

L'unico limite che incontra l'ente locale nell'esercizio della delicata funzione di pianificazione urbanistica, oltre quello intrinseco della non arbitrarietà, non irragionevolezza e non irrazionalità, è costituito dalle "direttive" contenute nei piani territoriali di coordinamento ed in quelli ad essi assimilati; tali direttive indicano – evidentemente – i parametri minimi a cui deve adeguarsi, per la protezione di alcuni specifici interessi urbanistici ovvero per la tutela di altri interessi pubblici incidenti sulla materia urbanistica (tutela paesaggistica, difesa del suolo, etc.), la discrezionalità dell'ente locale, senza poter impedire che il concreto esplicarsi della funzione di pianificazione possa accordare ai predetti interessi pubblici una tutela anche maggiore di quella minima di riferimento.

Le norme in materia urbanistica contenute nella legislazione statale ed in quella regionale, che disciplinano il concreto esercizio della funzione di pianificazione urbanistica e il relativo uso della discrezionalità, indirizzandola all'effettivo soddisfacimento dell'interesse pubblico – salvo limitatissime previsioni, che devono considerarsi eccezionali e di stretta interpretazione – non possono essere interpretate nel senso di imporre all'Amministrazione comunale determinate scelte urbanistiche, facendo del relativo strumento urbanistico generale un atto a contenuto, anche parzialmente, vincolato.

In linea con questo consolidato orientamento della giurisprudenza amministrativa il Consiglio di Stato con sentenza Sentenza 16 febbraio 2011, n. 1015 ha rigettato un ricorso avverso le scelte pianificatorie di un comune lombardo, imperniato sull'assunto che l'ente locale avrebbe omesso di fornire una specifica motivazione a fronte di legittime aspettative vantate dal ricorrente, in ordine alla diversa classificazione dell'area di sua proprietà.

In merito il Collegio ha ribadito che in ragione della discrezionalità che connota queste valutazioni le scelte effettuate dalla P.A. in sede di formazione ed approvazione dello strumento urbanistico generale sono censurabili solo per errori di fatto, per abnormità e irrazionalità delle stesse (cfr Cons Stato Sez. IV 6/2/2002 n. 664; idem 27/7/2010 n. 4920).

Motivo per cui l'Amministrazione non è tenuta a fornire apposita motivazione in ordine alle scelte operate in sede di pianificazione del territorio comunale, se non richiamando le ragioni di carattere generale che giustificano l'impostazione del piano (in tal senso questa Sezione 10/8/2004 n. 4550).