

La discrezionalità nella pianificazione urbanistica tra legittimità, motivazione e tutela dell'affidamento qualificato

Di Riccardo Renzi

Nel contesto del diritto urbanistico e dell'edilizia, le decisioni pianificatorie adottate dalle amministrazioni pubbliche si collocano in una sfera dominata dalla discrezionalità tecnica e politica. Questo contributo analizza la portata e i limiti di tale discrezionalità alla luce della più recente giurisprudenza amministrativa, evidenziando la distinzione tra l'insindacabilità del merito e i casi in cui le scelte urbanistiche richiedono una motivazione rafforzata. Viene altresì approfondita la tematica dell'affidamento qualificato del privato, la funzione ambientale della destinazione agricola e il principio della riduzione del consumo di suolo come nuovo paradigma nella pianificazione territoriale. Il lavoro si sofferma, infine, sulla tenuta costituzionale e sovranazionale delle scelte urbanistiche, anche quando restrittive delle libertà economiche individuali.

La disciplina della pianificazione urbanistica rappresenta uno degli ambiti in cui l'esercizio del potere pubblico si esprime in modo tra i più elevati sotto il profilo della discrezionalità amministrativa. Le scelte di destinazione del territorio, in particolare, sono espressione di valutazioni tecniche e politiche che si collocano all'interno di un disegno strategico complessivo, finalizzato alla tutela dell'interesse pubblico generale e alla definizione dell'assetto del territorio in una prospettiva dinamica e programmatoria. Proprio in ragione di questa natura, il sindacato giurisdizionale sulle decisioni pianificatorie incontra dei limiti strutturali, circoscritti al controllo di legittimità esterna dell'atto e alla verifica dell'eventuale sussistenza di vizi evidenti di illogicità manifesta, travisamento dei fatti o arbitrarietà.

Le scelte urbanistiche, pertanto, non necessitano, in linea generale, di una motivazione specifica per ciascuna particella catastale coinvolta, potendo tale motivazione ritenersi implicitamente contenuta nella logica e nei criteri generali di ordine tecnico e pianificatorio sottesi alla redazione dello strumento urbanistico. Questo principio, ormai consolidato nella giurisprudenza amministrativa, si fonda sulla constatazione che il piano urbanistico costituisce un atto a contenuto normativo, caratterizzato da

generalità e astrattezza, e come tale non è tenuto a confrontarsi puntualmente con gli interessi individuali coinvolti, salvo che ricorrano situazioni particolari idonee a generare un affidamento qualificato nel privato.

Tali situazioni eccezionali si manifestano, ad esempio, quando l'area interessata sia oggetto di convenzioni di lottizzazione già stipulate, oppure di accordi urbanistici formalmente perfezionati, ovvero ancora in presenza di titoli edilizi consolidati o di giudicati favorevoli al privato. In tali ipotesi, la giurisprudenza ritiene che la scelta pianificatoria debba essere assistita da una motivazione rafforzata, idonea a giustificare il mutamento di destinazione d'uso rispetto alle aspettative legittimamente maturate. L'affidamento tutelabile non nasce, invece, dalla mera previsione di destinazione edificatoria contenuta in un piano previgente, la quale non conferisce alcun diritto acquisito alla conservazione di una determinata destinazione urbanistica. L'Amministrazione può sempre procedere a una riformulazione della disciplina, anche in senso deteriore per il privato, senza che ciò comporti di per sé un *vulnus* giuridico.

Particolarmente significativa, in questo quadro, è la recente evoluzione della normativa e della giurisprudenza in tema di riduzione del consumo di suolo, principio che ha assunto valore strategico e trasversale all'intera azione urbanistica, imponendo agli enti pianificatori di privilegiare la riqualificazione dell'esistente e il contenimento dell'espansione edilizia. In tale prospettiva, la previsione di una destinazione agricola per talune aree in precedenza classificate come produttive risponde a un preciso orientamento di politica del territorio, teso a ristabilire l'equilibrio tra aree edificate e suolo libero e a garantire, anche in chiave ambientale, la sostenibilità degli insediamenti urbani.

La destinazione agricola non assume dunque solo una funzione produttiva in senso stretto, ma diviene anche strumento di tutela paesaggistica, di contenimento dell'espansione urbana e di conservazione degli ecosistemi territoriali. Essa rappresenta, a tutti gli effetti, una misura compensativa degli effetti del sovrautilizzo del suolo avvenuto in precedenza, e può essere giustificata anche laddove l'area in questione non presenti particolari vocazioni agronomiche. In questa logica, l'attribuzione di una funzione agricola a un'area già oggetto di interventi edilizi, o di istanze edificatorie mai accolte, non integra una lesione del legittimo affidamento,

salvo che non siano intervenuti specifici atti amministrativi o convenzionali che abbiano indotto il privato a confidare ragionevolmente nella futura edificabilità dell'area.

È altresì legittima, nel rispetto della normativa europea e nazionale, la scelta di comprimere le libertà economiche, quali l'iniziativa privata e la libertà di stabilimento, qualora ciò avvenga per ragioni imperative di interesse generale, come la salvaguardia dell'ambiente urbano, la tutela del paesaggio, la razionalizzazione della viabilità o la prevenzione del degrado urbano. Le scelte di localizzazione e dimensionamento delle funzioni commerciali, ad esempio, ben possono essere disciplinate dal piano urbanistico anche con l'introduzione di limiti o divieti, purché sorretti da una logica coerente e aderente agli obiettivi generali della pianificazione.

Va, infine, ribadito che l'attività urbanistica non può essere ridotta a una sommatoria di interessi individuali, né può trasformarsi in uno strumento di tutela esclusiva delle posizioni private. Essa è, per sua natura, un'attività di governo del territorio, chiamata a perseguire finalità pubbliche di lungo periodo, in un equilibrio tra sviluppo sostenibile, coesione territoriale, qualità della vita e tutela dell'ambiente. La pianificazione non può dunque essere vincolata alla salvaguardia delle aspettative individuali che, in assenza di affidamenti qualificati, restano giuridicamente irrilevanti.

Il principio di inesauribilità della funzione pianificatoria comporta che l'Amministrazione possa sempre rivedere, aggiornare o modificare le destinazioni urbanistiche alla luce delle mutate esigenze collettive, delle sopravvenienze normative o delle nuove priorità politiche. Ciò non implica arbitrio, ma l'esercizio responsabile di una funzione pubblica che, pur nella sua ampiezza discrezionale, resta soggetta al controllo giurisdizionale nei limiti della legittimità e della coerenza logica.

La giurisprudenza più recente, nel ribadire tali principi, ha tracciato una linea interpretativa chiara: la discrezionalità tecnica e politica dell'amministrazione in sede di pianificazione trova un limite solo in presenza di situazioni qualificabili come meritevoli di tutela rafforzata. In assenza di tali presupposti, le scelte urbanistiche, anche se incisive sul piano delle aspettative soggettive, restano insindacabili nel merito, rappresentando il risultato di un bilanciamento operato nell'interesse generale, che il giudice amministrativo non può sovvertire.

10 ottobre 2025, per www.italiaius.it