

Alberto Cagnato, urbanista, già Presidente del Consiglio Europeo degli Urbanisti

16.12.2025_ alberto.cagnato@gmail.com

L'interesse pubblico degli interessi privati

L'urbanistica dell'interesse pubblico negli interessi privati

In generale, associare interesse pubblico e interessi privati suona come un paradosso in quanto i due termini per consuetudine sono visti come contrapposti: interesse pubblico vs interessi privati.

Delineato questo sfondo, non sembra azzardato affermare che nell'Urbanistica italiana il richiamo all'interesse pubblico è diventato tuttavia tanto frequente quanto ambiguo.

Ogni trasformazione rilevante viene oggi accompagnata da una narrazione che ne rivendica le ricadute collettive, le opportunità per la città, la presunta inevitabilità.

Eppure, proprio mentre l'interesse pubblico viene evocato con maggiore insistenza, la sua definizione appare sempre più sfuggente, affidata a formule generiche e a giustificazioni ex post.

Questa ambiguità affonda le radici in una contraddizione mai risolta.

Coesistono, nel nostro ordinamento, almeno due diverse idee di urbanistica sostanziali.

La prima, implicita nella legge fondamentale 1150 del 1942, la circoscrive sostanzialmente a disciplina delle regole dell'edificazione e dell'infrastrutturazione. La seconda, esplicitata con chiarezza dal DPR 616 del 1977, la qualifica invece come governo complessivo dell'uso del territorio.

È quest'ultima a chiamare in causa finalità sociali, ambientali ed economiche; ma è la prima che continua a dominare la prassi, le legislazioni regionali e la strumentazione operativa.

A questa frattura si è aggiunta, senza essere pienamente metabolizzata, la riforma costituzionale del 2001, che ha introdotto il principio di sussidiarietà orizzontale e ha ridefinito il rapporto tra Pubblica Amministrazione e cittadini.

Il passaggio dal paradigma bipolare, fondato sull'opposizione tra autorità pubblica e proprietà privata --quindi interesse pubblico vs interessi privati -, a un paradigma pluralista e paritario della partecipazione dei cittadini singoli e associati non ha trovato un corrispettivo adeguato negli strumenti del governo del territorio.

Si continua con crescente insistenza a chiedere collaborazione e partecipazione con dispositivi pensati per la prescrizione.

Nel frattempo, le trasformazioni urbane e territoriali avvengono quasi esclusivamente per iniziativa dell'imprenditoria privata, rincorsa dalla Pubblica Amministrazione - dove e quando questo succede - dalle emergenze dei Lavori Pubblici.

E questo non necessariamente per una sua intrinseca prevaricazione, ma per la progressiva ritirata della progettualità pubblica, sempre più passiva e reattiva quando non autoreferenziale.

Il pubblico conserva i principi, ma ha smarrito i mezzi.

La funzione sociale della proprietà privata, solennemente affermata e costituzionalmente tutelata, è rimasta priva degli strumenti che in passato ne consentivano l'attuazione, a partire dall'esproprio e dai vincoli, progressivamente svuotati dalla giurisprudenza.

È in questo vuoto che l'interesse privato tende a presentarsi come portatore, se non sostitutivo, dell'interesse pubblico.

Ma senza un progetto pubblico capace di definire obiettivi, regole e criteri di valutazione, il rischio è che l'urbanistica si riduca a un linguaggio di legittimazione di esiti già decisi.

Il principio di sussidiarietà potrebbe allora rappresentare non una resa, ma una possibile via d'uscita: a condizione che venga assunto come dispositivo collaborativo autentico, in cui i cittadini – e dunque anche gli interessi privati in quanto non esistono cittadini pubblici – diventino co-protagonisti dell'attuazione dei piani e non semplici beneficiari o destinatari di un marchio di interesse pubblico attribuito a posteriori.

In questo quadro di principi forti ma strumenti deboli, l'ingresso del diritto europeo (comunitario e del consiglio d'Europa) segna un passaggio tutt'altro che marginale.

Con la direttiva 2001/42/CE l'Unione Europea introduce la Valutazione Ambientale Strategica non come ulteriore livello di controllo, ma come tentativo di ricostruire, a monte dei piani e dei programmi, una capacità pubblica di orientamento delle trasformazioni.

È significativo evidenziare in tal senso che nei *considerando* della direttiva si affermi esplicitamente che l'adozione di procedure di valutazione ambientale dovrebbe andare a vantaggio delle imprese, fornendo loro un quadro più coerente entro cui operare, grazie all'integrazione delle informazioni ambientali nel processo decisionale.

La VAS non è concepita come un vincolo esterno all'iniziativa economica, ma come uno strumento di chiarificazione preventiva delle condizioni entro cui le scelte pubbliche e private possono collocarsi.

Il vantaggio per le imprese non consiste quindi in una facilitazione selettiva, bensì nella riduzione dell'incertezza, nella maggiore prevedibilità delle decisioni e nella diminuzione della conflittualità ex post.

L'ambiente entra così nel processo decisionale non per bloccarlo, ma per renderlo più razionale, trasparente ed efficace.

Nello stesso arco temporale, il Consiglio d'Europa adotta la Convenzione europea del Paesaggio, firmata a Firenze nel 2000 e recepita dall'Italia con la legge n. 14 del 2006.

Anche in questo caso si tratta di un cambiamento profondo nel modo di intendere il governo del territorio.

La Convenzione afferma che il paesaggio riguarda l'intero territorio, senza distinzioni tra ambiti eccezionali e contesti ordinari o degradati, e lo definisce come il risultato dell'interazione tra fattori naturali e umani così come percepiti dalle popolazioni.

Il paesaggio non è più un bene essenziale ma parziale da tutelare per eccezioni, ma un riferimento trasversale che interpella tutte le politiche di trasformazione.

VAS e Convenzione del Paesaggio condividono una medesima impostazione: l'interesse pubblico non è affidato esclusivamente al comando, ma alla qualità dei processi decisionali.

Entrambe anticipano una concezione collaborativa del governo del territorio, in cui amministrazioni, cittadini e operatori economici sono chiamati a concorrere, con ruoli diversi, alla costruzione di esiti di qualità.

È in questo contesto che si colloca l'introduzione, più recente, del principio di contenimento del consumo di suolo.

Con esso entra finalmente in scena, in modo esplicito, il concetto di limite.

Non un vincolo settoriale, ma il riconoscimento che il suolo è una risorsa finita e che, di conseguenza, non tutte le domande di trasformazione possono essere accolte.

Il limite rompe definitivamente il presupposto espansivo che ha sostenuto l'urbanistica novecentesca e rende visibile la natura selettiva e politica delle scelte urbanistiche.

Il limite non nega la sussidiarietà; al contrario, ne è la condizione: *est modus in rebus*.

Senza limiti chiari, la collaborazione si riduce a retorica e l'interesse pubblico diventa elastico e negoziabile.

Con il limite, il quadro del possibile è definito e l'iniziativa privata può esercitarsi entro confini riconosciuti, diventando realmente co-protagonista dell'attuazione dei piani e non loro surrogato.

L'introduzione del limite costringe così il soggetto pubblico a tornare a definire criteri, priorità e obiettivi.

L'interesse privato non può più essere assunto come sostituto dell'interesse pubblico, né quest'ultimo può essere costruito a posteriori come giustificazione di operazioni già definite.

La funzione sociale della proprietà privata ritrova qui un significato attuale: non come diritto implicito alla trasformazione, ma come partecipazione responsabile all'uso di una risorsa scarsa.

L'interesse pubblico degli interessi privati non è dunque un ossimoro né un paradosso, ma una possibilità esigente.

Richiede capacità pubblica di progetto, strumenti adeguati e una cultura della responsabilità condivisa.

Senza il limite, l'urbanistica rischia di ridursi a un linguaggio di legittimazione dell'esistente; con il limite, può tornare a essere ciò che ha sempre dichiarato di voler essere: governo consapevole e collettivo del territorio.

16 dicembre 2025, per www.italiaius.it