

tra quelli relativi al demanio militare o a servizi di carattere nazionale; ma è tuttavia certo ed incontestabile, considerata la loro attuale destinazione ad usi pubblici o privati, che essi non possono comunque ritenersi compresi, come la Provincia pretende, in alcuna delle categorie elencate nell'art. 8 del d.P.R. 20 gennaio 1973, n. 115. In particolare, le aree già incluse di fatto nel sedime di vie urbane di Bolzano non possono sicuramente qualificarsi come « beni appartenenti al demanio o patrimonio stradale dello Stato » (art. 8, lett. *a*); né gli immobili concessi in uso precario o in locazione a privati rientrano solo per ciò tra gli « edifici destinati ad alloggi economici e popolari di proprietà dello Stato » (art. 8, lett. *b*); non pertinente è infine il richiamo della Provincia ricorrente alla categoria indicata dall'art. 8, lett. *f*, non essendovi nella specie alcun bene inerente ad attività sportive o ricreative.

Gli immobili di cui si contende non rientrano dunque tra i beni patrimoniali dello Stato devoluti alla Provincia di Bolzano a norma dell'art. 68 dello Statuto, in corrispondenza delle nuove materie attribuite alla sua competenza. Come beni tuttora appartenenti al patrimonio dello Stato, (e non occorre qui indagare le ragioni per cui non furono a tuo tempo, almeno in parte, trasferiti alla Regione a norma dell'art. 67 dello Statuto del 1948), legittimamente ne è stata autorizzata la cessione al Comune di Bolzano, senza lesione dei diritti statutariamente garantiti alla Provincia autonoma di Bolzano.

#### P.Q.M. LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo unico della legge 3 febbraio 1975, n. 15, sollevata in via principale dalla Provincia di Bolzano, in riferimento all'art. 68 dello Statuto speciale e alle relative norme di attuazione.

SENTENZA — (9 marzo) 20 marzo 1978, n. 23 — *Pres. Rossi* — *Rel. Paladin* — *Tognazzi* (avv. Sandulli) c. Comune di Varedo e Regione Lombardia (avv. Pototschnig); *Pera* (avv. Pallottino) c. Regione Toscana e altro (avv. Predieri); *Mallaby* c. Regione Toscana e altro (avv. Miele e Ragazzini); Regione Veneto (avv. Berti e D'Aloja) interv.; Pres. Cons. ministri (avv. Stato Albisinni) interv.

**Urbanistica - Programma di fabbricazione - Difformità nel procedimento di formazione rispetto al piano regolatore generale -**

**Capacità di imposizione di vincoli analoga al piano regolatore generale - Questione di legittimità costituzionale - Infondatezza.**

**Urbanistica - Programma di fabbricazione - Previsione in legge regionale di capacità vincolistiche analoghe al piano regolatore generale - Questione di legittimità costituzionale - Infondatezza.**

**Competenze legislative regionali - Legge regionale retroattiva - Legge regionale di interpretazione autentica di norma statale di principio - Illegittimità costituzionale.**

**Giudizio di legittimità costituzionale - Questioni di legittimità costituzionale - Difetto di rilevanza - Inammissibilità.**

*Il cosiddetto principio del giusto procedimento costituisce un principio generale dell'ordinamento non costituzionalizzato: è quindi vincolante per il legislatore regionale ma non per il legislatore statale. La mancata previsione nella legislazione statale di forme adeguate di partecipazione alla formazione del programma di fabbricazione non costituisce quindi vizio di legittimità costituzionale, pur a fronte della capacità di questo di contenere vincoli di localizzazione; né la disparità fra la procedura formativa dei programmi di fabbricazione e la procedura formativa dei piani regolatori generali è tale da ledere il principio costituzionale di eguaglianza. Di conseguenza, è infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 34, l. 17 agosto 1942, n. 1150 e 8, 12 e 17, l. 6 agosto 1967, n. 765 - (1).*

*È infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, secondo comma, l. reg. Toscana 24 febbraio 1975, n. 16, in quanto dalle leggi dello Stato non emerge alcun divieto di principio alla previsione nei programmi di fabbricazione e nei piani regolatori generali di vincoli analoghi - (2).*

*È illegittimo l'art. 48, l. reg. Lombardia 15 aprile, n. 51, sia se rapportato al principio generale dell'irretroattività delle leggi regionali, sia se concepito come disposizione di interpretazione autentica della disciplina statale di principio in materia urbanistica - (3).*

*Sono inammissibili, per difetto di rilevanza, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, primo comma, l. reg. Toscana 25 febbraio 1975, n. 16, degli artt. 1 e 4 l. reg. Veneto 23 dicembre 1974, n. 59 e dell'art. 14, ult. comma, l. reg. Lombardia 15 aprile 1975, n. 51 - (4).*

*Nei giudizi riuniti di legittimità costituzionale degli artt. 14, ultimo comma, e 48, della legge della Regione Lombardia n. 51 del 15 aprile*

1975 (disciplina urbanistica del territorio regionale e misure di salvaguardia per la tutela del patrimonio naturale e paesistico); dell'art. 34 della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (legge urbanistica); degli artt. 8, 12 e 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765 (modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150); art. 1 della legge 30 novembre 1973, n. 756 (proroga dell'efficacia della legge 19 novembre 1968, n. 1187); art. 1 commi primo e secondo, della legge della Regione Toscana del 24 febbraio 1975, n. 16 (norme relative ai programmi di fabbricazione e alle zone agricole); artt. 1 e 4 della legge della Regione Veneto 23 dicembre 1974, n. 59 (norme per la formazione di un programma delle aree da destinare all'esproprio e all'assoluta inedifica-

---

**(1.4) Vincoli urbanistici e programmi di fabbricazione: un problema superato.**

1. A prima lettura, la sentenza pare importante; ma più per la interpretazione della disciplina statale sul contenuto dei programmi di fabbricazione che ricostruisce, che per le soluzioni delle questioni di illegittimità costituzionale di essa, e di corrispondenti norme regionali, che adotta. Ed è sotto questo profilo che, si prevede, sarà la maggiore risonanza.

Se il programma di fabbricazione possa contenere vincoli di destinazione di aree di proprietà privata non meramente ricognitivi di quanto previsto in base a leggi speciali per specifiche tipologie edilizie (scolastica, universitaria, etc.), infatti, è questione che è stata ed è oggetto di un contenzioso cospicuo: eccessivo, sproporzionato, sembra, se non all'importanza pratica della sorte di tante aree in tal modo vincolate, quanto meno rispetto alle ragioni per le quali il programma di fabbricazione non potrebbe avere un contenuto del genere come è dimostrato dalla relativa povertà delle censure di incostituzionalità che la Corte ha poi dovuto risolvere.

Su tale questione, comunque, i giudici naturali di essa, i giudici amministrativi, cioè, si sono orientati nettamente per la negativa: in questo senso si sono espressi almeno due volte al loro massimo livello, ossia per mezzo dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, una prima volta nel 1974 (decisione 9 aprile 1974, n. 3, *Foro it.* 1974, III, 336, con nota di richiami), per risolvere alcune oscillazioni delle singole sezioni, che poi si sono adeguate a questo orientamento; e una seconda volta l'anno scorso (decisione 30 giugno 1977, n. 15, *Foro it.* 1978, III, 178, con nota di richiami), per ribadire il proprio atteggiamento nei confronti di una contraria presa di posizione della Cassazione (sentenza 27 ottobre 1976, n. 3902, *Foro it.* 1976, I, 2808, con nota di richiami); e all'orientamento dell'Adunanza plenaria hanno aderito non solo le sezioni singole, come si è detto, ma anche la maggior parte dei Tribunali amministrativi regionali, con le uniche eccezioni della Toscana e del Piemonte (indicazioni nelle note di richiami alle

bilità sulla base dei programmi di fabbricazione); promossi con le seguenti ordinanze:

1) ordinanza emessa il 21 maggio 1975 dal T.A.R. per la Lombardia nel procedimento vertente tra Tognazzi Alberto e il Comune di Varedo e la Regione Lombardia, iscritta al n. 586 del registro ordinanze 1975 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 38 dell'11 febbraio 1976 e nel Bollettino regionale della Lombardia n. 4 del 28 gennaio 1976;

2) ordinanza emessa il 10 dicembre 1976 dal Consiglio di Stato — sezione IV giurisdizionale — nel corso del giudizio promosso da Pera Gemma ed altri contro la Regione Toscana ed altro, iscritta al n. 450

---

decisioni e alla sentenza citate). In senso contrario, dunque, oltre ai due Tribunali amministrativi regionali indicati, si è levata un'autorevole voce esterna al sistema dei giudici amministrativi, quale quella della Cassazione, la quale però non solo non ha influenzato l'atteggiamento dei giudici amministrativi stessi, ma addirittura ha provocato la ferma replica dell'Adunanza plenaria che si è richiamata: sarà interessante vedere quale sarà l'incidenza della odierna sentenza della Corte costituzionale; e sarà interessante vederlo per chi si occupa della rilevanza delle sentenze interpretative della Corte, e più in generale dei rapporti tra i supremi organi giurisdizionali, non meno che per chi si occupa dei programmi di fabbricazione.

Va ricordato, infine, che questi contrasti giurisprudenziali si sviluppano mentre anche la letteratura dibatte vivacemente il problema (se col carattere troppo rapido di questa nota non si armonizza il regolamentare apparato bibliografico, si deve comunque citare il significativo scritto di PREDIERI, *I vincoli imposti dai programmi di fabbricazione nella legislazione statale e regionale*, Milano, 1975).

2. Diciamo subito che non ci pare opportuno prendere una posizione esplicita, più di quanto non traspaia dalle poche cose fin qui dette, e dalle altre poche che diremo, sul problema interpretativo posto dalle norme che, da ultimo, questa sentenza della Corte costituzionale ha considerato: che un ennesimo interprete, dopo tante pronunce e dopo tante analisi, pretenda di dire la propria, per di più potendo motivare solo con una arbitraria dichiarazione di preferenza per qualche argomento che comunque sarà già stato detto e ridetto, è cosa che non si saprebbe se più inutile o presuntuosa.

Però ci pare di poter osservare che nella motivazione della annotata sentenza della Corte costituzionale vi è un grande assente: la nuova legge sulla edificabilità dei suoli. Può darsi che di essa la Corte non abbia potuto tenere conto per un motivo così dirimente come la necessità di giudicare alla luce della legislazione previgente, in vigore all'epoca delle vicende decise; può darsi che di essa la Corte non abbia voluto tenere conto, perché altrimenti non avrebbe potuto superare l'eccezione di sopravvenuta irrilevanza, non

del registro ordinanze 1977 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 313 del 16 novembre 1977 e nel Bollettino regionale n. 61 del 4 novembre 1977;

3) ordinanza emessa il 10 dicembre 1976 dal Consiglio di Stato — sezione IV giurisdizionale — nel corso del giudizio promosso da Mallaby Pia Teresa ed altro contro la Regione Toscana ed altro, iscritta al n. 453 del registro ordinanze 1977 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 313 del 16 novembre 1977 e nel Bollettino regionale n. 61 del 4 novembre 1977;

4) ordinanza emessa il 3 marzo 1976 dal Pretore di Bassano del Grappa nel corso del procedimento penale a carico di Girardi Marcello,

---

avrebbe potuto decidere nel merito; o perché altrimenti avrebbe dovuto già esprimersi sulla portata della nuova normativa, cominciando a vincolarsi prematuramente, rispetto al momento in cui dovrà prendere posizione in proposito, in occasioni che si prevedono, e anzi si preannunciano, come prossime e numerose. Come che sia, sta di fatto che la sentenza ha deciso una delle questioni della disciplina urbanistica più dibattute in questi anni, senza considerare l'evoluzione legislativa più importante che in questi medesimi anni sia intervenuta in ordine ai principi ispiratori stessi di tale disciplina; di qui, un'impressione di incompletezza, della sua motivazione, che già il primo frettoloso lettore prova; di incompletezza della motivazione, si è detto, e, si potrebbe aggiungere, di una sua insufficiente incisività, ma non di insoddisfazione della soluzione: perché, è chiaro: gli argomenti che dalla nuova legge sarebbe stato possibile trarre giuocano tutti nel senso di rafforzarla.

Quale sia la reale portata normativa della nuova legge è attualmente assai dibattuta (v. da ultimo il *Commentario*, a cura di SCHLESINGER, in *Le nuove leggi civili commentate* 1978, 18 ss.), e, non solo per questo, difficile da prevedere: perché essa dipenderà molto meno dall'esegesi delle sue singole disposizioni, e molto più dall'attuazione di essa che saranno capaci di realizzare gli amministratori comunali e regionali, dai condizionamenti che questa avrà da parte dei giudici, specialmente di quelli amministrativi e costituzionali, con loro scelte nelle quali non sarebbe realistico non vedere un margine di politica del diritto, e infine dalle condizioni economiche, sociali e istituzionali nei quali tale attuazione si svilupperà.

Ciononostante, è ovvio che alcuni tratti del nuovo regime della edificabilità dei suoli emergano con assoluta chiarezza: l'accentuazione della tutela dei molteplici interessi pubblici implicati dalla ristrutturazione e dallo sviluppo dei centri abitati, rispetto a quella dell'interesse economico del proprietario dell'area; il conseguente completamento, e quanto meno l'avanzato sviluppo del processo di trasferimento alla sfera dei poteri pubblici delle scelte urbanistiche ed edilizie; la correlata attenuazione della tutela dell'interesse

iscritta al n. 497 del registro ordinanze 1976 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 246 del 15 settembre 1976.

Visti gli atti di costituzione di Tognazzi Alberto, di Pera Gemma ed altri, del Comune di Varedo, del Comune di Asciano, della Regione Lombardia, della Regione Toscana, nonché gli atti di intervento della Regione Veneto e del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 18 gennaio 1978 il Giudice relatore Livio Paladin;

uditi gli avvocati Aldo Sandulli per Tognazzi, Adriano Pallottino per Pera ed altri, Alberto Predieri per il Comune di Asciano e per la Regione Toscana, Umberto Pototschnig per la Regione Lombardia, Giovanni

---

di quel proprietario: esso non è più protetto come un suo diritto a costruire, sia pure subordinato nel suo esercizio da un'assenso dell'amministrazione, ma come un interesse, limitatamente legittimo, ad un esercizio di quei poteri pubblici tale, che da esso quel suo diritto a costruire ne consegua. L'evoluzione tratteggiata, tanto discutibile nei dettagli quanto indiscutibile nelle sue grandi linee, è addirittura simboleggiata da un elemento testuale esplicito: la qualificazione come di concessione dell'atto dell'amministrazione, che con tanto vigore semantico illustra il superamento del regime dell'autorizzazione condizionante l'esercizio di un diritto privato.

Pare difficile negare che una simile evoluzione sia irrilevante per la soluzione del problema interpretativo che la Corte ha dovuto affrontare preliminarmente. Infatti, discutere se sia legittimo o no che un programma di fabbricazione contenga previsioni vincolanti di destinazione di aree di proprietà privata, come proprio contenuto normale, è il modo più diffuso di vedere il problema del rapporto tra contenuto del programma di fabbricazione e disciplina delle costruzioni; il modo più diffuso, certo, ma non il solo: perché ben si può discutere, viceversa, se le previsioni di destinazione di aree di proprietà privata contenute in un programma di fabbricazione siano o no vincolanti. In altre parole, non è detto che il vero problema sia quello che riguarda la legittimità di una previsione vincolante: può darsi che, viceversa, il vero problema sia quello che riguarda la vincolatività di una previsione legittima. E, una volta che sia stata intravista questa alternativa di impostazioni, allora si profila un'altra possibilità: che la soluzione non possa essere delineata in termini assoluti, ma solo in termini relativi: relativi alla prevalenza che si preferisca dare all'una o all'altra di tali impostazioni; meglio, alla misura nella quale l'una o l'altra si vogliano considerare prevalenti. Perché è evidente: una previsione di destinazione di aree di proprietà privata contenute in un programma di fabbricazione tanto più può essere considerata legittima, quanto meno risulti vincolante.

Si dirà che l'alternativa proposta è del tutto astratta, perché una previsione di destinazione di un'area privata in tanto è rilevante, in quanto sia

Miele e Antonio Ragazzini per la Regione Toscana, Giorgio Berti e Leonello D'Aloja per la Regione Veneto, ed il vice avvocato generale dello Stato Giovanni Albisinni per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto.* - 1. Nel corso di un giudizio concernente la legittimità del programma di fabbricazione del Comune di Varedo, in vista del quale era stata negata al ricorrente una licenza edilizia relativa ad un'area che lo stesso programma vincolava a verde di rispetto, il Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia ha sollevato le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 14, ultimo comma e 48 della legge urbanistica della Regione Lombardia 15 aprile 1975, n. 51: il primo

---

vincolante per la possibilità di edificazione da parte del proprietario; e perché dunque l'unica questione che abbia un senso dibattere non è certo la vincolatività di una previsione legittima, ma solo la legittimità di una previsione vincolante. Ma, appunto, pare che queste proposizioni valessero solo fino all'entrata in vigore della legge n. 10 del 1977: perché questa legge ha cambiato i termini del problema. Quando parliamo di previsione più o meno vincolante, non consideriamo certo differenze meramente quantitative, gradazioni di rigidità o di elasticità della previsione stessa: perché non si può discutere di maggiore o minore vincolatività, senza precisare anzitutto chi e che cosa vincolano chi e che cosa; e perché è a queste differenze che ci riferiamo. Più vincolante ci pare la previsione che il soggetto pubblico formula, condizionando l'attività di un altro soggetto, che è espressione di un diritto di questo; meno vincolante ci pare la previsione che il soggetto pubblico formula, condizionando il futuro esercizio di un proprio potere, che incide su posizioni private del tipo delle aspettative, perché situazioni più tutelate potranno sorgere solo in seguito a tale esercizio.

Ed è su questi elementi che la nuova legge ha inciso. Perché nel regime della edificabilità dei suoli di tipo autorizzativo, l'aspetto saliente delle previsioni degli strumenti urbanistici è il condizionamento delle possibilità di esercizio del diritto del proprietario: è vero che esse condizionano anche l'esercizio del potere dell'amministrazione di autorizzare l'edificazione, ma questo potere è schermo troppo trasparente per impedire che quelle previsioni vengano ad incidere abbastanza direttamente sull'esercizio di quel diritto. Ma perché nel regime della edificabilità dei suoli di tipo concessorio, viceversa, l'aspetto saliente delle previsioni degli strumenti urbanistici è il condizionamento dell'esercizio del potere di concessione dell'amministrazione: è vero che esse finiscono col condizionare la possibilità di costruire del proprietario: ma questa possibilità, in quanto prodotto della concessione, è effetto così riflesso di quelle previsioni, da poter negare che il loro oggetto immediato sia l'esercizio di quel potere.

Ecco perché la legge n. 10 del 1977 ha cambiato i termini del problema:

dei quali consente le sole modifiche dei programmi di fabbricazione « che comportino riduzione della edificabilità e l'introduzione di nuovi vincoli per attrezzature pubbliche e collettive »; mentre in base al secondo « i vincoli di aree... previsti dai programmi di fabbricazione di cui all'art. 34 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, hanno efficacia entro i limiti temporali » fissati dalle leggi n. 1187 del 1968 e n. 756 del 1973, anche se stabiliti da programmi « approvati anteriormente alla data di entrata in vigore della presente legge ».

« Nonostante una indubbia evoluzione legislativa » — afferma testualmente il Tribunale — « non si è compiutamente pervenuti, da parte del legislatore nazionale, ad una piena e totale equiparazione » dei con-

---

perché ha reso le previsioni di destinazione di aree di proprietà privata, contenute negli strumenti urbanistici — in tutti: ma qui interessa solo il programma di fabbricazione — *meno* vincolanti di prima. Si può comprendere, anche a non volerla condividere, la posizione di quella parte della giurisprudenza e della dottrina che, sotto l'impero della disciplina pre-vigente, negava la legittimità di tali previsioni contenute in un programma di fabbricazione, di vincolo di un'attività di per sé pertinente alla sfera privata, tra l'altro proprio per l'insufficienza delle garanzie per il proprietario di poter contraddire nel procedimento di formazione di tale atto; si può comprendere la posizione di quanti affermavano che la possibilità di costruire era situazione del proprietario tutelata dall'ordinamento con tanta consistenza, da non poter essere vincolata da una previsione di destinazione contenuta solo in un programma di fabbricazione. Ma ciò non implica affatto che una previsione di destinazione contenuta in un programma di fabbricazione non possa vincolare l'esercizio del potere di concedere l'edificabilità dei suoli che ormai l'ordinamento ha attribuito all'amministrazione; ma ciò non significa affatto che sia illegittimo che una previsione di destinazione contenuta in un programma di fabbricazione vincoli il potere di concessione ormai pertinente all'amministrazione.

Fin qui, le ragioni che è possibile ricavare dalla legge n. 10 del 1977, in favore della possibilità che il programma di fabbricazione contenga previsioni vincolanti di destinazione di aree di proprietà privata. Ma pare che da quella legge siano ricavabili anche spunti a favore addirittura della necessità che il programma di fabbricazione contenga previsioni aventi tali caratteri. Tra le linee della portata normativa della nuova legislazione che stanno faticosamente emergendo, infatti, pare di poterne intravedere una, relativa al mutato significato e ruolo degli strumenti urbanistici: degli strumenti di determinazione cioè, degli sviluppi e delle ristrutturazioni dei centri abitati, che siano compatibili, e anzi richiesti dagli interessi pubblici con essi implicati. Quando le scelte urbanistiche ed edilizie erano rimesse fondamentalmente all'autonomia privata, una insufficiente o una illegittima rilevazione



tenuti dei piani regolatori generali e dei programmi di fabbricazione; sicché si potrebbe ritenere che l'art. 14, ultimo comma, abbia violato, derogando rispetto alla normale portata dei programmi di fabbricazione, un principio fondamentale stabilito o risultante in materia delle leggi dello Stato. E, d'altra parte, l'art. 48 farebbe nascere il dubbio se il legislatore regionale, ridisciplinando per il passato situazioni già regolate da norme statali, non abbia violato anche il principio generale dell'irretroattività delle leggi, vincolante la potestà legislativa delle Regioni.

Si sono costituiti nel presente giudizio il ricorrente dott. Tognazzi, il Comune di Varedo e la Regione Lombardia.

La difesa del ricorrente ha in un primo tempo ipotizzato l'irrilevanza

---

di quel che tali interessi pubblici esigevano non poteva avere che una sola incidenza negativa: l'impossibilità di giustificare il diniego di quell'assenso al quale la realizzazione delle scelte private era condizionata, l'impossibilità di comprimere la realizzazione dell'interesse privato. Ma una volta che le scelte urbanistiche ed edilizie sono rimesse fondamentalmente all'autonomia pubblica, la prospettiva cambia totalmente: quegli strumenti urbanistici vengono ad acquistare il carattere di formulazione degli assetti urbanistici per la realizzazione dei quali questa autonomia pubblica è chiamata positivamente ad operare, ovviamente mediante l'esercizio dei propri poteri, a cominciare da quello di concessione. È difficile ammettere che l'autonomia pubblica, alla quale ormai incombe l'iniziativa dell'attuazione degli usi ottimali del territorio, edificato e non, possa esercitarla senza la previa determinazione, mediante uno degli strumenti urbanistici che l'ordinamento prevede, di quale sia l'assetto urbanistico ed edilizio altrettanto ottimale alla luce degli interessi pubblici in esso coinvolti che ha il dovere istituzionale di perseguire: e, perciò, è difficile ammettere che uno di questi strumenti urbanistici, in ipotesi il programma di fabbricazione, possa contenere previsioni di destinazione di tutte le aree implicate nell'assetto urbanistico e edilizio che l'amministrazione intende utilizzare, anche delle aree di proprietà privata; previsioni di destinazione vincolanti, sia pure nel particolare significato riduttivo che questa espressione acquista, perché riferita solo a poteri ormai attribuiti all'amministrazione medesima.

È per queste ragioni, dunque, che sembra che la soluzione positiva del problema interpretativo della legislazione statale vigente, relativo alla possibilità che il programma di fabbricazione contenga previsioni vincolanti di destinazione di aree di proprietà privata, che la sentenza ha adottato, risulti rafforzata da una sommaria considerazione della rilevanza che la legge n. 10 del 1977 pare avere nei confronti di quel problema stesso.

3. È nei confronti della legislazione statale, ricostruita nel senso accennato, che la sentenza passa poi ad affrontare le prime due questioni di costituzionalità proposte, ambedue relative alla carenza di garanzie di parteci-

di entrambe le questioni di legittimità, notando che le norme impugnate potrebbero venire interpretate con esclusivo riguardo all'avvenire, senza incidere sull'accoglimento della domanda di licenza di edilizia, presentata in precedenza dall'interessato. Con una successiva memoria, tuttavia, il ricorrente ha rilevato che in base all'interpretazione delle norme urbanistiche statali, sostenuta dalla costante giurisprudenza del Consiglio di Stato, i programmi di fabbricazione non possono — salve le eccezioni stabilite e regolate da leggi speciali — introdurre vincoli di assoluta inedificabilità; tanto più che, se così non fosse, tali programmi verrebbero assimilati ai piani regolatori generali in violazione del principio di eguaglianza, mancando per i primi le garanzie procedurali

---

pazione alla formazione del programma di fabbricazione da parte dei proprietari delle aree coinvolte: in sé e per sé, e in paragone con quelle, affermate come maggiori, previste nel procedimento di formazione del piano regolatore: ossia, di uno strumento urbanistico nei confronti del cui contenuto, il contenuto ricostruito come vincolante del programma di fabbricazione non potrebbe più essere considerato minore.

Non sono certo censure di grande respiro: in definitiva, tanti dubbi, sia sul piano interpretativo come su quello delle valutazioni di costituzionalità, dipendono dalla mancata previsione della pubblicazione dei programmi di fabbricazione per trenta giorni, davvero trascurabili se paragonati alla normale lungaggine del procedimento; e dalla mancata previsione della possibilità di presentazione di osservazioni, di quelle osservazioni che di solito scivolano come acqua sul marmo sulle scelte che l'amministrazione mostra di aver già adottato. C'è veramente da rimanere perplessi per la povertà di ragioni sostanziali di tante controversie, di tanti dibattiti; ma anche per l'inerzia del legislatore, che con un solo tratto di penna avrebbe potuto evitare lo sviluppo di un contenzioso così cospicuo, per di più operando nel senso richiesto dalla evoluzione legislativa sopra schematizzata.

La sentenza ha respinto ambedue queste censure, negando che sia incostituzionale la disciplina di un procedimento che non preveda la partecipazione degli interessati, e rilevando — quanto a ragione! — che le garanzie di partecipazione di questi al procedimento di formazione del piano regolatore si rivelano essere solo formali, anche come risultato di linee giurisprudenziali del giudice amministrativo che le hanno ulteriormente vanificate. Se la sentenza avesse tenuto conto anche della legge n. 10 del 1977, queste sue conclusioni sarebbero riuscite rafforzate: perché, in tutta evidenza, ogni accentuazione della prevalenza della tutela degli interessi pubblici implicati nelle scelte urbanistiche ed edilizie, rispetto a quello dei proprietari delle aree in queste coinvolte, non fa che rendere meno necessarie le garanzie di partecipazione di essi alla formazione di quelle scelte stesse.

Le valutazioni relative a questa parte della sentenza pare che debbano

(inerenti alla pubblicità ed alle osservazioni deducibili dagli interessati) che sono invece previste per la formazione dei secondi: dal che deriverebbe, allora, un principio fondamentale della legislazione statale vigente in materia, che il legislatore regionale avrebbe violato. Inoltre, il ricorrente ha aderito alle ulteriori censure del giudice *a quo*, nell'ipotesi che l'art. 48 abbia effettivamente disposto per il passato, in violazione del principio di irretroattività, precludendo al Tribunale l'annullamento del programma di fabbricazione del Comune di Varedo.

Per converso, la difesa del Comune di Varedo ha preliminarmente eccepito l'irrilevanza delle questioni sollevate; e ciò, con particolare riguardo all'art. 14, ultimo comma, in quanto concernente la sola imposi-

---

essere diverse, secondo che si riferiscano all'una o all'altra delle questioni di costituzionalità decise, e alle soluzioni adottate delle questioni specifiche, rispetto alle premesse sulle quali si basano.

Si può convenire che il proprietario di un'area, coinvolta in scelte urbanistiche ed edilizie che l'amministrazione opera, non perda gran che se queste scelte vengono formulate in un programma di fabbricazione, piuttosto che in un piano regolatore: e allora diventa meramente consequenziale il rigetto della questione di costituzionalità relativa la disparità di trattamento.

Ma già se si passa alla valutazione della soluzione della questione di costituzionalità relativa alla insufficienza delle garanzie del contraddittorio in sé considerate, previste nel procedimento di formazione del programma di fabbricazione, il giudizio deve essere più riservato: si ammette che sarebbe stato assai difficile per la Corte arrivare ad una diversa conclusione, perché essa, per le ragioni appena accennate, avrebbe implicato la messa in discussione della costituzionalità della disciplina del procedimento di formazione dello stesso piano regolatore; ma, ciò non di meno, non si può negare che l'intera disciplina del procedimento di formazione degli strumenti urbanistici, dei piani regolatori come dei programmi di fabbricazione, sia tutta largamente insoddisfacente: non solo e non tanto per quel che riguarda la partecipazione dei proprietari delle aree, ma in genere, per quel che concerne l'acquisizione di tutti gli interessi implicati, individuali e collettivi, privati e pubblici, come perfino delle stesse valutazioni tecniche.

La sentenza ha ben rilevato queste carenze, sinteticamente, ma con formule assai ampie; dal rilievo di esse, però ha fatto discendere solo l'auspicio di una riforma legislativa. Da tale rilievo, viceversa, doveva e poteva arrivare ad una conclusione diversa dal rigetto delle questioni prospettate, ad una conclusione incidente sulla costituzionalità stessa della normativa attualmente vigente? Non ci sentiamo di affermarlo, per la relativa indeterminazione degli elementi di giudizio, e perché troppe sono le difficoltà, e troppe le conseguenze, di una soluzione diversa da quella adottata.

Ciò nonostante, ci sembra che questa sia la parte della motivazione di

zione di vincoli nuovi. Nel merito, il Comune ha contestato che il divieto di introdurre previsioni d'inedificabilità per mezzo di un programma di fabbricazione possa elevarsi a principio fondamentale della materia: sia perché il principio stesso non sarebbe stato stabilito da alcuna norma specifica, sia perché l'ordinamento vigente offrirebbe elementi atti a superare l'interpretazione restrittiva del Consiglio di Stato. Secondariamente, il Comune ha sostenuto il carattere ricognitivo e non retroattivo dell'art. 48; ed ha comunque negato che l'irretroattività delle leggi sia concepibile come un principio generale dell'ordinamento, limitativo della legislazione regionale.

Del pari, la difesa della Regione ha notato che le deroghe introdotte

---

gran lunga meno soddisfacente: se non per la conclusione alla quale approda, dunque, per le premesse sulle quali questa è stata basata: la definizione del principio del c.d. giusto procedimento, la cui esistenza nel nostro ordinamento è stata riconosciuta, ma solo col carattere di principio generale non costituzionalizzato, con le ulteriori conseguenze che esso vincola il legislatore regionale, comunque tenuto a rispetto dei principi generali dell'ordinamento, ma non il legislatore statale, che anzi con la propria legislazione tali principi forma, ma anche modifica, e quindi vi può derogare. In altre parole, la Corte, con la sentenza che si annota, rimane arroccata sulla posizione sulla quale si era attestata con la sentenza n. 13 del 1962 (citata in motivazione): su una posizione, cioè, che allora era parsa coraggiosa, e promettente ulteriori sviluppi, che, come si può constatare, non sono stati poi realizzati; ma che oggi appare largamente superata.

Lascia molto perplessi l'affermazione pura e semplice che il c.d. principio del giusto procedimento non può considerarsi costituzionalizzato, specie se avanzata in un contesto nel quale essa acquista il significato che da tale principio il legislatore statale non può considerarsi vincolato: pressoché alla lettera, il passo della motivazione implicherebbe la costituzionalità di soluzioni legislative che ci arrischieremmo a qualificare come aberranti: per esempio, una disciplina del procedimento disciplinare a carico dei pubblici dipendenti, che non prevedesse forme di difesa dell'inquisito, e che ciononostante non si potrebbe considerare incostituzionale, solo perché disposta dal legislatore statale.

In realtà, se il c.d. principio del giusto procedimento non è stato costituzionalizzato esplicitamente, ci pare peraltro che esso possa essere connesso con una precisa disposizione della Costituzione: con l'art. 97, come già aveva subito suggerito CRISAFULLI, sia pure con cautela, in nota alla richiamata sentenza del 1962 (in « Giurisprudenza costituzionale » 1962, 130). In una nota a caldo come questa, non si possono riprendere nella loro ampiezza i termini del dibattito dottrinale per qualche tratto notevole, sui canoni di imparzialità e di efficienza che tale norma costituzionale impone all'azione

in tal campo dalla stessa legislazione statale sarebbero tanto numerose, da far escludere la vigenza di un principio fondamentale avente per oggetto i contenuti necessari dei programmi di fabbricazione. In via subordinata, la Regione ha osservato che le norme impugnate non avrebbero valore innovativo: l'art. 14, ultimo comma, consentirebbe la futura introduzione degli stessi tipi di vincoli già ammessi dalla legislazione statale previgente; mentre l'art. 48 non farebbe che confermare senza effetti retroattivi la durata dei vincoli imponibili dai programmi di fabbricazione (già in base alla cosiddetta legge-ponte del 1967), quale era stata fissata dalla legge n. 756 del 1973.

Successivamente una memoria della Regione ha rilevato, in primo

---

amministrativa. Ma pare difficile che possa venire negato che la garanzia di una adeguata rappresentanza, nel procedimento di formazione di un atto amministrativo, degli interessi anche individuali sui quali questo atto verrà ad incidere, sia spesso, se non di regola, uno strumento insostituibile per il perseguimento di ambedue i canoni dell'imparzialità e dell'efficienza dell'azione amministrativa, di cui al precetto costituzionale citato. Da questo collegamento, una conseguenza piana: che tale principio viene ad acquistare un valore precettivo anche per il legislatore statale: un valore precettivo sia pure elastico, di imprecisa definizione, che lascia comunque a quel legislatore stesso ampi margini di scelta sulle forme, i limiti e i tempi della realizzazione di esso; ma un valore precettivo pur sempre indubbio. Il rammarico che la motivazione sul punto sia così deludente, va ben oltre l'osservazione che la Corte ancora una volta riduce al massimo la rilevanza di un principio che potrebbe viceversa esprimere una ricca potenzialità normativa: riguarda ancor più la constatazione che la Corte perde un'altra occasione per iniziare un'opera di individuazione delle esigenze sostanziali che la disciplina del procedimento di formazione del provvedimento amministrativo deve garantire, di ricostruzione delle regole alle quali perciò essa si deve ispirare; la Corte, dunque, rifiuta di dare un contributo all'evoluzione in materia che sarebbe necessario in generale, e in moltissimi particolari settori, a cominciare da quello degli strumenti urbanistici, come la Corte stessa ha rilevato: un contributo che potrebbe e dovrebbe essere assai rilevante e significativo.

4. Da ultimo, poche parole sulla parte finale della sentenza, relativa alle questioni di costituzionalità sollevate nei confronti di leggi regionali: un solo rilievo, per quel che riguarda l'aspetto di essa più connesso col problema del contenuto del programma di fabbricazione, del quale questa nota si è più occupata.

La Corte ha affermato che una legge regionale che ammetta che il programma di fabbricazione possa prevedere destinazioni vincolanti di aree di proprietà privata, non è incostituzionale per violazione di una opposta re-

luogo, che la stessa legge n. 756 del 1973 demanda alle « leggi emanate dalle Regioni » la definitiva regolamentazione della materia; in secondo luogo, che la legge n. 10 del 1977, assoggettando a concessione ogni attività edilizia, avrebbe mutato il contenuto entro cui va risolto il problema della legittimità dei vincoli derivanti dai programmi di fabbricazione; in terzo luogo, che le garanzie procedurali proprie dei piani regolatori generali e non dei programmi di fabbricazione non imporrebbero di tener distinti i contenuti dei due tipi di strumenti urbanistici, dal momento che dette garanzie non sono nemmeno previste, quanto alle osservazioni dei proprietari interessati, dalla legge n. 1150 del 1942, e non rappresentano comunque — per costante giurisprudenza — un vero e proprio rimedio giuridico.

## 2. In un procedimento penale riguardante un delitto di omissione di

---

gola, che sarebbe desumibile dalla legislazione fondamentale di questa. La conclusione è addirittura ovvia, sulla base della premessa prima posta, che una simile opposta regola in tale legislazione statale non è neppure individuabile. Però pare che l'affermazione della inesistenza nella legislazione statale di tale regola costituisca solo una definizione assai riduttiva delle conseguenze che si possono trarre dalla parte precedente della sentenza: perché questa viene a sostenere ben di più: che nella legislazione statale è individuabile la regola che anche il programma di fabbricazione può contenere previsioni vincolanti di destinazione di aree di proprietà privata; regola che, per le considerazioni prima svolte, pare doversi considerare ormai coerente, se non addirittura connaturata, al nuovo regime della edificabilità dei suoli.

Come si sa, la legislazione regionale si è sviluppata accentuando il carattere vincolante del contenuto dei programmi di fabbricazione (di qui, tra l'altro, le questioni di illegittimità costituzionale che la sentenza dichiara infondate), quando non abbia addirittura soppresso questo tipo minore di strumento urbanistico. Ciò nonostante, non si può escludere l'ipotesi che una legge regionale mantenga in vita il programma di fabbricazione, escludendo peraltro che esso possa contenere previsioni vincolanti di destinazione di aree di proprietà privata. Perciò, può non essere inopportuno rilevare come la sentenza che si annota, se non nel suo dispositivo, nella sua motivazione, e per le implicazioni di quest'ultima, viene a porre la questione di costituzionalità di una legge regionale siffatta; viene a porla, ed anzi a pregiudicarla: perché individua nella legislazione statale una opposta regola, che sembrerebbe costituire un principio di essa da doversi considerare come fondamentale, ai sensi e per gli effetti dell'art. 117 della Costituzione.

Alberto Romano

atti di ufficio, per la mancata decisione su una richiesta di licenza edilizia da parte del competente assessore comunale di Rossano Veneto, il Pretore di Bassano del Grappa ha impugnato gli artt. 1 e 4 della legge della Regione Veneto 23 dicembre 1974, n. 59, recante norme sui programmi di fabbricazione. L'art. 1, disponendo che i « programmi di fabbricazione... possono contenere indicazioni di aree preordinate all'esproprio o da vincolare all'assoluta inedificabilità », salva l'adozione di un apposito « programma dei vincoli », violerebbe un principio fondamentale del settore urbanistico, per le stesse ragioni già addotte dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia; ed altrettanto varrebbe per l'art. 4, che impone al Sindaco del Comune interessato di sospendere, fino all'approvazione del programma dei vincoli, « ogni determinazione sulla domanda di licenza edilizia in contrasto con le destinazioni... preordinate... dai programmi di fabbricazione vigenti o adottati ». Ambedue le questioni sarebbero rilevanti, secondo il giudice *a quo*, anche perché l'imputato non avrebbe adempiuto all'obbligo previsto dall'art. 4, che prescrive di notificare alla parte richiedente il provvedimento di sospensione.

La Regione Veneto, intervenuta nel presente giudizio, ha invece affermato — preliminarmente — l'irrilevanza di entrambe le questioni: poiché il giudizio *a quo* dovrebbe comunque esser deciso sulla base dell'originario programma di fabbricazione nonché della legislazione, regionale o statale, vigente all'epoca dei fatti. Nel merito, la difesa della Regione si associa alla tesi che dalla legislazione statale non sia ricavabile un principio preclusivo di leggi regionali che attribuiscono ai programmi di fabbricazione possibilità vincolistiche; tanto più che il legislatore regionale avrebbe colmato — per l'avvenire — il divario procedurale fra programmi di fabbricazione e piani regolatori generali, associando ai primi l'apposito « programma dei vincoli » e disponendo in tal modo un opportuno sistema di garanzie.

3. Da ultimo, la quarta sezione del Consiglio di Stato, nei giudizi su due ricorsi per l'annullamento dei programmi di fabbricazione dei Comuni di Capannori e di Asciano, perché impositivi di vincoli di assoluta inedificabilità, ha impugnato — rispettivamente — l'art. 34 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, gli artt. 8, 12 e 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765, l'art. 1 della legge 30 novembre 1973, n. 756, l'art. 1, primo e secondo comma, della legge della Regione Toscana 24 febbraio 1975, n. 16, nonché « ogni altra norma di legge parificante il contenuto del programma di fabbricazione e del piano regolatore generale »; ovvero — con la seconda delle due ordinanze di rinvio — i medesimi disposti

della legge toscana e della legge-ponte, nonché ogni altra equivalente « norma di legge dello Stato ».

Stando alla prima ordinanza, è dubbia la legittimità delle norme legislative statali sui contenuti dei programmi di fabbricazione, se ed in quanto si assuma in proposito l'interpretazione opposta a quella accolta dal Consiglio di Stato: ossia che i programmi di fabbricazione ed i piani regolatori generali siano stati assimilati — come vorrebbe una certa corrente dottrinale — senza che nell'un caso vi siano garanzie procedurali per le posizioni giuridiche sacrificate, e dunque in violazione degli artt. 3 e 42 Cost. A sua volta, la ricordata legge regionale Toscana sarebbe invece lesiva del limite dei principi fondamentali, per le stesse ragioni già addotte dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia.

Analoghe impugnative sono state poi proposte dalla seconda ordinanza, sia pure invertendo l'ordine delle argomentazioni ed invocando — quanto alle leggi statali impugnate — il solo art. 3 e non l'art. 42 Cost.

Nei conseguenti giudizi dinanzi a questa Corte si sono costituiti: le ricorrenti avverso il programma di fabbricazione del Comune di Capannori, la Regione Toscana, l'Avvocatura generale dello Stato (per il Presidente del Consiglio dei ministri), nonché il Comune di Asciano.

In particolare, la difesa del Comune di Asciano ha notato che il nuovo regime dei suoli non è più incardinato sull'introduzione di vincoli limitativi delle situazioni preesistenti: con il che dovrebbe venir riesaminata la rilevanza delle questioni prospettate dal giudice *a quo*. A parte ciò, la disciplina dei programmi di fabbricazione, quanto meno a partire dall'entrata in vigore della legge-ponte (specie per effetto della nuova normativa sugli *standards* e sulle procedure di approvazione degli strumenti urbanistici), non sarebbe più quella del 1942, essendo subentrata nel 1967 una disciplina fondamentalmente unitaria di programmi e di piani (come avrebbero poi evidenziato la legge n. 756 del 1973 e le successive proroghe, oltre che una serie di altre leggi speciali). Non vi sarebbe dunque violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. da parte del legislatore toscano; né si potrebbe argomentare una lesione dell'art. 3, dato il carattere collaborativo, per l'attuazione del pubblico interesse, che le osservazioni dei privati assumono in tal campo (e dato che il contraddittorio non sarebbe costituzionalmente garantito nei procedimenti amministrativi).

Quanto alla Regione Toscana, anch'essa ha svolto analoghe considerazioni, notando specialmente che i programmi di fabbricazione rimangono distinti dagli altri strumenti urbanistici per la procedura formativa semplificata ed accelerata, in corrispondenza ai mezzi ed alle necessità dei Comuni minori, ma senza che per questo i loro contenuti vincoli-



stici debbano essere diversificati. Al contrario, l'equiparazione dei vincoli introducibili da entrambi i tipi di atti costituirebbe ormai « un dato incontrovertibile della legislazione nazionale », su cui si sarebbe fondata la stessa normativa urbanistica toscana.

Altra è invece la posizione assunta dall'Avvocatura dello Stato, che ha sostenuto l'infondatezza delle questioni concernenti le norme urbanistiche statali sui programmi di fabbricazione, affermando che i loro contenuti sarebbero sempre rimasti diversi da quelli dei piani regolatori generali: come risulterebbe dal costante orientamento del Consiglio di Stato, espresso sia da una parere della seconda sezione, sia da una successiva decisione dell'adunanza plenaria, sia dalle attuali ordinanze della quarta sezione.

*Considerato in diritto.* - 1. Le quattro ordinanze in questione propongono alla Corte problemi diversi, concernenti la legittimità di norme urbanistiche statali e regionali, che vengono impugnate in vista di un loro eventuale contrasto — diretto od indiretto — con molteplici norme costituzionali. Nondimeno, i conseguenti giudizi possono essere riuniti e decisi con un'unica sentenza, dal momento che tutti presuppongono la determinazione dei contenuti vincolistici dei programmi di fabbricazione, compatibili con il vigente ordinamento generale dello Stato.

2. Va presa anzitutto in esame l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla difesa del Comune di Asciano. Si deve infatti accertare, preliminarmente, se l'entrata in vigore della legge 28 gennaio 1977, n. 10, recante nuove norme per la edificabilità dei suoli, non abbia messo in forse la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale prospettate dalla quarta sezione del Consiglio di Stato, rendendo indispensabile la restituzione degli atti al giudice *a quo*. L'ordinanza che ha sospeso il giudizio promosso da Pia Teresa e Carlo Alberto Mallaby, contro il Comune di Asciano e la Regione Toscana, ha posto il problema se siano legittime le norme che abbiano parificato — quanto ai contenuti — il piano regolatore generale ed il programma di fabbricazione: consentendo non soltanto al primo ma anche a quest'ultimo tipo di atti l'imposizione di vincoli concernenti la sistemazione urbanistica del territorio, malgrado il relativo procedimento di adozione e di approvazione non implichi un'adeguata tutela delle posizioni giuridiche soggettive così sacrificate. Ma in sede urbanistica — secondo la difesa del Comune di Asciano — la legge n. 10 del 1977 avrebbe eliminato dall'ordinamento la nozione di vincolo, limitativo di posizioni preesistenti, basandosi invece sulla concessione di poteri edificatori, altrimenti sottratti ai proprietari dei terreni edificabili.

L'eccezione è infondata. Al centro del problema prospettato dalla quarta sezione del Consiglio di Stato non sta la garanzia dei diritti spettanti ai privati proprietari di aree edificabili, ma la giustificatezza di una normativa con cui si apportino deroghe al « principio della necessaria disparità di funzioni e di contenuto fra piano regolatore e programma di fabbricazione », ferma restando la diversità delle corrispondenti procedure formative; tanto è vero che l'ordinanza in esame (diversamente da quella emessa nel giudizio fra Gemma Pera ed altri, il Comune di Capannori e la stessa Regione Toscana) non ha configurato la violazione dell'art. 42, bensì ha ritenuto non manifestamente infondata la sola ipotesi che le norme impugnate contrastino con l'art. 3 Cost.

In altri termini, la Corte è qui chiamata a giudicare se non siano lesive del principio costituzionale di eguaglianza le disparità riscontrabili nella formazione di questi due tipi di atti urbanistici, in corrispondenza con l'assimilazione dei loro contenuti. Ed è manifesto che, sotto questi aspetti, la legge n. 10 del 1977 non costituisce una nuova normativa che il giudice *a quo* debba prendere in considerazione; poiché la legge stessa non ha ridisciplinato né le procedure formative né i contenuti rispettivi dei programmi di fabbricazione e dei piani regolatori generali.

D'altronde, è vero che il giudizio in corso dinanzi alla quarta sezione del Consiglio di Stato ha per oggetto il programma di fabbricazione del Comune di Asciano, nella parte riguardante la destinazione a « zona sportiva » di alcune aree di proprietà dei ricorrenti. Ma l'attualità della questione non è venuta meno in conseguenza dell'entrata in vigore della legge n. 10 del 1977: sia perché rimane l'esigenza di ripristinare — ad ogni possibile effetto — la legalità che fosse stata eventualmente lesa; sia perché l'art. 4, primo comma della legge n. 10 stabilisce che la stessa « concessione di edificare » dev'essere data « a chi abbia titolo per richiederla..., in conformità alle previsioni degli strumenti urbanistici e dei regolamenti edilizi... ».

3. Ciò premesso, giova considerare in primo luogo le questioni di legittimità costituzionale proposte dalle due ordinanze della quarta sezione del Consiglio di Stato, con riguardo all'art. 34 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, agli artt. 8, 12 e 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765, all'art. 1 della legge 30 novembre 1973, n. 756, nonché ad « ogni altra norma di legge di Stato parificante il contenuto del programma di fabbricazione e del piano regolatore generale ». L'interpretazione e la valutazione di questo complesso di norme urbanistiche statali condizionano, infatti, l'individuazione dei « principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato », al cui rispetto è tenuta la potestà legislativa che l'art. 117, primo comma,

Cost. conferisce alle Regioni di diritto comune, quali la Lombardia, la Toscana ed il Veneto.

La linea di ragionamento seguita in tal senso da entrambe le ordinanze potrebbe per altro far nascere ulteriori dubbi concernenti la loro ammissibilità: in quanto il giudice *a quo* non ha affatto aderito alla tesi che le leggi dello Stato abbiano attribuito ai programmi di fabbricazione possibilità vincolistiche equivalenti o comparabili a quelle che spettano ai piani regolatori generali, determinando con ciò una violazione dell'art. 3 (nonché dell'art. 42 Cost.). Le ordinanze hanno anzi ribadito — con ampie argomentazioni — gli assunti prevalenti nella giurisprudenza amministrativa: concludendo senz'altro che lo « strumento esclusivo di sistemazione urbanistica » sarebbe tuttora costituito dal piano regolatore, mentre il programma di fabbricazione si limiterebbe ad integrare il corrispondente regolamento edilizio (sicché verrebbe a mancare — secondo il testuale rilievo della quarta sezione del Consiglio di Stato — « il presupposto indispensabile alla questione di legittimità costituzionale delle norme di legge dello Stato come sopra indicate »).

Analogamente a ciò che la Corte ha motivato nella sent. 29 dicembre 1977, n. 161, si deve però ritenere che gli accertamenti di competenza del giudice *a quo* siano stati correttamente effettuati. Il requisito indicato dall'art. 1 della legge costituzionale n. 1 del 1948, per cui la questione non dev'essere « manifestamente infondata », non comporta che il giudice stesso sia convinto della fondatezza e non esclude nemmeno che egli rimanga soggettivamente persuaso del contrario; è invece sufficiente che esistano oggettive ragioni di incertezza, sul tipo di quelle derivanti da radicati dissensi dottrinali e giurisprudenziali. Ora, nel caso specifico, il giudice amministrativo ha precisamente riscontrato la presenza di tali condizioni, sospendendo perciò il suo giudizio; ed implicitamente, dunque, ha chiamato la Corte a riesaminare quei problemi d'interpretazione e di ricostruzione delle norme urbanistiche statali attinenti ai programmi di fabbricazione, cui sono strettamente collegati i corrispondenti problemi di legittimità costituzionale.

4. Alla stregua della vigente normativa urbanistica statale, questa Corte ritiene che l'interpretazione sostenuta dal giudice *a quo* non tenga pienamente conto della funzione e dei contenuti spettanti ai programmi di fabbricazione. Il dichiarato assunto, comune ad entrambe le ordinanze in esame, per cui tali atti non rappresenterebbero un vero e proprio strumento urbanistico, ma dovrebbero risolversi in una sorte di appendice topografica del regolamento edilizio, potrebbe già esser discusso alla luce dell'art. 34 della legge n. 1150 del 1942: ai sensi del quale i pro-

grammi di fabbricazione costituiscono i sostitutivi — sia pure assai meno elaborati e penetranti — dei piani regolatori generali, atti a disporre un certo assetto urbanistico del territorio comunale, soprattutto nelle parti concernenti i vincoli di zona e le « direttrici di espansione » dei centri abitati. Ma la tesi stessa è superata in un modo ben più netto dai successivi sviluppi della legislazione dello Stato.

In primo luogo, l'attitudine dei programmi di fabbricazione a fungere da strumenti di sistemazione urbanistica è stata presa in puntuale considerazione, sotto svariati profili, ad opera di una serie di leggi speciali che hanno affidato agli atti stessi — al medesimo titolo dei piani regolatori generali — l'individuazione delle aree da destinare a certe specie di opere e la determinazione dei corrispondenti vincoli preordinati all'esproprio: dall'art. 3, ultimo comma della legge 18 aprile 1962, n. 167, sull'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia economica e popolare; all'art. 14, secondo comma della legge 28 luglio 1967, n. 641, sulla edilizia scolastica ed universitaria; all'art. 3 della legge 1° giugno 1971, n. 291, quanto all'edilizia ospedaliera ed universitaria; agli artt. 13 e 14 della legge 11 giugno 1971, n. 426, relativamente agli insediamenti di attività commerciali; all'art. 27 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, circa i piani delle aree per gli insediamenti produttivi; fino all'art. 6 della legge 12 dicembre 1971, n. 1133, sull'edilizia degli istituti di prevenzione e di pena. Nell'insieme di tutte queste ipotesi, che riguardano ai medesimi effetti piani regolatori generali e programmi di fabbricazione, il legislatore ha presupposto e confermato che anche gli atti del secondo tipo fossero strumenti suscettibili di stabilire vincoli urbanistici. E la riprova di ciò si ricava — prima ancora che la cosiddetta legge-ponte del 1967 sopraggiungesse a modificare ed integrare la disciplina urbanistica del 1942 — dall'art. 2 della legge 5 luglio 1966, n. 517, che ha riferito anche ai programmi di fabbricazione le misure di salvaguardia in pendenza dell'approvazione dei piani regolatori generali.

In secondo luogo, gli originari contenuti dei programmi di fabbricazione, stabiliti dall'art. 34 della legge n. 1150 del 1942, sono stati considerevolmente arricchiti dalla legge 6 agosto 1967, n. 765 (anche se si danno divergenze, dottrinali e giurisprudenziali, nella definizione degli effetti desumibili dai contenuti stessi). Vero è che l'art. 17 della legge-ponte include fra gli « strumenti urbanistici » tanto il piano regolatore generale quanto il programma di fabbricazione; ed obbliga tutti i comuni, nella formazione e nella revisione di tali strumenti, ad osservare « limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati, nonché rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde

pubblico o a parcheggi ». Una disposizione così formulata non può essere intesa — né letteralmente né in vista dei fini che la legge-ponte si è proposta — come se i limiti e i rapporti fissati nei programmi di fabbricazione fossero totalmente diversi da quelli stabiliti nei piani regolatori generali: non potendo tradursi in vincoli specifici, ma risolvendosi in indicazioni meramente orientative. Se così fosse, la preventiva pianificazione dell'attività costruttiva, in ciascuna delle zone considerate dai programmi di fabbricazione, diverrebbe di fatto impossibile: con la conseguenza che i Comuni chiamati ad applicare determinati limiti e rapporti, dovrebbero in realtà disapplicarli. In questa prospettiva, d'altra parte, non si spiegherebbe nemmeno la disposizione dell'art. 12, onde il decreto di approvazione può introdurre « nel regolamento edilizio e nel programma di fabbricazione le modifiche... indispensabili » per assicurare — fra l'altro — l'« osservanza dei limiti » voluti dall'art. 17. Inoltre, verrebbe svuotata od impoverita di senso la stessa disposizione dell'art. 8, per cui non è dato procedere alla lottizzazione dei terreni a scopo edilizio se non sulla base del relativo programma di fabbricazione, dopo che esso sia stato approvato: in quanto ciò comporta che il programma possa prevedere — in modo vincolante e non semplicemente orientativo — le opere di urbanizzazione destinate ad essere eseguite secondo i vari piani di lottizzazione edilizia.

In terzo luogo, questa progressiva assimilazione degli effetti dovuti ai programmi di fabbricazione ed ai piani regolatori generali ha ricevuto un'ulteriore conferma da parte della legge 30 novembre 1973, n. 756, e dei conseguenti atti legislativi che hanno prorogato la durata dei rispettivi vincoli urbanistici. In una prima fase, l'art. 2 della legge 19 novembre 1968, n. 1187, aveva limitato a cinque anni l'efficacia dei soli vincoli derivanti dai piani regolatori generali; sicché restava aperto il dubbio se quella previsione fosse implicitamente riferibile anche ai programmi di fabbricazione. Viceversa l'art. 1 della legge n. 756 del 1973 concerne testualmente entrambi i tipi di strumenti urbanistici, « nella parte in cui incidono su beni determinati ed assoggettano i beni stessi a vincoli preordinati all'espropriazione o a vincoli che comportino l'inedificabilità ». Ed un tale disposto — che è stato impugnato con esclusivo riguardo ai contenuti vincolistici dei programmi di fabbricazione — significa appunto che questi stessi atti hanno per oggetto la sistemazione urbanistica del territorio comunale; tanto più che l'interpretazione letterale risulta rafforzata dalle indicazioni dei lavori preparatori (oltre che dalle due consecutive proroghe, fondate sui dd.ll. 29 novembre 1975, n. 562, e 26 novembre 1976, n. 781).

Tutto ciò concorre a far concludere che l'iniziale divario fra i pro-

grammi di fabbricazione ed i piani regolatori generali è stato ampiamente — se non completamente — colmato dalla legislazione statale successiva alla legge urbanistica n. 1150 del 1942. Ma quali siano, precisamente, gli attuali contenuti vincolistici che i programmi di fabbricazione sono venuti in tal modo assumendo, non è un accertamento che spetti a questa Corte. Ai fini del presente giudizio, è invece necessario e sufficiente l'aver verificato che i vincoli in questione sono previsti dall'ordinamento statale vigente; e non si risolvono nei soli effetti cosiddetti atipici, disposti dalle ricordate leggi speciali che hanno mirato a soddisfare particolari esigenze di edilizia pubblica (o di pubblica utilità), ma investono la totalità dei programmi di fabbricazione, considerati nei loro contenuti tipici e normali.

5. Così interpretate, le norme urbanistiche statali attinenti ai programmi di fabbricazione verrebbero per altro a contrastare — secondo le ordinanze emesse dalla quarta sezione del Consiglio di Stato — con gli artt. 3 e 42 Cost. Ogniqualevolta i programmi di fabbricazione fossero abilitati a limitare la proprietà fondiaria, nella stessa misura ed allo stesso titolo dei piani regolatori generali, ma senza le corrispondenti « garanzie di procedimento per le posizioni giuridiche sacrificate e per i loro titolari », sarebbe infatti leso il principio di eguaglianza; e parallelamente, risulterebbe violata — stando al dispositivo di una delle due ordinanze di rinvio — anche la norma costituzionale sul riconoscimento e sulla tutela della proprietà privata.

Appare evidente, però, che non tutte le norme statali impugnate sono destinate a trovare applicazione nei rispettivi giudizi. In particolar modo, è inammissibile l'impugnativa riferita ad « ogni altra norma di legge parificante il contenuto del programma di fabbricazione e del piano regolatore generale »; non foss'altro perché le stesse ordinanze di rinvio trascurano di identificare le norme predette, indicando puntualmente le ragioni per le quali la loro impugnazione sarebbe rilevante.

D'altra parte, non sono fondate le questioni proposte nei confronti delle norme che potrebbero specificamente interessare i due processi pendenti dinanzi alla quarta sezione del Consiglio di Stato: cioè le impugnative concernenti l'art. 34 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, gli artt. 8, 12 e 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765, nonché l'art. 1 della legge 30 novembre 1973, n. 756. In verità, entrambe le ordinanze sono molto sommarie nel definire i termini delle impugnative stesse: sicché rimane incerto se tale normativa sia stata impugnata là dove non prevede adeguate garanzie procedurali nella formazione dei programmi di fabbricazione, sebbene essi possano imporre vincoli che corrispondono a quelli

derivanti dai piani regolatori generali; oppure se il vizio ipotizzato riguardi — viceversa — l'imposizione dei vincoli medesimi, sebbene i procedimenti formativi dei programmi di fabbricazione non garantiscano le « posizioni giuridiche sacrificate » al pari di quelle sulle quali incidono i piani regolatori. Sotto entrambi i profili, tuttavia, questa Corte non ravvisa un'illegittima disparità di trattamento.

Va ricordato, anzitutto, che il cosiddetto principio del giusto procedimento (in vista del quale i soggetti privati dovrebbero poter esporre le proprie ragioni, prima che vengano adottati provvedimenti limitativi dei loro diritti) non può considerarsi costituzionalizzato; all'opposto, fin dalla sentenza 2 marzo 1962, n. 13, la Corte ha rilevato che la esigenza in questione è stata molte volte derogata dal legislatore statale, dal momento che esso non è vincolato — diversamente dai legislatori regionali — « al rispetto dei principi generali dell'ordinamento, quando questi non si identifichino con norme o principi della Costituzione ». Perciò la circostanza che nell'*iter* formativo dei programmi di fabbricazione non siano state introdotte — né dalla legge urbanistica del 1942, né dalla legge-ponte del 1967, né da leggi statali successive — adeguate forme di partecipazione dei soggetti interessati alla pianificazione del territorio comunale non implica, di per sé sola, un'illegittimità costituzionale.

Ciò che più conta, non si può certo affermare che il « giusto procedimento » sia stato realizzato nella sua pienezza, quanto alla formazione dei piani regolatori generali. Le garanzie cui fa riferimento il giudice *a quo* si riassumono, infatti, nella pubblicazione dei relativi progetti per un periodo di trenta giorni consecutivi, « durante i quali chiunque ha facoltà di prenderne visione », e nelle osservazioni che possono venire presentate entro i trenta giorni successivi, ai sensi dell'art. 9 della legge n. 1150 del 1942. E questa Corte non è dell'avviso che la semplificazione delle procedure formative dei programmi di fabbricazione, per cui le osservazioni degli interessati non vi ritrovano posto (o non sono state comunque previste dalla legislazione urbanistica statale), sacrifichi a tal punto gli interessi privati rispetto agli interessi pubblici, al confronto con ciò che si verifica nella formazione dei piani regolatori generali, da ledere il principio costituzionale di eguaglianza.

A dimostrazione del contrario, valgono le concordi indicazioni della prassi e della giurisprudenza amministrativa, dalle quali si ricava che i soggetti privati non partecipano al procedimento formativo dei piani regolatori nella veste di vere e proprie parti, presentando osservazioni « a tutela del proprio interesse » (secondo il criterio enunciato da questa Corte, nella sentenza n. 13 del 1962); ma svolgono attività puramente collaborative, in vista di una più compiuta valutazione degli interessi

pubblici in gioco. Non a caso, si considerano irricevibili le osservazioni che non abbiano di mira la soddisfazione delle comuni esigenze cui tendono i piani regolatori, ma consistano in reclami rivolti a difendere particolari interessi privati. Parallelamente, si esclude che sussista l'obbligo di respingere le osservazioni stesse motivando in maniera specifica e puntuale, ma si suole affermare che basta una motivazione sintetica, nella quale si adducano le ragioni di pubblico interesse che stanno a fondamento della pianificazione progettata. Ed anzi si ritiene sufficiente che l'amministrazione comunale abbia preso comunque in esame i rilievi così presentati; mentre non si configura neanche un dovere di esame, per quanto riguarda le denunce successivamente inviate alle autorità cui spetta l'approvazione del piano.

Del resto, assunti del genere sono coerenti con la disposizione dell'art. 9 cpv. della legge n. 1150 del 1942, in cui non si ammettono a presentare osservazioni se non « le associazioni sindacali e gli altri enti pubblici ed istituzioni interessati ». Effettivamente, la previsione che qualunque soggetto privato possa proporsi di collaborare alla formazione dei piani regolatori, allo stesso modo che chiunque può prendere visione dei relativi progetti, non è stata introdotta da una legge statale, ma dalla circolare 7 luglio 1954, n. 2495, del Ministero dei lavori pubblici. Le differenziazioni di trattamento lamentate dal giudice *a quo* riguardano, pertanto, il momento applicativo piuttosto che il previo momento della disciplina legislativa degli assetti urbanistici. Il che rafforza la conclusione che le differenziazioni stesse non contrastano né con la norma generale di eguaglianza né con l'esigenza di una pari garanzia della proprietà fondiaria, ai sensi degli artt. 3 e 42 Cost.; tanto più che i problemi da risolvere nei piccoli Comuni, mediante programmi di fabbricazione che possono prescindere dalle osservazioni degli interessati, non hanno dimensioni territoriali, sociali ed economiche, comparabili a quelle dei problemi fronteggiati dai piani regolatori generali, propri dei Comuni di maggiore importanza.

Con tutto ciò, la Corte non vuol certo contestare che l'attuale disciplina degli strumenti urbanistici sia notevolmente frammentaria e disorganica. Non senza ragione, entrambe le ordinanze emesse dalla quarta sezione del Consiglio di Stato pongono in rilievo che la distinzione tra piani regolatori generali e programmi di fabbricazione, alternativamente utilizzabili ad analoghi scopi dalla generalità dei Comuni italiani, rischia a questo punto di apparire « nominale » e non più sostanziale. Conviene invece che il legislatore statale riconsideri i procedimenti formativi ed attuativi di tali strumenti, assicurando in ogni caso l'accertamento ed il contemperamento di tutti gli interessi pertinenti all'assetto del



territorio. E più generalmente conviene che le scelte urbanistiche delle singole amministrazioni comunali (soprattutto nei piccoli Comuni) non restino isolate e scollegate, ma vengano armonizzate con le analoghe scelte dei Comuni contermini, nell'ambito di pianificazioni territoriali di più comprensiva portata; sicché si dimostrano congiuntamente opportune, tanto una legge-cornice che coordini le varie legislazioni regionali in materia urbanistica, quanto una « legge generale » che determini — sulla base dell'art. 128 Cost. — i livelli ed i tipi di amministrazione locale sovracomunale.

Ma le molteplici esigenze di riforma della vigente legislazione urbanistica statale non si convertono, sotto i profili dei quali la Corte è ora chiamata a giudicare, in alcuno dei vizi di legittimità costituzionale, prospettati dal giudice *a quo*.

6. Quanto alle impugnative riguardanti la legislazione urbanistica regionale, va per prima cosa dichiarata l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 4 della legge veneta 23 dicembre 1974, n. 59, sollevate dal Pretore di Bassano del Grappa.

In effetti, ambedue le questioni sono manifestamente irrilevanti ai fini del giudizio *a quo*. Da un lato, l'art. 1 disciplina con riferimento all'avvenire i contenuti del programma di fabbricazione e l'adozione di un correlativo « programma decennale di aree da espropriare o da vincolare all'assoluta inedificabilità »; d'altro lato, l'art. 4 dispone anche esso in forma irretroattiva, là dove prevede che il Sindaco sia transitoriamente « tenuto a sospendere, con provvedimento notificato alla parte richiedente, ogni determinazione sulla domanda di licenza edilizia in contrasto con le destinazioni delle aree preordinate... dai programmi di fabbricazione vigenti o adottati ». In entrambi i casi, l'eventuale annullamento delle norme impugnite non potrebbe avere nessuna incidenza sul procedimento penale per il delitto di omissione di atti d'ufficio, imputato all'assessore all'urbanistica del Comune di Rossano Veneto: dato che il rifiuto di concedere una licenza edilizia, del quale il Pretore è competente a giudicare sulla base delle leggi e degli strumenti urbanistici allora vigenti (e non contestati nella loro legittimità), risale — secondo la stessa ordinanza di rinvio — ad un periodo precedente l'entrata in vigore della legge regionale in discussione; mentre la mancata notificazione del provvedimento alla parte richiedente, nella quale il Pretore ravvisa un'ulteriore ipotesi di omissione penalmente imputabile, investe soltanto un inciso dell'art. 4 della legge stessa, senza coinvolgere alcuna di quelle disposizioni che avrebbero esteso — illegittimamente — i contenuti vincolistici dei programmi di fabbricazione.

7. Nemmeno è rilevante la questione sollevata dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, circa l'asserita violazione dell'art. 117 Cost. da parte dell'art. 14, ultimo comma della legge regionale lombarda 15 aprile 1975, n. 51. Disponendo che i Comuni, dopo l'entrata in vigore della legge stessa, possono apportare ai programmi adottati o vigenti le sole modifiche riduttive dell'edificabilità od introduttive di « nuovi vincoli per attrezzature pubbliche e collettive », tale norma non può avere applicazione nel giudizio *a quo*: poiché questo concerne l'annullamento di un antecedente programma di fabbricazione, già entrato in vigore il 12 ottobre 1972.

È invece ammissibile e fondata l'altra questione che lo stesso Tribunale ha sollevato nei riguardi dell'art. 48 della legge n. 51 del 1975, perché contrastante con il principio generale dell'irretroattività delle leggi regionali. Non può essere infatti condivisa la tesi sostenuta dalle difese del Comune di Varedo e della Regione Lombardia, per cui si tratterebbe di una norma puramente ricognitiva, mirante a confermare i limiti temporali di efficacia dei vincoli già stabiliti dai programmi di fabbricazione ai sensi di leggi statali precedenti. Tale interpretazione viene in sostanza a privare l'art. 48 d'un suo proprio contenuto normativo; e non è compatibile con il testo dell'articolo impugnato, nel quale si delimita nel tempo l'efficacia dei « vincoli di aree per attrezzature pubbliche e collettive o che comunque comportino l'inedificabilità », mediante una formula che non corrisponde alla lettera di alcuna disposizione legislativa statale concernente i contenuti dei programmi di fabbricazione, ed anzi si presta ad essere intesa nel senso di un'incondizionata sanatoria. Quanto meno, al contrario, la norma impugnata ha voluto fissare, con riguardo ai rapporti pendenti nel momento dell'entrata in vigore della legge regionale, l'interpretazione delle leggi statali vigenti in tal campo: allo scopo di impedire — come finisce per ammettere la stessa memoria presentata dalla difesa della Regione — l'eventuale annullamento dei programmi che avessero configurato vincoli considerati illegittimi dalla prevalente giurisprudenza amministrativa.

Così ricostruito, l'art. 48 si ripercuote indubbiamente sul giudizio *a quo* ed al tempo stesso eccede i limiti della potestà legislativa regionale. Questa Corte ha infatti precisato, fin dalle sentenze n. 44 e n. 123 del 1957, che gli effetti già prodotti dalle leggi dello Stato non possono venir paralizzati od alterati — con riferimento al passato — da parte di leggi regionali successive, senza che ne risulti violato « il principio fondamentale dell'unità dell'ordinamento giuridico dello Stato ». Ma nel caso specifico l'art. 117, primo comma, Cost. è stato contraddetto anche in quanto la norma impugnata si propone di risolvere autenticamente que-

stioni interessanti la disciplina di principio della materia urbanistica, come quelle relative alla funzione ed ai contenuti dello strumento urbanistico allora obbligatorio per la generalità dei Comuni italiani (sebbene l'art. 14, primo comma della legge lombarda in esame preveda, in prospettiva, che tutti i Comuni della Regione debbano « dotarsi di un piano regolatore generale »). Ed in questo senso poco importa fino a che punto sia fondata l'interpretazione imposta dal legislatore regionale; poiché, in qualunque caso l'art. 48 rimane costituzionalmente illegittimo.

8. Analoghe considerazioni valgono per quanto concerne l'ammissibilità delle impugnative aventi per oggetto il primo e il secondo comma dell'art. 1 della legge regionale toscana 24 febbraio 1975, n. 16, sollevate dalla quarta sezione del Consiglio di Stato.

Non sono rilevanti le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, primo comma, poiché la disposizione che facoltizza i programmi di fabbricazione a « prevedere vincoli di aree per la razionale e coordinata sistemazione di spazi destinati ad uso pubblico e per la realizzazione di opere, impianti ed attrezzature di interesse pubblico », non è di per se stessa riferibile se non all'adozione di nuovi contenuti vincolistici; mentre i due processi pendenti dinanzi al giudice *a quo* riguardano programmi già approvati nel momento dell'entrata in vigore della norma impugnata.

Non è invece contestabile la rilevanza dell'impugnazione dell'art. 1, secondo comma, che attiene espressamente ai vincoli « previsti nei programmi di fabbricazione approvati prima dell'entrata in vigore della presente legge ». Ma la questione è infondata. In effetti, il giudice *a quo* non ha ipotizzato la lesione di alcun principio riguardante la successione nel tempo delle leggi statali e regionali; ed anzi ha ritenuto manifestamente infondata la censura concernente « l'asserita retroattività della norma riguardo ai programmi di fabbricazione già approvati », rilevando che la norma stessa investirebbe tali atti per il solo avvenire, cioè « nella loro persistente efficacia ».

Entrambe le ordinanze ravvisano invece un contrasto fra l'art. 1 cpv. e l'art. 117, primo comma, Cost., in quanto la parificazione operata dal legislatore regionale, circa i contenuti dei programmi di fabbricazione e dei piani regolatori generali, avrebbe violato i corrispondenti principi della legislazione statale vigente in materia urbanistica. Ma l'impugnazione così prospettata deve essere respinta, poiché dalle leggi dello Stato — correttamente interpretate — non emerge alcun principio che vieti la previsione di possibilità vincolistiche comuni ad entrambi gli strumenti di pianificazione del territorio comunale. E va coerentemente escluso, per le medesime ragioni addotte nei riguardi delle norme urbanistiche statali

impugnate dalla quarta sezione del Consiglio di Stato, che sussista alcuna violazione degli artt. 3 e 42 Cost.

#### P.Q.M. LA CORTE COSTITUZIONALE

a) *Dichiara* inammissibili, per difetto di rilevanza, le questioni di legittimità costituzionale di « ogni altra norma di legge dello Stato parificante il contenuto del programma di fabbricazione e del piano regolatore generale », dell'art. 1, primo comma della legge della Regione Toscana 24 febbraio 1975, n. 16, degli artt. 1 e 4 della legge della Regione Veneto 23 dicembre 1974, n. 59, dell'art. 14, ultimo comma della legge della Regione Lombardia 15 aprile 1975, n. 51, rispettivamente sollevate — in riferimento agli artt. 3, 42 e 117 della Costituzione — dalla quarta sezione del Consiglio di Stato, dal Pretore di Bassano del Grappa e dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, con le ordinanze indicate in epigrafe;

b) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 34 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, 8, 12 e 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765, 1 della legge 30 novembre 1973, n. 756, 1, secondo comma della legge della Regione Toscana 24 febbraio 1975, n. 16, sollevate dalla quarta sezione del Consiglio di Stato, in riferimento agli artt. 3, 42 e 117 della Costituzione, con le ordinanze indicate in epigrafe;

c) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 48 della legge della Regione Lombardia 15 aprile 1975, n. 51.

SENTENZA — (27 aprile) 10 maggio 1978, n. 51 — *Pres. Rossi* — *Rel. Paladin* — Regione Sicilia (avv. Sansone) c. Pres. Cons. ministri (avv. Stato Azzariti).

**Conflitto di attribuzioni - Ricorso notificato oltre il sessantesimo giorno dall'avvenuta conoscenza dell'atto impugnato - Inammissibilità.**

*Va dichiarato inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione notificato oltre il sessantesimo giorno dell'avvenuta conoscenza dell'atto impugnato (1).*

---

(1) Decisione ineccepibile, in relazione all'art. 39 della legge 11 marzo