Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1P.203/2003 /bom

Sentenza del 14 luglio 2003
I Corte di diritto pubblico

Composizione
Giudici federali Aemisegger, presidente della Corte e presidente del Tribunale federale,
Nay, vicepresidente del Tribunale federale, e Catenazzi,
cancelliere Gadoni.

Parti
A._____,
B._____,
C._____,
ricorrenti,

contro

Municipio di Bellinzona, piazza Nosetto,
6501 Bellinzona,
Dipartimento del territorio del Cantone Ticino, Divisione della pianificazione territoriale, viale
S. Franscini 17, 6501 Bellinzona,
Consiglio di Stato del Cantone Ticino, residenza governativa, 6500 Bellinzona,
Tribunale della pianificazione del territorio del Cantone Ticino, palazzo di Giustizia, via Pretorio 16, 6900 Lugano.

Oggetto
approvazione del piano regolatore di Bellinzona,

ricorso di diritto pubblico contro la sentenza emanata il 20 febbraio 2003 dal Tribunale della pianificazione del territorio del Cantone Ticino.

Fatti:
A.
A._____, B._____ e C._____ sono proprietari, in via Vallone, a Bellinzona, del fondo n. XXX, di 400 m2, su cui sorge una casa d'abitazione. Il 6 luglio 1999 il Consiglio comunale di Bellinzona ha adottato la revisione generale del piano regolatore, che prevedeva l'inserimento della particella nella zona residenziale semi-intensiva. Contro talune soluzioni pianificatorie, riguardanti in particolare la linea di arretramento, l'indice di sfruttamento e l'area verde, i proprietari sono insorti dinanzi al Consiglio di Stato del Cantone Ticino che, con risoluzione del 16 ottobre 2001, ha respinto il ricorso e approvato il nuovo piano regolatore.
B.
Il 17 novembre 2001 i proprietari del fondo hanno impugnato la risoluzione governativa davanti al Tribunale della pianificazione del territorio del Cantone Ticino (TPT), criticando in particolare, con riferimento alla loro particella, la linea di arretramento, l'indice di sfruttamento e l'area verde minima. Con un'ulteriore impugnativa dell'11 gennaio 2002 essi hanno tra l'altro chiesto di trattare tutti i ricorsi concernenti il piano regolatore di Bellinzona congiuntamente, sostenendo che, se in una zona di via Vallone l'indice di sfruttamento fosse stato portato a 1, anche le altre zone sulla stessa strada avrebbero dovuto beneficiare dell'aumento. Il 26 giugno 2002 i ricorrenti hanno replicato alle osservazioni del Municipio di Bellinzona e del Dipartimento del territorio; hanno inoltre chiesto un sopralluogo in contraddittorio.

C.
Il 9 luglio 2002 il TPT ha convocato i ricorrenti nella sede del Municipio di Bellinzona per l'11 settembre successivo. Cinque giorni prima dell'udienza essi hanno tuttavia inviato alla Corte cantonale tre certificati medici e comunicato di non poter partecipare per motivi di salute. Il TPT li ha quindi nuovamente citati a comparire il giorno 24 settembre 2002, ma i ricorrenti hanno comunicato - sulla base di un'ulteriore certificazione medica - di essere impossibilitati a presenziare per tre mesi; hanno quindi invitato la Corte cantonale a tenerne conto nella fissazione della successiva udienza.
Il 10 gennaio 2003 il TPT ha trasmesso ai ricorrenti la documentazione prodotta dai rappresentanti del Comune di Bellinzona in occasione delle udienze tenute - con altri interessati - nel mese di settembre 2002 e assegnato loro un termine per formulare eventuali osservazioni. I ricorrenti hanno comunicato alla Corte cantonale di non ritenere chiusa l'istruttoria e insistito per un sopralluogo in contraddittorio.
D.
Il TPT ha statuito il 20 febbraio 2003 sui ricorsi dei proprietari, respingendo il primo e dichiarando irricevibile il secondo. Ha rilevato che la documentazione agli atti e i numerosi sopralluoghi svolti nell'ambito di altre cause concernenti il piano regolatore di Bellinzona erano sufficienti a chiarire la situazione di fatto, sicché non si giustificava di eseguire un'ulteriore ispezione dei luoghi. Nel merito, il TPT ha ritenuto la linea di arretramento giustificata da un sufficiente interesse pubblico e rispettosa del principio di proporzionalità e considerato infondate le critiche riguardanti l'indice di sfruttamento e la superficie minima di area verde.
E.
A._____, B._____ e C._____ impugnano con un ricorso al Tribunale federale questo giudizio, chiedendo di annullarlo. Fanno sostanzialmente valere la violazione del diritto di essere sentiti per non avere potuto partecipare al sopralluogo e perché non avrebbero potuto esaminare determinati atti.
F.
Invitato a presentare una risposta al ricorso, il TPT comunica che l'impossibilità per i ricorrenti di partecipare alle udienze per un periodo di tre mesi ha impedito di convocarli alla tornata conclusiva di sedute, tenutesi il 25 ottobre 2002. Afferma inoltre di avere eseguito un sopralluogo a 100/150 m dalla particella dei ricorrenti e di avere quindi preso conoscenza della zona in cui è situata. Il Consiglio di Stato non presenta osservazioni sul ricorso, mentre il Municipio di Bellinzona si rimette al giudizio del Tribunale federale.
G.
Con decreto dell'8 maggio 2003 il Presidente della I Corte di diritto pubblico ha respinto la domanda di conferimento dell'effetto sospensivo al ricorso.
I ricorrenti hanno chiesto il 7 giugno 2003 di potere replicare alle osservazioni delle Autorità e ribadito che il loro diritto di essere sentiti sarebbe stato crassamente violato dal TPT.

Diritto:
1.
Il Tribunale federale esamina d'ufficio e con piena cognizione l'ammissibilità dei ricorsi, senza essere vincolato, in tale ambito, dagli argomenti delle parti o dalle loro conclusioni (DTF 129 II 225 consid. 1, 128 I 177 consid. 1, 128 II 46 consid. 2a).
1.1 Il ricorso è interposto contro una decisione finale emanata dall'ultima istanza cantonale ed è fondato su una pretesa violazione dei diritti costituzionali dei cittadini. Il gravame, tempestivo, deve quindi essere trattato quale ricorso di diritto pubblico ed è di principio ammissibile secondo gli art. 84 cpv. 1 lett. a, 86 cpv. 1 e 89 cpv. 1 OG. I ricorrenti sono legittimati, ai sensi dell'art. 88 OG, a far valere la violazione dei loro diritti di parte nella procedura cantonale (DTF 129 II 297 consid. 2.3, 126 I 81 consid. 3b).
1.2 Visto l'esito del ricorso, la domanda dei ricorrenti di presentare una replica diventa priva d'oggetto.
2.
I ricorrenti rimproverano alla Corte cantonale di non avere eseguito un sopralluogo alla loro presenza e lamentano di non avere potuto consultare gli atti completi della procedura.
2.1 La natura e i limiti del diritto di essere sentito sono determinati in primo luogo dalla legislazione processuale cantonale, la cui applicazione è controllata dal Tribunale federale sotto il profilo dell'arbitrio e della disparità di trattamento: solo quando le disposizioni cantonali appaiono insufficienti, trovano diretta applicazione i principi dedotti dall'art. 29 cpv. 2 Cost., e precedentemente dall'art. 4 vCost., che costituiscono una garanzia sussidiaria minima, sul cui rispetto il Tribunale federale si pronuncia con piena cognizione (DTF 126 I 15 consid. 2a, 124

I 49 consid. 3a e rinvii).
Il diritto di essere sentito, sancito dall'art. 29 cpv. 2 Cost., ha natura formale e la sua lesione comporta di regola la cassazione della decisione impugnata indipendentemente dalla fondatezza di merito del gravame (DTF 122 I 464 consid. 4a e rinvii). I ricorrenti non sostengono che il diritto di procedura cantonale conferirebbe loro garanzie più estese rispetto al diritto costituzionale federale, sicché occorre unicamente verificare se in concreto siano adempiuti i requisiti minimi desumibili direttamente dall'art. 29 cpv. 2 Cost. (DTF 126 I 15 consid. 2a e rinvii), questione che il Tribunale federale esamina liberamente (DTF 127 III 193 consid. 3). Questo disposto costituzionale assicura al cittadino la facoltà di esprimersi prima che sia presa una decisione che modifica a suo scapito la situazione giuridica e comprende il diritto per l'interessato di consultare l'incarto, di offrire mezzi di prova su punti rilevanti e di partecipare alla loro assunzione o perlomeno di potersi esprimere sui risultati, in quanto possano influire sul giudizio che dovrà essere preso (DTF 129 V 73 consid. 4.a, 126 I 15 consid. 2a/aa, 124 I 241 consid. 2 e rispettivi rinvii).
2.2 Risulta che la Corte cantonale ha eseguito nell'ambito di altre cause concernenti il piano regolatore di Bellinzona numerosi sopralluoghi - in particolare anche riguardo a fondi siti a 100/150 m dalla particella dei ricorrenti - prendendo pure conoscenza della situazione dei luoghi in cui sta il fondo litigioso. Il TPT non ha quindi ritenuto un sopralluogo di principio superfluo per il giudizio, né vi ha rinunciato sulla base di un apprezzamento anticipato di tale mezzo probatorio (DTF 122 II 464 consid. 4a): la conoscenza dei luoghi acquisita in quelle circostanze è pertanto stata idonea a influire sul giudizio impugnato. Che del resto l'udienza fosse ritenuta necessaria risulta dal fatto stesso che il TPT vi aveva ripetutamente convocato, ma senza successo per la loro malattia, i ricorrenti. Non vi era d'altra parte un'urgenza particolare che imponesse al Tribunale di soprassedere alla visita dei luoghi, vista l'impossibilità degli interessati di potervi presenziare per un certo, ma limitato, periodo: trattandosi della decisione dell'ultima Autorità cantonale ai ricorrenti era preclusa la possibilità di chiedere un sopralluogo nell'ambito di una successiva procedura ricorsuale (DTF 121 V 150 consid. 4b e riferimenti).
Nelle esposte circostanze, poiché la Corte cantonale ha ritenuto il sopralluogo rilevante e l'ha in particolare eseguito riguardo a proprietari di fondi vicini, il diritto di essere sentito e quello alla parità di trattamento imponevano che anche i ricorrenti potessero di principio partecipare all'assunzione della prova (DTF 121 V 150 consid. 4a, 116 Ia 94 consid. 3b; Michele Albertini, Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren des modernen Staates, tesi, Berna 2000, pag. 350). Certo, i ricorrenti hanno chiesto a due riprese il rinvio dell'udienza producendo certificati medici molto discutibili perché redatti, l'uno collettivamente per i tre, e gli altri particolarmente per ciascheduno, ma tutti limitati all'accenno, in due, rispettivamente tre incomplete righe, di un generico impedimento. Tuttavia, mirando il sopralluogo essenzialmente a permettere all'Autorità chiamata a statuire sul ricorso una visione diretta dei luoghi, una comparizione personale dei ricorrenti non era necessaria, essendo in concreto sufficiente la partecipazione di un loro rappresentante.
La mancata convocazione a un ulteriore sopralluogo, al quale poteva partecipare un rappresentante dei ricorrenti, ha pertanto leso il loro diritto di essere sentiti. Vista la natura formale della garanzia, la violazione comporta l'annullamento della decisione impugnata indipendentemente dalle probabilità di esito favorevole nel merito del gravame. Nell'ambito della continuazione della procedura, la Corte cantonale permetterà inoltre ai ricorrenti di consultare gli atti della procedura.
3.
Ne consegue che il ricorso deve essere accolto e la sentenza impugnata annullata. Non si prelevano spese processuali (art. 156 cpv. 1 OG). Ai ricorrenti, non patrocinati da un avvocato, non si assegnano ripetibili della sede federale.

Per questi motivi, il Tribunale federale pronuncia:
1.
Il ricorso è accolto e la sentenza impugnata annullata.
2.
Non si preleva una tassa di giustizia.
3.
Comunicazione ai ricorrenti, al Municipio di Bellinzona, al Dipartimento del territorio, al Consiglio di Stato e al Tribunale della pianificazione del territorio del Cantone Ticino.
Losanna, 14 luglio 2003

In nome della I Corte di diritto pubblico
del Tribunale federale svizzero
Il presidente: Il cancelliere: