Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1P.490/2002 /col

Sentenza del 20 novembre 2002
I Corte di diritto pubblico

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

A.A._____ e B.A._____,
ricorrenti, patrocinati dall'avv. Paolo Luisoni, viale Stazione 16, 6501 Bellinzona,

contro

Municipio di Bellinzona, 6500 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.

pianificazione del territorio, termine di ricorso;

ricorso di diritto pubblico contro la sentenza emanata il 19 agosto 2002 dal Tribunale della pianificazione del territorio del Cantone Ticino.

Fatti:
A.
A.A._____ e B.A._____ sono proprietari della particella n. xxx di Bellinzona, di complessivi 15'145 m2, edificata in misura ridotta. Il 6 luglio 1999 il Consiglio comunale di Bellinzona, in sede di revisione del piano regolatore, ha attribuito alla zona edificabile (residenziale semi-estensiva) un'ulteriore porzione del fondo; con un ricorso al Consiglio di Stato del Cantone Ticino i proprietari hanno chiesto l'inserimento nella zona edificabile dell'intera superficie non boschiva del fondo.
B.
Con risoluzione del 16 ottobre 2001 il Consiglio di Stato ha respinto il ricorso e negato nel contempo l'approvazione del parziale inserimento della particella in zona edificabile, deciso dal Comune con la revisione del piano. Nel dispositivo il Governo ha indicato la possibilità, per i ricorrenti e per il Comune, di impugnare l'approvazione del piano e le decisioni sui ricorsi dinanzi al Tribunale della pianificazione del territorio del Cantone Ticino (TPT), secondo l'art. 38 della legge cantonale di applicazione della LPT, del 23 maggio 1990 (LALPT). Sempre nel dispositivo, il Consiglio di Stato ha inoltre ordinato al Municipio di pubblicare entro un mese le modifiche d'ufficio del piano e le sue componenti non approvate, dando la possibilità di impugnarle al TPT e richiamando al proposito ancora l'art. 38 LALPT.
Il Municipio di Bellinzona ha pubblicato dal 27 novembre al 27 dicembre 2001 le modifiche d'ufficio e i dinieghi d'approvazione decisi dal Consiglio di Stato, tra cui figurava l'esclusione dalla zona edificabile della parte del fondo di proprietà A._____ attribuitavi dal Comune; indicava che eventuali ricorsi avrebbero dovuto essere presentati al TPT entro il 16 gennaio 2002. I proprietari hanno allora adito, il 9 gennaio 2002, tale Autorità chiedendo di annullare il provvedimento governativo che escludeva dalla zona edificabile parte del loro fondo.
C.
Il TPT, con sentenza del 19 agosto 2002, ha dichiarato irricevibile per tardività il gravame. Ha ritenuto il termine per impugnare la risoluzione governativa, notificata il 19 ottobre 2001, scaduto il 19 novembre 2001. Secondo

la Corte cantonale, il termine del 16 gennaio 2002 considerato dai ricorrenti, era applicabile solo per chi aveva preso conoscenza delle mancate approvazioni attraverso la pubblicazione da parte del Municipio, non quindi per coloro, come i ricorrenti, ai quali la risoluzione governativa era stata notificata personalmente.
D.
A.A._____ e B.A._____ impugnano con un ricorso di diritto pubblico al Tribunale federale questo giudizio, chiedendo di annullarlo. Fanno valere una violazione del divieto dell'arbitrio e dei principi della buona fede e della parità di trattamento. Dei motivi si dirà, in quanto necessario, nei considerandi.
La Corte cantonale si conferma nella sua sentenza. Il Consiglio di Stato comunica di non formulare osservazioni, mentre il Municipio di Bellinzona si rimette al giudizio del Tribunale federale.

Diritto:
1.
1.1 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 128 I 177 consid. 1, 128 II 46 consid. 2a, 127 III 41 consid. 2a).
1.2 La sentenza del TPT, che dichiara irricevibile per tardività il gravame, costituisce una decisione finale emanata dall'ultima istanza cantonale. Da questo profilo, il ricorso di diritto pubblico, tempestivo (art. 89 cpv. 1 OG), è quindi ammissibile (art. 84 cpv. 1, art. 86 e 87 OG). La legittimazione dei ricorrenti secondo l'art. 88 OG è data già per il fatto che, con la censura secondo cui il loro gravame non sarebbe stato esaminato nel merito, essi fanno in sostanza valere la violazione di diritti di parte nella procedura cantonale (DTF 122 I 267 consid. 1b, 120 Ia 220 consid. 2a e rispettivi rinvii).
2.
I ricorrenti sostengono di essersi in buona fede fondati sul dispositivo 5 della risoluzione governativa e di avere quindi atteso la pubblicazione delle modificazioni d'ufficio e delle mancate approvazioni del piano, riassunte ed elencate nell'ultimo considerando della risoluzione, e relative anche alla particella di loro proprietà, illustrata nell'allegato 14bis. Secondo i ricorrenti, la pubblicazione doveva permettere agli interessati di prendere conoscenza presso l'Ufficio comunale di pianificazione degli atti e delle componenti del piano, perché si potessero determinare con cognizione di causa.
2.1 L'art. 9 Cost. dispone che ognuno ha diritto d'essere trattato senza arbitrio e secondo il principio della buona fede da parte degli organi dello Stato. La giurisprudenza del Tribunale federale già sanciva questo diritto, deducendolo dal previgente art. 4 vCost. In quanto sia fatto valere nei confronti degli organi dello Stato, il principio della tutela della buona fede assume il carattere di diritto fondamentale, suscettibile di essere invocato in giustizia (FF 1997 I 134 segg.; Jörg Paul Müller, Grundrechte in der Schweiz, 3a ed., Berna 1999, pag. 488). Nell'ambito di un ricorso di diritto pubblico per violazione del principio della buona fede il potere cognitivo del Tribunale federale non è limitato all'arbitrio (DTF 103 Ia 505 consid. 1; cfr. pure DTF 122 I 328 consid. 3a, 117 Ia 285 consid. 2b; Müller, op. cit., pag. 489).
Dal diritto alla tutela della buona fede la giurisprudenza ha derivato il principio secondo cui un'indicazione errata dei rimedi giuridici non deve di massima comportare pregiudizi alle parti (cfr. anche art. 107 cpv. 3 OG; DTF 124 I 255 consid. 1a/aa), sicché un'informazione sbagliata può comportare, nel singolo caso, una proroga del termine stabilito dalla legge (DTF 123 II 231 consid. 8b, 117 Ia 421 consid. 2a e rinvii). Questa regola è applicabile per analogia anche quando il rimedio giuridico indicato non sia di per sé errato, ma la sua formulazione lasci spazio a malintesi, che possano far attribuire all'indicazione un senso diverso da quello inteso dall'Autorità (cfr. sentenza 1P.345/1998 del 27 ottobre 1998 nella causa KVP, consid. 3b). Certo, la parte che conosceva l'esatta interpretazione del rimedio indicato, o che avrebbe dovuto conoscerla dando prova della dovuta diligenza, non può prevalersi della buona fede (DTF 121 II 72 consid. 2a e rinvii): tuttavia, a questo riguardo, solo gravi manchevolezze di una parte o del suo patrocinatore possono ritorcersi contro di lei (DTF 119 IV 330 consid. 1c). Questo caso è dato, segnatamente, quando la parte, o il suo avvocato, si sarebbe potuta accorgere dell'imprecisione del
rimedio, cui avrebbe potuto ovviare già con la semplice consultazione del testo legale pertinente; non si può invece pretendere che, oltre alla legge, vengano esaminati anche la giurisprudenza e la dottrina (DTF 118 Ib 326 consid. 1c, 117 Ia 421 consid. 2a, 112 Ia 305 consid. 3, 106 Ia 13 consid. 3; cfr. sentenza 1P.667/2000, consid. 2a, pubblicata in RDAT II-2001, n. 53, pag. 205 segg.).
2.2 La Corte cantonale ha ritenuto il termine di ricorso del 16 gennaio 2002, indicato dal Municipio di Bellinzo-

na nell'ambito della pubblicazione, e sul quale i proprietari si sono fondati, non applicabile in concreto poiché la risoluzione governativa era stata notificata personalmente ai ricorrenti: il termine per impugnarla decorreva quindi da questa diretta notificazione. I Giudici cantonali non hanno tuttavia esaminato se tale procedura fosse in concreto chiaramente desumibile dal dispositivo della risoluzione o dalla legge, o se i ricorrenti potessero comunque conoscere la modalità d'impugnazione, nel senso indicato dal TPT.
I proprietari avevano presentato un ricorso al Consiglio di Stato contro il piano regolatore, chiedendo l'estensione dell'area edificabile sul loro fondo. Come si è visto, questa richiesta è stata respinta dal Governo il quale ha pure rifiutato di approvare il parziale azzonamento della particella deciso dal Comune. Su quest'ultimo aspetto, a pag. 23 della risoluzione, il Governo ha specificato che, per le aree non approvate, il Municipio avrebbe dovuto proporre una nuova destinazione pianificatoria con una variante di piano regolatore. I dispositivi 1 e 2 della risoluzione governativa si riferivano all'approvazione del piano e al giudizio sui singoli gravami, contro cui era data la facoltà di ricorso al TPT entro 30 giorni dalla notificazione (dispositivo 3). Il dispositivo 5 si riferiva alle modifiche d'ufficio e alle negate approvazioni, tra cui quella riguardante il fondo dei ricorrenti (rinvio al consid. 6 e quindi all'allegato 14bis), che il Municipio avrebbe dovuto pubblicare dando agli interessati la possibilità di ricorso. Contrariamente a quanto rileva la Corte cantonale (vedi la risposta al ricorso di diritto pubblico), i ricorrenti non hanno più preteso dinanzi a essa l'estensione della zona edificabile, ma si sono
limitati a chiedere il mantenimento della soluzione adottata inizialmente dal Comune: il litigio rimaneva quindi circoscritto all'esclusione dall'area edificabile della porzione inseritavi dalle Autorità comunali. In tali circostanze, la formulazione del dispositivo lasciava spazio anche all'interpretazione ritenuta dai ricorrenti, che, prima di esperire eventuali rimedi giuridici, potevano in buona fede attendere la pubblicazione da parte del Municipio, al quale sarebbe poi spettato di stabilire una nuova destinazione pianificatoria. Né, d'altra parte, i ricorrenti o il loro patrocinatore potevano, senza particolari motivi, ritenere errata l'interpretazione da loro data al tenore del dispositivo già soltanto leggendo gli art. 37 e 38 LALPT, viste peraltro la chiarezza e l'inequivocabilità del dispositivo 5 della risoluzione impugnata (in rapporto con il dispositivo 3) e considerato come in genere, nell'ambito di un rinvio, al Comune spetti un certo margine d'apprezzamento - di cui farà uso - nella scelta delle soluzioni pianificatorie (cfr. Adelio Scolari, Commentario, Bellinzona 1996, n. 362). Nelle esposte circostanze, ritenuto che ai ricorrenti, rispettivamente al loro legale, non può essere imputato un errore grave per avere
interpretato nel senso addotto il dispositivo della risoluzione governativa, non si giustificava di pregiudicare la loro situazione giuridica processuale. Il TPT, ritenendo il gravame inammissibile per tardività e non esaminandolo nel merito, ha quindi violato l'art. 9 Cost.
3.
Ne consegue che il ricorso deve essere accolto e la sentenza impugnata annullata. Non si prelevano spese processuali (art. 156 cpv. 1 OG), mentre si giustifica di assegnare ai ricorrenti un'indennità per ripetibili della sede federale, a carico dello Stato del Cantone Ticino (art. 159 cpv. 1 OG).

Per questi motivi, il Tribunale federale pronuncia:

1.
Il ricorso è accolto e la decisione impugnata annullata.
2.
Non si preleva una tassa di giustizia.
3.
Lo Stato del Cantone Ticino rifonderà ai ricorrenti un'indennità complessiva di fr. 2'000.– a titolo di ripetibili della sede federale.
4.
Comunicazione al patrocinatore dei ricorrenti, al Municipio di Bellinzona, al Consiglio di Stato e al Tribunale della pianificazione del territorio del Cantone Ticino.
Losanna, 20 novembre 2002
In nome della I Corte di diritto pubblico
del Tribunale federale svizzero

Il presidente: Il cancelliere: