

Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1P.641/2002 /viz

Sentenza del 21 marzo 2003
I Corte di diritto pubblico

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

Parti
A. _____,
ricorrente, patrocinato dall'avv. Giancarlo Staffieri,
via Cattedrale 6, 6901 Lugano,

contro

Municipio di Bellinzona, 6500 Bellinzona,
Dipartimento del territorio del Cantone Ticino, Divisione della pianificazione territoriale, 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, 6901 Lu-
gano.

Oggetto
approvazione del piano regolatore,

ricorso di diritto pubblico contro la sentenza emanata
il 7 novembre 2002 dal Tribunale della pianificazione
del territorio del Cantone Ticino.

Fatti:

A.

A. _____ è proprietario dei fondi n. xxx e yyy di Bellinzona, siti a ridosso della golenale del fiume Ticino, in località Saleggi. Entrambi i fondi sono ineditati; il primo misura 9'123 m² ed è censito come prato mentre il secondo, di 879 m², è censito come campo. Il piano regolatore comunale del 1977 li attribuiva a zone d'interesse pubblico.

Il 6 luglio 1999 il Consiglio comunale di Bellinzona ha adottato la revisione generale del piano regolatore, che prevedeva l'inserimento del fondo n. xxx nella zona residenziale semi-estensiva e del fondo n. yyy nella zona residenziale estensiva speciale. Gli allora proprietari erano insorti dinanzi al Consiglio di Stato del Cantone Ticino chiedendo, in particolare, di prevedere un accesso stradale alla particella n. yyy.

B.

Con risoluzione del 16 ottobre 2001 il Consiglio di Stato ha approvato il nuovo piano regolatore, tranne - fra l'altro - che per l'estensione delle zone residenziali nel territorio golenale, ove stanno i due indicati mappali. Il fondo n. xxx è stato escluso dalla zona edificabile per quattro quinti, ritenuto che per la parte rimanente l'approvazione dell'inserimento nella zona residenziale semi-estensiva è stata sospesa nell'attesa di una perizia fonica. Il fondo n. yyy è stato pure, per la massima parte, escluso dalla zona edificabile, la destinazione residenziale estensiva speciale essendo stata limitata a una striscia a est; per questo, l'Autorità cantonale ha negato il postulato accesso stradale e quindi nel contempo respinto il ricorso dei proprietari. Per le componenti del

piano non approvate, il Consiglio di Stato ha invitato il Comune a elaborare un nuovo azzonamento mediante una variante di piano regolatore.

C.

Il Tribunale della pianificazione del territorio del Cantone Ticino (TPT) ha respinto un ricorso di A. _____ con sentenza del 7 novembre 2002. Esso ha ritenuto eccessiva la contenibilità teorica del piano regolatore adottato dal Comune e fondata la riduzione della zona edificabile residenziale decisa dal Consiglio di Stato. Ha rilevato che i fondi litigiosi non erano edificati in larga misura, che si trovavano vicino alla golena del fiume Ticino e che concorrevano a formare un paesaggio di pregio e un'importante area di svago per la popolazione; non ha infine constatato alcuna disparità di trattamento.

D.

A. _____ impugna con un ricorso di diritto pubblico davanti al Tribunale federale questo giudizio, chiedendo di annullarlo e di assegnare le particelle alle zone residenziali stabilite dal Comune. Fa valere una violazione della garanzia della proprietà, del divieto dell'arbitrio, del principio della proporzionalità e dell'uguaglianza giuridica. Dei motivi si dirà, in quanto necessario, nei considerandi.

E.

Il TPT si riconferma nella sua sentenza. Il Consiglio di Stato chiede di respingere il ricorso, mentre il Municipio di Bellinzona si rimette al giudizio del Tribunale federale.

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 128 I 177 consid. 1, 128 II 46 consid. 2a, 127 III 41 consid. 2a).

1.1 Il ricorso è fondato sulla pretesa violazione di diritti costituzionali del cittadino ed è stato presentato tempestivamente contro una decisione emanata da un'autorità cantonale d'ultima istanza: esso è di principio ricevibile secondo gli art. 84 cpv. 1 lett. a, 86 cpv. 1 OG e 34 cpv. 3 LPT. La legittimazione del ricorrente, proprietario delle particelle colpite, è data secondo l'art. 88 OG (DTF 119 Ia 362 consid. 1a; cfr., in generale, DTF 127 III 41 consid. 2b, 126 I 43 consid. 1a e rispettivi rinvii).

1.2 Il ricorrente vorrebbe l'integrale inclusione delle due particelle nella zona edificabile. La sentenza impugnata, che ha negato, a conferma del giudizio governativo, la destinazione di zona edificabile a buona parte di entrambi i fondi, è su tale quesito definitiva. Certo, per i comparti non approvati, il Comune dovrà stabilire una nuova destinazione conforme ai principi e agli scopi pianificatori mediante una variante di piano regolatore. Tuttavia, il giudizio impugnato esclude chiaramente e definitivamente l'inserimento dei fondi nella zona edificabile: riguardo a tale aspetto il Comune non ha più nessun potere d'apprezzamento, sicché il giudizio impugnato è finale e il ricorso di diritto pubblico ammissibile dal profilo dell'art. 87 OG. Questa considerazione risponde pure a criteri di economia processuale (cfr. sentenza 1P.550/2000 del 15 febbraio 2001, consid. 1c, pubblicata in RDAT II-2001, n. 63, pag. 252 segg.; DTF 116 Ia 221 consid. 1e).

1.3 Con la riserva di eccezioni qui non adempiute, il ricorso di diritto pubblico ha natura meramente cassatoria (DTF 127 I 1 consid. 2c, 127 III 279 consid. 1b, 125 I 104 consid. 1b e riferimenti). In quanto il ricorrente chieda di pronunciare, oltre all'annullamento della sentenza impugnata, l'attribuzione delle particelle litigiose a determinate zone residenziali, le sue conclusioni sono inammissibili.

1.4 Gli atti di causa sono sufficienti a chiarire la situazione per cui il sopralluogo chiesto dal ricorrente non appare necessario e non viene quindi effettuato (art. 95 OG; DTF 123 II 248 consid. 2a, 122 II 274 consid. 1d).

1.5 Il TPT ha fondato il suo giudizio su più motivazioni, segnatamente sulla contenibilità del piano regolatore, sulle ubicazioni, dimensioni e caratteristiche dei fondi nonché su ragioni di ordine agricolo e paesaggistico; ha poi ritenuto la mancata attribuzione alla zona edificabile conforme al piano direttore e non costitutiva di una disparità di trattamento. In questa sede il ricorrente insiste solo su alcuni aspetti della vertenza, in particolare sull'idoneità dei suoi fondi all'edificazione e su una pretesa disattenzione della parità di trattamento riguardo alla particella n. xxx; egli non si confronta tuttavia puntualmente con il complesso di motivi per cui la Corte cantonale ha ritenuto non lesivo del diritto il contestato provvedimento. Nell'ambito di un ricorso di diritto pubblico il Tribunale federale statuisce unicamente sulle censure sollevate e solo quando siano sufficientemente motivate (cfr., sulle esigenze di motivazione, art. 90 cpv. 1 lett. b OG; DTF 125 I 71 consid. 1c, 492 consid. 1b, 122 I 70 consid. 1c, 119 Ia 197 consid. 1d); ciò vale anche quando il giudizio impugnato si basa su più

motivazioni indipendenti, come è qui il caso, ove la sola contestazione di talune motivazioni può comportare che il giudizio

medesimo rimanga fondato nel suo risultato sulla base di argomentazioni non contestate (cfr. DTF 121 IV 94 consid. 1b e riferimenti). A prescindere da queste considerazioni le censure del ricorrente vengono comunque esaminate nei considerandi seguenti.

2.

Il piano regolatore previgente del Comune di Bellinzona era stato approvato dal Consiglio di Stato il 18 maggio 1977, quando non era ancora in vigore la LPT. Il contestato provvedimento pianificatorio non deve quindi essere considerato quale dezonamento, bensì quale mancata attribuzione alla zona edificabile, indipendentemente dalla situazione dei fondi e dal loro trattamento dal profilo pianificatorio secondo il diritto precedente (cfr. DTF 125 II 431 consid. 3b e rinvii; Enrico Riva, in Aemisegger/Kuttler/Moor/Ruch, editori, Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Zurigo 1999, n. 141 all'art. 5).

2.1 Alla stregua di ogni altra restrizione di diritto pubblico della proprietà, il mancato inserimento di un fondo nella zona edificabile è di regola compatibile con la garanzia della proprietà dell'art. 26 Cost., invocato dal ricorrente, soltanto se si fonda su una base legale sufficiente, se è giustificato da un interesse pubblico preponderante e se è conforme al principio della proporzionalità (art. 36 cpv. 1 a 3 Cost.; DTF 126 I 219 consid. 2, 121 I 117 consid. 3b, 119 Ia 348 consid. 2a e rispettivi riferimenti; Jörg Paul Müller, Grundrechte in der Schweiz, 3a ed., Berna 1999, pag. 605 seg.). Il Tribunale federale esamina di massima liberamente tali questioni, salvo imporsi un certo riserbo, non essendo un'autorità superiore di pianificazione, in presenza di situazioni locali meglio conosciute e valutate dall'autorità cantonale; esso si astiene inoltre dall'interferire in quesiti di spiccato apprezzamento, quali sono in genere l'istituzione o la delimitazione delle zone edilizie (DTF 124 II 146 consid. 3c, 121 I 117 consid. 3b, 119 Ia 362 consid. 3a, 117 Ia 434 consid. 3c). L'accertamento dei fatti e la valutazione delle prove vengono comunque esaminati unicamente sotto il ristretto profilo dell'arbitrio (DTF 119 Ia 362 consid. 3a e rinvii).

2.2 I piani regolatori hanno lo scopo di garantire un'utilizzazione funzionale del suolo e un'abitabilità razionale del territorio, compito costituzionale che spetta ai Cantoni secondo l'art. 75 cpv. 1 Cost. A questo riguardo devono essere delimitate in primo luogo le zone edificabili, agricole e protette (art. 14 cpv. 2 LPT). Le zone edificabili comprendono, secondo l'art. 15 LPT, i terreni idonei all'edificazione che sono già edificati in larga misura (lett. a; al riguardo v. DTF 121 II 417 consid. 5a, 119 Ib 138 consid. 5b, 117 Ia 434 consid. 3e e riferimenti) e quelli prevedibilmente necessari all'edificazione e urbanizzati entro quindici anni (lett. b). In questa sede è litigioso solo il primo aspetto, che viene trattato al considerando seguente. Le argomentazioni esposte dal TPT sull'eccessiva contenibilità del piano non sono infatti contestate dal ricorrente e non vengono quindi esaminate. Di massima, un terreno che adempie le esposte esigenze va attribuito alla zona edificabile, a meno che, dopo una ponderazione globale degli interessi che la legislazione sulla pianificazione del territorio tende a salvaguardare (cfr. in particolare gli art. 1 e 3 LPT), debba venir incluso, parzialmente o totalmente, nel territorio fuori

della zona edificabile (DTF 118 Ia 151 consid. 4 e rinvii).

2.3 Secondo l'art. 15 lett. a LPT le zone edificabili comprendono i terreni idonei all'edificazione già edificati in larga misura. Questa area include essenzialmente il territorio edificato ristretto, oltre eventualmente a singole particelle inedificate al suo interno, direttamente confinanti con la zona edificata, in genere già urbanizzate e di superficie relativamente ridotta (DTF 122 II 326 consid. 6c/aa, 455 consid. 6a, 121 II 417 consid. 5a e rinvii). Il ricorrente sostiene che la particella n. yyy avrebbe una vocazione edilizia, essendo urbanizzata, e sarebbe situata in un comprensorio già ampiamente edificato. Rileva che essa sarebbe già stata venduta e avrebbe seguito il destino del fondo originario - dal quale era stata frazionata - se il previgente piano regolatore, del 1977, non l'avesse gravata con un vincolo stradale.

L'ipotetica sorte delle particelle sotto l'assetto pianificatorio previgente non è tuttavia determinante per stabilire se il comprensorio sia edificato in larga misura ai sensi dell'art. 15 lett. a LPT, a maggior ragione trattandosi in concreto di una non attribuzione alla zona edificabile. A questo proposito il TPT ha accertato che il fondo fa parte di un ampio comprensorio completamente inedificato che, situato oltre la cintura urbana e delimitato da via Chicherio, dall'arsenale e dal campo sportivo delle Semine, si spinge fino alla golena. Certo, risulta che il lato est del fondo confina con un'area costruita, alla quale è stato peraltro parzialmente attribuito, che costituisce il perimetro edificato della città. Tuttavia, sugli altri lati, verso il fiume Ticino, il comprensorio è ampio e libero da costruzioni, e si collega, senza soluzione di continuità, alla golena: la particella non costituisce, in

tali circostanze, un'isola inediticata all'interno di un territorio edificato. Gli accertamenti del TPT sono quindi tutt'altro che arbitrari e portano a concludere che il comparto in esame non può essere classificato tra quelli "già edificati in larga misura" secondo l'art. 15 lett. a LPT. La circostanza che, al dire del ricorrente, la particella n. yyy sarebbe urbanizzata non è decisiva, né conferisce al suo proprietario il diritto di farla attribuire alla zona edificabile (DTF 122 II 326 consid. 6a, 455 consid. 4a, 117 Ia 434 consid. 3g). D'altra parte, l'invocata urbanizzazione del fondo non appare d'acchito manifesta, vista la richiesta formulata dal ricorrente dinanzi alle autorità cantonali di realizzarvi un accesso stradale.

3.

Il ricorrente ritiene l'esclusione dalla zona edificabile di circa quattro quinti della superficie totale della particella n. xxx costitutiva di una disparità di trattamento rispetto ai fondi vicini, la cui attribuzione alla zona edificabile è stata invece confermata dal Consiglio di Stato.

3.1 Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, il principio dell'uguaglianza dinanzi alla legge (cfr., al riguardo, DTF 125 I 161 consid. 3a, 124 I 170 consid. 2e e rinvii) ha una portata necessariamente limitata nell'ambito di provvedimenti pianificatori. Siccome occorre formare zone, è necessario poterle delimitare: non è quindi insostenibile trattare diversamente dal profilo pianificatorio ed edilizio anche terreni analoghi per conformità e posizione (DTF 121 I 245 consid. 6e/bb, 117 Ia 302 consid. 4b, 116 Ia 193 consid. 3b). L'invocato principio si identifica in sostanza con il divieto dell'arbitrio: per non essere definita arbitraria, la delimitazione delle zone deve fondarsi su criteri pianificatori oggettivi e ragionevoli (DTF 117 Ia 434 consid. 3e, 115 Ia 384 consid. 5b).

3.2 Innanzitutto, l'invocata attribuzione alla zona edificabile di fondi vicini non è definitiva, il Governo avendo sospeso l'approvazione del comparto edificabile in attesa di valutarne gli effetti fonici. Comunque, la situazione della particella n. xxx non è identica a quella dei fondi inseriti nel comparto edificabile oggetto della sospensione. Questi ultimi sono infatti posti più a nord, prossimi a via Pierino Tatti, che è asse di collegamento principale soggetto a traffico rilevante e interessato dal prospettato semiallacciamento autostradale. La loro eventuale inclusione nella zona edificabile si giustificava inoltre per la presenza di un comparto analogo situato, in simmetria, direttamente oltre via Tatti. Il fondo del ricorrente è invece ubicato più a sud, in una vasta area libera da costruzioni e non interessata da importanti arterie stradali; la sua parziale mancata attribuzione alla zona edificabile è d'altra parte fondata sui principi della pianificazione del territorio, segnatamente sull'interesse generale a impedire la formazione di zone edificabili troppo vaste e sulla necessità di mantenere importanti spazi verdi e ricreativi per la popolazione (art. 1 e 3 LPT; DTF 117 Ia 434 consid. 3e). Nelle esposte circostanze, non risulta quindi che nel comparto in discussione le zone siano state delimitate in modo arbitrario.

4.

Ne segue che il ricorso, in quanto ammissibile, deve essere respinto. Le spese seguono la soccombenza (art. 156 cpv. 1 OG). Al Comune di Bellinzona, visto l'esito del gravame e considerato che dispone di un proprio servizio giuridico, non competono ripetibili della sede federale.

Per questi motivi, il Tribunale federale pronuncia:

1.

Nella misura in cui è ammissibile, il ricorso è respinto.

2.

La tassa di giustizia di fr. 5'000.– è posta a carico del ricorrente.

3.

Comunicazione al patrocinatore del ricorrente, al Municipio di Bellinzona, al Dipartimento del territorio, al Consiglio di Stato e al Tribunale della pianificazione del territorio del Cantone Ticino.

Losanna, 21 marzo 2003

In nome della I Corte di diritto pubblico
del Tribunale federale svizzero

Il presidente: Il cancelliere: