

Bundesgericht  
Tribunal fédéral  
Tribunale federale  
Tribunal federal



**1C 332/2022**

**Sentenza del 13 luglio 2023**

**I Corte di diritto pubblico**

Composizione  
Giudici federali Kneubühler, Presidente,  
Chaix, Haag, Müller, Merz,  
Cancelliere Gadoni.

Partecipanti al procedimento  
Comune di Lugano,  
ricorrente,

contro

Società anonima A. \_\_\_\_\_,  
patrocinata dall'avv. Raffaele Bernasconi,  
opponente,

Tribunale di espropriazione del Cantone Ticino, via Bossi 3, 6901 Lugano.

Oggetto  
Espropriazione materiale,

ricorso in materia di diritto pubblico contro la sentenza emanata il 27 aprile 2022 dal Tribunale amministrativo del Cantone Ticino (incarto n. 50.2020.2).

**Fatti:**

**A.**

La società anonima A. \_\_\_\_\_ è proprietaria del fondo part. xxx di Lugano, sezione di Brè, costituito nel 2008 dal raggruppamento di quindici particelle che già le appartenevano. Il fondo, di complessivi 11'619 m<sup>2</sup>, è ineditato ed è ubicato su un promontorio a nord-est del nucleo di Brè.

**B.**

Il piano regolatore di Lugano relativo alla sezione di Brè-Castagnola, approvato dal Consiglio di Stato del Cantone Ticino il 30 novembre 1977, assegnava la maggior parte dei fondi della società anonima A. \_\_\_\_\_ alla zona residenziale R2. Due fondi, che sono in seguito pure stati raggruppati nel fondo part. xxx, erano per contro inseriti nella zona per attrezzature ed edifici pubblici.

**C.**

Con decisione del 7 dicembre 1993, il Consiglio di Stato ha approvato la revisione del piano regolatore di Lugano sezione di Brè-Castagnola, con cui le particelle corrispondenti all'attuale fondo part. xxx

sono state attribuite alla zona edificabile R2b e contestualmente ad una zona edificabile di interesse comunale (ZEIC) destinata a promuovere l'insediamento di abitazioni primarie.

**D.**

Il 1° dicembre 2003, la società anonima A. \_\_\_\_\_ ha sostanzialmente chiesto al Municipio di cancellare il vincolo pianificatorio ZEIC e di inserire le sue proprietà in zona edificabile soggetta a un piano di quartiere. A titolo cautelativo, ha inoltre presentato una domanda di indennizzo per espropriazione materiale a seguito dell'istituzione del vincolo di ZEIC, di complessivi fr. 7'900'240.--.

**E.**

Dopo una serie di atti che non occorre qui evocare, con istanza del 12 novembre 2018, la proprietaria ha promosso una procedura di espropriazione materiale contro il Comune di Lugano dinanzi al Tribunale di espropriazione, chiedendo un'indennità di fr. 7'900'920.--, oltre interessi dal 1° dicembre 1993, per la restrizione pianificatoria. La pretesa corrisponde ad un importo di fr. 680.-- il m2, tenendo conto di un valore del fondo di fr. 700.-- il m2 e un valore residuo quale terreno agricolo pari a fr. 20.-- il m2. Il Comune si è opposto all'istanza, chiedendo, in via subordinata, di completare la procedura di espropriazione materiale con l'espropriazione formale dell'intero fondo part. xxx. Con sentenza del 10 marzo 2020 il Tribunale di espropriazione ha respinto l'istanza.

**F.**

Adito dalla società anonima A. \_\_\_\_\_, il Tribunale cantonale amministrativo ha accolto il ricorso con sentenza del 27 aprile 2022. Ha annullato il giudizio del Tribunale di espropriazione, rinviandogli gli atti per l'esame della domanda di ampliamento formulata dal Comune e per la stima dell'indennità dovuta all'espropriata. La Corte cantonale ha ammesso un caso di espropriazione materiale. Ha ritenuto che, con l'imposizione del vincolo di ZEIC, la proprietaria ha perso qualsiasi possibilità di edificare il suo fondo, il quale è stato destinato ad essere acquisito dall'ente pubblico per soddisfare un'esigenza della collettività.

**G.**

Il Comune di Lugano impugna questa sentenza con un ricorso in materia di diritto pubblico del 30 maggio 2022 al Tribunale federale, chiedendo di riformarla nel senso di confermare il giudizio del Tribunale di espropriazione e di porre la tassa di giustizia della sede cantonale a carico della proprietaria. Il ricorrente fa valere l'accertamento manifestamente inesatto dei fatti e la violazione dell'art. 5 cpv. 2 LPT (RS 700) nonché degli art. 26 cpv. 2 e 29 cpv. 2 Cost.

**H.**

La Corte cantonale si conferma nella sua sentenza. La società anonima A. \_\_\_\_\_ chiede di respingere il ricorso nella misura della sua ammissibilità e di confermare la sentenza impugnata. Con decreto dell'11 agosto 2022 del Giudice presidente è stato conferito l'effetto sospensivo al ricorso.

**Diritto:**

**1.**

**1.1.** La sentenza impugnata è una decisione cantonale di ultima istanza, che riconosce di principio alla proprietaria del fondo un'indennità per espropriazione materiale derivante da una restrizione della proprietà fondata su una misura pianificatoria secondo l'art. 5 cpv. 2 LPT. Essa può essere oggetto di un ricorso in materia di diritto pubblico secondo gli art. 82 segg. LTF (cfr. art. 34 cpv. 1 LPT). Il Comune di Lugano è legittimato a ricorrere giusta l'art. 34 cpv. 2 lett. a LPT.

**1.2.** Con la decisione impugnata, il Tribunale cantonale amministrativo ha statuito definitivamente sulla questione di principio dell'esistenza dell'espropriazione materiale, rinviando gli atti alla prima istanza, affinché si pronunci sull'ammontare dell'indennità. Essa non pone fine alla procedura di stima, ma costituisce una fase importante verso la determinazione dell'indennità espropriativa. Secondo l'art. 93 cpv. 1 lett. b LTF, il ricorso è ammissibile contro le decisioni pregiudiziali e incidentali notificate separatamente se l'accoglimento del ricorso comporterebbe immediatamente una decisione finale consentendo di evitare una procedura probatoria defaticante o dispendiosa. È questo il caso in concreto, giacché, in caso di accoglimento del gravame, il diniego di un'espropriazione materiale

consentirebbe di respingere subito le pretese d'indennità della proprietaria, evitando alle parti e alle autorità una procedura dispendiosa per determinare l'ammontare dell'indennizzo (cfr. sentenze **1C\_178/2017** del 6 luglio 2017 consid. 1.2; **1C\_573/2011** del 30 agosto 2013 consid. 1.2 e **1C\_281/2008** del 7 aprile 2009 consid. 1, in: ZBI 111/2010 pag. 289 seg.). In concreto, la continuazione della procedura dinanzi al tribunale di primo grado per statuire sulle pretese pecuniarie della richiedente è infatti suscettibile di essere ancora lunga e costosa potendo rendere necessario lo svolgimento di accertamenti specifici e di misure istruttorie supplementari. La durata della prima procedura è già stata rilevante ed ha comportato un dispendio considerevole. L'ammissibilità del gravame sotto il profilo dell'art. 93 LTF è quindi data (cfr. sentenza **1C\_787/2013** del 12 maggio 2014 consid. 1.2).

**1.3.** Il ricorso in materia di diritto pubblico, tempestivo (art. 100 cpv. 1 LTF) e diretto contro una decisione resa da un'autorità cantonale di ultima istanza (art. 86 cpv. 1 lett. d LTF), è di conseguenza ammissibile. Contrariamente all'opinione dell'opponente, il ricorso adempie i requisiti di motivazione dell'art. 42 cpv. 2 LTF, segnatamente laddove è censurata la violazione dell'art. 5 cpv. 2 LPT, norma del diritto federale (**DTF 127 I 185** consid. 4 pag. 191; sentenza **1C\_412/2018** del 31 luglio 2019 consid. 4.1).

## **2.**

La Corte cantonale ha rilevato che il momento determinante per stabilire se fosse realizzata o meno un'espropriazione materiale era la data dell'approvazione del piano regolatore da parte del Consiglio di Stato (7 dicembre 1993), che ha sancito l'entrata in vigore del vincolo di ZEIC, sovrapposto all'inserimento del fondo nella zona edificabile R2b. Ha ricordato che la ZEIC costituisce una vera e propria zona edificabile ai sensi del diritto federale, la cui creazione presuppone il rispetto delle condizioni sancite dalla LPT. La Corte cantonale ha in seguito precisato che il piano regolatore di Lugano sezione di Brè-Castagnola approvato il 7 dicembre 1993 costituiva il primo piano di utilizzazione emanato in applicazione dei principi pianificatori sanciti dalla Costituzione e dalla LPT. Ha stabilito che l'imposizione del vincolo di ZEIC, contestuale all'attribuzione del fondo nella zona edificabile R2b, ha comportato che il fondo è stato destinato ad essere acquisito dall'ente pubblico per soddisfare un'esigenza della collettività, facendo quindi perdere alla proprietaria qualsiasi possibilità di edificarlo. La Corte cantonale ha di conseguenza ammesso l'esistenza di un'espropriazione materiale.

## **3.**

**3.1.** Il ricorrente lamenta la violazione degli art. 26 cpv. 2 Cost. e 5 cpv. 2 LPT. Rimprovera alla Corte cantonale di non avere esaminato tutti gli elementi relativi alla situazione del fondo, sia sotto il profilo della legislazione in materia pianificatoria ed edilizia sia con riferimento alle qualità del terreno. Ciò, al fine di stabilire se, al momento dell'istituzione del vincolo di ZEIC, l'edificabilità dello stesso fosse concretamente attuabile e giuridicamente ammissibile entro un breve termine. Il ricorrente adduce che, trattandosi dell'allestimento del primo piano di utilizzazione adottato sotto l'egida della LPT, sarebbe occorso esaminare la fattispecie alla stregua di un rifiuto di attribuire il fondo alla zona edificabile, il quale non realizza di regola i presupposti di un'espropriazione materiale. Sostiene che la Corte cantonale si sarebbe fondata solo sulla natura edificabile delle zone ZEIC e su una sua precedente sentenza del 25 luglio 2003. Il ricorrente adduce che, per il proprietario gravato, il vincolo di ZEIC sarebbe equiparabile ad un vincolo per la realizzazione di attrezzature o di edifici pubblici. Ritiene quindi che, essendo in discussione una prima attribuzione ad una zona d'interesse pubblico, tornerebbero applicabili i criteri concernenti la mancata attribuzione alla zona edificabile. Secondo il ricorrente, il fondo part. xxx non sarebbe incluso in un piano generale delle canalizzazioni conforme alla legislazione federale in materia di protezione delle acque, non rientrerebbe nel comprensorio edificato in larga misura, non sarebbe sufficientemente urbanizzato, né sarebbe stato necessario a soddisfare i bisogni di terreno edificabile entro i successivi quindici anni: non avrebbe quindi avuto alcuna vocazione edilizia alla data determinante.

**3.2.** In virtù degli art. 5 cpv. 2 LPT e art. 26 cpv. 2 Cost., per le restrizioni della proprietà equivalenti a espropriazione derivanti da misure pianificatorie è dovuta piena indennità. Secondo la giurisprudenza, vi è espropriazione materiale quando l'uso attuale o il prevedibile uso futuro di una cosa è vietato o limitato in modo particolarmente grave, tale che il proprietario è privato di una delle facoltà essenziali derivanti dal diritto di proprietà. Una limitazione di minore importanza può ugualmente costituire un'espropriazione materiale, se essa colpisce uno solo o un numero limitato di proprietari, al punto

che, fosse negato l'indennizzo, essi dovrebbero sopportare un sacrificio eccessivamente gravoso e incompatibile con il principio d'uguaglianza. In entrambi i casi, il miglior uso del fondo può essere preso in considerazione solo se, nel momento determinante, che coincide con l'entrata in vigore del provvedimento restrittivo, appare molto probabile in un avvenire prossimo. Quale miglior uso futuro viene di regola considerata la possibilità di costruire: al riguardo deve essere tenuto conto di tutti gli elementi di fatto e di diritto da cui tale possibilità dipende (cfr. DTF 131 II 151 consid. 2.1, 728 consid. 2 e rispettivi rinvii).

### 3.3.

**3.3.1.** Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, si è in presenza di un rifiuto di attribuire il fondo alla zona edificabile ("Nichteinzonung"; "refus de classer") quando l'autorità adotta per la prima volta un piano di utilizzazione conforme alle esigenze del diritto federale, segnatamente della LPT, entrata in vigore il 1° gennaio 1980, e non inserisce il fondo in alcuna zona edificabile. Al riguardo è irrilevante che il terreno in discussione fosse edificabile secondo il diritto previgente. Il rifiuto di attribuire un fondo alla zona edificabile non attua, di massima, i presupposti di un'espropriazione materiale e non dà quindi luogo a indennità (DTF 131 II 728 consid. 2.1 e rinvii). Un risarcimento spetta al proprietario soltanto in casi eccezionali, qualora, di regola cumulativamente, il suo terreno sia edificabile o almeno dotato delle infrastrutture di urbanizzazione primaria, sia compreso nel perimetro di un piano generale delle canalizzazioni conforme alla legge e il proprietario abbia già sopportato rilevanti spese per l'urbanizzazione e l'edificazione del terreno stesso. Anche considerazioni legate alla protezione della buona fede possono imporre l'inclusione di un fondo in una zona edificabile. Inoltre, una siffatta esigenza può sussistere quando il fondo sia situato in un comprensorio già largamente edificato secondo il previgente art. 15 lett. a LPT (RU 1979 1573). Le esposte circostanze permettono, in linea di massima, di ritenere che al momento determinante il proprietario potesse contare sul fatto che un'edificazione del suo fondo fosse realizzabile con grande probabilità in un futuro prossimo (DTF 132 II 218 consid. 2.2; 125 II 431 consid. 3b e 4a e rinvii; sentenza 1C\_314/2016 del 13 settembre 2016 consid. 2.2, in: RtiD I-2017, pag. 126 segg.).

**3.3.2.** Il Tribunale federale ha già avuto modo di precisare che è dato un caso di "rifiuto di attribuire un fondo alla zona edificabile" anche nell'evenienza in cui, nell'ambito di una prima pianificazione conforme alla LPT, un fondo viene inserito in una zona per edifici e impianti pubblici, vale a dire in una zona non riservata alla costruzione di edifici privati, bensì destinata ad un'edificazione pubblica (DTF 121 II 417 consid. 3d; 117 Ib 4 consid. 3c e rinvii; sentenza 1C\_323/2007 del 15 febbraio 2008 consid. 3.3, in: RtiD II-2008 pag. 235 segg.; BERNHARD WALDMANN, Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen, in: BR 3/2003, pag. 92/93; RUDOLF J. ACKERET, Nichteinzonung und materielle Enteignung, in: Giurisdizione costituzionale e Giurisdizione amministrativa, 1992, pag. 108). In tale situazione, si è in sostanza confrontati con un caso speciale di rifiuto di attribuire il fondo alla zona edificabile, giacché la zona per edifici e impianti pubblici è di principio una zona edificabile (ENRICO RIVA, Hauptfragen der materiellen Enteignung, 1990, pag. 180). Rimane nondimeno determinante il fatto che, con l'inserimento in una simile zona d'interesse pubblico, il fondo in questione è destinato ad essere acquisito dall'ente pubblico e non può essere edificato dal proprietario privato colpito dal vincolo. Analogamente, la giurisprudenza ha trattato quale mancata attribuzione alla zona edificabile il caso in cui un fondo è attribuito da un primo piano di utilizzazione conforme alla LPT a una zona speciale "giardini familiari" oppure a una zona verde, ritenuto che gli effetti per il proprietario privato colpito sono simili a quelli di un'assegnazione del fondo ad una zona agricola (DTF 117 Ib 4 consid. 3c).

**3.4.** La data determinante per valutare l'esistenza di un'espropriazione materiale è di principio quella dell'entrata in vigore della restrizione della proprietà (DTF 132 II 218 consid. 2.4). Come rilevato dalla Corte cantonale, e riconosciuto dalle parti, in concreto il momento determinante è il 7 dicembre 1993, quando il Consiglio di Stato ha approvato la revisione pianificatoria che ha gravato le particelle dell'opponente con il vincolo di ZEIC (cfr. art. 26 cpv. 3 LPT).

### 3.5.

**3.5.1.** Secondo l'art. 85 della previgente legge cantonale di applicazione della LPT, del 23 maggio 1990 (LALPT), in vigore fino al 21 dicembre 2011, quando sia imposto dalle necessità di realizzare gli obiettivi di sviluppo demografico, sociale e economico e i fini del piano regolatore o del piano particolareggiato, il Comune può creare zone edificabili d'interesse comunale (ZEIC) riservate alla

residenza primaria. Esse devono essere commisurate ai bisogni e organizzate per un razionale sviluppo urbanistico (cpv. 1). Le ZEIC sono destinate innanzitutto a favorire l'insediamento di persone che intendono costruirvi la propria abitazione e che non troverebbero altrimenti, per la particolare situazione del mercato immobiliare del Comune, terreni per loro disponibili (cpv. 2). Le ZEIC possono pure essere destinate a favorire l'insediamento di aziende (cpv. 3). L'art. 86 LALPT prevede inoltre che il Comune si procura le ZEIC attraverso la libera acquisizione o seguendo la procedura d'espropriazione. In quest'ultimo caso il proprietario colpito ha diritto a piena indennità. Gli art. 87 segg. LALPT disciplinano le condizioni di assegnazione dei fondi da parte del Municipio alle persone richiedenti che adempiono determinati requisiti. In particolare, per quanto concerne i fondi destinati all'abitazione, l'art. 87 cpv. 1 LALPT prevede che essi sono assegnati dal Municipio alle persone fisiche che ne fanno richiesta e adempiono cumulativamente le seguenti condizioni: sono state domiciliate nel Comune per almeno cinque anni o ne sono originarie (lett. a); hanno intenzione di rimanere domiciliate nel Comune per un tempo indeterminato (lett. b); si impegnano a realizzare, entro un periodo di tre anni, la propria abitazione (lett. c); non hanno già in proprietà altra abitazione o terreno edificabile nel Comune stesso o in quelli vicini (lett. d). Giusta l'art. 87 cpv. 2 LALPT, nel caso di edifici a più appartamenti, tutti gli appartamenti, compreso quello del proprietario, devono essere destinati alla residenza primaria. La possibilità di delimitare una zona edificabile di interesse comunale è stata sostanzialmente ripresa nella legge cantonale sullo sviluppo territoriale, del 21 giugno 2011 (LST; RL 701.100), in vigore dal 1° gennaio 2012 (cfr. art. 80 segg. LST; cfr. sentenza del Tribunale cantonale amministrativo del 22 febbraio 2019 consid. 3.4, in: RtiD II-2019 pag. 32 segg.). Nel senso esposto, con riferimento alla fattispecie in esame, l'art. 28 quater delle norme di attuazione del piano regolatore di Lugano prevede in particolare che la ZEIC sia destinata a favorire la costruzione di abitazioni primarie (cpv. 1), e che i fondi ad essa attribuiti vengono acquisiti dal Comune, se necessario attraverso l'esproprio (cpv. 2). Le condizioni e i termini relativi alla cessione dei sedimi, ai requisiti posti agli acquirenti, al genere di costruzioni da realizzare sono stabiliti da un apposito regolamento comunale (cpv. 3).

**3.5.2.** La giurisprudenza cantonale ha rilevato che la ZEIC è una zona edificabile all'interno della quale il Comune interviene sul mercato immobiliare, acquisendo prima e mettendo in seguito a disposizione delle persone fisiche e giuridiche che ne fanno richiesta e che adempiono le condizioni legali, terreni destinati alla residenza primaria o alle aziende. La ZEIC è intesa a promuovere uno sviluppo urbanistico razionale laddove è prevista per favorire l'insediamento di persone che intendono stabilirsi durevolmente nel Comune costruendovi la propria abitazione. È d'altro canto destinata a raggiungere le finalità di tipo economico del piano regolatore, promuovendo l'insediamento di aziende mediante l'acquisto dei terreni da parte dell'ente pubblico (sentenza del Tribunale cantonale amministrativo del 22 febbraio 2019, citata, consid. 3.3). La giurisprudenza cantonale ha inoltre avuto modo di precisare che le ZEIC costituiscono delle zone edificabili, per cui la loro istituzione presuppone che siano rispettate le disposizioni della LPT, in particolare gli art. 1, 3 e 14 segg. LPT. Le ZEIC non possono pertanto condurre a un ampliamento ingiustificato della zona edificabile. Esse non possono rappresentare un espediente per aggirare le norme di rango federale che impongono di contenere il perimetro delle aree fabbricabili. Se le zone edificabili previste dal piano regolatore sono sufficienti, le ZEIC, la cui necessità deve essere dimostrata, devono essere ricavate dalle stesse (sentenza del Tribunale cantonale amministrativo del 20 marzo 2014 consid. 3.3.3, in: RtiD II-2014 pag. 80 segg., sentenza del Tribunale della pianificazione del territorio del 26 maggio 2003 consid. 4.1, in: Rdat II-2003 pag. 106 segg.). È inoltre riconosciuto dalla giurisprudenza che è dato un interesse pubblico a limitare le residenze secondarie ed a promuovere le abitazioni a prezzi accessibili per la popolazione residente, segnatamente nelle regioni turistiche (cfr. [DTF 117 Ia 141](#) consid. 2b; sentenza [1C\\_180/2017](#) del 12 marzo 2018 consid. 4.6, in: ZBI 120/2019 pag. 219 segg.).

### **3.6.**

**3.6.1.** La Corte cantonale ha ritenuto che, nella fattispecie, non si trattava di giudicare se il fondo fosse stato oggetto di una mancata attribuzione alla zona edificabile oppure di un dezonamento ("Auszonung"; "déclassement"; cfr., su questa nozione, [DTF 131 II 728](#) consid. 2.3). Ha rilevato che la ZEIC costituisce una zona edificabile, tant'è che nel 1993 il fondo è stato contestualmente inserito nella zona edificabile R2b mediante un piano regolatore conforme alla LPT. Ha in seguito osservato che l'imposizione del vincolo di ZEIC ha comportato per la proprietaria la perdita di ogni possibilità edificatoria, giacché il fondo è stato destinato ad essere acquisito dall'ente pubblico per soddisfare i bisogni della collettività. Ha quindi ammesso l'esistenza di un'espropriazione materiale secondo quanto stabilito in un analogo giudizio del 25 luglio 2003 in materia di vincolo ZEIC.

**3.6.2.** Il fatto che la ZEIC costituisca di principio una zona edificabile e che il fondo sia stato inserito in una zona destinata all'edificazione (R2b) da un piano regolatore approvato successivamente all'entrata in vigore della LPT, non basta di per sé per riconoscere che la pianificazione in questione è conforme alla LPT. Per ammettere una simile conformità non è infatti sufficiente che il piano di utilizzazione sia stato adottato formalmente sotto l'egida della LPT, ma occorre (anche) ch'esso sia rispettoso delle norme e dei principi pianificatori del diritto federale materiale (sentenze [1C\\_416/2021](#) del 30 giugno 2022 consid. 7; [1C\\_280/2016](#) del 4 gennaio 2017 consid. 2.3 e rinvii). Comunque, indipendentemente dalla questione della conformità alla LPT del piano regolatore del 1993, è indubbio che la precedente pianificazione, del 1977, non ne era conforme. La Corte cantonale ha infatti sostanzialmente negato che il piano regolatore del 1977, approvato dal Consiglio di Stato il 30 novembre 1977, prima quindi dell'entrata in vigore della LPT, il 1° gennaio 1980, ne rispettava già i principi pianificatori. Ha rilevato che, per quanto concerne la delimitazione della zona edificabile, esso aveva perso validità il più tardi il 1° gennaio 1988, secondo l'art. 35 cpv. 1 lett. b LPT. La circostanza secondo cui il piano regolatore del 1977 non era conforme alla LPT è incontestata dalle parti. In concreto, non risulta, né è seriamente preteso, che la previgente pianificazione rispettava nella sua globalità, e non soltanto con riferimento a singole particelle, le esigenze della LPT ([DTF 121 II 417](#) consid. 3c). Non v'è pertanto motivo di rivenire sulla decisione dei giudici cantonali, secondo cui, con riferimento alla delimitazione della zona edificabile, il vecchio regime pianificatorio non era più valido a partire dal 1° gennaio 1988 (art. 35 cpv. 1 lett. b in relazione con l'art. 36 cpv. 3 LPT; [DTF 121 II 417](#) consid. 3b; sentenza [1C\\_635/2020](#) dell'11 ottobre 2021 consid. 3.2). Il giudizio impugnato non contiene poi specifici accertamenti che consentono di ritenere che il fondo dell'opponente rientrasse nel comprensorio già largamente edificato ai sensi dell'art. 36 cpv. 3 LPT. Questo aspetto non deve comunque essere vagliato oltre in questa sede, siccome il comprensorio edificato provvisorio non costituisce in ogni modo una valida zona edificabile ai sensi del diritto federale ([DTF 121 II 417](#) consid. 3e).

**3.6.3.** Nella fattispecie, il piano regolatore approvato il 7 dicembre 1993, con cui è stato imposto il vincolo di ZEIC a carico del fondo dell'opponente, è quindi stato il primo ad essere adottato sotto l'egida della LPT. Sovrapposto alla zona edificabile R2b, esso ha comportato per la proprietaria l'impossibilità di disporne liberamente e di edificarlo, essendo destinato ad essere acquisito dal Comune. Questo provvedimento ha avuto per lei effetti equiparabili a quelli in cui si verrebbe a trovare il proprietario di un fondo edificabile gravato con un vincolo destinato alla realizzazione di un edificio d'interesse pubblico. Pur non avendo di per sé sancito l'inedificabilità generale del fondo, il vincolo di ZEIC ne ha infatti impedito l'edificazione privata da parte della proprietaria. Il fondo è stato sottratto al libero mercato e destinato ad essere acquisito dal Comune per l'adempimento degli scopi di interesse comunale cui la ZEIC è riservata. L'edificazione della particella è vincolata alla successiva assegnazione da parte dell'ente pubblico nel rispetto delle condizioni legali. Poiché la precedente attribuzione alla zona edificabile residenziale R2 secondo il piano regolatore del 1977 non corrispondeva alle esigenze della LPT, sotto il profilo del diritto espropriativo, il vincolo di ZEIC approvato nel 1993 è quindi equivalso per la proprietaria colpita ad un rifiuto di attribuire il suo fondo alla zona edificabile ([DTF 121 II 417](#) consid. 3d; [117 Ib 4](#) consid. 3c; sentenza [1C\\_323/2007](#), citata, consid. 3.3). La Corte cantonale ha pertanto ritenuto a torto che nella fattispecie non occorresse esaminare l'esistenza di un'espropriazione materiale alla stregua di un rifiuto di attribuire il fondo alla zona edificabile. Ammettendo d'acchito un caso di espropriazione materiale senza esaminare puntualmente l'adempimento delle corrispondenti condizioni, la Corte cantonale ha violato l'art. 5 cpv. 2 LPT.

**3.7.** Nel giudizio impugnato, la Corte cantonale ha sostenuto che una sua precedente decisione del 25 luglio 2003, concernente un caso di espropriazione materiale per l'imposizione di un vincolo ZEIC in un altro Comune, sarebbe stata confermata dal Tribunale federale con la sentenza 1A.28/2005 del 29 luglio 2005 (in: RtiD I-2006 pag. 187 segg.).

A torto. In quel caso, il Tribunale federale è infatti stato chiamato a pronunciarsi unicamente sull'ammontare dell'indennizzo espropriativo. Oggetto dell'impugnativa, interposta dalla proprietaria espropriata, era esclusivamente la decisione finale della Corte cantonale, del 14 dicembre 2004, sull'indennità di espropriazione. La decisione pregiudiziale, del 25 luglio 2003, con cui la Corte cantonale aveva riconosciuto l'esistenza di un'espropriazione materiale e rinviato la causa all'istanza inferiore per la determinazione dell'indennità dovuta all'espropriata, non era stata impugnata dalle parti, in particolare non era stata oggetto di contestazione da parte del Comune interessato. Nulla può pertanto essere dedotto dalla citata sentenza 1A.28/2005 ai fini del presente giudizio.

#### 4.

La Corte cantonale ha in concreto riconosciuto che il fondo in questione difetta di urbanizzazione. Ha poi succintamente rilevato, senza tuttavia confrontarsi con dati oggettivi relativi alla contenibilità del piano regolatore, che agli atti non vi sono accenni riguardo ad un suo possibile sovradimensionamento. Come visto, poiché la Corte cantonale ha ritenuto a torto sufficiente l'edificabilità di principio delle zone R2b e ZEIC per ammettere un'espropriazione materiale, essa non ha esaminato compiutamente se fossero realizzati i presupposti per un risarcimento nel caso di un rifiuto di attribuire il fondo alla zona edificabile (cfr. consid. 3.3.1). In mancanza di specifici accertamenti nel giudizio impugnato, una valutazione in merito non può essere eseguita direttamente dal Tribunale federale. Spetterà alla Corte cantonale esaminare alla luce dell'esposta giurisprudenza se simili estremi siano realizzati nella fattispecie. Le argomentazioni sollevate al riguardo dal ricorrente nel gravame sono premature e non possono essere vagliate in questa sede.

#### 5.

**5.1.** Ne segue che il ricorso deve essere parzialmente accolto. La sentenza impugnata è annullata e la causa è rinviata alla Corte cantonale per una nuova decisione nel senso dei considerandi.

**5.2.** Le spese giudiziarie della sede federale seguono la soccombenza e sono quindi poste a carico dell'opponente (art. 66 cpv. 1 LTF). Secondo la prassi, una causa in materia di espropriazione materiale è trattata quale controversia con interesse pecuniario ai sensi dell'art. 65 cpv. 3 lett. b LTF (cfr. sentenze **1C\_416/2021**, citata, consid. 12.1; **1C\_473/2017** del 3 ottobre 2018 consid. 5 e rinvii). In concreto, l'ammontare della tassa di giustizia tiene quindi conto del valore litigioso, conformemente alla tariffa delle tasse di giustizia del Tribunale federale, del 31 marzo 2006 (RS 173.110.210.1). Considera inoltre che l'oggetto della vertenza era limitato alla questione dell'esistenza dell'espropriazione materiale e non concerneva la fissazione dell'indennità espropriativa. Non si assegnano ripetibili della sede federale al Comune di Lugano (art. 68 cpv. 3 LTF).

#### **Per questi motivi, il Tribunale federale pronuncia:**

##### 1.

Il ricorso è parzialmente accolto. La sentenza emanata il 27 aprile **2022** dal Tribunale cantonale amministrativo è annullata e la causa gli viene rinviata per un nuovo giudizio nel senso dei considerandi.

##### 2.

Le spese giudiziarie di fr. 8'000.-- sono poste a carico dell'opponente.

##### 3.

Comunicazione alle parti, al Tribunale di espropriazione e al Tribunale amministrativo del Cantone Ticino.

Losanna, 13 luglio 2023

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

Il Presidente: Kneubühler

Il Cancelliere: Gadoni