

Focus Team Real Estate

25 Giugno 2026

Focus Team Real Estate**Focus Team Leader**

Alessandro Balp
alessandro.balp@belex.com
Tel. +39 02 771131

**Autori**

Antonio Giulio Carbonara
antonio.carbonara@belex.com
Tel. +39 02 771131

Giulia Valente
giulia.valente@belex.com
tel. +39 02 771131

Obbligazioni derivanti da convenzioni urbanistiche scadute. Il Consiglio di Stato tenta di tracciare il confine tra prescrizione e imprescrittibilità.**1. Introduzione**

La sorte degli obblighi nascenti dalle convenzioni urbanistiche – e, segnatamente, la loro esigibilità oltre il termine di validità delle stesse – costituisce una questione di rilevanza tanto sistematica quanto pratico-applicativa, con ricadute immediate sulla certezza dei rapporti tra operatori privati e amministrazioni comunali, in particolare nell’ambito delle acquisizioni immobiliari di compendi realizzati in forza di risalenti piani di lottizzazione ormai scaduti. Su tale tema, la giurisprudenza amministrativa ha elaborato, negli anni, soluzioni interpretative divergenti.

Con le sentenze del 27 maggio 2026, n. 4296, del 10 marzo 2026, n. 1938, e del 30 dicembre 2025, n. 10467, la Sezione Quarta del Consiglio di Stato si è recentemente pronunciata sul tema, elaborando una posizione intermedia tra i due orientamenti opposti, imperniata sulla distinzione tra le obbligazioni a contenuto meramente patrimoniale e gli obblighi di natura pubblicistica strettamente connessi alla pianificazione del territorio (cessione di aree a standard, realizzazione e cessione delle opere di urbanizzazione, ecc.).

2. Il contesto di riferimento

Le convenzioni urbanistiche costituiscono lo strumento urbanistico mediante il quale, di regola, l’amministrazione comunale e il privato (*rectius* lo sviluppatore) danno concreta attuazione allo strumento urbanistico generale e/o a quelli di secondo livello (piani di lottizzazione, piani particolareggiati, piani di recupero, etc.), disciplinando consensualmente le modalità e le condizioni di trasformazione edilizia di una porzione di territorio, al fine di renderla idonea all’uso insediativo ivi previsto.

Nell’ambito delle convenzioni, il privato assume tipicamente una pluralità di obbligazioni, tra cui la cessione gratuita delle aree necessarie per le opere di urbanizzazione primaria e secondaria, l’assunzione dei relativi oneri, nonché la realizzazione delle opere stesse, eventualmente “a scomputo” degli oneri dovuti; il tutto entro termini prestabiliti – di regola, dieci anni – e con prestazione di congrue garanzie finanziarie secondo lo schema delineato dall’art. 28, comma 5, della legge urbanistica n. 1150/1942.

In tale contesto e ferma restando la diversa questione degli effetti della scadenza della convenzione sul regime urbanistico dell'area interessata, assume particolare rilevanza stabilire se gli obblighi da essa derivanti rimangano esigibili anche successivamente alla scadenza del relativo termine di validità. Dalla soluzione di tale quesito dipendono, infatti, profili di primaria importanza e direttamente concernenti la certezza dei rapporti giuridici, la circolazione dei beni immobili e l'effettiva acquisizione al patrimonio pubblico delle aree e delle opere destinate a soddisfare gli standard urbanistici previsti dalla pianificazione.

3. Due orientamenti contrapposti

Nell'ultimo decennio, la giurisprudenza amministrativa si è divisa tra due contrapposti orientamenti interpretativi, fondati su differenti ricostruzioni della natura giuridica delle convenzioni urbanistiche e, conseguentemente, del regime applicabile agli obblighi da esse derivanti.

Un **primo e più risalente** indirizzo muove dalla considerazione che le convenzioni urbanistiche costituiscono accordi aventi ad oggetto l'esercizio di potestà pubblicistiche, attraverso i quali l'amministrazione persegue finalità di interesse generale connesse al governo del territorio. Secondo tale impostazione, gli effetti derivanti dalla scadenza del piano attuativo – o degli strumenti ad esso equiparati – si esauriscono sul piano strettamente urbanistico, senza incidere sulla validità, sull'efficacia e sulla perdurante vincolatività delle obbligazioni assunte dai soggetti attuatori. Da questa premessa discende che la cessione delle aree destinate alle opere di urbanizzazione non può essere qualificata come una mera controprestazione di natura patrimoniale, ma costituisce un elemento essenziale e strutturale dell'assetto convenzionale, nonché una condizione imprescindibile di legittimità dell'intervento edificatorio. In tale prospettiva, sarebbe incompatibile con la funzione pubblicistica della convenzione consentire al privato di beneficiare stabilmente delle utilità economiche derivanti dalla trasformazione urbanistica del territorio senza adempiere agli obblighi funzionali al soddisfacimento delle esigenze collettive, quali la messa a disposizione delle aree necessarie per le urbanizzazioni primarie e secondarie.

Sulla base di tali argomentazioni, la giurisprudenza riconducibile a questo orientamento ha affermato il principio dell'imprescrittibilità degli obblighi di cessione previsti dalle convenzioni di lottizzazione e dagli atti ad esse assimilabili, valorizzando l'esigenza di assicurare la piena tutela dell'interesse pubblico all'ordinato assetto del territorio⁽¹⁾.

⁽¹⁾ In questa prospettiva, cfr., *ex multis*, Consiglio di Stato, Sez. IV, 26 agosto 2014, n. 4278; Sez. IV, 14 giugno 2018, n. 3672; Sez. IV, 26 febbraio 2019, n. 1341; Sez. VI, 4 luglio 2024, n. 5955. Cfr. anche, indirettamente, Consiglio di Stato, Ad. plen., 20 luglio 2012, n. 28.

Un **secondo e maggioritario** indirizzo riconduce le posizioni soggettive derivanti dalle convenzioni urbanistiche al regime ordinario della prescrizione. Secondo tale ricostruzione, la scadenza del termine previsto per l'esecuzione delle opere – ordinariamente non superiore a dieci anni – non determina l'estinzione delle obbligazioni convenzionali, ma segna il momento a partire dal quale esse divengono esigibili. Da tale data inizia pertanto a decorrere il termine ordinario di prescrizione decennale previsto dall'art. 2946 c.c. In altri termini, una volta decorso il termine di efficacia della convenzione urbanistica, ovvero il diverso termine eventualmente stabilito dalle parti per l'adempimento delle singole obbligazioni, il Comune conserva il diritto di agire per ottenerne l'esecuzione, ma tale diritto è soggetto alla prescrizione ordinaria e si estingue qualora non venga esercitato entro il successivo decennio. Le obbligazioni del soggetto attuatore divengono, infatti, esigibili con la scadenza della convenzione, in caso di mancata ultimazione delle opere entro i termini convenuti, ovvero, se precedente, con l'effettiva ultimazione delle opere stesse⁽²⁾. A sostegno di tale indirizzo viene richiamato il principio generale sancito dall'art. 2934 c.c., secondo cui ogni diritto si estingue per prescrizione, salvo che la legge disponga diversamente.

In questa prospettiva, gli obblighi convenzionali, pur inserendosi nell'ambito di un procedimento urbanistico, conserverebbero una natura essenzialmente patrimoniale e negoziale; ne conseguirebbe che, una volta maturata l'esigibilità della prestazione, la posizione del Comune assumerebbe i caratteri di un ordinario diritto di credito, soggetto al regime prescrizione-comune.

4. La posizione intermedia del Consiglio di Stato

Con le recentissime sentenze del 27 maggio 2026 n. 4296, del 10 marzo 2026, n. 1938 e del 30 dicembre 2025, n. 10467, il Consiglio di Stato ha nuovamente preso posizione in questo dibattito giurisprudenziale, elaborando una soluzione intermedia rispetto ai due contrapposti orientamenti precedenti, valorizzando e specificando la natura e la funzione dei singoli obblighi assunti nell'ambito delle convenzioni urbanistiche.

In particolare, il Consiglio di Stato distingue due categorie di obbligazioni:

- **per le obbligazioni a contenuto meramente patrimoniale** – quali, ad esempio, quelle relative al pagamento degli oneri di urbanizzazione – opererebbe il regime della prescrizione decennale, decorrente dalla scadenza della convenzione. In tali ipotesi, la natura strettamente patrimoniale della prestazione non giustifica alcuna deroga al principio generale sancito dall'art. 2934 c.c., secondo cui i diritti si estinguono per prescrizione ove non esercitati nel tempo stabilito dalla legge;

⁽²⁾ Espressione di tale indirizzo è il Consiglio di Stato, Sez. IV, 17 ottobre 2024, n. 8327. Nel medesimo senso si registrano, tra le altre, Consiglio di Stato, Sez. IV, 14 settembre 2023, n. 8328; Sez. IV, 14 maggio 2019 nn. 3126 e 3127; Sez. IV, 16 luglio 2021, n. 5358.

- **per gli obblighi di natura pubblicistica connessi alla pianificazione** – quali, il trasferimento immobiliare delle aree a *standard*, la realizzazione e successiva cessione delle opere di urbanizzazione – la prescrizione non può invece operare, sia perché l’adempimento di tali obblighi costituisce il presupposto sulla base del quale è stato assentito l’intervento edilizio, sia perché l’applicazione dei principi civilistici in materia di obbligazioni e contratti agli accordi di diritto pubblico opera solo nei limiti della loro “compatibilità” con la natura di tali accordi, ai sensi dell’art. 11, comma 2, della legge n. 241/1990.

In base a questo orientamento della giurisprudenza amministrativa, il nucleo centrale della distinzione della natura di queste obbligazioni risiede nella qualificazione della posizione giuridica vantata dall’amministrazione. Il diritto del Comune ad una corretta urbanizzazione della zona interessata dall’edificazione privata (mediante cessione delle aree destinate alle opere di urbanizzazione o a *standard*, nonché alla realizzazione delle opere di urbanizzazione stesse), proprio in ragione della sua connotazione pubblicistica, non è qualificabile *de plano* in termini di diritto soggettivo disponibile, configurandosi piuttosto come un diritto indisponibile, preordinato al soddisfacimento di interessi pubblici generali e strettamente connesso all’assetto urbanistico del territorio, come tale sottratto alla prescrizione ai sensi dell’art. 2934, comma 2 del Codice Civile. Su queste premesse, il Consiglio di Stato, nell’individuare questa posizione intermedia dettata dalla differenziazione delle obbligazioni contenute nelle convenzioni urbanistiche, dà continuità all’orientamento secondo cui non è ammissibile che lo sviluppatore possa godere dei profitti della lottizzazione, sottraendosi all’obbligo di fornire gli spazi per l’urbanizzazione, che rappresentano un elemento strutturale e imprescindibile dell’intervento di sviluppo. Sotto un diverso ma complementare profilo, le pronunce in esame confermano la consolidata qualificazione degli obblighi derivanti dalle convenzioni urbanistiche e dagli atti unilaterali d’obbligo in termini di obbligazioni *propter rem*, caratterizzate dalla stretta inerenza al bene e destinate a circolare unitamente ad esso in forza del principio di ambulatorietà. Ne consegue che l’acquirente di un immobile oggetto di convenzione urbanistica (o di atto d’obbligo) subentra negli obblighi convenzionali non ancora adempiuti, anche qualora il relativo onere non sia espressamente richiamato nel contratto di compravendita; un profilo, questo, di evidente rilievo per gli operatori del settore immobiliare.

5. Conclusioni e implicazioni pratiche

L’orientamento recentemente espresso dalla Sezione Quarta del Consiglio di Stato offre indicazioni applicative di immediato interesse per tutti gli operatori coinvolti nei processi di trasformazione del territorio, proponendo una soluzione che mira a ricomporre il contrasto formatosi in giurisprudenza tra due impostazioni contrapposte.

Alla luce dei principi affermati nelle più recenti pronunce, la verifica dell'operatività della prescrizione impone di distinguere tra obbligazioni aventi contenuto meramente patrimoniale, quali quelle relative al pagamento degli oneri di urbanizzazione, e obblighi di natura pubblicistica strettamente funzionali all'attuazione della pianificazione urbanistica, quali la cessione delle aree destinate a standard e la realizzazione e successiva cessione delle opere di urbanizzazione. Solo con riferimento alla prima categoria di obbligazioni trova applicazione il regime ordinario della prescrizione; quanto agli obblighi di natura pubblicistica, essi sono ricondotti dal Consiglio di Stato alla categoria dei diritti indisponibili e restano pertanto sottratti alla prescrizione, in ragione della loro diretta correlazione al perseguimento degli interessi pubblici sottesi al governo del territorio.

Sul piano operativo, tali principi assumono particolare rilievo nell'ambito delle attività di *due diligence* propedeutiche ad acquisizioni immobiliari, imponendo una puntuale verifica del contenuto delle convenzioni urbanistiche (e degli atti d'obbligo) eventualmente gravanti sull'immobile, nonché dello stato di adempimento dei relativi obblighi, con riguardo in particolare alla cessione delle aree a standard e alla realizzazione delle opere di urbanizzazione.

Permangono, tuttavia, margini di incertezza sul piano sistematico. Il quadro giurisprudenziale non può dirsi, infatti, del tutto consolidato. Sarà necessario attendere i futuri sviluppi della giurisprudenza per verificare se tale soluzione troverà effettiva continuità e stabile affermazione.



Focus Team Real Estate

Il *Focus Team* è una costellazione di competenze in diversi ambiti di attività con *focus* sul *real estate*.

Alessandro Balp
Societario

Antonio Giulio Carbonara
Amministrativo

Raffaele Cassano
Amministrativo

Christoff Filippo Cordiali
Fiscale

Andrea Benedetti
Societario

Anna Di Vilio
Regolamentazione

Massimo Baroni
Contenzioso

Samuel Ghizzardi
Societario

Matteo Bonelli
Societario

Marco Giovanni Mancino
Compliance

Stefano Brunello Dormal
Fiscale

Francesco Marone
Amministrativo