

Chi compra un lotto in un piano attuativo eredita anche l'obbligo di fare la strada

Il Consiglio di Stato torna sugli obblighi nati dalle convenzioni di lottizzazione e chiarisce che l'impegno a realizzare un'opera prevista dal piano attuativo segue il fondo anche quando l'intervento è esterno al comparto. Non conta che il nuovo proprietario non abbia firmato nulla, né che un accordo integrativo sembri avere spostato tutto su un solo soggetto.

di [Redazione tecnica](#) – 29.07.2026

Chi compra un lotto in un piano attuativo deve realizzare anche le opere previste dalla convenzione urbanistica? Un accordo successivo firmato solo da alcuni può liberare gli altri proprietari dagli impegni assunti? E chi resta paga tutto, se il Comune ha già transatto con parte degli obbligati?

A questi interrogativi risponde il Consiglio di Stato con la **sentenza n. 2351 del 19 marzo 2026**, che chiarisce una delle verifiche più sottovalutate quando si compra un terreno: controllare se l'area ricade in un piano attuativo. Gli obblighi assunti con una convenzione urbanistica, infatti, seguono il lotto e ricadono su chi lo acquista. Il nuovo proprietario può così ritrovarsi tenuto a realizzare un'opera che non ha mai promesso a nessuno, e non gli serve a nulla il fatto di non aver firmato la convenzione, di non far parte del consorzio dei lottizzanti o di aver comprato prima che un accordo successivo venisse trascritto.

A legare quell'impegno al terreno non è dunque il rogito, e neppure la pubblicità immobiliare, ma la natura stessa dell'obbligo, che i giudici radicano nell'art. 28 della **Legge n. 1150/1942** (Legge Urbanistica).

La pronuncia affronta, inoltre, altri due aspetti meritevoli di interesse:

- il primo riguarda gli accordi successivi alla convenzione, che non liberano chi era già obbligato se il Comune non lo dice in modo espresso;
- il secondo riguarda le transazioni chiuse con alcuni degli obbligati, che riducono il debito residuo ma non sciolgono la solidarietà di chi resta.

Convenzione di lottizzazione e strada non realizzata, il caso deciso in appello

Nel 2002 un Comune approva un piano particolareggiato per ampliare la zona industriale e stipula la convenzione attuativa con i proprietari delle aree, riuniti in un consorzio ai sensi dell'art. 870 del Codice civile. Le parti private si impegnano a eseguire a propria cura e spese le opere di urbanizzazione primaria e, su aree messe a disposizione dall'amministrazione ed esterne al perimetro del comparto, una nuova strada di collegamento fra la zona industriale e un'arteria di rango superiore.

Nel 2008 una convenzione integrativa, firmata soltanto da Comune e consorzio, interviene proprio su quella clausola e dà atto che le aree destinate alle opere esterne appartengono ormai tutte al consorzio. La strada non viene realizzata nei tempi pattuiti e la fideiussione si rivela inutilizzabile, perché la società garante si è estinta.

L'amministrazione affida i lavori a un'altra impresa e agisce per il recupero della spesa, prima davanti al giudice ordinario, che declina la giurisdizione, poi davanti al giudice amministrativo. Lungo un contenzioso durato oltre dieci anni chiude intese transattive con una parte dei convenuti e prosegue soltanto verso gli altri, ottenendo la condanna in solido di consorzio e proprietari a circa 780mila euro.

Contro quella condanna propongono appello tre proprietari di lotti nel comparto. Sostengono che la strada non sia opera di urbanizzazione ma un onere aggiuntivo, non destinato come tale a seguire il terreno, e che l'atto del 2008 abbia accollato l'opera al solo consorzio, senza effetti verso chi aveva acquistato prima della sua trascrizione. Una di loro invoca un giudicato civile che ne aveva escluso il vincolo consortile, mentre in via graduata gli appellanti chiedono di rendere parziaria l'obbligazione e di detrarre le quote dei soggetti transatti e insolventi.

Art. 28 della Legge n. 1150/1942, cosa prevede sugli obblighi della convenzione

Esistono obblighi che non nascono da una firma ma dalla titolarità di un bene, e che per questo passano a chiunque ne diventi proprietario. I giuristi li chiamano obbligazioni reali, o propter rem, e li spiegano con un principio elementare, per cui chi gode di determinati vantaggi non può sottrarsi ai relativi riflessi negativi.

Per le convenzioni urbanistiche il riferimento è l'art. 28, comma 8, della Legge Urbanistica, nel testo modificato dall'art. 8 della Legge n. 765/1967 (Legge Ponte). La norma subordina il rilascio dei titoli edilizi nei singoli lotti all'impegno di eseguire contemporaneamente le opere di urbanizzazione primaria relative ai lotti stessi.

In pratica non si costruisce sul lotto se non ci si impegna a realizzare, nello stesso tempo, le opere che lo servono. È da quella disposizione che la Cassazione civile fa discendere, con orientamento ormai consolidato, il carattere reale dell'obbligo.

Agli accordi fra amministrazione e privati si applicano poi i principi del codice civile su obbligazioni e contratti, in quanto compatibili, per espressa previsione dell'art. 11, comma 2, della Legge n. 241/1990. Fra questi contano qui l'art. 1272, che regola il caso in cui un terzo si accolla il debito altrui (c.d. espromissione), e l'art. 1313, sulla quota del debitore che non riesce a pagare.

Oltre le opere di urbanizzazione, quali obblighi seguono il lotto fuori dal comparto?

Alla luce di questo quadro, i giudici d'appello ribadiscono che a rispondere dell'obbligo non sono soltanto i lottizzanti che hanno firmato, ma anche chi oggi è proprietario delle aree del comparto e le utilizza, per qualunque titolo vi sia subentrato.

Il punto decisivo è però un altro, e riguarda l'estensione di quel regime oltre le opere di urbanizzazione in senso stretto. In linea con propri precedenti, Palazzo Spada non condivide la tesi degli oneri concertativi, intesi come impegni aggiuntivi che i soli firmatari si assumono per ottenere benefici ulteriori. Un raccordo stradale ritenuto necessario all'attuazione della pianificazione traduce la condizione alla quale il Comune ha accettato di far costruire su quell'area, e per questo segue il fondo come le altre opere.

Sulla convenzione integrativa il Consiglio di Stato conferma la lettura di primo grado e aggiunge un rilievo che tiene anche a voler applicare il solo diritto privato. Un accordo che sposti l'obbligo sul consorzio vale come espromissione, e l'art. 1272, comma 1, del Codice civile mantiene obbligato anche il debitore originario finché il creditore non dichiara espressamente di liberarlo. Nel testo del 2008 quella dichiarazione non c'è, mentre in un proprio precedente i giudici avevano ammesso l'effetto liberatorio davanti a una clausola che trasferiva espressamente gli oneri all'acquirente.

Cade con ciò la difesa secondo cui un contratto vincola solo chi lo firma e non è opponibile a chi ha acquistato prima della trascrizione. L'obbligo passa al nuovo proprietario in forza dell'art. 28 della Legge urbanistica e della convenzione originaria, trascritta pochi giorni dopo la stipula, e per la stessa ragione non conta il giudicato civile sull'assenza di vincolo consortile.

Restano le questioni sulla solidarietà. Le transazioni chiuse con alcuni obbligati non sciolgono il vincolo per gli altri e non impongono al Comune di indicare le singole quote, perché, come hanno chiarito le Sezioni unite della Cassazione, riducono il debito residuo soltanto in proporzione alla quota transatta. L'art. 1313 del Codice civile riguarda invece i rapporti fra i debitori, per cui il creditore può chiedere l'intero senza tenere conto di chi non è in grado di pagare, e sarà chi ha pagato a farlo valere verso gli altri.

La visura non basta, cosa controllare prima del rogito

Dal punto di vista tecnico la pronuncia sposta il baricentro della verifica preliminare. Se il vincolo non nasce dai registri immobiliari, consultarli non esaurisce il controllo, e l'indagine deve allargarsi oltre i confini del lotto. Occorre risalire alla convenzione attuativa e ai suoi atti integrativi, leggere l'articolato sugli obblighi delle parti private e ricostruire lo stato di attuazione delle opere, comprese quelle esterne al comparto, verificando se siano intervenuti collaudo e presa in carico da parte del Comune.

La vicenda lascia poi un avvertimento agli uffici tecnici. La fidejussione prestata a corredo della convenzione si è rivelata inutilizzabile per l'estinzione della società garante, e il costo dell'opera è ricaduto sul bilancio comunale, per essere recuperato soltanto a distanza di anni. Il monitoraggio delle polizze e il loro rinnovo tempestivo valgono quanto la clausola che fissa l'obbligo.

Convenzione urbanistica, cosa cambia per Comuni, professionisti e acquirenti

In conclusione, il Consiglio di Stato ha riunito i tre appelli e li ha respinti, confermando la condanna pronunciata in primo grado.

Sul piano operativo la decisione impone una postura diversa a chi redige le convenzioni e a chi le eredita. All'amministrazione chiede clausole precise su soggetti obbligati, solidarietà, trasferimento dei lotti e

liberazioni, perché una formula ambigua non produce l'effetto che le parti credevano di avere pattuito. A chi compra suggerisce una domanda in più da fare al venditore, che non riguarda il lotto ma quello che il comparto deve ancora al Comune.

La pronuncia si colloca in una linea ormai stabile, che legge la convenzione urbanistica come strumento di cura dell'interesse pubblico al corretto assetto del territorio e non come semplice contratto fra chi l'ha sottoscritta. Chi acquista un lotto in un comparto convenzionato acquista anche la storia degli impegni che quel comparto porta con sé.

Domande frequenti su convenzione urbanistica e obblighi del nuovo proprietario

Chi paga le opere previste dalla convenzione se il lotto viene venduto?

Ne risponde anche chi è oggi proprietario del lotto e lo utilizza, in solido con gli altri obbligati, perché l'obbligo ha natura reale e segue il bene qualunque sia il titolo con cui si è subentrati.

Una convenzione integrativa libera i lottizzanti che non l'hanno firmata?

No, se manca una dichiarazione espressa e inequivoca dell'amministrazione di liberare i debitori originari, perché senza quella dichiarazione il Codice civile tiene obbligati sia il nuovo soggetto sia i precedenti.

La trascrizione della convenzione serve a vincolare l'acquirente del lotto?

No. Il passaggio dell'obbligo al nuovo proprietario deriva dall'art. 28 della Legge n. 1150/1942 e dalla natura reale dell'obbligazione, non dalla data in cui è stato trascritto un successivo accordo modificativo, fermo restando che la convenzione di lottizzazione va comunque trascritta.

Articolo tratto da *Lavori Pubblici*