Mancata cessione delle aree a standard: no al permesso di costruire anche dopo 40 anni

Un atto unilaterale d'obbligo risalente a oltre quarant'anni prima può ancora impedire il rilascio di un titolo edilizio. Il Consiglio di Stato chiarisce perché la cessione delle aree a standard non è soggetta alla prescrizione decennale e come gli obblighi urbanistici si trasferiscono ai successivi proprietari

di Redazione tecnica – 13.10.2026

Gli obblighi assunti nei confronti del Comune per ottenere un titolo edilizio possono continuare a vincolare un terreno anche dopo molti anni, indipendentemente dai successivi trasferimenti di proprietà e dall'inerzia dell'amministrazione. È quanto accade quando un **atto unilaterale d'obbligo** prevede la **cessione gratuita di aree destinate a standard urbanistici**, quale condizione necessaria per consentire l'intervento edilizio.

La questione riguarda la possibilità di considerare estinto un impegno che il Comune non ha mai preteso di far eseguire, nonostante siano trascorsi diversi decenni dalla sua assunzione. La disciplina civilistica della **prescrizione** potrebbe infatti trovare applicazione anche alle obbligazioni derivanti da atti negoziali collegati al procedimento amministrativo, soprattutto considerando il richiamo ai principi del Codice civile contenuto nell'art. 11 della Legge n. 241/1990.

Con la **sentenza del 27 luglio 2026, n. 6107**, il **Consiglio di Stato** ha escluso l'applicazione della prescrizione decennale agli obblighi di cessione delle aree a standard strettamente collegati al titolo edilizio, confermandone la **natura pubblicistica** e il carattere *propter rem*. Secondo i giudici, questi impegni continuano a vincolare anche i successivi proprietari, poiché costituiscono una componente essenziale dell'assetto urbanistico sulla base del quale è stata autorizzata la trasformazione edilizia.

Mancata cessione delle aree a standard: perché il Comune può negare il permesso di costruire

La controversia è nata dal **diniego di un permesso di costruire** richiesto nel 2019 per un terreno rimasto libero e inedificato, sul quale gravava un obbligo di cessione gratuita al Comune risalente a oltre quarant'anni prima.

Nel maggio 1977 i precedenti proprietari avevano sottoscritto un atto unilaterale d'obbligo con cui si erano impegnati, tra le altre prestazioni, a cedere gratuitamente un'area di **815 metri quadrati**, quale forma di parziale assolvimento degli **oneri di urbanizzazione** connessi al rilascio di una concessione edilizia. L'impegno era stato regolarmente registrato e trascritto e risultava espressamente richiamato nell'atto di compravendita con cui, nel 1991, il terreno era stato trasferito alla successiva proprietaria.

Quando quest'ultima aveva presentato una nuova domanda di permesso di costruire, il Comune aveva rilevato la permanenza dell'obbligo di cessione e, dopo aver comunicato i motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza, nel gennaio 2021 aveva negato il rilascio del titolo.

Il diniego era stato impugnato davanti al TAR Veneto, sostenendo che il diritto dell'amministrazione a ottenere il trasferimento dell'area dovesse considerarsi prescritto, essendo trascorsi oltre quarant'anni senza che il Comune avesse preteso l'adempimento dell'obbligazione o compiuto atti idonei a interrompere la prescrizione.

Il giudice di primo grado, con la sentenza n. 2640/2024, aveva respinto il ricorso, riconoscendo la **perdurante efficacia dell'impegno urbanistico**. La controversia è quindi arrivata al Consiglio di Stato, chiamato a pronunciarsi sulla natura dell'obbligazione e sulla possibilità di applicare il termine ordinario di prescrizione a un impegno di cessione collegato al rilascio di un titolo edilizio.

Atto unilaterale d'obbligo: il rapporto tra cessione delle aree e titolo edilizio

Il Consiglio di Stato ha ricondotto l'obbligo di cessione alla funzione che l'atto unilaterale d'obbligo svolge nel procedimento edilizio, evidenziando come gli impegni assunti dal privato per ottenere il titolo abilitativo non possano essere considerati separatamente dalle condizioni urbanistiche che ne hanno consentito il rilascio.

Quando la cessione o l'asservimento di un'area sono necessari a garantire gli standard urbanistici richiesti dalla pianificazione, l'obbligazione assume una funzione che supera il rapporto patrimoniale tra privato e

amministrazione, concorrendo alla definizione dell'assetto territoriale nel quale si inserisce l'intervento autorizzato.

Nel caso esaminato, la cessione gratuita dell'area era stata prevista nell'ambito del procedimento concluso con il rilascio della concessione edilizia del 1977 e costituiva parte delle condizioni alle quali l'amministrazione aveva consentito l'intervento. Il rapporto tra l'impegno assunto dai proprietari e il titolo originario non era quindi venuto meno per effetto del tempo trascorso, poiché l'obbligazione continuava a rispondere alle finalità urbanistiche che ne avevano giustificato l'assunzione.

Palazzo Spada ha ribadito che l'atto unilaterale d'obbligo conserva **natura sostanzialmente pubblicistica**, costituendo un elemento strutturale della fattispecie amministrativa che consente l'intervento edilizio. La veste negoziale attraverso cui viene formalizzato l'impegno non modifica la funzione che esso svolge rispetto alla pianificazione e alla disciplina urbanistica.

Da questa qualificazione derivano conseguenze sia sulla posizione dei successivi proprietari sia sulla possibilità di considerare estinta l'obbligazione per prescrizione.

Obbligazioni propter rem: gli obblighi urbanistici vincolano anche i nuovi proprietari

Il trasferimento del terreno non determina il venir meno degli obblighi urbanistici strettamente collegati al bene e recepiti nel titolo edilizio, poiché tali impegni hanno natura di **obbligazioni propter rem**, nelle quali il soggetto tenuto all'adempimento viene individuato in ragione della titolarità di un diritto reale sull'immobile.

Il Consiglio di Stato ha confermato che l'acquirente subentra negli obblighi di **cessione o asservimento delle aree a standard** assunti dai precedenti proprietari, anche quando non abbia partecipato alla sottoscrizione dell'atto originario. La connessione dell'obbligazione con il bene e con le condizioni urbanistiche che ne hanno consentito la trasformazione impedisce infatti che il semplice trasferimento della proprietà possa determinarne l'estinzione.

A sostegno di questa conclusione, il Collegio ha richiamato la precedente sentenza della Sezione IV, **27 maggio 2026, n. 4296**, che aveva già riconosciuto il carattere *propter rem* degli obblighi urbanistici derivanti da atti unilaterali d'obbligo e convenzioni collegate al titolo edilizio.

Nella controversia esaminata, peraltro, l'impegno risalente al 1977 era stato espressamente richiamato nell'atto di compravendita del 1991, nel quale l'acquirente aveva dichiarato di essere a conoscenza dell'obbligo di cessione gravante sul terreno. Una circostanza che confermava ulteriormente la permanenza del vincolo rispetto alla proprietà, senza che fosse necessario attribuire al nuovo acquirente la qualità di sottoscrittore dell'atto originario.

Prescrizione decennale: la differenza tra oneri di urbanizzazione e cessione delle aree

La questione principale affrontata dal Consiglio di Stato riguarda l'applicabilità agli obblighi di cessione delle aree a standard della **prescrizione ordinaria prevista dall'art. 2946 del Codice civile**, secondo cui, salvo diversa disposizione di legge, i diritti si estinguono con il decorso di dieci anni.

L'appellante aveva sostenuto che l'atto unilaterale d'obbligo, pur inserendosi nel procedimento edilizio, dovesse essere ricondotto alla disciplina degli accordi amministrativi prevista dall'art. 11 della Legge n. 241/1990, con conseguente applicazione delle regole civilistiche in materia di obbligazioni e contratti, comprese quelle sulla prescrizione estintiva.

Il Consiglio di Stato ha respinto questa ricostruzione, distinguendo le **obbligazioni di contenuto meramente patrimoniale**, come quelle relative al pagamento degli oneri di urbanizzazione, dagli **impegni pubblicistici** destinati ad assicurare l'attuazione della pianificazione attraverso la cessione o l'asservimento delle aree a standard.

Mentre le prime sono soggette al regime ordinario della prescrizione, gli obblighi che costituiscono una **condizione essenziale del titolo edilizio** non possono estinguersi per il semplice decorso del termine decennale, poiché la loro funzione non si esaurisce in una prestazione economica nei confronti dell'amministrazione.

La cessione dell'area destinata a standard urbanistici concorre infatti a garantire le dotazioni necessarie all'insediamento e rappresenta una delle condizioni sulla base delle quali il Comune ha consentito la trasformazione edilizia. La sua estinzione per effetto dell'inerzia amministrativa permetterebbe di conservare gli effetti del titolo eliminando un obbligo che aveva contribuito a determinarne la legittimità.

Il Collegio ha quindi confermato che gli obblighi di cessione o asservimento delle aree a standard, quando sono strettamente collegati al titolo edilizio e funzionali all'attuazione della pianificazione, **non sono soggetti alla prescrizione decennale** propria delle obbligazioni patrimoniali.

La qualificazione della prestazione rimane pertanto determinante, senza che l'imprescrittibilità possa essere estesa indistintamente a qualsiasi obbligo previsto da una convenzione urbanistica o da un atto unilaterale.

Accordi urbanistici e prescrizione: cosa prevedono la Legge n. 241/1990 e il Codice civile

La riconducibilità dell'atto unilaterale d'obbligo alla disciplina degli accordi amministrativi non comporta l'automatica applicazione delle regole civilistiche sulla prescrizione, poiché l'**art. 11, comma 2, della Legge n. 241/1990** richiama i principi del Codice civile in materia di obbligazioni e contratti soltanto **in quanto compatibili** con la natura e le finalità dell'accordo.

Il rapporto tra disciplina amministrativa e diritto privato richiede quindi di considerare la funzione dell'obbligazione e l'interesse pubblico che essa è destinata a soddisfare, evitando di assimilare gli impegni urbanistici alle ordinarie prestazioni negoziali. Sul punto, il Consiglio di Stato ha richiamato anche la **sentenza della stessa Sezione IV, 10 marzo 2026, n. 1938**, relativa alla disciplina degli obblighi derivanti dalle convenzioni urbanistiche.

L'esclusione della prescrizione trova inoltre fondamento nell'**art. 2934, comma 2, del Codice civile**, secondo cui non sono soggetti a prescrizione i **diritti indisponibili** e gli altri diritti indicati dalla legge.

Palazzo Spada ha ritenuto che gli obblighi di cessione o asservimento delle aree a standard, quando costituiscono una condizione essenziale dell'intervento autorizzato, rispondano a interessi pubblici dei quali l'amministrazione non può liberamente disporre. Il mancato esercizio del diritto alla cessione non può quindi determinare un risultato equivalente alla rinuncia a una prestazione necessaria per garantire l'assetto urbanistico previsto dal titolo edilizio.

Nel caso esaminato, l'obbligo assunto nel 1977 continuava a costituire parte integrante delle condizioni alle quali era stata rilasciata la concessione edilizia, senza che il decorso di oltre quarant'anni potesse modificarne la natura o determinarne l'estinzione.

Nuova destinazione urbanistica: gli effetti sul diniego

La controversia ha riguardato anche gli effetti della pianificazione sopravvenuta, poiché nel 2023 il Comune aveva approvato il secondo **Piano degli Interventi**, classificando parte del terreno in **zona F3**, destinata a verde pubblico, gioco e sport, con una disciplina incompatibile con la realizzazione dell'edificio residenziale richiesto.

Il TAR aveva richiamato questa circostanza nella motivazione della propria sentenza, rilevando anche che il nuovo strumento urbanistico non era stato impugnato. L'appellante aveva contestato tale argomentazione, sostenendo che la successiva destinazione dell'area non facesse venir meno l'interesse alla decisione sulla legittimità del diniego, anche in vista di un'eventuale azione risarcitoria.

Il Consiglio di Stato ha escluso che il giudice di primo grado avesse fondato la decisione sulla sopravvenuta carenza di interesse, precisando che il richiamo alla nuova pianificazione aveva **carattere meramente rafforzativo**, poiché il ricorso era stato già respinto sulla base della perdurante efficacia dell'obbligo di cessione.

La destinazione a verde pubblico confermava la coerenza dell'operato comunale con le successive scelte di pianificazione, senza costituire una ragione autonoma del rigetto. Il Collegio ha pertanto respinto integralmente l'appello, confermando la sentenza del TAR e disponendo la compensazione delle spese di giudizio.

Atto unilaterale d'obbligo e compravendita: come verificare gli obblighi urbanistici ancora efficaci

La sentenza conferma che gli impegni urbanistici assunti in occasione del rilascio di un titolo edilizio possono continuare a condizionare le **possibilità edificatorie di un terreno** anche dopo diversi decenni, senza che il trasferimento della proprietà o l'inerzia del Comune siano sufficienti a determinarne l'estinzione.

Nelle **compravendite immobiliari** e nelle verifiche della **regolarità urbanistica** assume quindi particolare importanza l'esame degli atti unilaterali d'obbligo, delle convenzioni eventualmente sottoscritte e delle

condizioni recepite nei titoli edilizi, per accertare non soltanto l'esistenza degli impegni originari, ma anche il loro eventuale adempimento e la funzione che continuano a svolgere rispetto all'immobile.

La distinzione tra prestazioni patrimoniali e obblighi pubblicistici rimane essenziale anche ai fini della prescrizione, che non può essere invocata sulla base del solo decorso del termine decennale senza considerare la natura dell'obbligazione e il suo rapporto con la pianificazione urbanistica.

Gli obblighi di cessione o asservimento delle aree a standard che costituiscono una condizione essenziale del titolo edilizio **continuano a vincolare il bene e i successivi proprietari**, poiché la loro funzione rimane collegata all'attuazione delle previsioni urbanistiche. Presupposto sul quale il Consiglio di Stato ha confermato la legittimità del diniego, riconoscendo la perdurante efficacia di un impegno assunto oltre quarant'anni prima.

Articolo tratto da *Lavori Pubblici*