

# Opere di urbanizzazione: il Consiglio di Stato sull'obbligo di presa in carico del Comune

*Il Consiglio di Stato (sentenza n. 1938/2026) chiarisce natura e limiti delle convenzioni urbanistiche, distinguendo tra obbligazioni patrimoniali e obblighi pubblicistici legati alla gestione delle opere di urbanizzazione.*

di [Redazione tecnica](#) – 25.05.2026

Cosa accade quando le opere di urbanizzazione previste in una convenzione urbanistica vengono regolarmente realizzate, collaudate e utilizzate, ma il Comune continua a non procedere formalmente alla loro presa in carico? La convenzione urbanistica può essere letta come un semplice rapporto contrattuale oppure conserva una funzione pubblicistica che continua a incidere anche dopo la conclusione dei lavori? E fino a che punto l'amministrazione può sottrarsi agli obblighi assunti nell'ambito dell'attuazione di un piano urbanistico?

Sono questioni che toccano uno dei temi più delicati del diritto urbanistico, vale a dire il rapporto tra pianificazione, attuazione convenzionata e gestione delle opere di urbanizzazione. Un ambito nel quale convivono profili pubblicistici, obbligazioni convenzionali, interessi dei soggetti attuatori e responsabilità dell'amministrazione comunale.

Su questo tema è intervenuto il Consiglio di Stato che, con la **sentenza n. 1938 del 10 marzo 2026**, ha affrontato il caso di alcune opere di urbanizzazione realizzate nell'ambito di un piano particolareggiato di iniziativa pubblica attuato mediante convenzione urbanistica e mai formalmente acquisite dal Comune nonostante l'avvenuto collaudo.

## **La vicenda: opere ultimate, collaudate ma mai prese in carico dal Comune**

La controversia riguardava un piano particolareggiato di iniziativa pubblica approvato molti anni prima e attuato, per una specifica unità minima di intervento, mediante convenzione urbanistica stipulata tra il Comune e il soggetto attuatore.

Nell'ambito dell'intervento erano state realizzate le opere di urbanizzazione primaria previste dalla convenzione, con particolare riferimento ad un parcheggio pubblico collocato sopra alcune autorimesse poi confluite in un condominio. Le opere erano state completate e collaudate, il parcheggio era stato aperto al pubblico transito mediante segnaletica installata dal Comune, ma l'amministrazione non aveva mai adottato il previsto provvedimento di presa in carico né assunto i correlati obblighi manutentivi.

Il condominio aveva quindi diffidato l'amministrazione a provvedere alla presa in carico del parcheggio pubblico, all'esecuzione degli interventi manutentivi e al ripristino dei danni lamentati alle autorimesse sottostanti.

Il TAR aveva dichiarato il ricorso inammissibile per difetto di giurisdizione del giudice amministrativo, ritenendo operante la clausola compromissoria contenuta nella convenzione urbanistica e indicando quale giudice munito di giurisdizione il collegio arbitrale previsto dalla stessa convenzione.

La decisione è stata quindi impugnata davanti al Consiglio di Stato, che ha riformato la sentenza di primo grado e ha rimesso la causa al TAR per l'esame nel merito.

## **Convenzioni urbanistiche e urbanizzazioni: il quadro normativo richiamato dal Consiglio di Stato**

Per comprendere il ragionamento sviluppato dalla sentenza bisogna partire dal ruolo che le convenzioni urbanistiche svolgono all'interno del procedimento di trasformazione del territorio, perché è proprio lì che si colloca la differenza tra una normale obbligazione patrimoniale e un obbligo che invece resta collegato alla funzione pubblica di governo del territorio.

Il quadro normativo richiamato dal Consiglio di Stato ruota attorno agli artt. 16, 17 e 28 della Legge n. 1150/1942, all'art. 16 del d.P.R. n. 380/2001, alla Legge regionale Emilia-Romagna n. 47/1978 e agli artt. 2 e 11 della Legge n. 241/1990.

L'art. 28 della Legge n. 1150/1942 collega la lottizzazione alla stipula di una convenzione che deve prevedere la cessione gratuita delle aree necessarie per le opere di urbanizzazione primaria, l'assunzione degli oneri relativi alle opere di urbanizzazione e i termini entro i quali queste devono essere ultimate. Gli artt. 16 e 17 della stessa legge rilevano invece sul piano dell'attuazione dei piani particolareggiati, della loro efficacia temporale e della necessità che la trasformazione urbanistica trovi attuazione dentro un quadro pianificatorio definito.

A questo impianto si collega l'art. 16 del d.P.R. n. 380/2001, che disciplina il contributo per il rilascio del permesso di costruire e prevede espressamente che, a scomputo totale o parziale della quota dovuta per oneri di urbanizzazione, il titolare del permesso possa obbligarsi a realizzare direttamente le opere, con le modalità e le garanzie stabilite dal Comune e con conseguente acquisizione delle opere realizzate al patrimonio indisponibile comunale.

La sentenza richiama inoltre la Legge regionale Emilia-Romagna n. 47/1978, rilevante nel quadro della disciplina regionale dell'attuazione urbanistica vigente al momento della stipula della convenzione.

È dentro questo quadro che il Consiglio di Stato richiama l'art. 11 della Legge n. 241/1990, chiarendo che le convenzioni urbanistiche non possono essere trattate come semplici contratti di diritto privato, perché sono accordi inseriti nel procedimento amministrativo e finalizzati all'attuazione della pianificazione. Agli accordi amministrativi si applicano quindi i principi del codice civile in materia di obbligazioni e contratti solo in quanto compatibili con la loro natura pubblicistica.

Il richiamo all'art. 2 della Legge n. 241/1990 serve invece a collocare l'inerzia del Comune dentro il dovere generale dell'amministrazione di concludere il procedimento con un provvedimento espresso, soprattutto quando il privato abbia formalmente chiesto la definizione del procedimento relativo alla presa in carico delle opere.

### **La natura pubblicistica delle convenzioni urbanistiche**

Uno dei passaggi centrali della sentenza riguarda la qualificazione giuridica delle convenzioni urbanistiche e, soprattutto, la distinzione tra obbligazioni di natura patrimoniale e obbligazioni strettamente collegate all'esercizio della funzione urbanistica.

Secondo il Consiglio di Stato, infatti, le convenzioni urbanistiche non possono essere considerate meri contratti di diritto privato, perché costituiscono strumenti inseriti nel procedimento di pianificazione e di attuazione urbanistica e risultano funzionali alla realizzazione dell'interesse pubblico al corretto assetto del territorio.

Richiamando l'art. 11 della Legge n. 241/1990, la sentenza chiarisce che agli accordi amministrativi si applicano i principi del codice civile in materia di obbligazioni e contratti solo in quanto compatibili con la loro natura pubblicistica.

Il Collegio distingue quindi tra obbligazioni a contenuto patrimoniale, assimilabili alle ordinarie obbligazioni civilistiche, e obbligazioni che invece costituiscono diretta proiezione dei compiti istituzionali dell'ente locale in materia di pianificazione, gestione e manutenzione delle infrastrutture pubbliche.

È in questo secondo ambito che il Consiglio di Stato colloca la cessione delle aree a standard, la realizzazione delle opere di urbanizzazione e la successiva acquisizione e gestione delle opere da parte del Comune.

Secondo la sentenza, infatti, le opere di urbanizzazione non vengono realizzate nell'interesse esclusivo del soggetto attuatore, ma sono funzionali alla fruizione collettiva delle infrastrutture urbane e all'esercizio dei servizi pubblici connessi all'insediamento urbanistico.

Per questa ragione, una volta completate e collaudate le opere previste dalla convenzione, l'obbligo del Comune di procedere alla presa in carico non costituisce esercizio di un potere discrezionale, ma rappresenta un obbligo direttamente collegato alla funzione pubblica di gestione delle infrastrutture urbanistiche.

### **Collaudo delle opere e obblighi del Comune**

La sentenza affronta poi il rapporto tra collaudo delle opere e obblighi dell'amministrazione comunale.

Nel caso esaminato dal Consiglio di Stato, le opere di urbanizzazione risultavano ultimate, collaudate e già destinate all'uso pubblico. Il parcheggio pubblico, in particolare, era stato aperto al pubblico transito mediante segnaletica installata dallo stesso Comune.

Nonostante questo, però, l'amministrazione non aveva mai adottato il previsto provvedimento di presa in carico né aveva assunto i correlati obblighi manutentivi previsti dalla convenzione.

Secondo il Collegio, proprio il completamento e il collaudo delle opere facevano venir meno ogni margine di discrezionalità in ordine alla presa in carico, perché, nel caso esaminato, la convenzione collegava espressamente a quel momento l'assunzione degli obblighi manutentivi da parte del Comune.

Il Consiglio di Stato arriva così ad affermare che la posizione giuridica relativa all'acquisizione e gestione delle opere urbanizzative integra un diritto soggettivo indisponibile, poiché risulta direttamente collegata al dovere dell'ente di curare l'interesse pubblico alla gestione delle infrastrutture urbane.

L'inerzia dell'amministrazione viene quindi valutata alla luce del dovere generale di conclusione del procedimento previsto dall'art. 2 della Legge n. 241/1990, anche in considerazione delle diffide e delle richieste formalmente presentate dal condominio.

### **Perché il Consiglio di Stato ha accolto l'appello**

Applicando questi principi al caso concreto, il Consiglio di Stato ha ritenuto errata la decisione del TAR che aveva dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo in favore del collegio arbitrale previsto dalla convenzione urbanistica.

Secondo il Collegio, infatti, la controversia non riguardava semplicemente l'esecuzione di obbligazioni patrimoniali derivanti da un rapporto negoziale, ma investiva obblighi strettamente connessi all'esercizio della funzione pubblica urbanistica e alla gestione delle infrastrutture destinate alla collettività.

Proprio per questa ragione il Consiglio di Stato ha escluso che la controversia potesse essere devoluta agli arbitri ai sensi dell'art. 806 c.p.c., evidenziando che la posizione giuridica relativa all'acquisizione e gestione delle opere urbanizzative viene qualificata dalla sentenza come diritto soggettivo indisponibile.

La sentenza esclude inoltre l'applicabilità della prescrizione prevista dall'art. 2934 c.c., affermando che l'inerzia del Comune non può determinare l'estinzione dell'obbligo di acquisire e gestire opere destinate all'uso pubblico, perché ciò finirebbe per consentire una forma indiretta di disposizione di un diritto indisponibile.

### **Le conseguenze operative per Comuni, tecnici e soggetti attuatori**

In conclusione, il Consiglio di Stato ha accolto l'appello e ha rimesso la causa al TAR per l'esame del merito della controversia con un principio destinato ad avere ricadute rilevanti non soltanto nei rapporti tra Comune e soggetto attuatore, ma anche nelle controversie che coinvolgono condomini, proprietari e gestione manutentiva delle infrastrutture urbanizzative.

Il Consiglio di Stato chiarisce infatti che, quando le opere previste dalla convenzione risultano ultimate, collaudate e ormai pienamente inserite nel tessuto urbano, l'amministrazione non può mantenere indefinitamente una situazione di inerzia né trasformare la mancata presa in carico in una sorta di sospensione permanente degli obblighi connessi alla gestione delle urbanizzazioni.

Sotto questo profilo la sentenza rafforza il carattere pubblicistico delle convenzioni urbanistiche e richiama gli enti locali alla necessità di esercitare in modo espresso e tempestivo le proprie funzioni in materia di acquisizione, gestione e manutenzione delle opere destinate all'uso pubblico.

Ed è probabilmente proprio questo l'aspetto più significativo della decisione, perché il principio affermato dal Consiglio di Stato è destinato a incidere su moltissime urbanizzazioni rimaste per anni in una zona grigia amministrativa, formalmente mai acquisite ma ormai da tempo utilizzate dalla collettività.

### **FAQ – Convenzioni urbanistiche e presa in carico delle opere di urbanizzazione**

#### **Il Comune deve prendere in carico opere di urbanizzazione già collaudate?**

Secondo il Consiglio di Stato, quando le opere previste dalla convenzione urbanistica risultano ultimate, collaudate e destinate all'uso pubblico, e la convenzione collega il collaudo all'assunzione degli obblighi manutentivi, l'amministrazione non può mantenere indefinita la decisione sulla presa in carico delle opere.

### **Le convenzioni urbanistiche sono contratti di diritto privato?**

No. La sentenza chiarisce che le convenzioni urbanistiche costituiscono accordi inseriti nel procedimento amministrativo di attuazione della pianificazione urbanistica. Per questo motivo, ai sensi dell'art. 11 della Legge n. 241/1990, i principi civilistici in materia di obbligazioni e contratti si applicano solo in quanto compatibili con la loro natura pubblicistica.

### **Quando sorgono gli obblighi manutentivi del Comune sulle opere di urbanizzazione?**

Nel caso esaminato dal Consiglio di Stato, la convenzione urbanistica collegava il collaudo delle opere all'assunzione degli obblighi manutentivi da parte del Comune. Proprio per questo il Collegio ha ritenuto che, una volta ultimate e collaudate le opere, l'amministrazione fosse tenuta a procedere alla presa in carico.

### **Il Comune può mantenere indefinitamente una situazione di inerzia sulla presa in carico?**

Secondo la sentenza no. Il Consiglio di Stato richiama l'obbligo generale di conclusione del procedimento previsto dall'art. 2 della Legge n. 241/1990, affermando che l'amministrazione non può lasciare indefinita la gestione di opere ormai destinate all'uso pubblico e già inserite nel tessuto urbano.

### **Le opere di urbanizzazione realizzate a scomputo entrano nel patrimonio comunale?**

L'art. 16 del d.P.R. n. 380/2001 prevede che le opere di urbanizzazione realizzate direttamente dal soggetto attuatore a scomputo degli oneri siano acquisite al patrimonio indisponibile comunale secondo le modalità stabilite dalla convenzione urbanistica.

### **La clausola compromissoria della convenzione urbanistica esclude sempre la giurisdizione del giudice amministrativo?**

No. Nel caso esaminato dal Consiglio di Stato, la controversia non è stata ritenuta devolvibile agli arbitri perché riguardava obblighi strettamente connessi alla funzione pubblica urbanistica e alla gestione di opere destinate all'uso collettivo, e non semplici obbligazioni patrimoniali derivanti dal rapporto negoziale.

### **La prescrizione può estinguere l'obbligo del Comune di acquisire opere pubbliche già collaudate?**

Secondo il Consiglio di Stato no. La sentenza esclude l'applicazione dell'art. 2934 c.c., ritenendo che l'obbligo di acquisizione e gestione delle opere urbanizzative sia collegato a una posizione giuridica indisponibile connessa alla funzione pubblica di governo del territorio.

### **Il collaudo delle opere ha rilievo anche se manca il formale atto di presa in carico?**

Sì. Nella decisione del Consiglio di Stato il collaudo assume un rilievo centrale perché le opere risultavano già ultimate, aperte all'uso pubblico e disciplinate da una convenzione che collegava proprio a quel momento l'assunzione degli obblighi da parte del Comune.

### **Anche un condominio può contestare l'inerzia del Comune sulla gestione delle urbanizzazioni?**

Nel caso affrontato dalla sentenza sì. Il condominio aveva contestato la mancata presa in carico del parcheggio pubblico e l'assenza degli interventi manutentivi, lamentando danni alle autorimesse sottostanti.

### **Qual è il principio più importante affermato dal Consiglio di Stato nella sentenza n. 1938/2026?**

La sentenza afferma che le opere di urbanizzazione ultimate, collaudate e ormai utilizzate dalla collettività non possono restare indefinitamente prive di una formale gestione pubblica. In presenza dei presupposti previsti dalla convenzione urbanistica, il Comune è tenuto a esercitare in modo espresso le proprie funzioni di acquisizione e gestione delle infrastrutture destinate all'uso pubblico.