

I VINCOLI DI DESTINAZIONE DERIVANTI DAGLI ACCORDI URBANISTICI: IL PRINCIPIO DELLA NON CONSUMAZIONE DELLA CONVENZIONE

Il 13 agosto 2026, il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia-Milano ha pubblicato la sentenza n. 4097, affrontando la questione relativa alla **natura dei vincoli derivanti dalle convenzioni urbanistiche**, posta, nel caso di specie, al centro della disputa tra due differenti interpretazioni: quella privata a sostegno dell'esaurimento delle proprie obbligazioni e quella pubblica a favore della permanenza del regime vincolistico. La pronuncia dei giudici meneghini ha fornito risposta al quesito, toccando il cuore del dibattito sulla proprietà conformata da accordi urbanistici.

1. La vicenda

La fattispecie riguardava la cessione di un terreno destinato prevalentemente a edificio di culto e ad altre attrezzature di interesse generale gestite da enti religiosi. Una volta realizzato l'edificio principale, il ricorrente chiedeva al Comune di assegnare alla porzione di area non interessata dall'immobile di culto funzioni di interesse privato. L'amministrazione comunale, ritenendo il vincolo convenzionale ancora in essere, emetteva un provvedimento di diniego.

Il titolare dell'immobile impugnava quindi il provvedimento, contestando il permanere del vincolo sulla superficie ancora libera, ritenendo estinto l'obbligo originario e chiedendo l'accertamento dell'intervenuta decadenza del vincolo.

In particolare, il ricorrente, muovendo dalla premessa secondo cui le convenzioni urbanistiche sono accordi pubblici disciplinati dall'art. 11 della L. 241/1990, riteneva che l'interpretazione della convenzione secondo i criteri di cui all'art. 1362 c.c. avrebbe dovuto condurre all'approdo secondo cui sulla porzione di area non interessata dalla chiesa, il vincolo sarebbe decaduto a seguito della costruzione di quest'ultima, giacché la volontà delle parti non potrebbe che intendere il vincolo come strumento per realizzare l'edificio di culto, e non invece come peso perpetuo gravante sull'intera area.

Inoltre, la condotta tenuta dall'Amministrazione comunale successivamente alla costruzione della chiesa, consistente nell'adozione di scelte pianificatorie e nel rilascio di titoli edilizi incompatibili con il vincolo convenzionale, avrebbe ingenerato un legittimo affidamento che sarebbe stato leso con l'adozione dell'atto oggetto di impugnazione.

Il ricorrente contestava altresì l'affermazione contenuta nel provvedimento impugnato secondo cui i prezzi di cessione favorevoli sarebbero elemento qualificante del vincolo, giacché la delibera della Giunta comunale utilizzata per determinare il

prezzo dell'area avrebbe previsto una riduzione solo per le aree già urbanizzate, e non invece per le aree prive di dotazioni territoriali come quella in questione.

Infine, il ricorrente denunciava la violazione dell'art. 1 del Primo Protocollo CEDU e degli artt. 832 e 834 c.c., posti a tutela del diritto di proprietà, originata dal mantenimento in perpetuo di un vincolo in assenza di un apprezzabile interesse pubblico.

2. La decisione del T.A.R.

Il T.A.R. ha disatteso le censure formulate da parte ricorrente sulla scorta di una pluralità di argomentazioni.

Anzitutto, il Collegio ha richiamato la formulazione della convenzione urbanistica allegata all'atto di compravendita dell'area controversa, che, all'art. 1, stabilisce che *"l'Opera (...) si obbliga col presente atto a dare esecuzione al piano regolatore per quanto riguarda la costruzione di una nuova chiesa parrocchiale ed istituzioni annesse in prossimità dell'abitato di Cimiano (...)"*. Il successivo art. 2 della stessa convenzione prevede poi che, per consentire la realizzazione delle opere anzidette, *"il Comune di M. si obbliga a cedere in proprietà dell'Opera (...) la qui sotto descritta area che, secondo le previsioni del piano urbanistico predetto, è destinata alla costruzione della nuova chiesa parrocchiale del quartiere ed istituzioni annesse, area indicata in tinta rosa sul tipo qui allegato sotto A) (...) della superficie di circa 14.500 a parte dei mappali nn. (...) – (...) – (...) della mappa censuari di Milano, sezione di Crescenzagò."* Dal medesimo articolo, inoltre, si evince che il prezzo dell'area è stato determinato mediante l'applicazione della deliberazione della Giunta comunale.

Pertanto, ha evidenziato il Collegio, dalla lettura dell'accordo urbanistico emerge chiaramente che lo stesso è riferito all'intera area oggetto di compravendita, e non alla sola porzione su cui è stata edificata la chiesa. Ed infatti, il PRG vigente *ratione temporis* aveva previsto, con riguardo all'area oggetto di causa, l'insediamento non della sola chiesa parrocchiale, bensì anche di opere destinate a servizi di interesse generale gestite da istituti religiosi. Dal che, come rilevato dai giudici, *"(...) discende che l'interesse pubblico sotteso alla cessione dell'area, in quanto volto come visto a dare attuazione alle previsioni di PRG, non riguardava solo la realizzazione della chiesa parrocchiale, ma anche appunto la realizzazione di centri ecclesiastici di cura e cultura, fra i quali possono essere ricompresi le scuole e gli edifici destinati a servizi abitativi gestiti da istituti religiosi."*

La sussistenza dell'interesse pubblico alla cessione dell'intera area, secondo il Collegio, si ricava anche dal fatto che la cessione stessa è avvenuta applicando i prezzi stabiliti dalla delibera di Giunta comunale, le cui riduzioni, contrariamente a quanto sostenuto da parte ricorrente, riguardano tanto le aree già urbanizzate quanto quelle non urbanizzate.

I giudici hanno posto in rilievo la previsione della citata delibera secondo cui, per tutte le aree destinate a finalità di interesse pubblico e pertanto alienate a prezzo di favore, sia quelle già urbanizzate quanto quelle prive di dotazioni territoriali,

all'interno del contratto di compravendita avrebbe dovuto essere previsto uno specifico vincolo permanente di destinazione d'uso.

Sulla scorta di tali premesse, il Collegio ha osservato che: i) l'area è stata ceduta per ragioni di interesse pubblico; ii) la cessione è avvenuta al prezzo favorevole stabilito dalla delibera di Giunta comunale; iii) come previsto dalla deliberazione, la convenzione urbanistica ed il contratto di cessione hanno previsto un vincolo permanente di destinazione d'uso per finalità religiose relativamente all'intera area ceduta.

Pertanto, la sentenza ha respinto la tesi del ricorrente a favore della decadenza del vincolo a seguito della costruzione della chiesa. Infatti, il vincolo è apposto sull'intera area e non sulla sola porzione interessata dalla chiesa, ed è teleologicamente volto all'insediamento di altre strutture di interesse pubblico connesse all'attività religiosa. La circostanza che la chiesa sia stata realizzata, pertanto, non può in alcun modo neutralizzare l'interesse pubblico al mantenimento di tali altre strutture, né tantomeno sopprimere il vincolo di destinazione d'uso.

I giudici hanno poi operato un chiarimento volto a escludere ogni rischio di eccessivo formalismo: il vincolo permane, ma non per questo deve essere mantenuto in eterno. Infatti, il Comune può riformulare la disciplina mediante un nuovo atto pianificatorio, ove verifichi il mutamento dell'interesse pubblico. In questo modo il Collegio ha scalfato la censura relativa alla creazione di un vincolo perpetuo: non si tratta di permanenza assoluta, bensì condizionata all'interesse pubblico.

Infine, il Tribunale ha respinto le doglianze relative alla lesione del legittimo affidamento, non potendo le scelte pianificatorie generare aspettative verso usi privatistici.

3. Considerazioni conclusive

La sentenza in esame fornisce un importante contributo in materia di accordi urbanistici e durata dei vincoli di destinazione d'uso. In particolare, la pronuncia stabilisce il principio secondo cui l'adempimento dell'obbligazione principale assunta dal privato mediante la convenzione urbanistica non comporta alcun effetto estintivo del vincolo che grava sull'area oggetto di cessione. Per giungere a tale conclusione il T.A.R. ha qualificato il vincolo non come limite, bensì come conformazione della proprietà alla sua funzione sociale, ai sensi dall'art. 42 della Costituzione. Passando per tale premessa i giudici giungono al postulato finale: il vincolo trova la sua ragion d'essere nella funzione di interesse pubblico che le norme pianificatorie esprimono sull'intera area, non già sulle singole opere. In altri termini: anche ove le opere concordate siano state eseguite, il vincolo permane fintanto sia nutrito dall'interesse pubblico.

DISCLAIMER

Il presente *Client Alert* ha il solo scopo di fornire informazioni di carattere generale. Di conseguenza, non costituisce un parere legale né può in alcun modo considerarsi come sostitutivo di una consulenza legale specifica.

3

Laura Sommaruga, Partner
Email: laura.sommaruga@grplex.com

Arianna Celada, Associate
Email: arianna.celada@grplex.com