CORTE DEI CONTI

Antonio Buccarelli	Presidente
Mauro Bonaretti	Consigliere
Vittoria Cerasi	Consigliere
Maura Carta	Consigliere
Antonella Petrocelli	Consigliere
Marco Ferraro	Primo Referendario
Rita Gasparo	Primo Referendario
Francesco Liguori	Primo Referendario
Valeria Fusano	Primo Referendario
Adriana Caroselli	Primo Referendario
Francesco Testi	Primo Referendario
Iole Genua	Referendario
Alessandro Mazzullo	Referendario (relatore)

nell'Adunanza in camera di consiglio del **3 giugno 2026** ha pronunciato la seguente

sulla richiesta di parere del Comune di Sesto San Giovanni

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante "*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*", in particolare l'art. 7, comma 8;

VISTA la legge 7 gennaio 2026, n. 1, recante "*Modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni nonché delega al Governo in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilità amministrativa e per danno erariale*", in particolare l'art. 2;

VISTO l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva;

VISTA la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune, presentata tramite il CAL Lombardia tramite il Portale Centrale Pareri il 21 maggio 2026, e acquisita in pari data al n. 7245 del protocollo della Sezione;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 201/2026 di assegnazione della richiesta di parere per la trattazione in camera di consiglio;

UDITO il relatore Ref. Alessandro Mazzullo

PREMESSO IN FATTO

1. La richiesta di parere

Il Sindaco del Comune di Sesto San Giovanni ha formulato una richiesta di parere concernente la possibilità e le modalità di rimozione di vincoli incidenti sulla determinazione del prezzo di cessione di unità immobiliari non residenziali edificate in aree c.d. PEEP che la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti è chiamata a rendere nell'esercizio della funzione consultiva oggi regolata sia dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, che dall'art. 2 della recente legge n. 1/2026, il quale, tra le altre novità, precisa che "*è esclusa, in ogni caso, la gravità della colpa per gli atti adottati in conformità ai pareri resi*" e, al comma 2, che "*i pareri di cui al comma 1 sono resi entro il termine perentorio di trenta giorni dalla richiesta*".

Più in particolare, il Comune espone che alcune unità immobiliari non residenziali (quali box non pertinenziali di alloggi) costruite in aree c.d. PEEP sono state assegnate in base ad atti convenzionali che prevedono vincoli sul prezzo di cessione. Tali vincoli, secondo la prospettazione dell'Ente, presenterebbero, per contenuto ed effetti, caratteri analoghi a quelli previsti, per le unità abitative, dall'art. 35, commi 15-20, della legge n. 865 del 1971.

L'Ente chiede, pertanto, se, previa verifica in concreto della sostanziale identità dei vincoli convenzionali, sia coerente con i principi di sana e corretta gestione finanziaria applicare anche alle predette unità non residenziali i criteri di calcolo previsti dall'art. 31, comma 49-bis, della legge n. 448 del 1998 e dal D.M. MEF 28 settembre 2020, n. 151, ai fini della determinazione del corrispettivo di affrancazione dal vincolo del prezzo.

L'Ente riferisce, inoltre, di aver approvato, con deliberazione del Consiglio comunale n. 46 del 27 novembre 2025, un regolamento concernente la trasformazione del diritto di superficie in diritto di proprietà e la rimozione dei vincoli legali e pattizi relativi alle singole unità abitative e alle loro pertinenze, ai sensi dell'art. 31, commi 45 e seguenti, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, e del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 28 settembre 2020, n. 151. Tale regolamento non disciplina, tuttavia, le unità a destinazione non residenziale.

Il Comune chiede, pertanto:

a) se la disciplina dell'affrancazione prevista dall'art. 31, comma 49-bis, della legge n. 448/1998 e dal D.M. n. 151/2020 sia applicabile anche ai vincoli gravanti su unità immobiliari non residenziali autonome, qualora tali vincoli risultino analoghi, per contenuto ed effetti, a quelli relativi alle unità abitative;

b) ove la predetta disciplina non sia direttamente applicabile, se sia conforme ai principi di corretta gestione finanziaria consentire la rimozione dei vincoli pattizi mediante un corrispettivo

determinato secondo criteri estimativi autonomi, fondati sul differenziale tra il valore del bene vincolato e il valore del bene libero.

DIRITTO

In via preliminare deve essere osservato quanto segue.

Questa Sezione ha già ritenuto e ampiamente argomentato la scelta di attribuire - con lo specifico e dichiarato intento di avere un governo unitario e omogeneo della funzione consultiva - un'ampia e generale portata alla previsione del citato art. 2 della legge 1/2026, anche in considerazione della clausola di esclusione della responsabilità, del termine perentorio assegnato per rispondere ai quesiti, nonché degli effetti del silenzio della Corte, così come di quelli che in via di fatto potrebbero comunque discendere in un eventuale giudizio di responsabilità da una denegata risposta per dichiarazione di inammissibilità oggettiva, e, per sintesi di trattazione, richiama i propri precedenti (delibere nn. 75, 84, 102, 114/2026/PAR cui si fa integrale riferimento) alla luce dei quali procede ad esaminare la specifica richiesta.

Per quel che qui specificatamente interessa merita solo di essere precisato che con la deliberazione n. 14/SSRRCO/QMIG/2026 le Sezioni Riunite della Corte dei conti hanno fatto propria detta interpretazione e - pur escludendo, allo stato, l'estensione della funzione consultiva a tutte "*le questioni giuridiche applicabili a fattispecie concrete*" - hanno affermato che l'esimente (lì definita *fictio iuris*) "*rileva, esclusivamente, per l'amministrazione che ha formulato la richiesta di parere non potendo assegnarsi all'interpretazione, formatasi in via implicita, una portata generale*", comunque idonea a fornire indirizzo ed orientamento giurisprudenziale in base al principio di diritto enunciato.

Ad avviso di questa Sezione, quindi, dallo stretto collegamento tra la soluzione prospettata e l'esonero di responsabilità deriva che l'oggetto dell'esame della "nuova" funzione consultiva debba necessariamente essere una fattispecie tratta dal caso concreto da cui origina, poiché, altrimenti, in assenza di un "fatto", non si giustificherebbe neppure l'effetto sostanziale di una esimente specifica.

Va premesso, inoltre, che in ordine alle ulteriori condizioni poste dalla legge n. 1/2026 per rendere il parere, le questioni sottese ai quesiti – nei termini prospettati dall'Ente – non afferiscono ad atti soggetti al controllo preventivo di legittimità, mentre la competente Procura contabile ha confermato di non aver notificato inviti a dedurre per fatti collegati alla richiesta qui in esame.

Occorre, quindi, soffermarsi sui requisiti di ammissibilità della richiesta di parere sopra emarginata, sia sotto il profilo soggettivo, con riferimento alla legittimazione dell'organo richiedente, sia sotto il profilo oggettivo, concernente l'attinenza dei quesiti posti alla materia della contabilità pubblica.

1) Ammissibilità

La richiesta è ammissibile sotto il profilo soggettivo, in quanto formulata dal Sindaco, quale organo rappresentativo dell'ente locale ai sensi dell'art. 50 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

Sotto il profilo oggettivo, il quesito può essere esaminato nei limiti in cui concerne i principi generali che devono orientare la gestione del patrimonio comunale e la salvaguardia delle entrate patrimoniali derivanti dall'eventuale rimozione di vincoli incidenti sul valore di immobili compresi in interventi di edilizia convenzionata.

La questione sottoposta alla Sezione non si esaurisce, infatti, nell'interpretazione di singole clausole convenzionali, ma investe la possibilità per il Comune di definire, in via generale, criteri secondo i quali valutare la modifica di posizioni patrimoniali derivanti da convenzioni urbanistiche, con conseguenti riflessi sulla corretta amministrazione delle entrate dell'Ente.

Rimangono, nel caso in esame, estranee alla funzione consultiva della Sezione la verifica del contenuto delle singole convenzioni o degli atti di assegnazione, l'accertamento della natura e dell'effettiva esistenza, validità ed opponibilità dei vincoli gravanti sui singoli immobili, la qualificazione concreta di una determinata unità come pertinenza o come bene autonomo, nonché la determinazione del corrispettivo riferibile alle singole operazioni.

3. Il quadro normativo: convenzioni P.E.E.P., vincoli sul prezzo e affrancazione

3.1. Le convenzioni P.E.E.P. e il loro contenuto

La disciplina dei Piani per l'edilizia economica e popolare è ancora disciplinata dall'art. 35 della legge 22 ottobre 1971, n. 865.

L'intervento P.E.E.P. persegue una finalità pubblicistica. Il Comune acquisisce o rende disponibili aree destinate all'edilizia economica e popolare e, a prezzi più vantaggiosi, ne cede la proprietà o il diritto di superficie a soggetti attuatori, secondo condizioni funzionali alla realizzazione di alloggi destinati a soddisfare esigenze abitative meritevoli di tutela.

A fronte del vantaggio derivante dall'acquisizione o dall'utilizzazione dell'area nell'ambito del programma pubblico, la convenzione impone obblighi relativi all'attuazione dell'intervento, alla realizzazione delle opere di urbanizzazione e, nei casi stabiliti dalla legge, alla determinazione dei prezzi di cessione e dei canoni di locazione.

L'art. 35, comma 4, della legge n. 865/1971, nel disciplinare la concessione del diritto di superficie, fa riferimento alla costruzione di case di tipo economico e popolare e dei relativi servizi urbani e sociali. L'intervento può, quindi, materialmente comprendere beni diversi dagli alloggi, in quanto accessori o funzionalmente inseriti nel complesso edilizio.

Tale circostanza non comporta, tuttavia, che ogni unità immobiliare compresa nel comparto sia assoggettata al medesimo regime legale previsto per gli alloggi. Lo stesso art. 35, comma 8, lettera e), nel delineare il contenuto necessario della convenzione relativa al diritto di superficie, riferisce i criteri di determinazione del prezzo di cessione e dei canoni di locazione agli «*alloggi*».

Analoga conclusione emerge dalla disciplina delle aree cedute in proprietà. Dopo l'abrogazione, ad opera dell'art. 23 della legge 17 febbraio 1992, n. 179, delle originarie limitazioni legali all'alienazione degli alloggi, l'art. 3, comma 63, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, ha previsto che le convenzioni relative alle cessioni in proprietà delle aree P.E.E.P. siano conformate al modello già delineato dall'art. 8 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, oggi trasfuso nell'art. 18 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380. Anche tale disciplina riguarda i prezzi di cessione e i canoni di locazione degli alloggi oggetto dell'intervento di edilizia abitativa convenzionata.

Ne deriva che deve essere mantenuta distinta la possibilità che una convenzione riguardi un intervento comprendente anche unità non abitative o che abbia un contenuto "*pattizio*", non normativamente "*necessario*" (ad esempio un divieto convenzionale di alienazione, ovvero un diritto di prelazione).

3.2. L'affrancazione prevista dall'art. 31, comma 49-bis, della legge n. 448/1998

L'art. 31 della legge n. 448/1998 ha introdotto strumenti diversi per modificare il regime degli immobili realizzati nell'ambito dell'edilizia convenzionata.

I commi 45, 47 e 48 disciplinano la trasformazione del diritto di superficie in diritto di piena proprietà sulle aree. Il comma 46 consente, alle condizioni previste dalla legge, la sostituzione di talune convenzioni stipulate ai sensi dell'art. 35 della legge n. 865/1971 con convenzioni conformi al modello oggi disciplinato dall'art. 18 del d.P.R. n. 380/2001.

Il comma 49-bis disciplina, invece, la rimozione dei vincoli relativi alla determinazione del prezzo massimo di cessione e del canone massimo di locazione. Esso riferisce espressamente tale possibilità ai vincoli gravanti sulle «*singole unità abitative e loro pertinenze*», contenuti nelle convenzioni di cui all'art. 35 della legge n. 865/1971, per la cessione del diritto di proprietà o del diritto di superficie.

Il successivo comma 49-ter estende la disciplina alle convenzioni previste dall'art. 18 del d.P.R. n. 380/2001. Tale estensione riguarda la fonte convenzionale del vincolo, ma non modifica l'ambito oggettivo dei beni suscettibili di affrancazione, che resta circoscritto alle unità abitative e alle relative pertinenze.

Il D.M. 28 settembre 2020, n. 151, adottato in attuazione del comma 49-bis, disciplina la determinazione del corrispettivo per la rimozione dei vincoli contemplati dalla norma primaria. In quanto fonte regolamentare di attuazione, esso non può ampliare l'ambito oggettivo dell'affrancazione oltre i beni espressamente indicati dalla legge.

La disciplina legislativa dell'affrancazione non è, pertanto, applicabile alle unità immobiliari non residenziali autonome e non pertinenziali, ancorché materialmente ricomprese in un intervento P.E.E.P. e ancorché una convenzione o un atto di assegnazione abbia previsto, con riferimento ad esse, limiti alla cessione analoghi a quelli gravanti sulle abitazioni.

3.3. Funzione pubblicistica dell'edilizia convenzionata e non perpetuità dei vincoli

La delimitazione dell'istituto alle unità abitative e alle loro pertinenze è coerente con la giurisprudenza intervenuta in materia.

La Corte di cassazione, Sezioni unite civili, con sentenza 6 luglio 2022, n. 21348, ha affermato che, in materia di edilizia residenziale pubblica, il vincolo del prezzo massimo di cessione permane fino alla sua eliminazione mediante la procedura di affrancazione prevista dall'art. 31, comma 49-bis, della legge n. 448/1998; tale vincolo opera sia per le convenzioni P.E.E.P. di cui all'art. 35 della legge n. 865/1971 sia per quelle già disciplinate dagli artt. 7 e 8 della legge n. 10/1977 e oggi riconducibili agli artt. 17 e 18 del d.P.R. n. 380/2001.

Tale pronuncia riguarda il vincolo legalmente previsto sugli immobili di edilizia residenziale convenzionata. Essa non afferma l'applicabilità della procedura di affrancazione a unità immobiliari non abitative autonome, rispetto alle quali manca un'analoga previsione legislativa.

Assume rilievo, inoltre, la sentenza della Corte costituzionale n. 210 del 2021, che ha esaminato la disciplina dell'affrancazione dei vincoli sul prezzo massimo degli alloggi di edilizia convenzionata. La Corte costituzionale ha affermato che la facoltà di affrancare l'alloggio sociale, decorso il termine stabilito dal legislatore, «*non incide sulla funzione pubblicistica dell'edilizia convenzionata*», in quanto il proprietario può immettere il bene nel libero mercato soltanto previo pagamento di un corrispettivo pecuniario al Comune. La medesima pronuncia ha inoltre richiamato l'«*opzione di fondo per la non perpetuità dei vincoli*» emergente dalla legislazione di settore.

Le affermazioni della Corte costituzionale riguardano direttamente gli immobili residenziali e non consentono di estendere l'istituto legale dell'affrancazione a beni diversi da quelli contemplati dall'art. 31, comma 49-bis.

Esse assumono, tuttavia, rilievo sistematico ai fini del quesito in esame. Se la funzione pubblicistica dell'edilizia convenzionata non osta alla rimozione onerosa dei vincoli legalmente imposti sugli alloggi, direttamente destinati al soddisfacimento di esigenze abitative, a maggior ragione essa non impedisce, in astratto, la revisione di vincoli riferiti a unità non residenziali, qualora tali vincoli non siano imposti dalla legge, ma derivino esclusivamente dal contenuto pattizio della convenzione o degli atti ad essa conseguenti.

Tale considerazione non attribuisce al proprietario dell'unità non residenziale un diritto all'affrancazione secondo il procedimento previsto dalla legge. Essa consente, invece, di escludere che la funzione pubblicistica dell'intervento determini, di per sé, la necessaria perpetuità di ogni vincolo pattizio apposto a beni privati, abitativi o meno che siano.

4. I vincoli gravanti sulle unità non residenziali: natura e modificabilità

4.1. La fonte e la natura del vincolo

L'inapplicabilità dell'art. 31, comma 49-bis, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, alle unità immobiliari non residenziali autonome non comporta, di per sé, l'irrilevanza dei vincoli eventualmente apposti a tali beni nell'ambito della convenzione urbanistica.

Occorre, infatti, muovere dalla natura propria di tali convenzioni. Esse si inseriscono nel procedimento amministrativo di pianificazione e trasformazione del territorio e costituiscono una forma di esercizio consensuale del potere pubblico. Non si tratta, dunque, di atti riconducibili a una piena autonomia negoziale di diritto privato, bensì di accordi ad oggetto pubblico, funzionalizzati al perseguimento dell'interesse generale e idonei a concorrere, insieme agli strumenti urbanistici, alla conformazione della proprietà privata.

In questa prospettiva, l'elemento consensuale non elide la matrice pubblicistica dell'accordo. La convenzione urbanistica resta espressione della funzione amministrativa e ne assume i caratteri di doverosità, tipicità funzionale e necessaria coerenza con l'interesse pubblico sotteso all'assetto urbanistico concordato (Cons. Stato, sez. IV, 14 maggio 2024, n. 4321).

Ciò non esclude, tuttavia, il rilievo delle categorie civilistiche. Ai sensi dell'art. 11, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241, agli accordi integrativi o sostitutivi del provvedimento si applicano, ove non diversamente previsto e in quanto compatibili, i principi del Codice civile in materia di obbligazioni e contratti. Tali principi possono, pertanto, venire in considerazione nella fase di interpretazione ed esecuzione della convenzione, al fine di assicurare l'equilibrato contemperamento tra gli interessi del privato e quelli pubblici perseguiti dall'amministrazione (Cons. Stato, 2 luglio 2025, n. 5700; Cons. Stato, 4 dicembre 2023, n. 10484; Cons. Stato, 20 luglio 2022, n. 6309; Cons. Stato, 6 ottobre 2020, n. 5878; Cons. Stato, 15 maggio 2017, n. 2256).

Ne consegue che il privato può assumere, nell'ambito dell'assetto convenzionale complessivo, obblighi ulteriori rispetto a quelli minimi stabiliti dalla legge. Tali obblighi, tuttavia, devono trovare giustificazione nei benefici conseguiti e nella causa pubblicistica dell'accordo. Essi non possono tradursi, quindi, in vincoli privi di collegamento con l'interesse pubblico perseguito o sproporzionati rispetto all'equilibrio complessivo della convenzione.

È, quindi, astrattamente possibile che una convenzione P.E.E.P. o un atto di assegnazione abbia assoggettato unità non abitative autonome a vincoli sul prezzo di cessione.

Tali vincoli, tuttavia, non acquistano natura di limite legale necessario per il solo fatto di presentare un contenuto analogo a quello previsto per gli alloggi. Essi trovano fonte innanzitutto nell'accordo e devono essere interpretati alla luce del titolo, della funzione dell'operazione convenzionale e del loro eventuale regime di opponibilità ai terzi.

La Sezione non può, tuttavia, pronunciarsi sulla natura reale o meramente obbligatoria dei vincoli gravanti sulle singole unità immobiliari non residenziali. Tale accertamento presuppone la verifica

del contenuto della convenzione, dell'atto di assegnazione, delle eventuali clausole di richiamo nei successivi trasferimenti, degli adempimenti pubblicitari eseguiti e del complessivo regime di opponibilità ai terzi. Si tratta, pertanto, di valutazioni riferite alla concreta fattispecie negoziale, estranee al perimetro della funzione consultiva intestata alla Sezione e, peraltro, non dirimenti ai fini della soluzione delle questioni qui in esame.

Sul piano generale, va comunque ricordato che un consolidato indirizzo giurisprudenziale qualifica alcuni vincoli derivanti da convenzioni urbanistiche come obbligazioni *propter rem*. Tali obbligazioni non esauriscono necessariamente i propri effetti nel rapporto originario, ma possono, secondo il titolo e nei limiti consentiti dall'ordinamento, accompagnare la circolazione del bene cui accedono (Cons. Stato, sez. IV, 18 luglio 2025, n. 6361; Cons. Stato, sez. IV, 27 agosto 2024, n. 7250; Cons. Stato, sez. IV, 15 maggio 2019, n. 3141; Cons. Stato, sez. IV, 23 novembre 2018, n. 6624; Cons. Stato, sez. IV, 30 novembre 2011, n. 6333; Cass. civ., sez. II, 9 giugno 2011, n. 12571; Cass. civ., sez. III, 17 giugno 1996, n. 5541).

Con specifico riferimento agli immobili residenziali di edilizia convenzionata, la Corte di cassazione si è pronunciata in termini ancora più puntuali. Cass., Sez. un., 16 settembre 2015, n. 18135, ha affermato che, per le convenzioni stipulate ai sensi dell'art. 35 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, dall'art. 31, comma 49-bis, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, emerge la permanenza del vincolo del prezzo massimo fino alla sua rimozione mediante apposita convenzione, da redigere in forma pubblica e da assoggettare a trascrizione. In tale prospettiva, il vincolo segue il bene nei successivi passaggi di proprietà, a titolo di onere reale, con efficacia indefinita.

Tale approdo è stato confermato e sistematizzato da Cass., Sez. un., 6 luglio 2022, n. 21348. La pronuncia ha chiarito che, in materia di edilizia residenziale pubblica, il vincolo del prezzo massimo di cessione permane sino alla sua eliminazione mediante la procedura di affrancazione prevista dall'art. 31, comma 49-bis, della legge n. 448 del 1998. La stessa decisione ha precisato che il vincolo opera sia per le convenzioni di cui all'art. 35 della legge n. 865 del 1971, sia per quelle già disciplinate dagli artt. 7 e 8 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, oggi trasfusi negli artt. 17 e 18 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, in ragione della sostanziale equiparazione disposta dall'art. 3, comma 63, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, e dall'art. 31, comma 46, della legge n. 448 del 1998.

Come già ricordato, la richiamata giurisprudenza riguarda, però, il vincolo legalmente previsto per le unità abitative e per le relative pertinenze. Essa trova fondamento nel sistema normativo dell'edilizia residenziale convenzionata, come risultante, in particolare, dall'art. 35 della legge n. 865 del 1971, dall'art. 31, commi 46, 49-bis e 49-ter, della legge n. 448 del 1998, nonché, per le convenzioni già disciplinate dagli artt. 7 e 8 della legge n. 10 del 1977, dagli artt. 17 e 18 del d.P.R. n. 380 del 2001.

Diversa è la questione relativa alle unità immobiliari non residenziali autonome. Per tali beni, la sola previsione convenzionale di un limite al prezzo di successiva cessione, anche se modellato sul vincolo previsto per gli alloggi, non consente di affermarne automaticamente la natura di obbligazione *propter rem* o di *onere reale*. A tal fine, occorre individuare un fondamento normativo idoneo a giustificare l'efficacia reale o ambulatoria del vincolo, non essendo sufficiente la sola volontà negoziale delle parti.

In questa prospettiva assume rilievo il principio di tipicità delle obbligazioni *propter rem* e degli oneri reali, nonché quello di relatività degli effetti del contratto (cfr. art. 1372 c.c.). La giurisprudenza civile ha chiarito che tali figure non costituiscono categorie liberamente modellabili dall'autonomia privata, ma richiedono un fondamento legislativo. Da ultimo, Cass. civ., sez. II, 25 febbraio 2025, n. 4910, ha ribadito che "*le obbligazioni* propter rem *sono caratterizzate dal requisito della tipicità, con la conseguenza che esse possono sorgere per contratto solo nei casi e col contenuto espressamente previsti dalla legge*", richiamando, in senso conforme, Cass. civ., sez. II, 26 febbraio 2014, n. 4572; Cass. civ., sez. II, 4 dicembre 2007, n. 25289; Cass. civ., sez. II, 15 ottobre 2018, n. 25673.

Può, dunque, porsi soltanto in termini dubitativi la questione se, per le unità non residenziali ricomprese in interventi convenzionati, un fondamento normativo idoneo a sostenere l'opponibilità reale del vincolo possa essere individuato in un altro riferimento normativo, come, ad esempio, nella disciplina della convenzione-tipo di cui all'art. 18, comma 1, lettera b), del d.P.R. n. 380 del 2001. Anche tale disposizione, peraltro, fa riferimento alla determinazione dei prezzi di cessione degli alloggi e dei canoni di locazione. Ne consegue che l'eventuale estensione del relativo fondamento normativo a beni non abitativi richiederebbe una specifica verifica interpretativa, non compatibile con i limiti propri della presente sede consultiva.

Ai fini del presente parere, è sufficiente rilevare che la qualificazione del vincolo come reale o meramente obbligatorio non modifica la risposta al quesito sottoposto.

Anche se il vincolo sul prezzo gravante su un'unità non residenziale fosse ritenuto opponibile ai successivi aventi causa, non per questo troverebbero applicazione l'art. 31, comma 49-bis, della legge n. 448 del 1998 e il D.M. MEF 28 settembre 2020, n. 151. La rimozione del vincolo resterebbe, pertanto, una modifica consensuale dell'assetto convenzionale, da disciplinare mediante atto generale del Comune e da subordinare alla corresponsione di un corrispettivo congruo, commisurato all'utilità economica derivante dalla liberazione del bene dal vincolo.

4.2. Possibilità di revisione del vincolo pattizio

È acclarato che per le unità non residenziali autonome non è prevista una disciplina legislativa speciale di affrancazione analoga a quella dettata per le unità abitative e per le relative pertinenze. Ne consegue che l'eventuale rimozione del vincolo sul prezzo non può essere configurata come

esercizio di una facoltà legale del proprietario. Essa può avvenire, in linea astratta, soltanto mediante un nuovo accordo tra il Comune e il soggetto interessato, ove tale accordo sia compatibile con il titolo originario e con l'interesse pubblico sotteso all'assetto convenzionale.

L'operazione non costituisce, quindi, affrancazione ai sensi dell'art. 31, comma 49-bis, della legge n. 448 del 1998, ma modifica consensuale dell'assetto convenzionale relativo al bene. Tale conclusione resta ferma anche nell'ipotesi in cui il vincolo sia ritenuto opponibile ai successivi aventi causa. L'opponibilità del vincolo inciderebbe, infatti, sulla sua efficacia soggettiva, ma non trasformerebbe la relativa rimozione in una fattispecie di affrancazione legale. Né consentirebbe di applicare, in via estensiva o analogica, i parametri stabiliti per gli alloggi.

La revisione del vincolo deve, tuttavia, essere compatibile con la funzione pubblicistica dell'accordo originario e con l'interesse patrimoniale dell'Ente. Il Comune non può, pertanto, disporre della posizione convenzionale in modo episodico o arbitrario, né liberare gratuitamente il bene da un vincolo ancora efficace e suscettibile di produrre un'utilità patrimoniale in favore dell'Amministrazione.

In assenza di una disciplina legislativa specifica, spetta al Comune definire preventivamente, mediante un atto generale, le condizioni alle quali intenda valutare la modifica consensuale dei vincoli apposti a unità immobiliari non residenziali.

La disciplina comunale dovrà, in particolare, individuare:

a) le categorie di immobili interessati, distinguendo le unità non residenziali autonome dalle pertinenze delle abitazioni, alle quali si applica la diversa disciplina legislativa dell'affrancazione;

b) la documentazione necessaria per dimostrare l'esistenza, il contenuto, la durata e l'opponibilità del vincolo;

c) i presupposti in presenza dei quali la rimozione del vincolo possa ritenersi compatibile con l'interesse pubblico e con l'assetto convenzionale originario;

d) la forma dell'accordo modificativo e gli eventuali adempimenti pubblicitari;

e) i criteri tecnico-estimativi per la determinazione del corrispettivo.

5. Risposta ai quesiti formulati dal Comune

5.1. Sull'applicabilità dell'art. 31, comma 49-bis, della legge n. 448/1998

Alla luce di quanto premesso, il primo quesito deve essere risolto in senso negativo.

I vincoli relativi al prezzo di cessione di unità immobiliari non residenziali autonome e non pertinenziali non rientrano nell'ambito applicativo dell'art. 31, comma 49-bis, della legge n. 448/1998 e del D.M. n. 151/2020, anche quando tali unità siano comprese in un intervento realizzato in area P.E.E.P. e siano state assoggettate, per effetto di una convenzione o di un atto di assegnazione, a limiti analoghi a quelli stabiliti per le abitazioni.

Il Comune dovrà, pertanto, previamente verificare se la singola unità costituisca effettivamente pertinenza di un alloggio oppure presenti carattere autonomo. Solo nel primo caso, ricorrendo gli ulteriori presupposti di legge, potrà operare la disciplina legislativa dell'affrancazione.

5.2. Sulla possibilità di rimuovere i vincoli pattizi relativi alle unità non residenziali

Il secondo quesito deve essere risolto nel senso che l'esclusione dell'affrancazione legale non preclude, in astratto, la modifica o la rimozione dei vincoli pattizi gravanti sul prezzo di cessione relativo alle unità non residenziali autonome.

Qualora il Comune accerti che il vincolo sia stato validamente costituito, sia tuttora efficace e sia opponibile all'attuale titolare del bene, esso potrà valutare la stipulazione di un accordo modificativo, sulla base di criteri previamente definiti in via generale e nel rispetto della funzione pubblicistica dell'accordo originario.

La possibilità di revisione trova fondamento nella natura pattizia del vincolo e risulterebbe coerente con la considerazione, espressa dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 210 del 2021 con riguardo ai vincoli legali sugli alloggi, secondo cui la rimozione onerosa del limite non contrasta con la funzione pubblicistica dell'edilizia convenzionata e il sistema non è informato alla perpetuità dei vincoli.

5.3. Sulla necessaria disciplina regolamentare comunale dei criteri per la rimozione del vincolo e per la determinazione del corrispettivo

L'esclusione delle unità immobiliari non abitative autonome e non pertinenziali dall'ambito applicativo dell'art. 31, comma 49-bis, della legge n. 448/1998 non comporta che gli eventuali vincoli sul prezzo di successiva cessione, liberamente assunti dalle parti nell'ambito degli atti negoziali relativi al bene, siano necessariamente destinati a permanere senza possibilità di revisione.

Come già evidenziato, una unità immobiliare non abitativa può essere materialmente ricompresa in un complesso realizzato in area P.E.E.P. Ciò non consente, tuttavia, di ricondurre il vincolo sul prezzo di tale unità al regime legale proprio delle unità abitative e delle relative pertinenze. Ove un box non pertinenziale o un diverso immobile non abitativo sia stato assoggettato, in forza dell'atto di assegnazione o di ulteriori pattuizioni negoziali, a limiti sul prezzo analoghi a quelli previsti per gli alloggi, il relativo vincolo trova titolo nell'autonomia negoziale delle parti e non in una disposizione legislativa che ne imponga il contenuto e ne disciplini la successiva rimozione.

Il privato ha accettato, pertanto, la limitazione della futura commerciabilità dell'immobile quale elemento dell'assetto negoziale originario. La circostanza che tale limitazione sia stata modellata, nel suo contenuto, sul vincolo previsto per gli immobili residenziali non implica, tuttavia, che il privato possa successivamente avvalersi anche del diverso regime legale predisposto per l'affrancazione delle sole unità abitative e delle relative pertinenze.

In particolare, il titolare del diritto reale sull'immobile non abitativo non dispone di un diritto alla rimozione del vincolo secondo il procedimento e alle condizioni economiche stabiliti dall'art. 31, comma 49-bis, della legge n. 448/1998 e dal D.M. n. 151/2020. Tali disposizioni regolano una fattispecie diversa, legislativamente tipizzata, che non può essere estesa a beni estranei al suo ambito oggettivo.

Ciò non impedisce al Comune di valutare, nell'esercizio dei propri poteri autoritativi o della propria autonomia negoziale e nel perseguimento dell'interesse pubblico, la modifica o la rimozione del vincolo pattizio. Una simile operazione non integra un'affrancazione in senso tecnico, ma una revisione dell'originario assetto negoziale, alla quale il Comune può consentire soltanto ove ne risulti salvaguardato l'interesse patrimoniale.

D'altronde, se la funzione pubblicistica dell'edilizia convenzionata non osta alla rimozione onerosa dei vincoli legalmente previsti per gli immobili residenziali, essa non può, a maggior ragione, comportare l'immodificabilità assoluta di vincoli riferiti a immobili non abitativi e derivanti soltanto da pattuizioni negoziali.

La rimozione di tali vincoli non può, tuttavia, essere definita mediante accordi occasionali o sulla base di valutazioni formulate soltanto in relazione alle singole richieste. Il vincolo sul prezzo incide sul valore economico dell'immobile e la sua eliminazione attribuisce al titolare del bene un'utilità patrimonialmente apprezzabile, consentendogli di alienarlo senza la limitazione precedentemente accettata. La rinuncia del Comune alla posizione derivante dal vincolo produce, pertanto, effetti sulla gestione patrimoniale dell'Ente e sulle relative entrate.

In assenza di una disciplina legislativa specifica, il Comune è conseguentemente tenuto a disciplinare preventivamente, con un atto generale di natura regolamentare, le condizioni alle quali possa essere consentita la revisione consensuale dei vincoli sul prezzo gravanti sugli immobili non abitativi. Tale regolamento potrà assumere, quanto a struttura e funzione ordinatrice, un'impostazione analoga a quella del regolamento già adottato per l'affrancazione delle unità abitative e delle relative pertinenze; esso dovrà, tuttavia, restare distinto da quest'ultimo, in quanto non attuativo dell'art. 31, comma 49-bis, della legge n. 448/1998, ma volto a disciplinare la diversa fattispecie della modifica consensuale di vincoli pattizi non regolati dalla legge.

Il regolamento dovrà individuare, in particolare, le categorie di immobili interessati; la documentazione necessaria a comprovare l'esistenza, il contenuto, l'efficacia e l'opponibilità del vincolo; i presupposti in presenza dei quali la relativa rimozione possa reputarsi compatibile con l'interesse pubblico e con l'originario assetto negoziale; il procedimento applicabile; la forma dell'accordo modificativo e gli eventuali adempimenti pubblicitari; i criteri tecnico-estimativi per la determinazione del corrispettivo dovuto al Comune.

Quanto alla quantificazione del corrispettivo, non può ritenersi che il Comune sia vincolato ai criteri stabiliti dalla legge e dal D.M. n. 151/2020 per l'affrancazione del vincolo gravante sulle unità abitative e sulle relative pertinenze. Tali criteri trovano giustificazione nella specifica scelta legislativa di riconoscere ai titolari degli immobili residenziali una facoltà di affrancazione secondo condizioni predeterminate; essi non operano rispetto alla rimozione di un limite relativo a un immobile non abitativo, la quale presuppone il consenso del Comune alla modifica di una pattuizione precedentemente accettata dal privato.

Il Comune può, pertanto, stabilire nel proprio regolamento criteri di determinazione del corrispettivo diversi da quelli previsti per le unità abitative e tali da condurre, ove congruamente giustificato, anche a un importo superiore a quello che deriverebbe dall'applicazione della disciplina legislativa e regolamentare dell'affrancazione degli immobili residenziali.

La previsione di un corrispettivo superiore non assume natura sanzionatoria e non può necessariamente tradursi in una determinazione arbitraria. Essa può essere giustificata dalla diversità della fattispecie. Il proprietario dell'immobile non abitativo, in ogni caso, non esercita una facoltà legale di liberazione dal vincolo, ma chiede al Comune di acconsentire alla modifica di un precedente assetto negoziale ancora efficace. L'Ente può subordinare tale consenso a condizioni economiche idonee a preservare l'utilità patrimoniale alla quale rinuncia, purché tali condizioni siano stabilite in via generale, siano ragionevoli, non discriminatorie e risultino correlate al vantaggio economico derivante al privato dalla rimozione del vincolo.

A tal fine, il criterio prospettato dal Comune, fondato sul differenziale tra il valore dell'immobile ancora assoggettato al limite convenzionale e il valore del medesimo immobile libero dal vincolo, appare in astratto coerente con i principi di corretta gestione finanziaria e di tutela delle entrate patrimoniali comunali. Il regolamento potrà disciplinarne le modalità applicative ed eventualmente integrarlo con ulteriori parametri oggettivi, idonei a tenere conto della destinazione dell'immobile, della sua consistenza e ubicazione, delle condizioni del mercato di riferimento, del contenuto e della durata del vincolo, nonché di ogni ulteriore elemento rilevante ai fini della stima.

La concreta determinazione del corrispettivo dovrà, in ogni caso, essere sorretta da adeguata istruttoria tecnico-estimativa, svolta in applicazione dei criteri preventivamente approvati dal Comune.

Resta ferma la facoltà del titolare del bene di aderire o meno alla possibilità di rimozione del vincolo, previa corresponsione del prezzo stabilito dal Comune sulla base dei criteri oggettivi e predeterminati sopra indicati.

La rimozione del vincolo dovrà, infine, essere formalizzata mediante apposito accordo modificativo, concluso sulla base della disciplina regolamentare previamente adottata dal Comune e assoggettato

alle forme e agli eventuali adempimenti pubblicitari richiesti dalla natura del titolo originario e dagli effetti della modifica nei confronti dei terzi.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, rende il seguente principio di diritto: "*Il vincolo sul prezzo di successiva cessione di un'unità immobiliare non abitativa autonoma e non pertinenziale, ancorché inserita in un complesso realizzato in area P.E.E.P. e assoggettata, in forza dell'atto di assegnazione o di ulteriori pattuizioni negoziali, a limiti analoghi a quelli previsti per gli alloggi, non rientra nell'ambito applicativo dell'art. 31, comma 49-bis, della legge n. 448/1998 e del D.M. n. 151/2020, riferito alle sole unità abitative e alle relative pertinenze. La rimozione di tale limite non costituisce affrancazione da un vincolo legalmente previsto, ma revisione consensuale di una pattuizione negoziale, che il Comune può consentire previa disciplina, con apposito atto generale di natura regolamentare, dei relativi presupposti e dei criteri di determinazione del corrispettivo. Tale corrispettivo non è assoggettato ai parametri stabiliti per l'affrancazione degli immobili residenziali e può, ove congruamente giustificato in relazione all'utilità economica derivante dalla liberazione del bene dal vincolo, risultare anche superiore, restando il titolare libero di accettare la modifica pattizia ovvero di conservare il precedente regime negoziale*".

Nei rigorosi termini del principio di diritto testé enunciato e nella puntuale aderenza allo stesso dell'eventuale successiva attività amministrativa, è riconosciuta l'applicazione dell'esimente della responsabilità *ex* art. 2 della legge n. 1/2026.

Copia della presente deliberazione sia trasmessa al Comune interessato, a cura della Segreteria.

Così deliberato nella camera di consiglio del 3 giugno 2026.

l'Estensore — il Presidente

(Alessandro Mazzullo) — (Antonio Buccarelli)

Depositata in Segreteria il
10 giugno 2026
il funzionario preposto
(Francesca Perreca)