

La clausola “salvo conguaglio” nelle convenzioni urbanistiche e la conseguente incertezza delle situazioni giuridiche soggettive.

Giuseppe Loddo¹

Roma Capitale - Dipartimento Programmazione Urbanistica

Prologo – Inquadramento sistematico e problematica di fondo

Il presente studio muove dall'analisi delle convenzioni urbanistiche pubblico-private, oggi pienamente ricondotte nell'alveo degli accordi sostitutivi di provvedimento ex art. 11 della legge n. 241/1990, quali strumenti privilegiati di regolazione consensuale dell'assetto del territorio, caratterizzati da una struttura giuridica complessa, a fondamento pluridisciplinare.

La loro natura ibrida, sospesa tra diritto amministrativo e diritto civile, riflette il tentativo dell'ordinamento di armonizzare il perseguimento dell'interesse pubblico con l'impiego di moduli negoziali tipici dell'autonomia privata, senza tuttavia mai sacrificare la preminenza dell'interesse pubblico, che continua a limitare la piena negoziabilità delle potestà amministrative fondamentali.

Sotto il profilo della responsabilità contrattuale, le convenzioni urbanistiche si collocano in una zona intermedia: esse risultano rette da principi pubblicistici quanto alla formazione della volontà e all'esercizio del potere, ma al tempo stesso richiamano categorie civilistiche nella causa e nella struttura sinallagmatica, con particolare riguardo alla determinazione delle obbligazioni patrimoniali e alla quantificazione del danno.

Tali accordi risultano, inoltre, inevitabilmente condizionati dal principio costituzionale di neutralità finanziaria e di equilibrio di bilancio, attentamente interpretato dalla Corte dei conti, il quale impone che ogni onere derivante dall'attività di pianificazione e trasformazione urbanistica trovi copertura finanziaria certa, attendibile e verificabile.

In questo quadro si inserisce la clausola del “salvo conguaglio”, frequentemente prevista nelle convenzioni di urbanistica ed edilizia convenzionata — in particolare nei PEEP ex legge n. 167/1962 — quale strumento di adeguamento degli oneri economici, funzionale al mantenimento dell'equilibrio finanziario delle operazioni di sviluppo urbano. Pur legittima in astratto, tale clausola si rivela foriera di un rilevante contenzioso, soprattutto in relazione ai criteri di calcolo, ai termini prescrizionali e alla tutela dell'affidamento del privato nei rapporti con la Pubblica Amministrazione e nel commercio giuridico generale.

¹ Giuseppe Loddo. Roma Capitale – Dipartimento Programmazione Urbanistica - Servizio Convenzioni Urbanistiche e Diritti Reali – Progetti speciali - Viale della Previdenza Sociale 20- 00144 Roma – 0667106439. - giuseppe.loddo1@gmail.com

La prassi applicativa mette in luce un paradosso sistemico tra la doverosità dell'azione amministrativa — volta a prevenire il danno erariale — e la necessità di garantire certezza del diritto e stabilità dei rapporti giuridici, nella prospettiva che l'acquisto dell'abitazione o l'investimento immobiliare si trasformino in operazioni a “prezzo aperto”, con richieste di integrazione economica avanzate anche a distanza di molti anni dalla stipula.

1. Natura delle convenzioni urbanistiche pubblico-private

1.1 Gli accordi sostitutivi di provvedimento

Le convenzioni urbanistiche si collocano all'interno della categoria degli accordi sostitutivi di provvedimento disciplinati dall'art. 11 della legge n. 241/1990, rappresentando una delle principali applicazioni del modello dell'accordo di diritto pubblico nel settore del governo del territorio.

La giurisprudenza soprattutto costituzionale e amministrativa — Corte costituzionaleⁱ, e Adunanza plenaria del Consiglio di Statoⁱⁱ — ha costantemente escluso che tali accordi possano essere ricondotti allo schema del contratto civilistico puro, qualificandoli piuttosto come “*contratti di diritto pubblico*” o “*a oggetto pubblico*”, nei quali il modulo consensuale non elimina la persistente presenza dell'esercizio della potestà amministrativa.

L'elemento distintivo risiede nel fatto che l'accordo sostituisce il provvedimento amministrativo, determinando l'esaurimento del potere discrezionale mediante una definizione consensuale del contenuto dell'atto, con conseguente applicabilità dei principi civilistici solo nei limiti della loro compatibilità con la disciplina pubblicistica.

In questo senso, l'art. 11 l. n. 241/1990 consente il richiamo ai principi del codice civile in materia di obbligazioni e contratti non come regola generale, bensì quale strumento integrativo subordinato alla persistente centralità dell'interesse pubblico.

La Corte costituzionale ha chiarito che la stipula della convenzione determina un vincolo reciproco tra amministrazione e privato, con contestuale consumazione del potere amministrativo, salvo il ricorso all'autotutela nei casi di sopravvenuti motivi di interesse pubblico, ex art. 11, comma 4, l. n. 241/1990.

In tale prospettiva, l'area di operatività della buona fede civilistica risulta fortemente ridimensionata, è escluso che l'accordo possa essere integrato per via eteronoma, negando la possibilità di estendere obblighi a carico della Pubblica Amministrazione sulla base del solo principio di correttezza contrattuale.

Ne deriva un sistema nel quale la vincolatività contrattuale è limitata al contenuto espresso della convenzione, ogni obbligazione ulteriore resta preclusa dall'immanente esercizio della potestà pubblica e la tutela del privato oscilla tra diritto soggettivo e interesse legittimo, con conseguente devoluzione della controversia alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo (art. 133, co. 1, lett. a), n. 2, c.p.a.).

1.2 Evoluzione storica e tappe legislative

La genesi delle convenzioni urbanistiche precede la loro codificazione normativa, affondando le radici nella prassi amministrativa formatasi a partire dalla legge n. 1150/1942, che non contemplava espressamente tali strumenti.

La c.d. “Legge Ponte” n. 765/1967 segna la svolta, introducendo l’obbligatorietà della convenzione nei piani di lottizzazione e disciplinandone i contenuti essenziali, con particolare riguardo alla cessione gratuita delle aree per le opere di urbanizzazione, alla prestazione di garanzie finanziarie e alla realizzazione diretta delle infrastrutture pubbliche.

Successivamente, la legge n. 865/1971 e la legge n. 10/1977 (Bucalossi) consolidano il modello convenzionale, estendendolo all’edilizia economico-popolare e sancendo il principio dell’onerosità del permesso di costruire, anche con possibilità di scomputo mediante realizzazione diretta delle opere.

Tale evoluzione normativa testimonia il passaggio da un sistema informale e frammentario ad un modello formalizzato, strutturato e giuridicamente tipizzato, nel quale la convenzione diventa strumento essenziale per governare l’espansione urbana, garantendo un equilibrio dinamico tra iniziativa privata e interesse collettivo.

1.3 Duplice natura: interesse pubblico e principi civilistici

La caratteristica strutturale delle convenzioni urbanistiche risiede nella loro duplice natura, che le colloca stabilmente in una dimensione di confine tra diritto pubblico e diritto privato.

Se da un lato esse adottano moduli negoziali, dall’altro restano inscindibilmente funzionali al perseguimento dell’interesse pubblico, che si traduce nella non negoziabilità delle scelte pianificatorie fondamentali.

La giurisprudenza ha costantemente affermato che la funzione urbanistica non può essere validamente autolimitata mediante accordi, rimanendo soggetta al principio di legalità e conservando un carattere latamente autoritativo, anche quando esercitata attraverso strumenti consensuali.

Ne discende un regime giuridico peculiare, nel quale le posizioni del privato oscillano tra interesse legittimo e diritto soggettivo, la giurisdizione resta esclusivamente amministrativa e l’applicazione delle norme civilistiche rimane subordinata all’esaurimento del potere amministrativo.

2. Profili di responsabilità nelle convenzioni urbanistiche

2.1 Limiti agli obblighi contrattuali della Pubblica Amministrazione

La natura ibrida delle convenzioni urbanistiche impone di riconoscere che l’applicazione dei principi civilistici incontra un limite invalicabile nel principio di legalità e nella indisponibilità delle funzioni pubbliche fondamentali, in particolare della potestà pianificatoria comunale, riconosciuta come funzione di rango costituzionale.

Ne deriva che le convenzioni risultano vincolanti solo nei limiti in cui non incidano sulle scelte pianificatorie fondamentali, che restano ontologicamente non negoziabili.

Parallelamente, sul piano civilistico, viene affermata la piena applicabilità dei criteri interpretativi contrattuali, della disciplina dell’inadempimento e dell’azione di esecuzione specifica ex art. 2932 c.c., purché l’obbligo abbia natura patrimoniale, determinata e formalmente assunta.

2.2 Riparto di giurisdizione e tutela risarcitoria

L'ampliamento della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ex art. 133 c.p.a. ha incluso diritti soggettivi, comportamenti, tutela risarcitoria e accertamento pieno del rapporto giuridico.

Dalla storica sentenza della Suprema Corte di Cassazione SS.UU., n. 500/1999, che ha sancito la risarcibilità della lesione dell'interesse legittimo, fino alla codificazione dell'azione risarcitoria autonoma ex art. 30 c.p.a., il sistema ha progressivamente rafforzato la tutela effettiva del cittadino.

Particolare rilievo assume la costruzione della pregiudiziale amministrativa attenuata, fondata sul principio di causalità giuridica ex art. 1227 c.c., che consente di escludere o ridurre il risarcimento in presenza di danni evitabili con ordinaria diligenza.

2.3 Inadempimento amministrativo e obbligazioni “propter rem”.

Oramai pacificamente dottrina, giurisprudenza ma soprattutto gli operatori economici e la Pubblica Amministrazione, approfondendo il tema della natura delle obbligazioni nascenti dalle convenzioni urbanistiche, unanimemente qualificano le stesse come “*obbligazioni propter rem*”, caratterizzate da stretta inerenza al bene, ambulatorietà, e trasmissibilità ai successivi aventi causaⁱⁱⁱ.

Tale qualificazione, fondata sull'art. 28, comma 7, L. 1150/1942 – oltre come detto su consolidata giurisprudenza di Consiglio di Stato e Corte di Cassazione, comporta che l'obbligo di pagamento degli oneri di urbanizzazione e di realizzazione delle opere gravi su stipulanti, richiedenti il titolo edilizio, realizzatori dell'intervento, e successivi acquirenti solo se titolari di diritti reali.

Pertanto viene esclusa la trasmissibilità dell'obbligazione riguardante gli oneri di urbanizzazione ex art. 16 del D.P.R 380/23001 ai meri acquirenti finali privi di titolarità edilizia.

Sul piano contrario dell'eventuale inadempimento della P.A. stipulante, a sua volta il privato deve provare fonte e scadenza del diritto mentre l'Amministrazione deve dimostrare l'adempimento o l'eccezione ex art. 1460 c.c. . Tuttavia, il limite fondamentale è rappresentato dall'impossibilità di desumere obblighi pubblici impliciti: l'impegno del Comune alla realizzazione di opere deve risultare espresso, formale e scritto *ad substantiam*.

Oltre ciò vanno analizzati ed esposti i presupposti rigorosi per l'affermazione della responsabilità per attività omissiva o ritardata che per essere dichiarata richiede la prova della violazione dei termini procedurali, della colpa o dolo, del nesso causale, del danno ingiusto, della riconducibilità causale delle conseguenze patrimoniali.

Ne emerge la dimostrazione della prima solo affermata strutturale “*asimmetria tra Amministrazione e privato*”, che rende la parità contrattuale solo apparente, ma evidenzia un'asimmetria che impone al contraente privato un elevato livello di diligenza giuridica preventiva.

2.4 Quantificazione del danno: danno emergente, lucro cessante e perdita di chance

Lo studio si pone quindi ad offrire una ricostruzione estremamente rigorosa dei criteri risarcitori.

Il “*danno emergente*” viene limitato alle sole spese documentate, direttamente imputabili, causalmente riconducibili all'inadempimento ed escludendo oneri fiscali ordinari o costi comunque dovuti.

Il lucro cessante e la perdita di chance^{iv}, devono naturalmente a loro volta essere trattati secondo un'impostazione ontologica, riconoscendo la chance quale bene giuridico autonomamente risarcibile, purché sorretta da una adeguata probabilità di conseguimento.

La quantificazione avviene mediante: a) criterio equitativo ex art. 1226 c.c., b) valutazione probabilistica concreta, c) esclusione di poste speculative o aleatorie.

Interessante e sempre attuale è l'analisi del danno da ritardo, che non è mai *in re ipsa* e richiede la prova rigorosa di colpa, causalità e pregiudizio.

Quanto sopra è in linea con il rilievo sistematico della recente giurisprudenza del TAR Lazio^v, che ha ribadito: a) il rigoroso onere probatorio in capo al ricorrente; l'inammissibilità di verificazioni e CTU esplorative; c), l'inutilizzabilità della prova testimoniale per fatti documentali e l'esclusione di danni indiretti o riferibili a terzi creando un vero e proprio modello risarcitorio altamente selettivo, fondato su rigore probatorio, causalità giuridica, e contenimento delle pretese opportunistiche.

3. La clausola “salvo conguaglio” e la neutralità finanziaria

3.1 Il principio di neutralità finanziaria: base costituzionale e riflessi applicativi

Il principio di neutralità finanziaria, o invarianza finanziaria, costituisce un cardine della finanza pubblica italiana, desumibile dalla combinazione degli articoli 81, 97 e 119 della Costituzione della Repubblica. La sua ratio è evitare che l'adozione di norme, atti o negozi giuridici, pur finalizzati a perseguire interessi pubblici, determini nuovi o maggiori oneri privi di adeguata copertura finanziaria, con conseguente squilibrio di bilancio.

La giurisprudenza costituzionale è costante nel ribadire che ogni previsione normativa suscettibile di produrre spesa deve essere accompagnata da indicazione certa dei mezzi di copertura. Tale indicazione deve essere congrua, contestuale e attendibile.

Sul punto, la Corte Costituzionale con la sentenza n.197 del 2019^{vi} ha sancito che la mancata dimostrazione della copertura finanziaria di una spesa anche solo ipotetica viola l'esigenza del rispetto di un principio di contestualità tra previsione di spesa e indicazione dei mezzi per farvi fronte e di congruità e attendibilità di questi ultimi (analogamente, *ex multis*, Corte Cost. n. 213/2008).

L'impostazione voluta dai costituenti, rafforzata dalla riforma costituzionale della legge cost. 1/2012, attribuisce dunque alla neutralità finanziaria una funzione di tutela dell'equilibrio dei bilanci pubblici, prevenendo squilibri e orientando l'azione delle amministrazioni verso una gestione responsabile delle risorse.

3.2 Natura e funzione della clausola “salvo conguaglio” nella regolamentazione delle obbligazioni urbanistiche

Calando l'analisi dal piano costituzionale a quello operativo, emerge con chiarezza che i Piani Urbanistici Convenzionati (quali i Piani di Insediamento Produttivo – P.I.P. e i Piani di Edilizia Economica e Popolare – P.E.E.P.) non si limitano a disciplinare il governo del territorio, ma incorporano una componente di politica economica che mira a favorire lo sviluppo sociale ed economico locale.

Rientrano nel principio di pareggio di bilancio solamente i costi indennitari- sostenuti dall'Ente per portare a compimento le procedure espropriative o per acquisire il diritto di proprietà, poi attribuito ai concessionari o agli assegnatari.

Di contro, non vi rientrano i costi (risarcitori) che l'ente si trovasse a sostenere ove questi ultimi (nella relativa incidenza o quota) fossero conseguenze direttamente ed esclusivamente riferibili ad una condotta illecita e da procedimenti illegittimi dell'Ente stesso che abbiano dato luogo a risarcimenti del danno (v ad esempio art 42 bis D.P.R. 327/2001)^{vii}.

Per la giurisprudenza amministrativa il principio della neutralità si applica ope legis e non richiederebbe l'intermediazione di alcuna previsione convenzionale inter partes, rendendosi "*quasi superflua*" una previsione-introduzione di specifica clausola convenzionale ai fini del "salvo conguaglio" per maggiori oneri espropriativi^{viii}.

La clausola in questione comunque non presenta alcuna "*indeterminatezza assoluta*" per il fatto di non indicare un limite massimo al conguaglio: dato che, per sua funzione, il conguaglio serve a riequilibrare ex post i valori finanziari ossia, in altra prospettiva, ad assicurare l'equilibrio complessivo dell'operazione di trasformazione - realizzazione, ed è conseguentemente legittimamente ipotizzabile una clausola di tale natura che non fissi ex ante alcun tetto massimo perché ciò che, a ben vedere, sarebbe contro la logica stessa della previsione, sterilizzandone la capacità di conseguire il riequilibrio finanziario dell'operazione.

Sempre per la giurisprudenza amministrativa gli obblighi nascenti dalle convenzioni urbanistiche hanno natura di obbligazioni *propter rem* -o anche "*ambulatorie*" -, e per effetto di ciò destinate a trasferirsi in capo agli eventuali acquirenti unitamente al bene immobile di riferimento. L'omessa trascrizione delle convenzioni non consente alla parte di sottrarsi agli obblighi derivanti dalle convenzioni stesse.

Circa l'istituto della prescrizione è opportuno evidenziare che i diritti nascenti da una convenzione urbanistica sono soggetti all'ordinario termine decennale di prescrizione ex art. 2946 del codice civile, decorrente solo in teoria dalla scadenza della convenzione medesima ma, nei nostri casi, ove i valori in discussione siano i valori dei suoli, il dies a quo deve intendersi decorrente non già dalla data di stipulazione della convenzione o da quella di rilascio del titolo concessorio, bensì dal momento in cui detti costi siano stati determinati e siano divenuti, come tali, ripetibili^{ix}.

Ed ancora più in dettaglio, il termine di prescrizione decorre dal giorno in cui diviene possibile l'esercizio del diritto (art. 2935 cod. civ.) e comprende anche la definizione delle controversie con i proprietari destinatari delle procedure ablatorie e ciò in ragione del fatto che, prima di tali atti, non è possibile per la P.A. quantificare le maggiori somme occorrenti per addivenire agli espropri dei terreni in questione, per cui il correlativo diritto di credito da far valere nei riguardi degli assegnatari dei lotti fino a tale momento non è esercitabile.^x

In questo contesto, la clausola "*salvo conguaglio*" assume una funzione di garanzia finanziaria per l'ente: essa consente la rideterminazione posteriore degli oneri urbanistici quali ad esempio, quelli derivanti da espropriazioni dei suoli o da modifiche dei parametri di calcolo, assicurando in questo modo che l'ente recuperi i costi effettivamente sostenuti per l'acquisizione delle aree strumentali all'attuazione della pianificazione, senza sacrificare inutilmente la funzione pubblicistica sottesa alla pianificazione medesima.

La clausola "salvo conguaglio" si pone, pertanto, come un meccanismo di equilibrio economico, volto a mantenere la neutralità finanziaria dell'ente e a garantire che gli oneri richiesti ai soggetti privati siano proporzionati ai costi che l'ente ha effettivamente sostenuto per l'acquisizione delle aree e la realizzazione delle opere.

3.4 Giurisprudenza amministrativa e civile: punti di convergenza e divergenza

L'interpretazione del ruolo e della portata della clausola "salvo conguaglio", nonché della natura delle obbligazioni che ne derivano, ha dato luogo ad orientamenti differenti tra le principali giurisdizioni, con particolare rilievo tra il Consiglio di Stato e la Suprema Corte di Cassazione.

La Adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 12 del 2018 costituisce un riferimento fondamentale nella giurisprudenza amministrativa. Essa ha stabilito che gli atti con cui la pubblica amministrazione determina e liquida i contributi urbanistici non hanno natura autoritativa, ma esprimono l'esercizio di una facoltà connessa alla pretesa creditoria riconosciuta dalla legge al Comune in ragione dell'onerosità del permesso di costruire.

Da questo derivano alcune conseguenze di rilievo:

- a) la P.A. può (anzi deve), anche in corso di rapporto, rideterminare l'importo dovuto in linea con i valori aggiornati, richiedendo eventuali conguagli nel termine prescrizione ordinario di dieci anni (art. 2946 c.c.) senza incorrere in decadenze;
- b) la clausola "salvo conguaglio" trova legittimazione sia nella norma primaria sia nei principi di neutralità finanziaria e di pareggio economico, anche in assenza di un limite massimo fissato ex ante;
- c) la disciplina privatistica applicabile non esclude la funzione pubblicistica del rapporto, che continua a perseguire l'interesse generale alla corretta urbanizzazione e compensazione economica.

La stessa clausola in esame non ha natura aleatoria né contenuto indeterminato, ma impone un onere economico "determinabile" sulla base di criteri convenzionali (indennità di esproprio, ivi compresa quella scaturente dal giudizio di opposizione ma non di natura risarcitoria) ma soprattutto legali poiché il contenuto degli artt. 27 e 35 comma 12 l. n. 865 del 1971 quali norme imperative, si sostituisce, attraverso il meccanismo delle clausole normative di cui all'art. 1339 e 1419 c.c. quale diversa e cogente imperativa previsione e contenuto contrattuale.^{xi}

La Suprema Corte di Cassazione – Trasmissibilità delle obbligazioni e certezza dei rapporti.

La Corte di Cassazione ha sviluppato un peculiare orientamento^{xii} che, pur riconoscendo la funzione economica e pubblicistica della clausola, ne enfatizza alcuni aspetti privatistici, con particolare riferimento alla trasmissibilità delle obbligazioni ai successivi aventi causa.

Secondo la Suprema Corte, l'obbligazione di pagamento o di conguaglio derivante da una convenzione urbanistica non si trasmette automaticamente ai successivi acquirenti delle unità immobiliari *se non è espressamente prevista nell'atto di convenzione originario*. In altri termini, la sola trascrizione della convenzione non può creare un'obbligazione nei confronti degli aventi causa in assenza di una pattuizione negoziale esplicita.

La Corte di Cassazione ha inoltre puntualizzato che le obbligazioni "*propter rem*", pur potendo essere presenti nel rapporto tra l'ente e il convenzionato originario, richiedono una specifica previsione normativa o convenzionale per vincolare i successivi acquirenti; in mancanza di ciò, l'obbligo non opera automaticamente a favore dell'ente.

In questa prospettiva, la Suprema Corte si mostra più attenta alla certezza dei rapporti privatistici, richiedendo una pattuizione chiara ed esplicita per la trasmissione delle obbligazioni legate ai conguagli, pur non escludendo in radice la legittimità del meccanismo di neutralità finanziaria.

Anche la Corte dei Conti — nel contesto della sua funzione consultiva (art. 7, comma 8, L. n. 131/2003) ^{xiii} ha richiamato l'attenzione sull'applicazione del principio di pareggio economico anche in presenza di incrementi connessi agli oneri di esproprio nei confronti degli assegnatari di aree in diritto di superficie. Secondo le Sezioni regionali di controllo, la determinazione dei corrispettivi non può prescindere dai parametri normativi che garantiscono la neutralità finanziaria e l'equilibrio economico dell'ente, anche indipendentemente dal titolo di provenienza delle aree espropriate o già in proprietà pubblica. In pratica

è stato affermato che tale valore originario debba essere anche attualizzato al momento della convenzione, attribuendo alle aree stesse la risultanza di ciò quale criterio e canone per applicazione ed incameramento del relativo corrispettivo versato dai terzi privati assegnatari. Un'omissione in tal senso, specialmente in presenza di un inutile trascorrere di lungo lasso di tempo, potrebbe configurare una colpa grave per l'ente pubblico.

Tale orientamento si allinea con la finalità costituzionale di garantire la sostenibilità delle operazioni urbanistiche e la tutela dell'interesse pubblico generale, anche attraverso criteri valutativi aggiornati e congrui rispetto al mercato.

Conclusioni

In conclusione, il principio della neutralità finanziaria e la clausola del “*salvo conguaglio*” si configurano quali strumenti strutturalmente necessari per garantire l'equilibrio economico-finanziario delle operazioni urbanistiche convenzionate, ponendosi come meccanismi di raccordo tra le esigenze di sostenibilità della finanza pubblica, la tutela dell'interesse generale e la stabilità dei rapporti giuridici. Tuttavia, la fisiologica dilatazione temporale che caratterizza l'attuazione concreta di tali parametri aperti, ove letta nella prospettiva dinamica delle relazioni intercorrenti tra cittadini, operatori economici e amministrazioni pubbliche, è suscettibile di generare rilevanti frizioni applicative, traducendosi in conflitti interpretativi e in una accentuata conflittualità di interessi, soprattutto in ragione dell'immediato riflesso che tali meccanismi producono sulle rispettive sfere giuridico-patrimoniali.

In tale contesto, il profilo patrimoniale assume una valenza centrale, poiché la condizione di strutturale provvisorietà del valore economico degli immobili, connaturata al regime del conguaglio, incide significativamente sulla certezza delle transazioni e sulla funzione allocativa del mercato immobiliare, determinando un potenziale decremento della commerciabilità e dell'attrattività economica dei beni. La temporanea indeterminatezza del valore definitivo introduce, infatti, un elemento di alea che si riflette direttamente sulla dinamica sinallagmatica dei rapporti contrattuali, con un effetto depressivo sul prezzo di scambio e una conseguente alterazione degli equilibri negoziali, compromettendo l'affidamento dei contraenti e la stabilità complessiva del sistema.

-
1. ⁱ Corte Costituzionale 15 luglio 2016, n.179
 2. ⁱⁱ Consiglio di Stato, Adunanza Generale, parere 17 febbraio 1987 n. 7/1987
 3. ⁱⁱⁱ A. Scillia: Urbanistica consensuale e cessione di cubatura - Ratio Iuris Anno XIX n. 224 serie 7/25 in <https://ratioiuris.it/urbanistica-consensuale-e-cessione-di-cubatura/>
 4. Cassazione Civile Sez. 1 n. 8774 del 3 marzo 2024
 5. Cassazione Civile 5 maggio 2016, n. 9024; Cass. Civ., sez. I, ordinanza 12.4.2018, n. 9066.
 6. ⁱⁱⁱ Cassazione Civile, Sez. II, 26 novembre 1988, n.6382 - Sez. I, 20 dicembre 1994, n. 10947.
 7. In questo senso, cfr., *ex multis*, Consiglio di Stato, sez. IV, 27 agosto 2024, n. 7250, nonché, nel medesimo senso, anche Consiglio di Stato, sez. IV, 15 maggio 2019, n. 3141, secondo cui: “Il Collegio, al riguardo, rammenta che è costante la giurisprudenza (cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, 30 novembre 2011, n. 6333; id., sez. IV, 23 novembre 2018, n. 6624; Cass. civ., sez. II, 9 giugno 2011, n. 12571; id. sez. III, 17 giugno 1996, n. 5541) In questo senso, cfr., *ex plurimis*, Cassazione Civile, sez. III, 20 agosto 2015, n. 16999
 8. ^{iv} Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria 23 aprile 2021, n. 7
 9. ^v TAR Lazio, Sez. V quater dell'11 luglio 2025, n. 13643
 10. ^{vi} Corte Costituzionale 2 luglio 2019 n. 197
 11. ^{vii} Consiglio di Stato, sez. IV, 9 dicembre 2020, n. 7784: *Ai costi sostenuti dall'Amministrazione per l'ablazione e l'infrastrutturazione delle aree da devolvere in favore di soggetti privati, anche a fini di insediamenti produttivi, si applica senza eccezioni il principio ordinamentale di 'neutralità finanziaria'; cioè di copertura, previsto dall'art. 35, l. n. 865 del 1971, con la conseguenza che dall'operazione non devono derivare sul bilancio dell'ente locale costi o oneri non ripianati; tali costi che rientrano nell'ambito applicativo del principio del pareggio di bilancio (con conseguente loro reversibilità sui privati assegnatari) sono tutti quelli che l'ente ha sostenuto per acquisire -*

nell'interesse dei concessionari o degli assegnatari - dapprima il possesso e poi il diritto di proprietà, non solo quando sia emanato un formale decreto d'esproprio, ma anche quando l'occupazione sia risultata senza titolo e il diritto di proprietà sia poi acquistato con un 'atto di acquisizione', emesso ai sensi dell'art. 42 bis del testo unico sugli espropri, o con una transazione, fermo restando, in tali due casi, che ricade sull'Amministrazione – e non può essere oggetto del rimborso - quanto pagato all'originario proprietario per l'aumento del dieci per cento per danno non patrimoniale, ai sensi del comma 1 del medesimo art. 42 bis

12. ^{viii} Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, sentenza 30 agosto 2018, n. 12
13. ^{ix} Consiglio di Stato, sez. V, 1 dicembre 2003, n. 7820; Consiglio di Stato, sez. IV, 21 febbraio 2005, n. 577.
14. ^x Consiglio di Stato, Sezione IV, sentenza n. 2491 del 2025, con la giurisprudenza ivi richiamata.
15. ^{xi} Gerbo F. Consiglio Nazionale del Notariato Studio n. 71-2023/P- Procedure di edilizia residenziale pubblica: l'indennità di esproprio non corrisposta e la posizione dell'ultimo titolare del bene
16. ^{xii} Cassazione Sez. 2 Civile n. 16401 del 28.6.2013; Sez. 3, n. 16999 del 20.8.2015
17. ^{xiii} Corte dei Conti. Sez. Controllo Regionale per la Puglia: deliberazione 46/2019/PAR e Deliberazione n. 70/2020/PAR