La facoltà abdicativa del diritto di proprietà all'esame delle Sezioni Unite

Roma, 19 febbraio 2025, Aula Magna della Corte di cassazione

REPORT

a cura della dott. Giulia Stano, magistrato addetto all'Ufficio del Massimario e del Ruolo della Corte di cassazione

Il 19 febbraio 2025, presso l'Aula Magna della Corte di cassazione, si è tenuto un incontro di studio, organizzato dalla Struttura di formazione decentrata della Scuola Superiore della Magistratura presso la Corte di cassazione, dal titolo "*La facoltà abdicativa del diritto di proprietà all'esame delle Sezioni Unite*".

Hanno pronunciato indirizzi di saluto introduttivi il **Presidente aggiunto della Corte di cassazione Pasquale D'Ascola** (che ha richiamato le ricadute del tema su istituti fondamentali del nostro diritto civile), l'**Avvocata generale presso la Procura generale della Corte di cassazione Rita Sanlorenzo** (che ha sottolineato il passaggio storico dalla posizione pressoché indiscussa della dottrina in favore della piena rinunciabilità della proprietà privata, in considerazione anche del fatto che la titolarità del diritto comporta pesi in termini di carico fiscale, obblighi di manutenzione, vincoli come quello idrogeologico anche conseguente alla crisi climatica, all'attuale ampio contenzioso di cui sono espressione i due rinvii pregiudiziali alla S.C. ex art. 363 bis c.p.c., sortito dalle iniziative giudiziali del Ministero delle Finanze e dell'Agenzia del Demanio e del Territorio, ed ha evidenziato che il rinvio pregiudiziale è stato accolto dai giudici di merito come strumento prospettico in considerazione del ruolo nomofilattico della Corte di cassazione e delle istanze deflattive del contenzioso), la **Consigliera della Corte di cassazione Irene Ambrosi** (che ha evidenziato come il rinvio pregiudiziale ex art. 363 bis c.p.c. introdotto dalla l. n. 149 del 2022 dia impulso a una nomofilachia dinamica sulla base del rapporto giudici di merito-giudici di legittimità) e il **Prof. Claudio Scognamiglio** (Università di Roma - Tor Vergata, Presidente dell'Associazione civilisti italiani, il quale ha sottolineato che il tema interpella i giuristi, in particolare, sulle seguenti questioni: se la costruzione del diritto di proprietà si presti a rivisitazioni alla luce di considerazioni economiche, discendenti dalle esternalità negative che conseguono alla facoltà di rinuncia; in che misura l'atto di autonomia privata possa essere oggetto di verifica dal punto di vista dei parametri della meritevolezza dell'interesse perseguito, con connotati di grande originalità se il tema è affrontato in base ai connotati dell'atto di esercizio del diritto; in che misura incida sulla soluzione da adottarsi l'idea di sovranità dello Stato, come evidenziato in alcune riflessioni).

Il **Consigliere della Corte di cassazione Cesare Trapuzzano** ha quindi svolto la relazione introduttiva sul tema dal punto di vista sistematico, descrivendo in primo luogo la fattispecie oggetto del rinvio pregiudiziale del Tribunale de L'Aquila (ordinanza del 17 gennaio 2024), seguito da rinvio pregiudiziale del Tribunale di Venezia (ordinanza del 23 aprile 2024) nell'ambito di controversia introdotta dalle medesime Amministrazioni, avente a oggetto identica fattispecie (rinuncia abdicativa alla proprietà di terreni franosi a rischio idrogeologico) e volta alla declaratoria di nullità dell'atto di rinuncia per presupposta applicazione dell'art. 827 c.c. con effetti di traslazione sullo Stato di

responsabilità, tra gli altri casi, ex artt. 2051 e 2053 c.c. e 426 c.p. In particolare, la controversia insorta dinanzi al Tribunale di L'Aquila ha origine dalla domanda, proposta dal Ministero dell'economia e delle finanze e dall'Agenzia del demanio, di accertamento della nullità, e comunque dell'invalidità e dell'inefficacia, nei confronti dello Stato, di atti di rinuncia abdicativa alla proprietà rogati da notaio e trascritti nei registri immobiliari, aventi a oggetto terreni siti nel Comune di Bomba e sottoposti a vincolo pericolosità elevata P2 del PAI (piano di assetto idrogeologico) predisposto dalla Regione Abruzzo ai sensi dell'art. 17, comma 61, della l. n. 183 del 1989, dell'art. 1, comma I, del d.l. n. 180 del 1998, convertito con modificazioni dalla l. n. 267 del 1998, e dell'art. 1 bis del d.l. n. 279 del 2000, convertito con modificazioni dalla l. n. 365 del 2000. Tali beni sono caratterizzati da: versanti interessati da deformazioni superficiali lente quiescenti e inattive, corpi di frana per crollo e ribaltamento quiescenti e inattivi, superfici con forme di dilavamento prevalentemente diffuso e prevalentemente concentrato attive, corpi di frana di genesi complessa quiescenti e inattivi, corpi di frana di colamento quiescenti e inattivi, corpi di frana di scorrimento traslativo quiescenti, corpi di frana di scorrimento rotazionale quiescenti e inattivi (si tratta in tutti i casi, tranne uno, di categorie di dissesto allo stato quiescente o inattivo, ma con alta possibilità di riattivazione). Nell'atto notarile si dichiara che per effetto della rinuncia "ai sensi dell'art. 827 Cod. Civ.: - la proprietà dei terreni in Bomba descritti, rispettivamente, sotto ai nn. 1) e 2) della lett. C dell'art. "I", sotto la lettera B) dell'art. "II" e sotto l'art. "III" della ripetuta premessa passer[à] di diritto al Patrimonio dello Stato Italiano (ossia al Demanio dello Stato)". Il Tribunale di L'Aquila ha sollevato rinvio pregiudiziale ai sensi dell'art. 363 bis c.p.c. per la risoluzione delle questioni, e la conseguente fissazione di principi di valenza nomofilattica, attinenti all'ammissibilità, in via generale, della rinuncia abdicativa al diritto di proprietà su beni immobili e - in caso affermativo - all'eventuale determinazione dell'estensione del sindacato giudiziale sull'atto di rinuncia.

Il relatore ha evidenziato che la dottrina si è espressa, in proposito, in termini di "proprietà fastidiosa o diseconomica", con riferimento alla proprietà avente a oggetto terreni in condizioni di dissesto idrogeologico ovvero contaminati o bisognosi di bonifica, nonché immobili diroccati in pericolo di crollo e fatiscenti bisognosi di interventi massicci. Resta esclusa da tale novero la fattispecie dell'immobile abusivo regolata dall'art. 31 TU Edilizia. Occorre quindi stabilire se nelle ipotesi menzionate sia ammissibile la rinuncia abdicativa, e se lo è a quali condizioni sindacabili dal giudice. Queste sono le questioni poste dal decreto della Prima Presidente del 29 febbraio 2024, che ha dichiarato ammissibile il rinvio pregiudiziale sollevato dal Tribunale di L'Aquila e assegnato la relativa questione alle Sezioni Unite per l'enunciazione del principio di diritto.

Il relatore ha poi sottolineato che occorre delimitare l'oggetto della rinuncia in discorso: non viene in questione, difatti, la rinuncia di beni mobili regolata dall'art. 922 c.c. né l'abbandono liberatorio che comporta l'estinzione di obbligazioni *propter rem* (artt. 882, 888, 1070, 1104 c.c.) e produce accrescimento dell'altrui diritto. In nessuno di questi casi vi è difatti rinuncia cui consegue l'acquisto dello Stato. Né vengono in questione le ipotesi di rinuncia traslativa, da cui scaturisce sempre accrescimento dell'altrui diritto, o la fattispecie di cui all'art. 1118 c.c., in tema di condominio, che prevede di contro l'irrinunciabilità del diritto di ciascun condomino sulle parti comuni. L'ipotesi in esame riguarda invece la rinuncia alla proprietà immobiliare esclusiva, in cui viene in rilievo l'art. 827 c.c.

Procedendo poi alla ricostruzione dell'istituto nella giurisprudenza di legittimità, il relatore ha affrontato in via preliminare il tema della natura giuridica della rinuncia, sottolineando che secondo l'orientamento condiviso della giurisprudenza si tratta di negozio giuridico: il che invece non è unanimemente sostenuto nella dottrina, che in alcuni casi ha ricondotto la rinuncia alla categoria dell'atto giuridico in senso stretto (si veda ad esempio sul punto Bigliazzi Geri). Vi è uniformità invece nella concezione di tale atto come unilaterale (dismissivo, non traslativo) e non recettizio (sicché esso non soggiace alla disciplina di cui all'art. 1335 c.c.). Ha anche evidenziato che - come si ritiene pressoché unanimemente - l'acquisto originario dello Stato avviene a titolo riflesso, non diretto, e che si tratta inoltre di atto non revocabile nè rifiutabile (per analogia alla norma prevista, in materia ereditaria, dall'art. 586 c.c., sebbene in tal caso si tratti di acquisto a titolo derivativo). Si ritiene invece che non vi sia alcuna prossimità rispetto alla disciplina di tale rinuncia e quella prevista, in materia di obbligazioni, dall'art. 1236 c.c. (secondo cui l'obbligazione si estingue per effetto della comunicazione della remissione del debito al debitore, salvo che il debitore dichiari di non volerne profittare), in considerazione della disomogeneità degli interessi coinvolti. Si tratta, ancora, di atto trascrivibile solamente contro il rinunciante.

Il relatore, ancora, ha enumerato le caratteristiche più controverse dell'atto di rinuncia: se esso abbia natura astratta o causale, e quale sia il rapporto tra tale atto e il requisito di tipicità (in dottrina si è discusso se i vincoli di forma e pubblicitari si riferiscano a rinunce abdicative o traslative e se essi si riferiscano a negozi specifici); se possa ritenersi atto tipico (ma ordinariamente si considera atto atipico); se abbia contenuto patrimoniale (sebbene non si possa negare la rilevanza patrimoniale dell'oggetto). Ha quindi posto il seguente interrogativo: gli artt. 1350, n. 5 e 2643, n. 5 si riferiscono solo alla retrovendita o anche alla rinuncia abdicativa? Secondo la giurisprudenza meno recente si riferiscono solo alla rinuncia abdicativa, non a quella traslativa. Quanto precede dovrebbe far concludere che se si aderisce alla tesi della causa come scopo pratico il negozio abdicativo è da considerarsi causale; d'altra parte il vincolo di forma (ma non di trascrizione) dovrebbe condurre a concludere per una prescrizione di forma *ad substantiam*, non a fini pubblicitari.

Sempre in tema di caratteri generali dell'atto, il relatore ha riferito che anche sulla questione degli effetti di cui all'art. 827 c.c. si riscontrano posizioni divergenti: si discute difatti se si tratti di norma di chiusura (volta ad escludere che l'immobile divenga *res nullius*) o di norma che si giustifica proprio con riferimento alla fattispecie di rinuncia abdicativa, potendosi conseguire altrimenti l'effetto traslativo. Ha concluso, quindi, esponendo le soluzioni adottate in giurisprudenza e in dottrina in ordine alla questione dell'ammissibilità della rinuncia abdicativa alla proprietà: 1. per l'inammissibilità assoluta si sono pronunciati, in particolare, il TAR e il Consiglio di Stato, in quanto la figura sarebbe in antitesi, in particolare, con il principio costituzionale della funzione sociale della proprietà, enunciato nell'art. 42 Cost.; 2. vi è poi la tesi che ritiene tale rinuncia sempre ammissibile: l'unica questione da dirimere riguarderebbe la non trasferibilità allo Stato degli obblighi del proprietario, che resterebbero incardinati in capo al rinunciante. Sul punto appare indicativa anche la giurisprudenza di legittimità in tema di occupazione acquisitiva in ambito espropriativo, che ha propugnato la tesi della rinuncia implicita, configurabile nelle ipotesi in cui il proprietario agisca per il solo risarcimento del danno; 3. vi è poi la posizione espressa nel parere dell'Avvocatura generale dello Stato del 14 marzo 2018, n. 137950, che prospetta una soluzione casistica orientata dai criteri indicati in precedenza, che afferiscono da un lato al profilo della patologia dell'atto, dall'altro al diverso profilo dell'esercizio del diritto, sempre a partire dall'applicazione dell'art. 1322, secondo

comma c.c., in combinato disposto con l'art. 1324 c.c., in considerazione dell'atipicità dell'atto che conduce al vaglio degli interessi. Possono venire in soccorso anche le soluzioni classiche della causa in astratto o in concreto. In particolare, possiamo trovarci di fronte a violazioni del Testo unico edilizia o di altre discipline che implicano l'applicazione del principio di matrice eurounitaria "chi inquina paga". In questi casi il sistema impone a colui che inquina di provvedere alla bonifica: ma ciò impedisce la rinuncia? Ovvero nei casi in cui sia intervenuta un'ordinanza contingibile e urgente: in questi casi viene in questione il contratto in frode alla legge e il motivo illecito determinante (tali ipotesi possono verificarsi in particolare nell'ambito o a seguito di controversie ereditarie). In questi casi quindi occorre confrontarsi con la fattispecie concreta, che esige l'individuazione del nucleo rilevante della patologia. Appare più complessa la censurabilità della rinuncia sotto il profilo dinamico dell'esercizio del diritto, in termini di abuso. A tale proposito vengono in rilievo problemi di configurazione, in termini di rapporti tra disponibilità e abuso del diritto alla luce del contenuto del diritto di proprietà (art. 832 c.c.).

È stata poi la volta del **Prof. Giorgio Resta** (Università Roma Tre), che ha affrontato il tema sotto il profilo comparatistico.

Il relatore ha evidenziato che le soluzioni sull'applicabilità dell'art. 827 c.c. all'ipotesi di rinuncia abdicativa finora prospettate nell'ordinamento domestico sono riconducibili a quattro gruppi individuabili sulla base di differenti modelli o approcci, aventi contenuti diversificati e basati sull'adesione o meno alla tesi della persistenza degli obblighi del proprietario rinunciante.

Tali soluzioni sono le seguenti: 1. tesi dell'inammissibilità; 2. tesi dell'ammissibilità mera; 3. tesi dell'irrinunciabilità nei casi di intento fraudolento o abuso del diritto; 4. tesi della rinunciabilità con modulazione in concreto dell'effetto liberatorio. Esse non sono sovrapponibili al sistema in senso formale, ma discendono da opzioni interpretative assai diverse, fondate a seconda dei casi sull'argomento formale, sull'argomento sistematico, sull'argomento costituzionalmente orientato (secondo cui quindi gli obblighi gravanti sul proprietario dovrebbero, a seguito della rinuncia, restare a carico del rinunciante in considerazione della portata della funzione sociale della proprietà) e sull'argomento giuseconomico (che imputa gli obblighi a chi può sopportarne i costi secondo criteri di maggiore efficienza).

Il Prof. Resta ha anche sottolineato che le disposizioni in materia di rinuncia del proprietario (si pensi a quelle in materia di abbandono dei beni mobili e immobili) sono state scritte a fronte di emergenze diverse da quelle dell'attuale contingenza storica, per dirimere il conflitto tra potenziali proprietari. Non si poneva un problema sull'an della rinuncia: si riteneva cioè pacificamente che il diritto fosse rinunciabile, al contrario di quanto accade oggi in relazione ad alcuni tipi di beni, come i rifiuti. La disciplina contenuta nel codice civile del 1865 doveva regolare infatti la seguente questione: può un privato occupare il bene immobile abbandonato o i beni abbandonati devono essere occupati dallo Stato? La questione si poneva in quanto quel codice non aveva replicato l'art. 713 code Napoléon, sicché secondo alcuni interpreti la lacuna avrebbe dovuto essere colmata applicando la disciplina del codice francese, secondo cui il bene vacante "apparteneva" al Comune nel cui territorio era ubicato, e il Comune poteva rifiutare l'acquisto, determinando l'acquisizione del bene al patrimonio di altro ente pubblico o dello Stato.

Il relatore ha evidenziato che, in realtà, la prima disposizione dell'ordinamento italiano che prelude all'art. 827 c.c. è contenuta in alcune norme di diritto coloniale emanate negli Anni Venti del secolo scorso e volte a regolare l'espropriazione dei diritti degli aborigeni per consentire lo sfruttamento dei beni da parte dei colonizzatori. Secondo i più tuttavia - sulla scorta dell'insegnamento di Santi Romano - tali norme non potevano considerarsi fungibili, in considerazione dell'autonomia dei diversi ordinamenti.

D'altro canto, le questioni attuali scaturiscono dalle emergenze derivanti dal consumo di massa, dalla pressione fiscale, dal dissesto idrogeologico connesso al cambiamento climatico, che hanno prodotto, tra l'altro, la dislocazione dei diritti di scambio. Il problema che si pone quindi attualmente è il seguente: si possono riallocare i costi di un bene di cui il proprietario ha goduto, traendone benefici?

Questo dibattito corre non solamente in Italia, ma anche in Spagna, Germania, Canada, Stati Uniti (dove si è registrato l'abbandono di molti immobili dopo la crisi del 2008).

Il Prof. Resta si è quindi soffermato sulle diversissime soluzioni che caratterizzano le tradizioni di *civil law* e *common law*. Gli ordinamenti di *common law* regolano la materia sulla base di retaggi della tradizione feudale: il corrispettivo della concessione della *real property* era costituito dal pagamento di un canone o dalla prestazione del servizio militare. In tali ordinamenti non può ammettersi un bene privo di titolare, per la struttura pubblicistica alla base della concezione della proprietà: la *crown property* non prevede cioè soluzioni privatistiche. Non può quindi neanche concepirsi un sistema di controlli sull'atto di rinuncia, perché non è prevista la possibilità di un acquisto dello Stato quale proprietario di ultima istanza. Negli ordinamenti di *civil law* il diritto di proprietà è rinunciabile? Sì, perché il modello francese e quello tedesco-austriaco (su cui si veda l'opera classica di Fadda e Bensa) presupponevano la rinunciabilità come dismissione del diritto soggettivo. Quali sono allora le difficoltà che si interpongono? Esse attengono agli effetti della rinuncia: ovvero all'acquisto da parte dello Stato. Nell'ambito dei sistemi di *civil law* e a partire dagli antecedenti codice bavarese e prussiano, in realtà, il sistema tedesco ammette la rinunciabilità del diritto di proprietà (l'unico che non la ammette in effetti è l'ordinamento ungherese) a mezzo di dichiarazione resa all'ufficiale dei pubblici registri. Secondo tale schema, la dismissione del diritto ha effetto con l'iscrizione nei pubblici registri, ma senza acquisto automatico da parte dell'ente pubblico, che è titolare invece di un diritto potestativo di acquisto o rinuncia: ne scaturisce una figura di diritto senza soggetto, con la nomina di un rappresentante processuale che nel contempo si fa carico dei costi di cui il bene è gravato. Ciò comporta la mancanza di una dicotomia pubblico-privato; inoltre vi è piena discrezionalità dell'ente pubblico nell'acquisto. Nel modello italiano caratterizzato dall'art. 827 c.c., inoltre, l'acquisto dello Stato determina la socializzazione dei costi; nel modello tedesco invece i costi ricadono sulla comunità prossima a chi vive nel contesto di beni diseconomici.

In conclusione: 1. vi sono argomenti preponderanti a favore dell'ammissibilità della rinuncia alla proprietà 2. vi è una norma sull'acquisto da parte dello Stato (lumeggiata già dalla Relazione al codice civile); 3. il modello della rinuncia alla proprietà va acquistando peso anche sotto il profilo comparatistico, ferma la notevole ricaduta sui costi di transazione che caratterizza il profilo economico-contenutistico dell'atto: sicché la rinunciabilità con persistenza degli obblighi gravanti sul proprietario (con esclusione quindi del profilo liberatorio) appare la soluzione più coerente con l'attuale realtà socioeconomica (come avviene in materia di rifiuti, nel cui ambito gli obblighi pubblicistico-amministrativi restano a carico del proprietario rinunciante).

È intervenuto quindi il **Prof. Scognamiglio**, ponendo l'interrogativo se la soluzione prospettata sia perseguibile in Italia, alla luce dell'ordinamento positivo, in specie quando sia previamente intervenuto un atto amministrativo.

Ha preso poi la parola la **Prof. Camilla Crea** (Università degli Studi del Sannio), che ha evidenziato come dal punto di vista statistico e dei dati di Confedilizia il problema degli immobili diseconomici (si tratta soprattutto di immobili abbandonati: tema che non impatta sulla rinuncia, ma rende l'idea dell'importanza del fenomeno) emerga in tutta la sua rilevanza. Si tratta di un riflesso della crisi sistemica, ideologica, della concezione della proprietà. Da tale crisi origina il problema delle forme di appartenenza.

La Prof. Crea ha sottolineato che tradizionalmente la componente passiva della proprietà (ovvero la parte negativa del dominio, che sfugge al giurista) è poco analizzata. Tale prospettiva implica invece una riflessione sui doveri dei proprietari nell'ambito della configurazione del diritto di proprietà: occorre a questo proposito esaminare le ipotesi in cui il valore di scambio dei beni è inferiore al loro valore d'uso (si pensi ad esempio ai terreni del Sud Italia sottoposti a bonifica e alla costituzione di appositi consorzi). Altro tema collegato (che rientra potenzialmente nell'oggetto del sindacato delle Sezioni Unite) è quello degli obblighi di ristrutturazione energetica, imposti dalla disciplina eurounitaria. Si tratta anche in questo caso di costi collegati alla titolarità del diritto.

La relatrice ha quindi evidenziato che nei precedenti contributi le tesi contrapposte in tema di rinuncia sono state ampiamente descritte (ammissibilità; inammissibilità assoluta; ammissibilità selettiva o controllata), come pure è stata esaminata la portata applicativa dell'art. 827 c.c., sia dal punto di vista delle tesi formalistiche (che si fondano essenzialmente sulla riserva di legge dei modi di acquisto della proprietà) sia dal diverso punto di vista delle situazioni legittimanti che conducono all'ammissibilità tout court o all'ammissibilità selettiva della rinuncia con effetto di acquisto del bene da parte dello Stato. Ha sottolineato che gli argomenti a favore dell'ammissibilità traggono linfa dagli artt. 41 e 42 Cost., nonché dalle disposizioni internazionali (art. 17 della Carta di Nizza e art. 1 Protocollo addizionale n. 1 CEDU), e che gli argomenti contrari si fondano essenzialmente sulla funzione sociale della proprietà, ex art. 42 Cost., come limite esterno alla rinunciabilità (ma a questo proposito si potrebbe affermare, anche alla luce della disciplina internazionale, che un diritto interno ostativo alla rinunciabilità rappresenta un rimedio sproporzionato rispetto alle esternalità negative dell'acquisto da parte dello Stato).

La Prof. Crea ha poi osservato, ponendosi nella prospettiva dell'analisi economica del diritto (Law and Economics), che l'internalizzazione delle esternalità induce a considerare la rinuncia inammissibile. In una logica di breve periodo difatti la rinuncia avrebbe costi transattivi e giudiziali altissimi: la tendenza dovrebbe essere quindi quella di spostare le operazioni verso il mercato degli scambi (transazioni commerciali o intervento espropriativo dello Stato). Ha anche esposto che peraltro nel diritto americano si sono affermate tendenze progressiste che impongono di tener conto delle istanze delle generazioni future, con conseguente responsabilizzazione dei proprietari che devono farsi carico dei costi. Dal punto di vista comparativo, poi, occorre tener conto delle implicazioni positive per l'ambiente (derivanti dagli obblighi di bonifica e ristrutturazione) dei costi gravanti sul privato e volti a promuovere, tra l'altro, la sostenibilità energetica e climatica delle attività svolte mediante lo sfruttamento dei beni in questione.

La relatrice ha quindi evidenziato che l'opzione preferibile appare quella dell'ammissibilità controllata della rinuncia, che - ponendosi a valle della selezione degli interessi meritevoli di tutela - esige il controllo della causa in concreto, rende residuale l'ipotesi di abuso del diritto e offre il vantaggio di spostare la questione della rinunciabilità sull'esercizio del diritto, in chiave di dialogo con le tesi sovranazionali. In realtà, il dibattito sulla rinuncia discende dal ritorno a una sorta di contrapposizione tra interesse meritevole solidaristico e interesse non meritevole opportunistico. Ma ciò non dà conto né delle potenzialità reali degli interessi al vaglio delle Sezioni Unite nè della possibilità che gli interventi gravino sulla fiscalità generale ove il proprietario non sia colpevole del degrado del bene. In sostanza, occorre riferirsi più propriamente alla capacità contributiva collegata al patrimonio. D'altra parte, l'argomento costituzionale utilizzato contro la rinuncia è quello della funzione sociale della proprietà, soprattutto in caso di rilevanza dell'interesse opportunistico. Si determina così un cortocircuito: il principio di solidarietà genera un problema di funzione sociale in chiave di utilità sociale dell'atto negoziale.

La Prof. Crea si interroga dunque su come possa concretizzarsi questo profilo redistributivo in sede di sindacato giurisdizionale, evidenziando che proprio l'ordinanza di rinvio pregiudiziale del Tribunale di L'Aquila n. 233/204 afferma che l'art. 827 c.c. contiene la regola-cardine dell'acquisto dello Stato ove non sia esigibile l'intervento del privato. E vi si afferma anche la necessità di un accertamento della capacità economica del proprietario, volto a stabilire se il privato può far fronte agli obblighi che derivano dalla titolarità del diritto. Ciò induce a reinterpretare la funzione sociale in termini di solidarietà contro la proprietà imposta; inoltre il ritenere permanenti gli obblighi di cura, manutenzione e custodiali potrebbe portare a conseguenze ancor più gravi il degrado di tali beni, portando a costi transattivi ancor più gravosi nell'ipotesi di applicazione della fattispecie espropriativa di cui all'838 c.c., ovvero comunque all'abbandono di fatto.

L'interesse meritevole alla rinuncia quindi si individua all'interno del sistema e la funzione sociale letta in chiave personalistica e solidaristica acquista quella potenza conformatrice che le spetterebbe, anziché la qualità di solo limite esterno all'esercizio del diritto. Lo stesso art. 41 Cost. sulla libertà di iniziativa economica richiama i valori di sicurezza, libertà e dignità umana, e l'art. 4 Cost. prevede il dovere del cittadino di concorrere con un'attività o una funzione al progresso materiale e spirituale della società secondo le proprie possibilità. Tale norma si esprime quindi in termini redistributivi, gli obblighi si traducono in libertà dal bisogno. Negli stessi termini può reinterpretarsi la rinuncia alla proprietà come approdo della libertà dal bisogno in termini di libertà da beni con valore di segno negativo, dalla proprietà diseconomica.

Ha svolto poi la propria relazione il **Prof. Rolando Quadri** (Università degli Studi di Napoli "Federico II", notaio), che soffermandosi in via preliminare sull'obbligo del notaio di ricevere l'atto e di effettuare sullo stesso il controllo di legalità, ai sensi dell'art. 28 della l. 16 febbraio 1913, n. 89 (cd. legge notarile), ha evidenziato che secondo il consolidato orientamento interpretativo, ricavabile soprattutto dalla giurisprudenza della S.C., il notaio non può ricevere gli atti inequivocamente nulli, e che inoltre molte Conservatorie respingono le note di trascrizione di questi atti.

Ha anche sottolineato che, ove nella pronuncia le Sezioni Unite dovessero assumere una posizione netta, le questioni poste dal tema sarebbero risolte solamente nell'ipotesi di soluzione ostativa, in quanto diversamente, e in via generale, l'atto resterebbe sindacabile sotto il profilo della causa in

concreto o agli effetti degli artt. 1344 (Contratto in frode alla legge) e 1345 (Motivo illecito) c.c., che esigono entrambi la disamina di liceità in concreto.

Il relatore ha affermato che la posizione del notariato è sostanzialmente favorevole all'ammissibilità della rinuncia, come emerge dallo studio approvato dal Consiglio Nazionale del Notariato del 2014 (Bellinvia, *La rinunzia alla proprietà e ai diritti reali di godimento*, Consiglio Nazionale del Notariato, Studio n. 216-2014/C) che - in quanto così risalente - non tiene conto di recenti obiezioni.

Passando alla disamina delle norme che vengono in questione per la soluzione degli interrogativi posti dal problema, il relatore ha evidenziato che - considerata l'assenza di indici normativi negativi – questa è anche la soluzione più rispettosa dell'autonomia privata: decidere sulla rinunciabilità della proprietà vuol dire difatti riconoscere o meno spazi di autonomia privata, incidendo quindi sulla disciplina dei rapporti tra privati e autorità pubblica.

In effetti, le disposizioni di cui agli artt. 1350 n. 5 c.c. (Atti che devono farsi per iscritto), 2643 n. 5 c.c. (Atti soggetti a trascrizione), 1070 c.c. (Abbandono del fondo servente) e tutte le altre in materia di abbandono liberatorio sono utilizzate a sostegno di entrambi gli orientamenti, favorevole e contrario alla rinunciabilità. Ad esempio, l'art. 1350 n. 5 c.c. si riferisce ai diritti indicati nei numeri precedenti: se dovessimo ritenere di non poter fondare la rinuncia su questa disposizione e sull'art. 2643 n. 5 c.c., dovremmo dubitare anche, per conseguenza logica, della rinunciabilità ai diritti minori e alla quota di comproprietà.

D'altronde, gli artt. 827 c.c. (Beni immobili vacanti) e 586 c.c. (Acquisto dei beni da parte dello Stato) hanno la medesima funzione: quella di garantire in ultima analisi un proprietario per effetto dell'acquisto di diritto.

La questione più problematica in realtà risiede nella mancanza, nel codice civile, di una tipizzazione della rinuncia come fattispecie scaturita dalla reiterazione nel tempo di un dato comportamento: il che era estraneo alla realtà sociale del 1942.

Passando al vaglio delle posizioni contrarie, in senso ostativo alla rinunciabilità si invocano normalmente le norme sulla funzione sociale della proprietà contenute negli artt. 42 e 41 Cost., da cui discenderebbe il dovere del proprietario di mantenere in buono stato l'immobile: sicché la rinuncia assumerebbe un carattere antisociale, in quanto volta a traslare sullo Stato gli obblighi di manutenzione e ad esimersi dai carichi fiscali connessi alla proprietà.

All'esito dell'esame della disciplina rilevante il Prof. Quadri ha quindi svolto tre considerazioni: a) l'idea che lo Stato non debba assumere l'onere della gestione immobiliare corrisponde a una visione parziale del sistema: l'art. 838 c.c. (Espropriazione di beni che interessano la produzione nazionale o di prevalente interesse pubblico), difatti, legittima l'espropriazione di beni fondamentali nel quadro della produzione nazionale o di rilevante interesse pubblico. In particolare, il secondo comma si riferisce tra l'altro a beni il cui deperimento ha per conseguenza un danno alla salute pubblica: si tratta cioè di beni che potrebbero essere incisi dal dissesto idrogeologico o contaminati dall'inquinamento. A questo proposito sorge spontaneo chiedersi: lo Stato può astenersi dal procedere ad espropriazione, così aggravando il degrado dell'immobile, o può ravvisarsi in tali casi un vero e proprio obbligo espropriativo gravante sullo Stato? La rinuncia alla proprietà di tali beni ci porrebbe nella stessa ipotesi fattuale dell'art. 838, secondo comma, c.c., fermo restando che l'atto di rinuncia non potrebbe

valere a evitare la responsabilità del rinunciante per il passato; b) non possiamo escludere che la rinuncia abbia ad oggetto un bene di valore ancora positivo, come ad esempio un bene di interesse archeologico cui il proprietario intenda rinunciare nel corso di lunga procedura espropriativa: in questi casi non potrebbe prospettarsi una soluzione radicalmente ostativa; c) le ipotesi di dissesto idrogeologico non sono imputabili al proprietario, né lo sono necessariamente alcune ipotesi di sversamento di rifiuti, quando avvengano ad esempio contro la volontà del proprietario: fino a che punto può spingersi, in questi casi, la previsione di un obbligo di provvedere a carico del proprietario?

Il relatore ha quindi concluso affermando che il piano su cui collocare gli effetti della cattiva gestione del bene dovrebbe essere quello della responsabilità, non quello dell'invalidità dell'atto di rinuncia, che mantiene i caratteri di effetto della disponibilità del diritto. Allo stesso modo, neppure appare convincente la posizione che ravvisa nella rinuncia la configurabilità di un abuso del diritto: come potrebbe ricondursi difatti a tale figura (consistente nell'esercizio del diritto per finalità diverse da quelle per cui il medesimo è riconosciuto) alla perdita di interesse per il bene, su cui si fonda l'atto di rinuncia? L'abuso difatti presuppone comunque l'esistenza di un interesse - per quanto inconciliabile con le ragioni ordinamentali - all'esercizio del diritto.

È stata quindi la volta delle conclusioni del **Prof. Cesare Salvi**, il quale - premesso che la rinuncia è atto unilaterale e di disposizione del proprietario - ha affermato che dal sistema positivo non possono trarsi argomenti da cui dedurre con chiarezza che la rinuncia sia ammissibile. E difatti, due disposizioni cui si fa riferimento per argomentarne l'ammissibilità, l'art. 1350 n. 5 c.c. - o in alternativa l'art. 2643 n. 5 c.c. - e l'art. 827 c.c., si traducono in realtà in una petizione di principio: nel primo caso, ad esempio, occorre ritenere che tra le ipotesi di rinuncia abdicativa sia ricompresa quella di cui al n. 1, sicché in realtà nulla dice il n. 5, come nulla dice, nel secondo caso, l'art. 827 c.c.

D'altronde, vi sono situazioni di doverosità - come quella che sta alla base della responsabilità del proprietario per vizi di costruzione o difetti di manutenzione che provochino la rovina dell'edificio, ai sensi dell'art. 2053 c.c. - dalle quali non ci si può liberare con l'abbandono del bene.

Si tratta di casi cui, in mancanza di norma espressa, occorre fare ricorso, in base agli artt. 12, secondo comma, e 14 disp. prel. c.c., ai principi generali dell'ordinamento.

Qual è quindi il principio generale in questa materia? Il principio della funzione sociale sancito dall'art. 42 Cost., così come interpretato nella giurisprudenza della Corte costituzionale, e in particolare nella sentenza n. 71 del 2015 (Presidente Criscuolo, Relatore Zanon), in cui si afferma che esso implica il dovere del proprietario di partecipare alla soddisfazione di interessi generali così come espressi dalla Costituzione. Si tratta quindi di un principio che impone la doverosità di comportamenti proprietari, non desumibile di per sé dal dettato dell'art. 832 c.c. (da cui può trarsi il solo potere di disposizione, contenuto nel diritto di proprietà, in termini di rinuncia), ma dalla necessità sistematica che anche il potere di disposizione si conformi all'art. 42 Cost.

Questa strada conduce a ritenere inammissibile l'atto di rinuncia unilaterale della proprietà. Di contro: l'art. 42 Cost. può arrivare a fondare obblighi positivi per il proprietario? E il proprietario mantiene degli obblighi, eventualmente sotto specie di obbligazioni *propter rem*, quando il bene è nella titolarità di altri? Il discorso non ha coerenza. In realtà si tratta di materia molto complicata, anche se bella. Non vi è una norma cui riferirsi, comunque, e a lume di naso - sulla base dei principi generali

- la rinuncia non appare ammissibile. Quanto al sindacato sulla causa concreta, la posizione dell'Avvocatura dello Stato non convince perché implica che il giudice intervenga caso per caso. Occorre infine evidenziare che la sentenza della Corte costituzionale n. 71 del 2015 aveva ad oggetto anche l'interpretazione di disposizioni della Convenzione europea dei diritti dell'uomo in funzione di norme interposte. Attendiamo quindi su tutti questi argomenti la decisione delle Sezioni Unite.

A seguito dell'apertura ad interventi dell'uditorio, prende la parola il **Prof. Giuseppe Guizzi** (Università di Roma - Tor Vergata), il quale afferma che in realtà la disposizione di riferimento in tema di rinuncia abdicativa è quella contenuta nell'art. 1070 c.c. Il problema è dato dalla circostanza che chi acquista è lo Stato. In realtà, al fondo della norma contenuta nell'art. 827 c.c. c'è proprio la fattispecie della rinuncia. La disciplina della proprietà (l'ha scritto tra gli altri Paolo Grossi nella voce dell'*Enciclopedia del diritto*) si fonda sulle idee al fondo della teoria della proprietà: ed al fondo dell'art. 827 c.c. c'è un'idea profonda, che noi troviamo nel Capitolo 9 del *Contrat social* di Rousseau, secondo cui il sovrano è proprietario del territorio e dei beni. Al fondo quindi c'è l'idea che, con la rinuncia, la comunità si riappropria di ciò che è suo. Ora, si tratta spesso di fondi che soffrono di incuria da parte dello Stato stesso, e la posizione contraria alla rinuncia sortisce da una concezione di sussidiarietà orizzontale male intesa: se un bene è diseconomico, bisogna riconoscere che le sue condizioni non sempre sono imputabili al privato proprietario, e quindi è plausibile riconoscere in capo allo Stato un dovere di acquisizione di un bene che è già suo, quando non è applicabile il principio "chi inquina, paga" (che - come chiarito anche dal Consiglio di Stato - implica un danno da inquinamento imputabile al privato). Sarebbe preoccupante, peraltro, anche una soluzione casistica. Inoltre, in mancanza di un divieto di legge della rinuncia, tale divieto non può sorgere dall'interpretazione di una norma costituzionale.

In altro intervento viene introdotto un argomento di natura sia sostanziale che processuale, fondato sul rilievo che nella domanda giudiziale del Ministero delle Finanze occorre individuare una legittimazione ad agire straordinaria e un interesse fondato sull'art. 827 c.c., volto a respingere l'atto di acquisto della proprietà. Ritenuto quindi ammissibile il rifiuto da parte dello Stato, perché dovrebbe ritenersi inammissibile la rinuncia da parte del privato? Così mostriamo di considerare il privato un suddito, non un cittadino che fronteggia le prerogative dello Stato. Altra considerazione sul rinvio pregiudiziale all'esame delle Sezioni Unite: se scartiamo la possibilità che le Sezioni Unite si pronuncino in termini di inammissibilità della rinuncia in via generale, dobbiamo attenderci che esse si esprimano anche sulla natura tipica o atipica del negozio e sul sindacato di meritevolezza del negozio atipico, trattandosi essenzialmente di questione di diritto. Poco potranno dire le Sezioni Unite sul vaglio della causa concreta, radicandosi una tale pronuncia nel fatto, salvo che il giudice di merito non abbia fornito sufficienti elementi della fattispecie concreta. Resta comunque il dubbio se possano esprimersi in un obiter dictum su questioni ulteriori relative ai profili di responsabilità, che pure sono stati prospettati, al di là del principio "chi inquina, paga".

Su tali interventi il **Prof. Salvi** chiude il dibattito, affermando che non appare plausibile l'ammissibilità di una rinuncia alla proprietà da parte di chi produca inquinamento o altre forme di degrado dei beni.

Il convegno si è, infine, concluso con la lettura di alcuni interventi presenti nella chat dell'uditorio collegato *online*, i saluti e i ringraziamenti della **Consigliera della Corte di cassazione Rossana**

Giannaccari (Referente della Struttura di Formazione Decentrata della SSM presso la Corte di cassazione).