

La rinuncia abdicativa secondo le Sezioni Unite: Cassazione, Sezioni Unite, sentenza 11 agosto 2025 n. 23093

*Giovanni Palatiello**

In cause di rinvio pregiudiziale ex art. 363 *bis* c.p.c. promosse dai Tribunali di L'Aquila e di Venezia, le Sezioni Unite con la sentenza n. 23093 dell'11 agosto 2025 (U.P. del 27 maggio 2025) si sono pronunciate sulla c.d. rinuncia abdicativa alla proprietà immobiliare.

Le S.U. hanno parzialmente confermato il parere del Comitato Consultivo del 14 marzo 2018 (ct 37243/17 Avv. Giovanni Palatiello)⁽¹⁾, segnatamente nella misura in cui hanno affermato che “*l'atto di abdicazione rientra nel contenuto del diritto di proprietà*” e che il rinunciante continua a rispondere nei confronti dei terzi delle obbligazioni risarcitorie derivanti dalle proprie condotte passate (commisive e/o omissive), *ante* rinuncia, come desumibile dall'art. 882 c.c. (v. pagina 32 della motivazione, in relazione al paragrafo 10 del parere del Co.Co).

Le Sezioni Unite si sono invece discostate dal parere nella parte in cui hanno affermato che la facoltà di rinuncia non incontra alcun limite perché “*la rinuncia alla proprietà immobiliare espressa dal titolare «trova causa», e quindi anche riscontro della meritevolezza dell'interesse perseguito, in sé stessa, e non nell'adesione di un «altro contraente»*”.

Tale conclusione desta perplessità perché:

1) disapplica rispetto all'atto di rinuncia alla proprietà immobiliare il combinato disposto degli articoli 1324, 1322, co. 2, e 1343 c.c. che invece disciplina, oltre ai contratti, tutti gli atti unilaterali tra vivi aventi contenuto patrimoniale, aderendo ad una concezione “ottocentesca” della proprietà privata, ormai superata dal tempo e dalla Storia: in sostanza l'atto di rinuncia alla proprietà immobiliare sarebbe l'unica tipologia di negozio giuridico sottratta al controllo di meritevolezza/liceità;

2) ignora l'ultimo periodo dell'art. 832 c.c. che richiama il proprietario all'osservanza “*dei limiti e degli obblighi stabiliti dall'ordinamento giuridico*”, nei quali, secondo una interpretazione costituzionalmente orientata, devono includersi gli articoli 2, 41 e 42 Cost. che, per questa via, acquistano rilievo di norme imperative cogenti per il proprietario e di regole di validità dell'atto dimissivo, che il giudice, in quanto soggetto alla Legge, deve applicare, ove gli sia richiesto.

Le Sezioni Unite - insistendo sull'acquisto dello Stato ex art. 827 c.c.

(*) Avvocato dello Stato.

(1) Pubblicato in questa *Rassegna*, 2019, III, pp. 217-226.

quale effetto solo riflesso ed indiretto dell'atto abdicativo (e per questa ragione negando allo Stato il potere di rifiuto eliminativo, invocato dall'Avvocatura Generale nella memoria ⁽²⁾ e nella discussione orale) - non sembrano aver ben colto la reale natura della c.d. rinuncia abdicativa che è stata illustrata nelle difese scritte e orali: si era, cioè, evidenziato che l'immobile vacante (che, cioè, non sia di proprietà di alcuno) **non esiste in diritto** perché, nell'esatto istante in cui il rinunciante sottoscrive l'atto notarile di rinuncia, l'immobile transita, senza soluzione di continuità, nel patrimonio dello Stato, senza essere mai, neanche per una frazione di secondo, "vacante"... e tale effetto sostanzialmente traslativo è voluto dal rinunciante, secondo l'*id quod plerumque accidit*.

Così cade l'obiezione (l'assenza di un terzo inciso dalla vicenda dismissiva) sulla base della quale le S.U. hanno negato il potere di rifiuto eliminativo allo Stato che è, in realtà, una sorta di oblatto *ex lege* rispetto all'atto dismissivo (come si desume dalla lettera dell'art. 827 c.c. a mente del quale "*i beni immobili che non sono in proprietà di alcuno spettano al patrimonio dello Stato*"), rendendosi così applicabile alla vicenda - in via diretta, o almeno analogica - l'art. 1333, co. 2, c.c.

Peraltro l'interpretazione offerta dalle S.U. consente di eludere le norme sulla rinuncia ereditaria: è noto che la rinuncia parziale all'eredità non è ammessa ex art. 520 c.c.; in base ai principi affermati dalle S.U., il chiamato all'eredità (che includa, oltre ad attività, anche beni immobili "sgraditi" perché "dannosi" o inquinati) può accettare l'eredità e poi, un secondo dopo, rinunciare al singolo immobile pericolante o abusivo compreso nell'asse ereditario.

La sentenza desta, inoltre, perplessità nella parte in cui afferma che "*il carattere originario dell'acquisto ex art. 827 cod. civ. non è affatto per ciò solo ostativo alla permanenza dei diritti reali di godimento o di garanzia gravanti sull'immobile, né estingue le iscrizioni e trascrizioni preesistenti*". Tale affermazione non sembra del tutto coerente con l'affermata natura originaria dell'acquisto ex art. 827 c.c.; ulteriori perplessità sorgono dalla lettura di pagina 24, ove si afferma che "*la medesima natura originaria, e non traslativa, dell'acquisizione degli immobili vacanti al patrimonio dello Stato rende inapplicabili le disposizioni in materia di nullità urbanistiche, conformità catastale e prestazione energetica richiamate nelle difese delle amministrazioni statali*".

In sostanza le Sezioni Unite ammettono, attraverso l'*escamotage* della rinuncia abdicativa, la possibilità del trasferimento allo Stato di un immobile

⁽²⁾ *Memoria che in uno alla presente annotazione, in allegato, si pubblica (memoria ex art. 378, co. 2, c.p.c. prodotta dall'Avvocatura generale dello Stato nella causa n. R.G. 11382/2024, AL 25738/2024 - Sez. III - Avv.ti G. Palatiello e V. D'Alò).*

totalmente abusivo, avallando così una chiara ipotesi di frode alla legge ex art. 1344 c.c. in danno dello Stato, e dunque della collettività intera.

Peraltro è noto che chi acquista un immobile a titolo originario (per accessione, cioè per averlo costruito sul proprio fondo) deve osservare le norme edilizie ed urbanistiche; per cui la natura originaria dell'acquisto non è argomento idoneo a giustificare, nella vicenda dismissiva, la disapplicazione "*delle disposizioni in materia di nullità urbanistiche, conformità catastale e prestazione energetica richiamate nelle difese delle amministrazioni statali*".

A fronte della posizione assunta dalla Sezioni Unite, (che comporterà senz'altro un aumento delle rinunce nei prossimi mesi, con un notevole impatto finanziario sul bilancio dello Stato) si rende necessario un intervento legislativo, nell'esercizio della riserva di cui all'art. 42, co. 2, Cost., come, peraltro, prospettato dalle stesse Sezioni Unite.

Allegato

A.L. 25738/2024 - Sez. III - Avv.ti G. Palatiello e V. D'Alò.

Avvocatura Generale dello Stato

Ecc.ma CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONI UNITE CIVILI

Udienza pubblica del 27 maggio 2025

(Rg. n. 11382/2024 - n. 2 del ruolo)

Rinvio pregiudiziale ex art. 363-bis c.p.

MEMORIA ex art. 378, co. 2, c.p.c.

nell'interesse del MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE (C.F. 80207790587), in persona del Ministro in carica, - d'ora in poi, *breviter*: MEF - e dell'AGENZIA DEL DEMANIO (C.F. 06340981007), in persona del Direttore *pro tempore*, entrambi rappresentati e difesi *ex lege* (artt. 1 e 11 r.d. 1611/1933 quanto al MEF ed artt. 72 d.lgs. 300/1999 e 43 r.d. 1611/1933 quanto all'Agenzia del Demanio) dall'Avvocatura Generale dello Stato (C.F. 80224030587: per il ricevimento di atti FAX 06-96514000 e PEC: ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it) presso i cui uffici sono domiciliati *ex lege* in Roma, alla via dei Portoghesi n. 12;

- attori nel giudizio principale -

contro

B.B. e C.C.;

- convenuti nel giudizio principale -

§§§

Premessa

1. Il Ministero dell'Economia e delle Finanze (tuttora centro di imputazione della proprietà dei beni dello Stato: cfr., in tal senso, da ultimo, Cass. civ., Sez. 5, n. 727/2025) e l'Agenzia del Demanio (quale gestore *ex lege* degli stessi: cfr. art. 65 d.lgs. 300/1999) hanno promosso un giudizio dinanzi al Tribunale ordinario di Venezia per l'accertamento e la conseguente declaratoria della nullità, invalidità e comunque inefficacia dell'atto notarile unilaterale, trascritto nei registri immobiliari, con cui alcuni privati hanno rinunciato alla proprietà di un terreno sito nel Comune di Belluno (esposto a rischio di scivolamento, smottamenti e/o eventi franosi e, dunque, inservibile, privo di reale valore economico, oltre che segnalato nell'Inventario dei Fenomeni Franosi in Italia - c.d. "progetto IFFI" dell'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale), con il conseguente asserito acquisto automatico ex art. 827 c.c. degli stessi terreni in capo allo Stato.

2. L'adito Tribunale ordinario di Venezia, con ordinanza in data 22 aprile 2024, ha disposto ex art. 363 *bis* c.p.c. il rinvio pregiudiziale degli atti alla Suprema Corte di Cassazione (sospendendo contestualmente la causa dinanzi a sé) per la risoluzione delle seguenti questioni di diritto - di particolare rilevanza teorica e pratica, che non risultano essere state mai affrontate *ex professo* in sede di legittimità -:

a. se sia ammissibile nel nostro sistema giuridico, in linea di principio, la c.d. rinuncia abdicativa al diritto di proprietà immobiliare, effettuata con atto notarile unilaterale, al di fuori delle ipotesi della c.d. rinuncia liberatoria previste dalla legge;

b. nel caso di soluzione positiva alla prima questione, se sia possibile ed, eventualmente in quali limiti, il sindacato da parte dell'autorità giudiziaria dell'atto di rinuncia posto in essere dal privato, con particolare riferimento ai profili della meritevolezza degli interessi perseguiti (c.d. causa in concreto nel negozio), in considerazione del tenore dell'art. 1324 c.c.

3. Con decreto del 25 giugno 2024 la Prima Presidente della Corte di Cassazione ha dichiarato l'ammissibilità del rinvio pregiudiziale ex art. 363 *bis* disposto dal Tribunale di Venezia e ha assegnato la relativa questione alle Sezioni Unite per l'enunciazione del principio di diritto.

4. Come riferito anche nell'analogo decreto del 29 febbraio 2024 della Prima Presidente della Corte di Cassazione, relativo ad altro rinvio pregiudiziale con cui sono stati sollevati quesiti sovrapponibili (r.g. 2098/2024), sulle delicate questioni giuridiche pervenute all'esame ex art. 363 *bis* c.p.c. di codeste Ecc.me Sezioni Unite civili, il Comitato Consultivo ex art. 26 della legge 3 aprile 1979, n. 103 dell'Avvocatura Generale dello Stato ha già reso in data 14 marzo 2018 un parere di massima (1).

5. Le tesi sostenute nel parere di questa Avvocatura Generale sono state

condivise negli ultimi anni da numerose pronunce dei giudici di merito, sia ordinari che amministrativi (2).

6. Il rinvio pregiudiziale ex art. 363 *bis* c.p.c. alla S.C. disposto dal Tribunale ordinario di Venezia fa ora sorgere la necessità, per questa Avvocatura Generale, di riesaminare la questione facendosi carico dei rilievi del giudice *a quo*.

7. Le Sezioni Unite Civili della Corte di Cassazione hanno fissato la discussione della questione pregiudiziale per l'udienza pubblica del 27 maggio 2025, in vista della quale le intestate Amministrazioni dello Stato, *ut supra* rappresentate e difese, sottopongono all'Ecc.ma Corte le seguenti considerazioni giuridiche, anche in replica alla memoria della Procura Generale depositata in data 6 maggio 2025.

DIRITTO

8. Si ritiene, innanzitutto, opportuno fornire a codesta Ecc.ma Corte un quadro fattuale aggiornato in relazione alle questioni poste dal giudice *a quo*; tale quadro fattuale conferma che, come già condivisibilmente ritenuto dalla Prima Presidente, ricorrono, nella specie, tutti i presupposti del rinvio pregiudiziale ex art. 363 *bis* c.p.c. e segnatamente quello di cui al comma 1, n. 3 “(*la questione è suscettibile di porsi in numerosi giudizi*)”.

9. Ed invero, all'attualità, sull'intero territorio nazionale risultano istruiti n. 128 affari legali connessi alla c.d. rinuncia abdicativa (dei quali n. 89 pendenti dinanzi all'Autorità Giudiziaria, e n. 39 in fase stragiudiziale), come meglio illustrato nella tabella sottostante:

(1) In tale parere di massima (v. Rass. Avv. St., 3, 2019, pp. 217-226) questa Avvocatura Generale ha ritenuto, in estrema sintesi, che la c.d. rinuncia abdicativa alla proprietà immobiliare sia ammissibile in astratto, ferma restando la necessità (trattandosi di negozio atipico unilaterale a contenuto patrimoniale) di vagliare, caso per caso, la meritevolezza ex artt. 1322 e 1343 c.c. dell'interesse concretamente perseguito dal rinunciante, da valutarsi anche alla luce dei precetti costituzionali di cui agli artt. 2, 41 e 42 della Carta Fondamentale.

Nel parere di massima, ferma restando la possibilità, per i privati, di rinunciare alla proprietà soltanto “improduttiva”, sono state enunciate alcune ipotesi di “non meritevolezza” della rinuncia abdicativa e, in ogni caso, rispetto ad esse è stata prospettata la possibilità di invocarne la nullità anche sotto altri profili (ex art. 1345 c.c., ex art. 1344, e, comunque, ex art. 833 c.c.).

(2) Cfr., tra le tante, T.a.r. Lombardia - Milano, Sez. IV, sent. 18 dicembre 2020, n. 2553; Trib. Perugia, Sez. 2^a civ., sent. 6 maggio 2021 n. 704; Trib. Milano, Sez. 4^a civ., ord. 3 novembre 2021 (R.G. 8808/21); Trib. Milano, Sez. 4^a civ., ord. 20 maggio 2022 (R.G. 45320/21); Corte d'appello di Genova, Sez. 2^a civ., sent. 17 gennaio 2022, n. 50 (R.G. 221/19); Trib. Torino, Sez. 2^a civ., ord. 8 giugno 2022 (R.G. 2959/21); Trib. Torino, Sez. 2^a civ., ord. 16 giugno 2023 (R.G. 2438/23); Trib. Torino, Sez. 2^a civ., ord. 24 ottobre 2023 (R.G. 2925/23); Trib. Torino, Sez. 2^a civ., ord. 10 agosto 2023 (R.G. 4655/23).

Affari legali - oggetto: rinuncia abdicativa	
DR Veneto	1
DR Toscana e Umbria	6
DR Sicilia	2
DR Sardegna	1
DR Puglia e Basilicata	10
DR Piemonte e Valle D'Aosta	10
DR Marche	10
DR Lombardia	4
DR Liguria	27
DR Lazio	3
DR Friuli Venezia Giulia	7
DR Emilia Romagna	7
DR Campania	18
DR Calabria	8
DR Abruzzo e Molise	11
Direzione Affari Legali e Contenzioso	1
DIR. ROMA CAPITALE	2

(Dati aggiornati a Marzo 2025)

10. Gli atti di rinuncia allo stato conosciuti dalla deducete Agenzia del Demanio hanno ad oggetto immobili inagibili, privi di valore economico e, anzi, costituenti fonte di potenziali e rilevanti esborsi economici a carico del bilancio dello Stato (e, dunque, della collettività intera) in ragione del grave stato di degrado o dissesto in cui essi versano: trattasi, per lo più, di edifici collabenti o di immobili inquinati o situati in zone ad alto rischio idro-geologico e di frane.

11. Tanto doverosamente premesso in punto di fatto, si può ora passare ad affrontare le questioni giuridiche poste dal giudice *a quo*.

12. Codesta Ecc.ma Corte ha riconosciuto, in termini generali, l'esistenza nel sistema della “*rinuncia abdicativa o dismissiva o estintiva*”, definendola “*quale negozio unilaterale e normalmente non recettizio, che, allorché si este-*

riorizza, anche tacitamente, diviene efficace, e perciò irrevocabile” (così, da ultimo, Cass. Sez. 2, Sentenza n. 36224 del 28 dicembre 2023, alla pagina 31 della motivazione in diritto, nonché la giurisprudenza di legittimità ivi citata).

13. Essendo il diritto di proprietà immobiliare disponibile, bisogna ammettere che la rinuncia abdicativa, quale istituto di carattere generale, possa avere ad oggetto anche tale diritto.

14. La rinuncia abdicativa alla proprietà immobiliare è, dunque, una *species* del più ampio *genus*, già riconosciuto ed ammesso dalla giurisprudenza di codesta Corte.

15. Come si vedrà *infra*, la rinuncia abdicativa alla proprietà immobiliare viene generalmente ricostruita in dottrina come un negozio giuridico unilaterale *inter vivos* atipico, avente un indubitabile contenuto patrimoniale, perché determina la fuoriuscita di un bene immobile dal patrimonio del rinunciante che, quindi, risulta ridotto rispetto alla sua consistenza originaria.

16. Tale particolare ipotesi di rinuncia abdicativa - in quanto negozio atipico - risulta, allora, per ciò solo, astrattamente ammissibile ex artt. 1322, co. 2, e 1324 c.c. (con le precisazioni di cui si dirà nel prosieguo) proprio perché non espressamente vietata dalla legge (3) (a differenza, ad esempio, del patto commissorio: cfr. art. 2744 c.c. o dei patti successori: cfr. art. 458 c.c.) ed, anzi, implicitamente ammessa e consentita dall’articolo 827 c.c. il quale, sotto la rubrica “*beni immobili vacanti*”, prevede che: “*I beni immobili che non sono in proprietà di alcuno spettano al patrimonio dello Stato*” (4).

17. L’art. 827 c.c. - al fine di garantire ed assicurare la certezza dei rapporti giuridici e della circolazione degli immobili, preservando, al contempo, l’ordine pubblico (*ne cives ad arma ruant*) - sembrerebbe, dunque, aver regolato la sorte dell’immobile rinunciato prevedendone, secondo una risalente pronuncia di codesta Corte, l’acquisto a titolo originario in capo allo Stato (arg. ex Cass. civ., sez. 2, n. 2862/1995).

18. Secondo una opposta tesi, l’art. 827 c.c. sarebbe una mera “norma di chiusura” applicabile soltanto agli immobili “acefali” alla data di entrata in vigore del codice del 1942 e che, pertanto, avrebbe esaurito la sua funzione all’indomani dell’entrata in vigore del nuovo codice del 1942.

(3) *Ergo* tutte le questioni, sollevate in dottrina ed in giurisprudenza, circa la interpretazione e la portata dell’art. 1350 n. 5) e dell’art. 2643 n. 5) c.c., nonché circa le varie ipotesi legali tipiche di “rinuncia liberatoria” non sembrano decisive per il tema in trattazione, nel senso che la rinuncia abdicativa alla proprietà immobiliare, in quanto negozio atipico ex art. 1322 c.c. in relazione all’art. 1324 c.c., non espressamente vietato dalla legge, deve, per ciò solo, ritenersi astrattamente ammissibile, con le precisazioni di cui si dirà *infra*.

(4) Nel territorio delle Regioni ad autonomia speciale Trentino-Alto Adige, Sicilia e Sardegna, i beni immobili vacanti spettano al patrimonio regionale, secondo le rispettive disposizioni statutarie, aventi, peraltro, contenuto identico all’art. 827 c.c. (cfr. l’art. 67 u.c. d.p.r. 670/1972, per il Trentino-Alto Adige; l’art. 34 del r.d.lgs. n. 455/1946 per la Sicilia e l’art. 14, co. 3, L. Cost. 3 del 1948 per la Sardegna).

19. Tale tesi - peraltro avversata dalla migliore dottrina civilistica [SANTORO PASSARELLI, BIANCA] - non persuade, per ragioni storiche e sistematiche.

20. Sul piano storico, è utile ricordare che nella dottrina formatasi nel vigore del codice civile del 1865 (c.d. “codice Pisanelli”) era assolutamente pacifico che i beni immobili, così come i beni mobili, potessero formare oggetto di abbandono, inteso come rinuncia al diritto di proprietà [*ex variis* BRUGI, BOZZI, SIMONCELLI, COVIELLO].

21. Piuttosto, i temi oggetto di discussione erano, da un lato, la struttura dell’atto di abbandono - fronteggiandosi la posizione di chi riteneva che fosse sufficiente una mera manifestazione di volontà, mediante atto negoziale, a quella di chi richiedeva che a questa si accompagnasse l’atto materiale di dismissione della *res* - e, dall’altro, la sorte dei beni abbandonati.

22. Quanto a tale ultimo profilo, più specificatamente, si discuteva se il bene immobile rinunciato potesse essere acquistato da terzi per occupazione, o se esso fosse acquistato dallo Stato.

23. Al fine di dirimere il contrasto, il legislatore del 1942 ha introdotto l’art. 827 c.c. (5), con il quale ha accolto tale ultima tesi.

24. Sul piano sistematico, la tesi restrittiva che ravvisa nell’articolo 827 c.c. una mera norma di chiusura conduce all’esito paradossale (e quindi inaccettabile) di circoscriverne l’applicabilità alla sola ipotesi di scuola dell’*insula in mari nata* (per giunta entro i confini del mare territoriale), atteso che l’*insula in flumine nata* è già disciplinata dall’art. 945 c.c.; quando pare chiaro ed evidente che l’intenzione del Legislatore storico del 1942 non fosse quella di occuparsi di questa ipotesi assolutamente residuale (“*quod raro accidit*”) (6), non essendo ad essa operato neppur alcun riferimento nei lavori preparatori (7).

25. Infine, tale lettura restrittiva è anche errata in punto di diritto perché, nel tentativo di trovare un serio ambito applicativo all’art. 827 c.c., lo riferisce agli immobili solo abbandonati dei quali sia incerto il proprietario, quando è noto che la mera *derelictio* dell’immobile (inteso come mero atto materiale di abbandono non formalizzato con atto scritto con le forme di cui all’art. 1350 c.c. e poi trascritto) non produce l’effetto estintivo della proprietà, ma lascia

(5) La locuzione utilizzata dall’art. 827 c.c. per indicare i beni immobili vacanti (“*beni immobili che non sono in proprietà di alcuno*”) è speculare a quella utilizzata nell’art. 923, comma 1, c.c. per indicare le cose suscettibili di occupazione (“*cose mobili che non sono in proprietà di alcuno*”), che, ai sensi del successivo comma 2, sono le cose abbandonate e gli animali che formano oggetto di caccia o pesca.

(6) Cfr. D. 41. 1. 7. 3 *Gai 2 rer. cott.*: “*Insula quae in mari nascitur (quod raro accidit), occupantis fit: nullius enim esse creditur*”.

(7) Cfr. Relazione al codice civile, n. 398, ove, a commento dell’art. 827 c.c. è dato pianamente leggere: “*Colmando una lacuna del codice del 1865, la quale aveva aperto l’adito a dubbi e a soluzioni diverse, ho disposto (art. 827 del c.c.) che i beni immobili che non sono di proprietà di alcuno spettano al patrimonio dello Stato: con questa nuova norma è pertanto escluso che vi siano beni immobili senza proprietario*”.

semmai spazio all'acquisto per usucapione da parte di terzi; se poi l'immobile vacante è incluso in una eredità giacente, sono altre le disposizioni applicabili (artt. 528 c.c. e ss. in relazione all'art. 586 c.c. ed all'art. 1, co. 260, L. 296/2006).

26. L'articolo 1, comma 260, L. 296/2006 (8) menziona, in effetti, "*gli immobili vacanti*": tale disposizione - intervenuta ben sessantaquattro anni dopo l'entrata in vigore del codice civile - è, però, semmai idonea a far sorgere il dubbio che essa si riferisca anche agli immobili oggetto di rinuncia per atto *inter vivos* e dei quali lo Stato non abbia cognizione; tuttavia, occorre osservare come, secondo il consolidato orientamento di codesta Ecc.ma Corte (9), siffatta norma è stata dettata allo scopo di consentire allo Stato "l'effettivo esercizio dei diritti successori e di impedirne l'estinzione a favore di terzi possessori", finendo così con l'essere riferita ai soli acquisti ex art. 586 c.c.

27. Assodato, dunque, che l'art. 827 c.c. presuppone implicitamente la rinuncia alla proprietà immobiliare e regola la sorte dell'immobile rinunciato, si tratta, semmai di verificare come operi l'acquisto, in capo allo Stato, ex art. 827 c.c. dell'immobile vacante e se vi siano e quali siano i poteri di reazione dello Stato a fronte di tale acquisto.

28. Ai fini di tale indagine, sul piano metodologico, occorre dare all'827 c.c., entrato in vigore nel 1942, una interpretazione adeguatrice che sia conforme alla sopravvenuta Costituzione repubblicana (in vigore dal 1 gennaio 1948) e che sia anche in linea con il sistema complessivo del codice civile, dal quale è ricavabile il principio generale (*invito beneficium non datur*) secondo cui il soggetto beneficiario da un incremento patrimoniale ad opera di un terzo in virtù di un negozio da quest'ultimo concluso ha il potere di impedire tale arricchimento (cfr., ad esempio, l'art. 1236 c.c. in materia di remissione del debito, l'art. 649, co. 1, c.c. in materia di legato, l'art. 519 c.c. in materia di rinuncia all'eredità, gli artt. 1333, co. 1, e 1411, co. 3, c.c. in materia rispettivamente, di contratto con obbligazioni a carico del solo proponente e a favore di terzo).

(8) 260. **Allo scopo di devolvere allo Stato i beni vacanti** o derivanti da eredità giacenti, il Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'interno ed il Ministro dell'economia e delle finanze, determina, con decreto da emanare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, i criteri per l'acquisizione dei dati e delle informazioni rilevanti per individuare i beni giacenti o **vacanti nel territorio dello Stato**. Al possesso esercitato sugli **immobili vacanti** o derivanti da eredità giacenti si applica la disposizione dell'articolo 1163 del codice civile sino a quando il terzo esercente attività corrispondente al diritto di proprietà o ad altro diritto reale non notifichi all'Agenzia del demanio di essere in possesso del bene vacante o derivante da eredità giacenti. Nella comunicazione inoltrata all'Agenzia del demanio gli immobili sui quali è esercitato il possesso corrispondente al diritto di proprietà o ad altro diritto reale deve essere identificato descrivendone la consistenza mediante la indicazione dei dati catastali".

(9) Cfr. Cass. civ., sez. II, 27 dicembre 2024, n. 34572; Cass. civ., sez. II, 27 dicembre 2024, n. 34567; Cass. civ., Sez. II, 11 giugno 2013, n. 14655; Cass. civ., Sez. II, 26 gennaio 2010, n. 1549.

29. Secondo la tesi prevalente in dottrina (10) la rinuncia c.d. “abdicativa” al diritto di proprietà su un bene immobile viene generalmente ricostruita come negozio giuridico unilaterale, da farsi per iscritto *ad substantiam*, non recettizio, trascrivibile solo contro il rinunciante, che produce un effetto diretto, e cioè l’estinzione, in capo al rinunciante, del diritto di proprietà su quell’immobile, ed un effetto indiretto, e cioè l’acquisto della proprietà di quell’immobile, a titolo originario, da parte dello Stato ex art. 827 c.c.; tale ultimo acquisto in capo all’Erario sarebbe automatico, nel senso che non richiederebbe accettazione, e non sarebbe rifiutabile poiché l’ordinamento giuridico non ammette l’esistenza di immobili “vacanti”.

30. L’acquisto dell’immobile in capo allo Stato non sarebbe, cioè, l’effetto dell’atto di abbandono, ma effetto automatico della norma (l’art. 827 c.c. appunto).

31. In base a tale orientamento, la rinuncia abdicativa si differenzerebbe dalla rinuncia traslativa, in quanto l’assenza del carattere traslativo-derivativo dell’acquisto, e l’assenza della natura contrattuale, fanno sì che gli effetti in capo allo Stato si produrrebbero “*ipso iure*”, a prescindere dalla volontà del rinunciante, quale mero effetto di legge.

32. Per il perfezionamento dell’atto rinunziativo non sarebbe, pertanto, richiesto l’intervento né l’espressa accettazione del terzo, ossia dello Stato, né che lo stesso debba esserne notiziato.

33. Tale ultimo assunto, secondo cui il rinunziante non dovrebbe neppure dare notizia allo Stato della rinuncia, è, evidentemente, insostenibile in diritto perché la condotta del terzo rinunziante che ometta di dare allo Stato (e per esso al competente ufficio dell’Agenzia del Demanio) comunicazione formale dell’atto di rinuncia (che dovrebbe essere trascritta soltanto *contro* il rinunciante e non anche *a favore* dell’Agenzia del Demanio) è, all’evidenza, una condotta antiggiuridica ed antisociale che, in violazione del principio della buona fede in senso oggettivo e del *neminem laedere*, espone a pericolo la vita ed i beni dei consociati, nel caso di dismissione di immobile “dannoso”.

34. Di qui una prima conclusione, e cioè che il rinunciante deve dare formale comunicazione dell’atto di rinuncia allo Stato (e per esso all’Agenzia del Demanio) onde consentirgli tutte le opportune valutazioni ed iniziative al riguardo.

35. È bene poi soffermarsi su un profilo giuridico di notevole importanza, che pare non essere stato adeguatamente indagato da chi, sino ad ora, si è occupato della questione.

36. L’art. 827 c.c. prevede logicamente una cesura temporale tra la rinuncia e l’acquisto da parte dello Stato.

(10) MAIOCE, *Rinuncia (dir. priv.)*, in *Enc. dir.*, XL, 1989, Milano, p. 923; BETTI, *Teoria generale del negozio giuridico*, in *Tratt. Vassalli*, XV, t. 2, Torino, 1960, p. 299).

37. L'immobile, per effetto della rinuncia, diviene *res nullius*, e siccome l'ordinamento non tollera immobili vacanti, tale immobile, in quanto vacante, passerebbe nel "patrimonio dello Stato".

38. Ed è qui che si annida un'evidente aporia logica che vizia tutta la ricostruzione della c.d. rinuncia abdicativa.

39. Ed invero, il bene immobile rinunciato, ove se ne assuma l'acquisto automatico da parte dello Stato come effetto legale (indiretto) dell'atto abdicativo, **non è mai realmente vacante de iure**, perché, nell'esatto momento in cui esso viene fatto oggetto di atto di rinuncia, cioè nel preciso istante in cui venga sottoscritto dianzi al notaio l'atto abdicativo, l'immobile verrebbe acquistato automaticamente dallo Stato, proprio perché l'ordinamento non tollera la vacanza degli immobili, quasi alla stregua di un *horror vacui*.

40. In sostanza, l'immobile non si troverebbe mai in una reale condizione giuridica di vacanza, non sarebbe, cioè, mai un immobile adespota '*di proprietà di nessuno*', ma transiterebbe senza iato o cesure temporali di sorta dal patrimonio del rinunciante a quello dello Stato, secondo il meccanismo della rinuncia non abdicativa, ma traslativa: si tratterebbe, cioè, di un vero e proprio trasferimento, senza, però, necessità di accettazione.

41. Nella realtà delle cose, ed al di là delle astratte categorie giuridiche, non è agevole separare - in relazione all'atto di rinuncia - l'effetto dismissivo da parte del rinunciante con quello acquisitivo in capo allo Stato (11), di talché si è di fronte ad un atto solo in apparenza esclusivamente dismissivo, ma a contenuto sostanzialmente traslativo, che viene ad incidere negativamente sulla sfera giuridica altrui (Stato), senza (apparentemente) rimedi azionabili da parte di quest'ultimo.

42. Sul piano della volontà del rinunciante è, poi, francamente specioso, ed anzi è un vero ingingimento, sostenere che egli voglia soltanto dismettere il proprio immobile, quando, nella sostanza dell'operazione e nella realtà delle cose, è evidente che il suo vero e primo obiettivo è quello di trasferirlo allo Stato, accollandogli tutti i relativi oneri e le passività; traslazione di responsabilità che, dunque, non può non rientrare nel *focus* della volontà negoziale del rinunciante, costituendo un effetto necessitato della rinuncia abdicativa al diritto di proprietà immobiliare così come strutturata nell'ordinamento vigente per effetto del combinato disposto degli artt. 827, 2043, 2051 e 2053 c.c.

43. In altri termini, anche l'effetto traslativo di cui all'art. 827 c.c. deve ritenersi voluto dal rinunciante, il quale rinuncia all'immobile perché sa e proprio perché sa che l'immobile - nel momento esatto in cui sottoscrive l'atto di

(11) Cfr. Corte d'Appello di Genova, Sentenza n. 1114/2020; Sentenza n. 50/2022; Sentenza n. 1369/2024; Tribunale di Genova, Sentenza n. 1377/2024; Ordinanza 328/A del 1 febbraio 2019; Tribunale di Genova, III Sezione Civile, 18 luglio 2023.

rinuncia - passa *ex lege* (automaticamente e senza soluzione di continuità) allo Stato; circostanza, questa, del resto dimostrata dall'espresso richiamo all'effetto acquisitivo ex art. 827 c.c. in capo allo Stato operato *more solito* negli atti di rinuncia abdicativa come quello oggetto del presente giudizio principale, ove è dato leggere (cfr. All. 1 - pag. 2):

ARTICOLO 3

Per effetto del presente atto, la proprietà del terreno in oggetto viene acquistata ex lege dallo Stato, ai sensi dell'articolo 827 del Codice Civile.

I comparenti chiedono pertanto che il presente atto venga trascritto, ai sensi dell'articolo 2643, primo comma n. 5, del Codice Civile, contro di essi medesimi e volturato a favore dello Stato, utilizzando a tale fine il Codice Fiscale relativo al Demanio dello Stato (97905320582), non esistendo un Codice Fiscale specifico relativo al patrimonio disponibile.

44. Ed allora, occorre riconoscere che, sia sul piano degli effetti giuridici che su quello della volontà del rinunciante, siamo di fronte ad una **rinuncia ancipite**, formalmente (soltanto) abdicativa, ma, nella sostanza, traslativa (determinandosi il trasferimento del bene nell'istante esatto del perfezionamento dell'atto di rinuncia, senza che abbia mai effettivamente luogo, *de iure*, l'effettiva vacanza dell'immobile, neppure per una frazione di secondo).

45. È assai dubbio che una rinuncia siffatta possa avvenire senza accettazione dello Stato, normalmente necessaria per le rinunce sostanzialmente traslative, ed al di fuori dello strumento della donazione, con tutte le relative formalità.

46. Ed in ogni caso, è assolutamente inaccettabile l'idea che lo Stato sia privo di strumenti di reazione all'acquisto (imposto) di beni inquinati, costosi o dannosi.

47. Ed allora, ove non si voglia soverchiamente forzare il sistema, è indispensabile ritenere - nel contesto di una lettura adeguatrice della norma dell'art. 827 c.c., ed in ossequio al principio generale che vieta l'arricchimento imposto (che non può non valere anche per lo Stato ex artt. 3 e 97 Cost.) - che lo Stato, a fronte di tale rinuncia "ancipite", sia munito del potere di **rifiuto eliminativo** dell'acquisto, **con efficacia ex tunc**, il cui esercizio (entro un termine ragionevole), mediante atto scritto unilaterale (a fronte della comunicazione della rinuncia, che abbiamo visto essere doverosa per il rinunciante), rimuove, ora per allora, l'effetto (sostanzialmente traslativo) che si determina ex art. 827 c.c. (in via provvisoria) in conseguenza dell'atto di rinuncia, facendo così retrocedere l'immobile in capo al rinunciante.

48. Per assicurare l'ineludibile continuità delle trascrizioni ex artt. 2644 e 2650 c.c., e per garantire la certezza delle situazioni giuridiche, l'atto (scritto) di rifiuto, previa notifica da parte dell'Agenzia del Demanio (per conto dello Stato) al rinunciante, deve considerarsi trascrivibile ex artt. 2643, co. 1, n. 5),

e 2645 c.c., in un'ottica di necessaria simmetria rispetto alla rinuncia del privato, “a favore” del rinunciante e “contro” lo Stato.

49. L'interpretazione adeguatrice dell'art. 827 c.c. che qui si propugna trova un puntuale riscontro nella lettera della disposizione stessa, letta in un'attenta ottica sistematica.

50. Come rilevato da chiara dottrina (BIGLIAZZI GERI, BRECCIA, BUSNELLI, NATOLI), nelle fonti del diritto romano la titolarità del diritto di proprietà è sempre indicata con il termine *appartenenza*, il quale metteva in evidenza la condizione giuridica della *res* che ne costituiva l'oggetto: l'essere, cioè, questa, per così dire, riservata ad un determinato soggetto (*ad eum pertinens*).

51. Anche nel codice civile italiano il riferimento al fenomeno della c.d. appartenenza di un bene ad un determinato soggetto è sempre indicativo del diritto di proprietà nel senso di cui all'art. 832 c.c. (cfr. artt. 822, 824, 826, 830, 879, 881, 897, 932, 934 c.c.) (12).

52. L'art. 42 della Costituzione, dopo aver stabilito che la proprietà è pubblica o privata, usa il verbo appartenere indifferentemente per i beni economici sia dei privati che dello Stato.

53. Si noti che l'articolo 827 c.c., in riferimento ai “beni immobili che non sono in proprietà di alcuno”, usa invece la locuzione “spettano al patrimonio dello Stato” (13).

54. L'art. 827 c.c., dunque, con riguardo, ai “beni immobili che non sono in proprietà di alcuno”, non usa l'espressione “appartengono allo Stato” - sempre associata nel sistema del codice al diritto di proprietà, anche pubblica - e non prevede neppure che i beni immobili oggetto di rinuncia siano “di proprietà dello Stato”.

55. L'articolo 827 c.c., per gli immobili rinunciati, usa - unica disposizione codicistica tra quelle dedicate ai beni - il termine “spettano” - e non già “appartengono” -, in tal modo volendo enfatizzare che, all'esito dell'intervenuta rinuncia, tali immobili non sono ineludibilmente acquisiti al patri-

(12) Anche negli antecedenti storici della norma del codice del 1942 viene usata la diversa espressione “appartengono”.

In particolare, l'art. 734 del *code napoleon* prevedeva che: “*Les biens qui n'ont pas de maître appartiennent à l'État*”.

L'art. 464 del codice civile del Regno delle Due Sicilie prevedeva che: “*Tutti i beni vacanti e senza padrone, e quelli delle persone che muojono senza eredi, o le cui eredità sono abbandonate, appartengono al demanio pubblico*”.

Ai sensi dell'articolo 397 del codice parmense: “*Appartengono allo Stato le strade da lui mantenute, le acque dei fiumi navigabili, le fortezze colle loro fosse e bastioni, e generalmente le parti del territorio non soggette a privata proprietà, i beni vacanti, e quelli delle persone che muojono senza eredi, o le cui eredità sono abbandonate*”.

(13) Come si è visto, gli statuti delle regioni speciali Trentino-Alto Adige, Sicilia e Sardegna, utilizzano la stessa locuzione normativa.

monio dello Stato, essendo rimessa a quest'ultimo la possibilità di consolidare o meno l'effetto acquisitivo.

56. Il Legislatore del 1942, dunque, nel disciplinare, con l'articolo 827 c.c., la vicenda acquisitiva dell'immobile oggetto di rinuncia in capo all'Erario, anziché soffermarsi sul profilo della titolarità del diritto dominicale, ha posto l'accento sull'ingresso del bene nel patrimonio dello Stato.

57. La locuzione normativa utilizzata dal Legislatore storico nell'articolo 827 c.c. - lungi dall'essere casuale o dal costituire insignificante variante linguistica rispetto al sistema del codice civile - è, invece, assai rilevante sul piano della ricostruzione dell'istituto, perché, come rilevato al par. 55 della presente memoria, sembrerebbe presupporre logicamente o, per lo meno, non escludere la possibilità che il bene immobile, proprio in ossequio al principio generale secondo cui "*invito beneficium non datur*" (che il Legislatore storico ha, evidentemente, tenuto presente), possa essere fatto uscire dal patrimonio dello Stato in cui è entrato, mediante successivo rifiuto *ex tunc*: se un bene entra nel patrimonio di un terzo (qui lo Stato), non può rimanervi contro la volontà del terzo.

58. Di talché, l'articolo 827 c.c. deve essere necessariamente interpretato nel senso che, se un bene immobile è oggetto di rinuncia, lo Stato non ne diventa proprietario in modo definitivo ed irretrattabile ma soltanto in via provvisoria perché, in ossequio al principio generale del divieto degli arricchimenti imposti, dispone del potere di rifiuto eliminativo, con effetto *ex tunc*, dell'acquisto, il cui esercizio - entro un termine ragionevole, tenuto conto delle esigenze istruttorie del caso - produce gli effetti che si sono visti *supra* (vedi punto 47 che precede).

59. Del resto, se la rinuncia c.d. abdicativa viene ricostruita come negozio giuridico unilaterale, bisogna allora, per coerenza, riconoscere l'applicabilità alla stessa in via analogica, se non addirittura in via diretta, dell'articolo 1333 c.c. che, secondo la giurisprudenza di codesta Corte, si riferisce anche ai negozi giuridici unilaterali produttivi di un effetto reale (cfr. Cass. Civ., sez. II, n. 9500/1987 sull'applicabilità dell'art. 1333 c.c. al pagamento traslativo).

60. In altri termini, se la rinuncia alla proprietà immobiliare è un negozio giuridico unilaterale ad effetto reale che, quindi, attribuisce un diritto di proprietà all'Erario dello Stato, allora quest'ultimo, quale sostanziale "destinatario", dispone (anche) del potere di rifiuto eliminativo ex art. 1333, co. 2, c.c. "*nel termine richiesto dalla natura dell'affare o dagli usi*", proprio perché nessuno (neppure lo Stato) può subire modifiche non volute alla propria sfera giuridica.

61. Tale conclusione è avvalorata dal termine "spettano", utilizzato dall'articolo 827 c.c., il quale consente, in diritto, di configurare lo Stato come "destinatario" dell'attribuzione patrimoniale ai sensi e per gli effetti dell'art. 1333, co. 2, c.c., cioè come soggetto che riceve un incremento patrimoniale

(che a lui “spetta” *ex lege*), tenuto anche conto del fatto che, come rilevato *supra* (v. paragrafo n. 34 della presente memoria), l’atto dismissivo, in ossequio ai principi generali della buona fede in senso oggettivo e del *neminem laedere*, va necessariamente comunicato all’Agenzia del Demanio.

62. Del resto, se l’art. 827 c.c., come osserva la Procura Generale nel punto 63 della requisitoria, è espressione della sovranità dello Stato, deve allora riconoscersi che lo Stato, nell’esercizio di quella stessa sovranità, è libero di rifiutare (con efficacia *ex tunc*) l’acquisto dell’immobile “dannoso”.

63. Tale interpretazione adeguatrice dell’art. 827 c.c., oltre ad essere conforme alla lettera della legge, riceve un solido argomento a sostegno dal confronto dello stesso art. 827 c.c. con il disposto dell’art. 586 c.c.

64. L’art. 586, co. 1, c.c. in materia successoria prevede che, in mancanza di altri successibili, l’acquisto dell’asse ereditario da parte dello Stato opera di diritto “*e non può farsi luogo a rinuncia*”.

65. Entrambe le disposizioni (quella di cui all’art. 827 c.c. e quella di cui all’art. 586 c.c.) prevedono una fattispecie di acquisto automatico in capo allo Stato, sia pure in ambiti diversi.

66. Se l’articolo 586 c.c. si è premurato di precisare che non può farsi luogo a rinuncia (ex art. 521 c.c. che opera *ex tunc*), ciò significa che, di regola, anche allo Stato, in ogni altro caso di acquisto automatico *ope legis*, spetta, conformemente alla regola generale che vieta gli acquisti imposti, il potere di rifiuto (eliminativo nel caso dell’art. 827 c.c.).

67. Sotto altro profilo, si osserva che l’art. 586 c.c. prevede, al comma 2, la limitazione della responsabilità dello Stato *intra vires*: il che giustifica la deroga, con riguardo allo Stato erede necessario, al principio generale che vieta gli acquisti imposti; ma tale principio generale deve riespandersi rispetto alla fattispecie di cui all’art. 827 c.c., che non prevede alcuna limitazione di responsabilità patrimoniale analoga a quella di cui all’art. 586, comma 2, c.c.

68. Secondo una diversa lettura dell’art. 827 c.c., tale disposizione sarebbe volta a far sì che gli oneri manutentivi, di messa in sicurezza e, più in generale, i costi connessi alla proprietà di beni “dannosi” (perché collabenti, inquinati o, comunque, versanti in una situazione di dissesto idro-geologico), siano finanziati con risorse pubbliche provenienti dalla fiscalità generale, anziché gravare sul singolo proprietario.

69. Di conseguenza, non sarebbe possibile riconoscere allo Stato un potere di rifiuto dell’acquisto ex art. 827 c.c., perché incompatibile con la predetta asserita *ratio legis*.

70. Tale interpretazione dell’art. 827 c.c. non può essere condivisa perché eccedente rispetto all’intenzione del legislatore storico del 1942, e perché non in linea con il principio di solidarietà, quale si evince dall’articolo 2 della Costituzione.

71. Quanto al primo aspetto, si rileva che il legislatore storico del 1942,

quando ha introdotto l'articolo 827 c.c., era ispirato da finalità di polizia ("*ne cives ad arma ruant*") e dal principio del dominio eminente dello Stato sovrano sul proprio territorio, e non intendeva in alcun modo accollare alla collettività gli oneri manutentivi, di messa in sicurezza e, più in generale, i costi connessi alla proprietà di beni "dannosi"; né intendeva provvedere a tali oneri in luogo dei cittadini eventualmente privi dei mezzi economici necessari per farvi fronte.

72. Quanto al principio di solidarietà ex art. 2 Cost., esso non può giammai operare in una "sola direzione", ossia solo a svantaggio (qui lo Stato) di uno dei soggetti della relazione giuridicamente rilevante.

73. Del resto, interpretando l'articolo 827 c.c. nel senso che lo Stato non sarebbe munito del potere di rifiuto (eliminativo) dell'acquisto dell'immobile rinunciato, si esporrebbe la disposizione a fondati dubbi di legittimità costituzionale per contrasto con gli artt. 2, 3, 41, comma 2, e 97 della Carta Fondamentale.

74. In primo luogo, il mancato riconoscimento, in capo allo Stato, della facoltà di rifiutare l'acquisto di un bene immobile "dannoso" si pone in contrasto con il principio di solidarietà economica e sociale di cui all'art. 2 Cost., che, come si è visto, non opera in senso unidirezionale (a tutto svantaggio dello Stato), ma impone dei doveri anche ai consociati; inoltre, finirebbe con il consentire un'irragionevole disparità di trattamento, in violazione dell'art. 3 Cost., rispetto alle ipotesi di incremento del patrimonio del terzo per effetto diretto del negozio, ove il rifiuto dell'oblato è positivamente stabilito ex art. 1333, comma 2, c.c. (cfr. anche art. 1411, comma 2, c.c.); infine, tale opzione esegetica incentiverebbe gli atti di rinuncia, in contrasto con il dovere dei consociati, ricavabile dal combinato disposto degli articoli 2 e 41, co. 2, Cost., di attivarsi per mantenere in buono stato manutentivo l'immobile, e con grave pregiudizio per il buon andamento ex art. 97 Cost. della Pubblica amministrazione, che sarebbe obbligata a distogliere risorse finanziarie destinate alle proprie attività istituzionali, per dirottarle su progetti di risanamento di immobili dannosi, estemporaneamente rinunciati dal privato.

75. Al di là della questione del potere di rifiuto eliminativo, si ritiene che l'atto di rinuncia - in quanto negozio giuridico unilaterale *inter vivos* atipico, avente un indubitabile contenuto patrimoniale - sia sempre soggetto al controllo causale di meritevolezza ex art. 1322 c.c., i cui parametri sono costituiti dai valori costituzionali, ai quali l'art. 832 c.c., secondo una lettura costituzionalmente orientata, opera un rinvio espresso (nella parte in cui richiama "*i limiti*" e "*gli obblighi stabiliti dall'ordinamento giuridico*").

76. Ed invero, come in precedenza si è rilevato, la rinuncia abdicativa alla proprietà immobiliare presenta un indubitabile contenuto patrimoniale, perché determina la fuoriuscita di un bene immobile dal patrimonio del rinunciante che, quindi, risulta ridotto rispetto alla sua consistenza originaria.

77. Ne consegue che, ai sensi dell'art. 1324 c.c., alla rinuncia abdicativa deve ritenersi applicabile il secondo comma dell'art. 1322 c.c. per cui occorre indagare, caso per caso, la causa dell'atto dismissivo della proprietà immobiliare al fine di valutarne la meritevolezza secondo l'ordinamento giuridico.

78. Con riferimento al negozio unilaterale atipico di rinuncia abdicativa parte della dottrina, come noto, rinviene la relativa causa nella mera dismissione del diritto: la rinuncia abdicativa sarebbe, dunque, un "patto nudo" (oppure, detto altrimenti, un "negozio astratto" o "acausale"), la cui funzione si identificherebbe con la sola dismissione del diritto, alla quale è rivolta la manifestazione di volontà, con la conseguenza che tale negozio sarebbe in sé sempre meritevole di tutela e non si potrà mai avere nullità per illiceità o non meritevolezza della causa.

79. Tale ricostruzione non è condivisibile in quanto, da una parte, sembra ispirata alla visione ottocentesca assoluta del diritto dominicale, che considera solo il diritto di godere e disporre pienamente del bene, senza tenere conto della funzione sociale della proprietà ex art. 42, co. 2, Cost., e degli ulteriori limiti alle prerogative e facoltà dominicali ricavabili dal disposto degli artt. 2 e 41, comma 2, della Carta Fondamentale e, dall'altra, non è in linea con la moderna concezione della causa del negozio giuridico, quale funzione economico-individuale dell'atto, detta anche "causa in concreto" (14).

80. Sul piano causale, dunque, ogni qualvolta l'atto di rinuncia venisse posto in essere dal privato al solo fine, egoistico, di trasferire in capo all'Erario ex art. 827 c.c. - e dunque in capo alla collettività intera - i costi necessari per le opere di consolidamento, di manutenzione, o di demolizione dell'immobile, facendo ricadere sullo Stato anche la responsabilità (sia civile: ex artt. 2051 e 2053 c.c., che penale: cfr. art. 449 c.p.) per i danni che dovessero in futuro occorrere a cose e/o a persone nel caso di crollo e/o rovina del medesimo immobile, tale atto di rinuncia sarebbe nullo in ragione della non meritevolezza e/o illiceità della relativa causa in concreto ex artt. 1322 e 1343 c.c. perché in palese contrasto con le istanze solidaristiche immanenti nella funzione sociale della proprietà ex art. 42 Cost., e (comunque) con gli obblighi di solidarietà economica e sociale desumibili dall'art. 2 Cost., nonché con il limite del rispetto della sicurezza dei consociati ex art. 41, comma 2, Cost., l'una e gli altri costituenti limiti inderogabili delle prerogative dominicali ex art. 832 c.c.

81. Una violazione di tali limiti (con la conseguente nullità dell'atto dismissivo ex artt. 1322 e 1343 c.c.) potrebbe riscontrarsi, in concreto, ed a titolo puramente esemplificativo, quando la rinuncia sia diretta a liberarsi: di terreni con evidenti problemi di dissesto idrogeologico, con conseguente accolto in

(14) Per tale intendendosi "... lo scopo pratico del negozio, la sintesi, cioè, degli interessi che lo stesso è concretamente diretto a realizzare (cd. causa concreta), quale funzione individuale della singola e specifica negoziazione, al di là del modello astratto utilizzato" (così Cass. civ., sez. 3, n. 10490/2006).

capo all'Erario di tutti i costi necessari per le opere di consolidamento, demolizione e manutenzione relativi ai beni stessi; di edifici inutilizzabili e diruti o collabenti, per liberarsi dei costi di demolizione; della parte inquinata (da terzi) di un unico terreno acquistato (potendosi ammettere anche la rinuncia parziale), per far gravare sullo Stato le spese di bonifica con beneficio diretto della zona limitrofa rimasta oggetto di proprietà privata.

82. Al riguardo, non può essere condiviso quell'orientamento della giurisprudenza di merito, riportato nell'ordinanza di rinvio resa dal Tribunale di L'Aquila, rubricata al n. 2098/24 di R.G. di codesta Corte (cfr. pag. 11), secondo il quale “[...] *la rinuncia abdicativa non diverrebbe di per sé illegittima perché posta in essere in base a mere valutazioni di convenienza e opportunità, peraltro riscontrabili in maniera analoga nelle fattispecie di cui agli artt. 1104 e 1070 c.c. (cfr. Trib. Firenze, 15 settembre 2022, n. 2529, secondo cui “Al contrario, risulta invece conforme ai principi solidaristici che, in presenza di un terreno con elevata pericolosità geomorfologica, che determina una situazione di rischio per la circolazione su strada pubblica, utilizzata quindi dalla collettività, in conseguenza della rinuncia alla proprietà da parte del privato, i costosi interventi di messa in sicurezza siano finanziati con risorse pubbliche provenienti dalla fiscalità generale, anziché gravare sul singolo proprietario, del resto neppure colpevole per la conformazione del luogo e la composizione del suolo”*; in senso conforme Trib. L'Aquila, 10 ottobre 2023, n. 623; Trib. L'Aquila, 23 ottobre 2023, n. 656; Trib. L'Aquila, 27 ottobre 2023, n. 682)”.

83. Ed invero, come si è visto in precedenza, il principio di solidarietà economica e sociale di cui all'art. 2 Cost., non opera in senso unidirezionale (a tutto svantaggio dello Stato), ma impone dei doveri anche ai consociati.

84. Il riferito orientamento della giurisprudenza di merito è assai “diseducativo” per la collettività sociale perché incentiva gli atti di rinuncia, in contrasto con il dovere dei consociati, ricavabile dal combinato disposto degli articoli 2 e 41, co. 2, Cost., di attivarsi per mantenere in buono stato manutentivo l'immobile.

85. Del resto, giova qui rammentare che codesta Corte, nel chiarire la portata del principio di correttezza/buona fede in senso oggettivo ex artt. 1175 e 1375 c.c. quale strumento di integrazione del contratto, ha precisato che il dovere solidaristico ex art. 2 Cost. non può essere interpretato nel senso che la parte onerata sia tenuta ad “*attività gravose o eccezionali o tali da comportare notevoli rischi o rilevanti sacrifici*” (così, *ex multis*, Cass. civ. sez. 3, n. 8497/2020, Cass. civ. sez. 3, n. 6735/2005).

86. *Mutatis mutandis*, lo Stato non può essere tenuto ad accollarsi indiscriminatamente tutti i beni “dannosi o pericolosi” perché ciò esula dall'obbligo di solidarietà economica e sociale ex art. 2 Cost., il quale neppure gli impone di “soccorrere”, con i mezzi della fiscalità generale, il proprietario privo di mezzi economici.

87. Il controllo sulla meritevolezza dell'atto dismissivo (da condursi nei termini e con le modalità di cui ai paragrafi 79, 80 e 81 della presente memoria) serve a selezionare le rinunce ammesse rispetto a quelle che non lo siano, assicurando così un ragionevole punto di equilibrio tra autonomia privata e adempimento degli obblighi costituzionali di solidarietà economica e sociale ex art. 2 Cost. in capo ad entrambe le parti.

88. La Procura Generale conviene, in linea di principio, con tale impostazione (cfr. punti 84, 86 e 89 della requisitoria), salvo poi circoscrivere il giudizio di meritevolezza a "casi eccezionali" aventi un impatto particolarmente rilevante sulla finanza pubblica.

89. Tale impostazione restrittiva del giudizio di meritevolezza non può essere condivisa perché è evidente che una volta che si ammetta, come sembra doveroso, un giudizio sul rispetto, da parte dell'atto dismissivo, dei valori costituzionali, tale giudizio "valoriale" non può essere poi circoscritto a "casi eccezionali", giacché i valori costituzionali sono sempre cogenti e da rispettare, non solo "in casi eccezionali".

90. In disparte il profilo causale, sopra approfondito, alla medesima conclusione della possibile nullità della rinuncia c.d. abdicativa alla proprietà immobiliare (nelle ipotesi delineate nei precedenti paragrafi 80 e 81), sembra doversi pervenire anche per un'altra ragione di ordine sistematico, connessa all'applicabilità dell'art. 1345 c.c. (motivo illecito) anche ai negozi unilaterali, riconosciuta dalla prevalente giurisprudenza di codesta Ecc.ma Corte.

91. Ed invero, l'art. 1345 c.c., dettato in materia contrattuale, prevede che *"Il contratto è illecito quando le parti si sono determinate a concluderlo esclusivamente per un motivo illecito comune ad entrambe"*.

92. Da tale norma si ricava il principio generale secondo il quale il motivo in funzione del quale ciascuna parte si determina a porre in essere un negozio giuridico rimane generalmente estraneo al contenuto del contratto ed è, pertanto, giuridicamente irrilevante qualunque sia l'importanza che assuma per il singolo, salvo che:

i. per entrambe le parti l'accordo rifletta un medesimo motivo (*"comune"*);

ii. il motivo comune sia *"illecito"*, cioè contrario a norma imperativa o ai *boni mores*;

iii. il motivo illecito comune sia stato esclusivo, cioè determinante del consenso.

93. Qualora ricorrano queste condizioni il contratto è illecito e pertanto, in virtù dell'art. 1418 c.c., nullo.

94. Dalla disciplina in esame potrebbe trarsi la conclusione che l'art. 1345 c.c. non possa trovare applicazione, per il tramite dell'art. 1324 c.c., agli atti giuridici unilaterali, poiché rispetto a questi ultimi, mancando la comunanza dei motivi illeciti determinanti, a causa dell'unilateralità dell'atto posto in es-

sere, le ragioni che hanno spinto la parte sarebbe sempre irrilevanti da un punto di vista giuridico.

95. Tuttavia, due sono le considerazioni che posso essere portate a sostegno della tesi contraria e quindi a favore dell'applicabilità dell'art. 1345 c.c. anche agli atti unilaterali.

96. In primo luogo, si può rilevare come il Legislatore abbia espressamente riconosciuto rilevanza al motivo illecito, anche quando questo non sia comune (cfr. artt. 788 e 626 c.c., in materia, rispettivamente, di donazione e testamento).

Non può, dunque, escludersi che il motivo illecito, qualora sia il solo che abbia determinato il soggetto al compimento dell'atto unilaterale, possa inficiare il negozio giuridico rendendolo nullo (ex artt. 1324, 1345 e 1418 c.c.) anche ove, come nell'ipotesi di rinuncia alla proprietà, non si tratti di un atto bilaterale e, quindi, non si possa parlare di *"motivo ... comune"*.

97. In secondo luogo, la giurisprudenza di codesta Corte, soprattutto in materia di diritto del lavoro, ha affermato che: ***"La norma dettata dall'art. 1345 c.c. che, derogando al principio secondo il quale i motivi dell'atto di autonomia privata sono di regola irrilevanti, eccezionalmente qualifica illecito il contratto determinato da un motivo illecito comune alle parti, in virtù del disposto di cui all'art. 1324 c.c., trova applicazione anche rispetto agli atti unilaterali, laddove essi siano finalizzati esclusivamente al perseguimento di scopi riprovevoli ed antisociali, rinvenendosi l'illiceità del motivo, al pari della illiceità della causa, a mente dell'art. 1343 c.c., nella contrarietà dello stesso a norme imperative, all'ordine pubblico o al buon costume"*** (cfr. massima della sent. Cassazione civile, sez. II, 19 ottobre 2005, n. 20197: *ex plurimis* Cass. lav. 755/82, 1017/85, 4747/95, 7188/01, 11191/02, 11633/02, 10189/04).

98. Nel caso di specie deciso da codesta Corte, quest'ultima, dopo aver affermato tale principio, era giunta alla conclusione secondo la quale *"sussistendone le condizioni di fatto, deve qualificarsi affetto da motivo illecito e quindi nullo, ai sensi dell'art. 1418, comma 2, c.c., l'atto di recesso da un rapporto di agenzia che, diretto nei confronti di un agente costituito in forma di società di persone, risulti ispirato dalla sola finalità di rappresaglia e di ritorsione nei confronti del comportamento sindacale tenuto dai soci di quest'ultima, dovendosi ritenere un siffatto motivo contrario alle norme imperative poste a tutela delle libertà sindacali dei lavoratori, norme che, in ragione del valore e della tutela che lo stesso dettato costituzionale assegna al "lavoro", nella sua accezione più ampia, appaiono estensibili, al di fuori dei rapporti di lavoro subordinato, a tutti coloro che svolgono attività lavorativa, anche se in forma parasubordinata o autonoma"* (cfr. massima della sent. Cassazione civile, n. 20197/2005 cit.).

99. Codesta Ecc.ma Corte di Cassazione giunge ad applicare l'art. 1345

c.c. anche agli atti unilaterali, tramite l'art. 1324 c.c., analizzando la *ratio* della prima norma *“da individuarsi nell'esigenza di evitare gli abusi del diritto, ricorrente quando l'atto di autonomia privata sia finalizzato esclusivamente al perseguimento di scopi riprovevoli ed antisociali”*. Questa medesima finalità, infatti, può ben essere posta anche a *“presidio di quelle situazioni soggettive che potrebbero essere pregiudicate dal compimento di atti unilaterali, esclusivamente o prevalentemente determinati da siffatte finalità. Sicché, se in tema di atti bilaterali o plurilaterali, la finalità illecita determinante per essere tale, necessariamente deve essere riferibile a tutti i partecipanti, il requisito della relativa comunanza non è, ovviamente, esigibile, per la contraddizione che non lo consente, quando la stessa infici un atto unilaterale, non altrimenti motivato o determinato anche da ragioni concorrenti di minore rilevanza ed il movente illecito sia riconoscibile, (...)”* occorrendo che l'illeceità sia rivelata da elementi obiettivi esteriori, evidenzianti il relativo collegamento con l'atto; l'onere della relativa prova naturalmente incombe sulla parte che allega l'invalidità dell'atto” (cfr. sent. Cassazione civile, n. 20197/2005 cit.).

100. Pertanto, alla luce della suddetta giurisprudenza di legittimità, affinché il motivo illecito di un atto unilaterale assuma rilevanza giuridica, comportandone la nullità ex art. 1418 c.c. è necessario che:

1. il motivo sia illecito;
2. il motivo illecito sia la ragione determinante del soggetto che pone in essere l'atto unilaterale;
3. il motivo illecito sia oggettivamente riconoscibile dall'atto, o, comunque, sia ragionevolmente desumibile da elementi estrinseci.

101. Alla luce di quanto fin qui affermato, può, dunque, ritenersi - ad avviso di questa Avvocatura Generale - che l'atto di rinuncia al diritto di proprietà, qualora sia unicamente diretto al perseguimento di finalità non consentite dall'ordinamento giuridico, come quella di voler far ricadere sullo Stato, per il tramite dell'art. 827 c.c., la responsabilità dei danni provocati dall'immobile esposto a rischi idrogeologici, possa considerarsi - in disparte il profilo causale - comunque nullo per illiceità dei motivi ex artt. 1324, 1345 e 1418 c.c., ove il motivo illecito sia la ragione esclusiva dell'atto e sia evincibile dal contenuto di quest'ultimo e/o dalle circostanze obiettive che ne hanno preceduto e/o accompagnato la redazione.

102. Orbene, al di là dell'eventualità, effettivamente “scolastica” e residuale, che il motivo illecito determinante sia espressamente enunciato nell'atto dismissivo, il relativo (ovviamente, non semplice) onere probatorio potrà essere assolto dallo Stato attore allegando e dimostrando elementi obiettivi estrinseci (quali, ad esempio, l'inclusione dell'immobile nei piani del rischio idrogeologico redatti dall'Autorità di Bacino; precedenti e documentati episodi alluvionali che abbiano interessato il bene; ordinanze contingibili ed urgenti

emesse dal Sindaco quale Ufficiale di Governo con riferimento alla zona in cui ricade il bene, etc...) dai quali sia possibile desumere, con il necessario grado di verisimiglianza ex artt. 2727 e ss. c.c., che l'atto dismissivo aveva, quale unica finalità, quella di accollare allo Stato le spese di manutenzione e ripristino del bene, unitamente alla responsabilità (civile e penale) per i futuri dissesti.

103. Potrà anche farsi ricorso ad una consulenza tecnica d'ufficio (c.d. "percipiente": cfr. Cass., civ., sez. 3, n. 12387/20; nonché, da ultimo, Cass. civ., sez. 3, n. 11136/25) al fine di verificare se l'immobile oggetto di rinuncia versasse in stato di dissesto idrogeologico o fosse inquinato, onde, poi, in caso positivo, inferirne la nullità dell'atto dismissivo per le ragioni sopra evidenziate.

104. Sotto altro profilo, ma sempre connesso all'aspetto causale del negozio giuridico, l'atto dismissivo del bene immobile (nei casi enunciati nel paragrafo 81 della presente memoria) posto in essere con l'unico intento di far ricadere sullo Stato (e, dunque, sull'intera collettività) gli oneri connessi alla titolarità del diritto di proprietà, nonché le eventuali future responsabilità (e senza alcuna previa accettazione da parte dell'Erario) potrebbe essere considerato in frode alla legge, e quindi nullo in virtù dell'art. 1344 c.c., poiché obiettivamente volto (sfruttando la combinazione dell'effetto abdicativo dell'atto di rinuncia e dell'effetto acquisitivo *ex lege* in capo allo Stato del bene dismesso) al conseguimento di un risultato in contrasto con i limiti costituzionali, - come tali "imperativi" e, dunque inderogabili - delle facoltà e prerogative dominicali, tra l'altro eludendo le discipline legislative (altrettanto inderogabili) in materia di "allineamento catastale" (cfr. art. 29, comma 1-bis, L. 52/1985), in materia urbanistica (cfr. art. 40 L. 47/1985 ed artt. 30 e 46 d.P.R. 380/2001) ed in materia di prestazione energetica (cfr. art. 6, co. 3, d.lgs. 192/05), le quali, nella prassi notarile, vengono generalmente ritenute non applicabili con riferimento alle ipotesi di rinuncia immobiliare meramente abdicativa, al di fuori dello schema della donazione.

105. Un siffatto negozio unilaterale di rinuncia potrebbe, infine, essere considerato nullo perché in contrasto con il generale divieto di abuso del diritto, laddove la rinuncia venga posta in essere al solo fine (utilitaristico ed egoistico) di trasferire in capo alla collettività gli oneri connessi alla titolarità del bene e la relativa responsabilità per gli eventuali futuri danni (fermo restando quanto si dirà nei successivi paragrafi con riferimento alle situazioni pregresse), e, dunque, per una finalità che, sotto altro angolo prospettico, può qualificarsi meramente emulativa ex art. 833 c.c., e, come tale, disapprovata dall'ordinamento.

106. In ogni caso, in tutte le ipotesi di rinuncia meramente abdicativa, ritiene questa Avvocatura Generale che rimanga ferma la responsabilità del rinunciante ex artt. 2043, 2051 e 2053 c.c. nei confronti dei terzi per i danni a cui questi abbia dato causa con il fatto proprio omissivo, cioè con l'omissione,

in passato, dei necessari ed ineludibili interventi di manutenzione e messa in sicurezza del proprio immobile.

107. Tale illecito - in quanto omissivo - presenta, infatti, natura permanente e cessa solo con il compimento dell'attività doverosa (che, nel caso della rinuncia c.d. abdicativa, è evidentemente mancata) e, dunque, non viene meno per effetto della mera dismissione del bene.

108. Siffatta conclusione appare coerente con il peculiare atteggiarsi dell'istituto della rinuncia meramente abdicativa la quale, secondo la comune opinione della dottrina, non può mai comportare la liberazione del rinunciante dalle obbligazioni pregresse, mancando una espressa previsione legislativa che lo consenta, invece rintracciabile nelle ipotesi tipizzate di rinuncia c.d. "liberatoria".

109. Ad ulteriore conforto dell'interpretazione che qui si sostiene, osserva questa Avvocatura Generale come in base al disposto dell'art. 882, comma 3, c.c. (15) - dettato con riferimento ad un'ipotesi tipizzata di rinuncia (cfr. secondo comma) - anche nei casi di rinuncia c.d. liberatoria (nei quali, cioè, in linea di principio, il Legislatore ha previsto la liberazione del rinunziante dagli obblighi pregressi) non è consentito al medesimo rinunziante di sottrarsi a quelle obbligazioni alle quali abbia dato luogo con "il fatto proprio".

110. Il disposto del terzo comma dell'art. 882 c.c. sembrerebbe, dunque, lasciar intendere che, nel caso di rinuncia alla proprietà immobiliare, la regola generale, espressione del precetto del "*neminem laedere*", sia nel senso che il rinunziante continua a rispondere nei confronti dei terzi delle obbligazioni risarcitorie derivanti dalle proprie condotte passate (commissive e/o omissive), tanto è vero che il Legislatore ha avvertito la necessità di ribadire tale regola proprio nel disciplinare un'ipotesi di rinuncia liberatoria, che, di per sé, comporta la liberazione dalle obbligazioni pregresse.

111. In conclusione, il rinunziante non è liberato dai suoi eventuali pregressi obblighi risarcitori nei confronti dei terzi, nei quali non subentra di certo lo Stato, atteso che l'asserito acquisto ex art. 827 c.c. avviene a titolo originario, quindi senza che vi sia una sostituzione dello Stato asserito acquirente nella posizione dell'asserito dante causa/rinunciante.

112. Ne consegue ulteriormente che lo Stato potrà rivalersi nei confronti del rinunciante per tutti gli esborsi eventualmente sostenuti, anche in favore dei terzi, in ragione ed a causa dell'immobile "dannoso", anche nel periodo successivo all'atto di rinuncia, ove si dimostri che il dissesto e/o il crollo e/o la rovina dell'immobile non sarebbero avvenuti ove il terzo avesse provveduto alla tempestiva esecuzione, a tempo debito, dei necessari interventi di riparazione.

(15) Ai sensi dell'art. 882, comma 3, c.c. "*la rinuncia non libera il rinunziante dall'obbligo delle riparazioni e ricostruzioni a cui abbia dato causa col fatto proprio*".

113. Trattandosi di acquisto a titolo originario, il bene rinunciato passa in mano pubblica libero da diritti, di qualunque natura, vantati dai terzi sul bene, anche se in buona fede; in generale, infatti, l'acquisto a titolo originario prevale sempre sugli acquisti a titolo derivativo, a prescindere dalla data di trascrizione di questi ultimi (16).

P.T.M.

Si chiede all'Ecc.ma Corte di Cassazione - Sezioni Unite Civili di voler enunciare ex art. 363 *bis* c.p.c. **i seguenti principi di diritto:**

“Ove si ritenga la ammissibilità, in astratto, della c.d. rinuncia abdicativa al diritto di proprietà immobiliare, ed ove si ritenga che tale rinuncia possa comportare l'acquisto dell'immobile ex art. 827 c.c. in capo allo Stato senza necessità di accettazione da parte di quest'ultimo, ed al di fuori dello strumento della donazione, con tutte le relative formalità, accertare e dichiarare:

***i.** che il terzo rinunciante ha l'obbligo giuridico di comunicare l'atto di rinuncia allo Stato (e per esso alla competente Direzione Regionale dell'Agenzia del Demanio);*

***ii.** e che l'articolo 827 c.c., in base ad una doverosa lettura adeguatrice costituzionalmente orientata, deve essere interpretato nel senso che allo Stato spetta il potere di rifiuto eliminativo dell'acquisto, con efficacia ex tunc, da esercitarsi con le modalità di cui ai paragrafi 47 e 48 della presente memoria.*

In via del tutto subordinata, accertare e dichiarare:

che, ogni qualvolta l'atto di rinuncia venisse posto in essere dal privato al solo fine, egoistico, di trasferire in capo all'Erario ex art. 827 c.c. - e dunque in capo alla collettività intera - i costi necessari per le opere di consolidamento, di manutenzione, o di demolizione dell'immobile, facendo ricadere sullo Stato anche la responsabilità (sia civile: ex artt. 2051 e 2053 c.c., che penale: cfr. art. 449 c.p.) per i danni che dovessero in futuro occorrere a cose e/o a persone nel caso di crollo e/o rovina del medesimo immobile, tale atto di rinuncia sarebbe nullo:

in via principale:

***a.)** in ragione della non meritevolezza e/o illiceità della relativa causa in concreto ex artt. 1322 e 1343 c.c.;*

in subordine:

***b.)** per illiceità del motivo (ai sensi dell'art. 1345 c.c.);*

in ulteriore subordine:

***c.)** per essere l'operazione realizzata in frode alla legge (a mente dell'art. 1344 c.c.);*

(16) Si vedano, in tema di usucapione, Cass. civ., sez. II, 6 marzo 2022, n. 8590; Cass. civ., sez. III, 10 luglio 2008, n. 18888; Cass. civ., sez. II, 3 febbraio 2005, n. 2161.

in via ulteriormente gradata:

d.) perché compiuta in violazione del divieto di abuso del diritto ex art. 833 c.c.;

In tutte le ipotesi, accertare e dichiarare, infine, che:

il rinunziante continua a rispondere nei confronti dei terzi delle obbligazioni risarcitorie derivanti dalle proprie condotte passate (commissive e/o omissive)”.

Si deposita il seguente documento:

- All. 1 - Atto di rinuncia al diritto di proprietà del 29 luglio 2019 (già prodotto *sub* doc. 1 all’atto di citazione introduttivo del giudizio di primo grado).

Roma, 14 maggio 2025

il Procuratore dello Stato

(Valerio D’Alò)

l’Avvocato dello Stato

(Giovanni Palatiello)

Cassazione civile, Sezioni Unite, sentenza 11 agosto 2025, n. 23093 - Pres. P. D’Ascola, Rel. A. Scarpa - Rinvio pregiudiziale iscritto al n. R.G. 2098/2024, disposto dal Tribunale di L’Aquila con ordinanza del 17 gennaio 2024 nella causa pendente tra Ministero dell’economia e delle finanze, Agenzia del demanio (avv. gen. Stato) e A.A.; rinvio pregiudiziale iscritto al n. R.G. 11382/2024, disposto dal Tribunale di Venezia con ordinanza del 23 aprile 2024 nella causa pendente tra Ministero dell’economia e delle finanze, Agenzia del demanio (avv. gen. Stato) e B.B., C.C. (avv. F. Pierpaolo).

FATTI DI CAUSA

1. - Il 23 marzo 2020 è stato rogato e successivamente trascritto dal notaio Edenio Franchi un atto con cui A.A. (quest’ultima in seguito deceduta, restandone erede A.A.) hanno rinunciato alla proprietà di fondi siti nel Comune di Bomba. Si tratterebbe di terreni sostanzialmente inservibili e privi di valore economico in quanto, come emergente dal certificato di destinazione urbanistica, tutti sottoposti a Vincolo Pericolosità elevata P2 del Piano di Assetto Idrogeologico predisposto dalla Regione Abruzzo.

Nel corso di un procedimento instaurato dal Ministero dell’economia e delle finanze e dall’Agenzia del demanio per ottenere la declaratoria di nullità, o comunque di inefficacia nei confronti dello Stato dell’atto notarile, il Tribunale di L’Aquila ha pronunciato in data 17 gennaio 2024 ordinanza di rinvio pregiudiziale ex art. 363-*bis* cod. proc. civ., iscritta al n. R.G. 2098/2024.

L’ordinanza del Tribunale di L’Aquila riferisce che le amministrazioni attrici hanno dedotto a fondamento delle loro domande la non configurabilità nel nostro ordinamento di una generica facoltà di rinuncia abdicativa alla proprietà immobiliare, perciò sostenendo la illiceità o non meritevolezza della causa dell’atto impugnato, ovvero la illiceità del motivo determinante, o la frode alla legge, o ancora l’abuso del diritto.

1.1. - Il Tribunale di L'Aquila ha così ravvisato la sussistenza delle condizioni per disporre il rinvio pregiudiziale degli atti alla Corte di cassazione, ai sensi dell'art. 363-*bis* cod. proc. civ., per la risoluzione della questione di diritto *“attinente all'ammissibilità della rinuncia abdicativa al diritto di proprietà su beni immobili, nonché all'eventuale indicazione del perimetro del sindacato giudiziale sull'atto”*.

1.2. - Secondo il rimettente si tratterebbe di questione mai espressamente affrontata dalla Corte di cassazione, ma soltanto incidentalmente considerata nella sentenza delle Sezioni Unite n. 1907 del 1997, in tema di “occupazione appropriativa”, ove si richiamava l'interpretazione secondo cui la proposizione da parte dell'interessato dell'azione di risarcimento del danno per la perdita definitiva del bene avrebbe innescato implicitamente *“un meccanismo abdicatorio che non manca di riscontri nel nostro ordinamento positivo (artt. 1070, 1104, 550 c.c.)”*.

Il Tribunale di L'Aquila ricorda altresì la sentenza pronunciata dal Consiglio di Stato Adunanza Plenaria 20 gennaio 2020, n. 2, pure essa limitata alla rinuncia abdicativa nella materia dell'espropriazione, ovvero alla possibilità di riconoscere la stessa nell'atto di proposizione in giudizio della richiesta di risarcimento del danno per perdita della proprietà illecitamente occupata dalla P.A., in seguito all'irreversibile trasformazione del fondo occupato.

1.3. - L'ordinanza di rinvio spiega quindi perché la questione sollevata sia necessaria alla definizione del giudizio, da essa dipendendo l'eventuale nullità dell'atto stipulato il 23 marzo 2020, o, altrimenti, l'ambito del sindacato di meritevolezza di tutela degli interessi che detto atto è diretto a realizzare.

1.4. - Il Tribunale di L'Aquila evidenzia inoltre che la questione posta presenta gravi difficoltà interpretative, confrontandosi nella giurisprudenza di merito ed in dottrina due orientamenti contrapposti.

Una prima interpretazione reputa ammissibile la rinuncia abdicativa alla proprietà, argomentando dagli artt. 827, 1118 comma 2, 1350 n. 5) e 2643 n. 5 del codice civile. La rinuncia abdicativa alla proprietà darebbe luogo, per questa tesi, ad un negozio giuridico unilaterale, non recettizio, né traslativo (a differenza delle ipotesi di c.d. abbandono liberatorio, di cui agli artt. 550, 882, 1070 e 1104 del codice civile), con effetti soltanto indiretti sui terzi.

L'opinione avversa ravvisa, invece, nelle norme citate ipotesi, comunque, di rinunce traslative o liberatorie, oppure deroghe giustificate dal diverso regime delle cose comuni, richiama le ulteriori disposizioni contenute negli artt. 963 e 2814 del codice civile e spiega l'art. 827 cod. civ. come disposizione *“di chiusura”*, desumendone che i beni immobili, a differenza delle cose mobili, non possono essere di *“proprietà di alcuno”*. Secondo questa impostazione, tutte le fattispecie in cui il codice civile ha espressamente ammesso la rinuncia ad un diritto reale risultano accomunate dal dato che, a fronte di essa, la proprietà immobiliare non rimane *“acefala”*, perché in tali casi la rinuncia provoca l'estinzione del diritto reale minore e la correlativa riespansione della piena proprietà, ovvero, trattandosi di diritti reali minori in comunione, provoca l'accrescimento delle quote altrui sul diritto reale minore.

1.5. - Il Tribunale di L'Aquila prosegue prospettando gli ulteriori dubbi che sorgono ove pure si ammetta la rinuncia abdicativa della proprietà immobiliare, dubbi legati al perimetro della verifica giudiziale della meritevolezza degli interessi che l'atto sia diretto a realizzare, o anche di eventuale illiceità della causa o del motivo che lo determina. Il rimettente considera i doveri di custodia che incombono sul proprietario di un immobile, la cui inosservanza è ragione di responsabilità civile e penale, nonché gli oneri tributari che discendono dal dominio. Il sin-

dacato di meritevolezza e di liceità dell'atto di rinuncia abdicativa opererebbe anche nella cornice degli artt. 2, 41, secondo comma, e 42 della Costituzione.

L'ordinanza di rinvio riporta inoltre un diverso approccio ermeneutico, che nega il vaglio di meritevolezza degli interessi perseguiti con la rinuncia abdicativa alla proprietà, come anche l'analisi della causa da essa esplicitata, giacché espressione del più generale diritto di disporre della cosa accordato al proprietario dall'art. 832 cod. civ. Secondo il giudice rimettente, si porrebbe unicamente un limite di illiceità della rinuncia abdicativa in relazione al fine ed al motivo dell'operazione. Nessuna illegittimità potrebbe, altrimenti, predicarsi, ove la rinuncia alla proprietà sia ispirata da scelte di convenienza economica e di risparmio di spesa.

Una valutazione di meritevolezza della rinuncia alla proprietà dei fondi siti nel Comune di Bomba espressa da A.A. nell'atto del 23 marzo 2020 è comunque alla base delle domande avanzate dal Ministero dell'economia e delle finanze e dall'Agenzia del demanio, stante il vincolo di pericolosità gravante su tali beni attuativo del vigente Piano di Assetto Idrogeologico regionale. Le rinuncianti, secondo le Amministrazioni attrici, avrebbero in tal modo inteso trasferire sulla collettività i rischi e costi connessi alla gestione dei fondi.

1.6. - Infine, il Tribunale di L'Aquila ha sostenuto che la questione devoluta col rinvio pregiudiziale è suscettibile di porsi in numerosi giudizi, in relazione ad immobili caratterizzati da problematiche strutturali di diverso tipo presenti sull'intero territorio nazionale, esponendo al riguardo la difesa delle amministrazioni attrici che si è instaurata una "*prassi notarile*" di trascrizioni di atti di rinuncia alla proprietà immobiliare. Il giudice rimettente riferisce, peraltro, che identiche questioni si sono poste in altri tre procedimenti già definiti dal medesimo Tribunale e devono essere esaminate in altro giudizio pendente dinanzi ad esso.

2. - La Prima Presidente, con decreto del 29 febbraio 2024 (pubblicato, al pari del provvedimento che ha disposto il rinvio pregiudiziale, ai sensi dell'art. 137-ter disp. att. cod. proc. civ.), ha dichiarato ammissibile la questione ed ha assegnato la stessa alle Sezioni Unite per l'enunciazione del principio di diritto. Il decreto della Prima Presidente ha verificato la sussistenza delle condizioni di cui al primo comma dell'art. 363-bis cod. proc. civ. Tale provvedimento, in particolare, quanto al presupposto della suscettibilità della questione di porsi in numerosi giudizi, ha considerato un parere dell'Avvocatura generale dello Stato, in cui si suggerisce al Ministero della giustizia di invitare i Consigli notarili ad adoperarsi affinché i propri iscritti diano comunicazione degli atti di rinuncia alla proprietà immobiliare da essi ricevuti al competente ufficio dell'Agenzia del demanio, onde consentirgli di adottare tutte le iniziative opportune, compreso l'eventuale esperimento dell'*actio nullitatis*. Il decreto di ammissibilità ha aggiunto che la rilevanza pratica della questione emerge anche dai richiami che la giurisprudenza effettua alla figura della dismissione della proprietà immobiliare in diversi contesti, quali, ad esempio, il settore delle espropriazioni e il settore tributario. Quanto alla grave difficoltà interpretativa della questione, il decreto della Prima Presidente ne ha altresì considerato la consistenza dogmatica e sistematica e le ricadute anche in ambiti pubblicistici.

3. - Il Tribunale di Venezia ha pronunciato in data 23 aprile 2024 ordinanza di rinvio pregiudiziale ex art. 363-bis cod. proc. civ., iscritta al n. R.G. 11382/2024, nel corso di un procedimento instaurato dal Ministero dell'economia e delle finanze e dall'Agenzia del demanio per ottenere la declaratoria di nullità di un atto rogato dal notaio Stefano Stivanello (rep. 11623; racc. 8505), con il quale i convenuti B.B. e C.C. avevano rinunciato unilateralmente ad un immobile sito in Belluno. A sostegno dell'allegata invalidità o inefficacia dell'atto, le amministrazioni attrici hanno rappresentato che l'area dove è collocato l'immobile oggetto di causa è compresa nell'Inventario dei Fenomeni Franosi in Italia, sicché la rinuncia abdicativa com-

piuta comporta la traslazione di costi elevatissimi e responsabilità civile e penale in capo allo Stato e alla collettività.

Le attrici deducono l'inammissibilità nel nostro ordinamento di un negozio unilaterale di rinuncia abdicativa alla proprietà immobiliare, o, in subordine, la nullità dell'atto impugnato per illiceità della causa o dei motivi, la immeritevolezza degli interessi perseguita dai disponenti, o la configurabilità di un abuso del diritto.

3.1. - Il Tribunale di Venezia ha quindi ravvisato la sussistenza delle condizioni per disporre il rinvio pregiudiziale degli atti alla Corte di cassazione, ai sensi dell'art. 363-bis cod. proc. civ., per la risoluzione della questione di diritto *“attinente all'ammissibilità della rinuncia abdicativa al diritto di proprietà su beni immobili, nonché all'eventuale indicazione del perimetro del sindacato giudiziale sull'atto”*, richiamando quanto affermato nel decreto della Prima Presidente del 29 febbraio 2024 pronunciato con riguardo all'ordinanza di rinvio del Tribunale di L'Aquila nel procedimento iscritto al n. R.G. 2098/2024.

4. - La Prima Presidente, con decreto del 25 giugno 2024 (pubblicato ai sensi dell'art. 137-ter disp. att. cod. proc. civ.), ha dichiarato ammissibile la questione ed ha assegnato la stessa alle Sezioni Unite per l'enunciazione del principio di diritto, ribadendo la sussistenza delle condizioni di cui al primo comma dell'art. 363-bis cod. proc. civ. come nel precedente decreto del 29 febbraio 2024.

5. - Il Pubblico Ministero ha depositato requisitoria scritta, chiedendo di enunciare il seguente principio di diritto:

“la rinuncia al diritto di proprietà immobiliare è ammissibile, quale atto negoziale in cui si estrinseca lo statuto proprietario. Il relativo negozio unilaterale a carattere abdicativo, non traslativo, non recettizio, irrevocabile, sottoposto a forma scritta ad substantiam e trascrivibile esclusivamente contro il rinunciante, comporta ipso iure l'acquisizione a titolo originario da parte dello Stato del bene oggetto di rinuncia ex art. 827 c.c. Esso è comunque soggetto a un giudizio di meritevolezza agganciato ai valori costituzionali, fondanti l'ordinamento giuridico, e al rispetto del diritto europeo, di modo che il negozio unilaterale di rinuncia abdicativa del diritto di proprietà immobiliare in casi eccezionali può essere considerato immeritevole di tutela e, quindi, nullo se consista in un'operazione economica che si ponga in netto e irriducibile contrasto con gli interessi pubblici, collettivi e generali espressi dalla Costituzione e dai Trattati europei e concretantisi, in particolare, nel principio costituzionale della parità di bilancio e dei relativi vincoli europei di bilancio, senza che a tal fine sia sufficiente il mero perseguimento da parte del rinunciante di un fine egoistico”.

5.1. - Hanno depositato memorie il Ministero dell'economia e delle finanze e l'Agenzia del demanio, i quali hanno chiesto che vengano enunciati i seguenti principi di diritto:

“[o]ve si ritenga la ammissibilità, in astratto, della c.d. rinuncia abdicativa al diritto di proprietà immobiliare, ed ove si ritenga che tale rinuncia possa comportare l'acquisto dell'immobile ex art. 827 c.c. in capo allo Stato senza necessità di accettazione da parte di quest'ultimo, ed al di fuori dello strumento della donazione, con tutte le relative formalità, accertare e dichiarare:

i. che il terzo rinunciante ha l'obbligo giuridico di comunicare l'atto di rinuncia allo Stato (e per esso alla competente Direzione Regionale dell'Agenzia del Demanio);

ii. e che l'articolo 827 c.c., in base ad una doverosa lettura adeguatrice costituzionalmente orientata, deve essere interpretato nel senso che allo Stato spetta il potere di rifiuto eliminativo dell'acquisto, con efficacia ex tunc, da esercitarsi con le modalità di cui ai paragrafi 47 e 48 della presente memoria.

In via del tutto subordinata, accertare e dichiarare:

che, ogni qualvolta l'atto di rinuncia venisse posto in essere dal privato al solo fine, egoistico, di trasferire in capo all'Erario ex art. 827 c.c. - e dunque in capo alla collettività intera - i costi necessari per le opere di consolidamento, di manutenzione, o di demolizione dell'immobile, facendo ricadere sullo Stato anche la responsabilità (sia civile: ex artt. 2051 e 2053 c.c., che penale: cfr. art. 449 c.p.) per i danni che dovessero in futuro occorrere a cose e/o a persone nel caso di crollo e/o rovina del medesimo immobile, tale atto di rinuncia sarebbe nullo:

in via principale:

a.) in ragione della non meritevolezza e/o illiceità della relativa causa in concreto ex artt. 1322 e 1343 c.c.;

in subordine:

b.) per illiceità del motivo (ai sensi dell'art. 1345 c.c.);

in ulteriore subordine:

c.) per essere l'operazione realizzata in frode alla legge (a mente dell'art. 1344 c.c.);

in via ulteriormente gradata:

d.) perché compiuta in violazione del divieto di abuso del diritto ex art. 833 c.c.;

In tutte le ipotesi, accertare e dichiarare, infine, che:

il rinunziante continua a rispondere nei confronti dei terzi delle obbligazioni risarcitorie derivanti dalle proprie condotte passate (commisive e/o omissive)".

Nel procedimento di rinvio pregiudiziale iscritto al n. R.G. 11382/2024 hanno depositato memoria anche B.B. e C.C., concludendo nel senso che sia ritenuta ammissibile la rinuncia abdicativa alla proprietà immobiliare e che sia negato che la sindacabilità giudiziale dell'atto di rinuncia possa condurre ad una declaratoria di "nullità", potendosi al più giustificare una pretesa risarcitoria della P.A. a norma dell'art. 2051 cod. civ.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1.- Il procedimento di rinvio pregiudiziale iscritto al n. R.G. 2098/2024, disposto dal Tribunale di L'Aquila, e il procedimento di rinvio pregiudiziale iscritto al n. R.G. 11382/2024, disposto dal Tribunale di Venezia, vertono sulla medesima questione, sicché ne appare opportuna la riunione, ai fini di una decisione congiunta.

2. - Il problema della rinunciabilità del diritto di proprietà immobiliare non può dirsi recente. Se per il diritto romano classico la rinuncia alla proprietà degli immobili era compresa nella più ampia facoltà di *derelictio*, discutendosi soltanto se oltre la volontà del proprietario e l'effettivo abbandono della cosa occorresse altresì l'occupazione del bene da parte di un terzo, il diritto moderno ha preso ad interessarsene essenzialmente per condizionarne la validità ad una dichiarazione in forma scritta da rendere pubblica mediante trascrizione (ad esempio, art. 1314, n. 3, del codice civile 1865) o, nelle legislazioni di tipo germanico, mediante iscrizione nei libri fondiari.

Già oltre un secolo fa, si affermava in dottrina che la rarità dei casi in cui potesse avvenire una rinuncia del titolare alla proprietà di un immobile giustificava che l'ordinamento civilistico ne limitasse la disciplina alla previsione di specifiche formalità, senza curarsi di regolare più nel dettaglio tale modo di dismissione, pur avvertendo che detta rinuncia serve a soddisfare l'esigenza, tutt'altro che infrequente, di disfarsi di fondi la cui gestione risulti non soltanto infruttuosa, ma anche dannosa.

È questa la situazione che sembra accomunare le due vicende oggetto dei giudizi pendenti

dinanzi al Tribunale di L'Aquila e al Tribunale di Venezia. Gli immobili su cui vertono le due cause risultano sottoposti a vincoli conformativi della proprietà privata finalizzati alla tutela dell'interesse pubblico alla stabilità e alla difesa dell'assetto idrogeologico del territorio, il che comporta la prescrizione di limiti ed obblighi alle rispettive facoltà dominicali.

2.1. - Nelle memorie depositate il 14 maggio 2025, il Ministero dell'economia e delle finanze e l'Agenzia del demanio espongono che al momento sull'intero territorio nazionale risultano istruiti n. 128 affari legali connessi alla c.d. rinuncia abdicativa (dei quali n. 89 pendenti dinanzi all'Autorità Giudiziaria e n. 39 in fase stragiudiziale).

3. - La giurisprudenza di questa Corte ha, in realtà, sia pure marginalmente, affrontato il tema della rinuncia alla proprietà degli immobili, in sostanza dandone sempre per scontata l'ammissibilità, salvo il rispetto dei requisiti formali.

3.1. - Così, ad esempio, Cass. 28 maggio 1996, n. 4945, ha affermato che la *"la rinuncia agli effetti positivi del decorso del tempo da parte del possessore di un bene immobile altrui non equivale alla rinuncia al diritto di proprietà già acquisito - che renderebbe l'immobile vacante (e, come tale, spettante al patrimonio dello Stato ai sensi dell'art. 827 cod. civ.) - ma conserva inalterato il diritto di proprietà del precedente titolare, attraverso il rifiuto di far valere la tutela giuridica concessa nei confronti del possesso ininterrotto protratto per il periodo di tempo previsto dalla legge"*. Secondo la sentenza n. 4945 del 1996, pertanto, alla rinuncia a far valere l'acquisto per usucapione maturatosi per effetto del possesso ininterrotto del fondo protrattosi per un certo periodo di tempo non sarebbe applicabile l'*"art. 1350, n. 5, cod. civ. che impone l'osservanza della forma scritta a pena di nullità per gli atti di rinuncia a diritti reali, assoluti o limitati, su beni immobili, poiché... tale disposizione si limita a prescrivere i requisiti formali che deve osservare il negozio unilaterale abdicativo con il quale si rinuncia ad un diritto reale già acquistato col rispetto delle forme prescritte dalla legge (atto scritto o sentenza trascritta agli effetti dell'opponibilità a terzi)"*. Dissentendo dal precedente di cui alla sentenza 9 dicembre 1970, n. 2616, la sentenza n. 4945 del 1996 ha aggiunto che *"non sembra ipotizzabile una rinuncia implicita al diritto di proprietà immobiliare con effetti erga omnes, dal momento che l'unico caso espressamente disciplinato - che è quello dell'abbandono del fondo servente a favore del proprietario del fondo dominante al fine di ottenere la liberazione delle spese necessarie per l'uso o la conservazione della servitù (art. 1070 cod. civ.) - suona come deroga al principio di generale esclusione della rinuncia tacita alla proprietà immobiliare, il quale discende dalla considerazione che la facoltà di godimento spettante al suo titolare può esprimersi anche nella mancanza di qualsiasi comportamento attivo, sicché l'inerzia del titolare non può rivestire connotati qualificanti agli effetti della dimissione del diritto di proprietà"*.

Identicamente risolvendo la medesima questione della rinuncia a far valere l'acquisto all'usucapione, come ipotesi distinta dalla rinuncia ad un diritto di proprietà già acquisito, si sono poi pronunciate Cass. 5 settembre 1998, n. 8815; Cass. 1 aprile 1999, n. 3122; Cass. 19 gennaio 2018, n. 1363.

3.2. - Sempre con riguardo alla prescrizione di forma scritta ex art. 1350, n. 5, cod. civ., Cass. 26 luglio 1983, n. 5133, vi ha ritenuto soggetta la rinuncia del coerede al diritto di proprietà (esclusiva) sui beni immobili assegnatigli in sede di divisione ereditaria.

Così anche Cass. Sez. Un. 29 marzo 2011, n. 7098, ha inteso sottoposta alla forma scritta di cui all'art. 1350, n. 5, cod. civ. la rinuncia del legittimario al legato avente ad oggetto un bene immobile disposto dal testatore ai sensi dell'art. 551 cod. civ., in quanto atto dismissivo della

proprietà di beni già acquisiti al suo patrimonio (si vedano anche Cass. 22 giugno 2010, n. 15124; Cass. 3 luglio 2000, n. 8878).

Viceversa, Cass. 28 luglio 1975, n. 2924, ha escluso la soggezione al precetto di forma scritta *ad substantiam* della rinuncia all'azione di risoluzione di un contratto di alienazione immobiliare, sostenendo che l'esigenza della forma essenziale per la rinuncia al diritto di proprietà su beni immobili ricorre solo quando il diritto medesimo costituisca l'oggetto immediato e diretto della rinuncia stessa.

4. - La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, Grande Camera, con sentenza 30 agosto 2007, *J.A. Pye (Oxford) Ltd E J.A. Pye (Oxford) Land Ltd v. United Kingdom* (ric. n. 44302/02), ha negato che la disciplina dell'*adverse possession*, dapprima vigente nel Regno Unito, contrastasse con l'art. 1, prot. 1, CEDU, intendendo l'istituto come vicenda estintiva non della proprietà del vecchio titolare, ma del diritto dello stesso di recuperare il fondo che avesse abbandonato, a fronte della nascita di un nuovo titolo di acquisto in capo al possessore, compatibile con la necessità dello Stato di disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale.

5. - La Corte costituzionale, con sentenza 27 febbraio 2024, n. 28, nel dichiarare non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 633 del codice penale, sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3, 42 e 47 della Costituzione, ha osservato che, poiché scopo della incriminazione ai sensi dell'art. 633 cod. pen. è la tutela del diritto di godere pacificamente o di disporre dell'immobile, spettante al proprietario, al possessore o al detentore qualificato, oggetto dell'azione delittuosa non possono che essere terreni o edifici altrui, senza alcuna distinzione, e quindi anche terreni incolti, o non produttivi, nonché edifici disabitati o abbandonati. L'art. 633 cod. pen., pertanto, trovando applicazione anche in ipotesi di invasione di edifici in stato di abbandono da più anni, non confligge con l'art. 42 Cost., "*non discendendo dallo stato di abbandono un automatico effetto estintivo dello ius excludendi alios riservato al titolare della situazione di attribuzione del bene*". La sentenza n. 28 del 2024 ha ulteriormente precisato che l'incriminazione della condotta di invasione di edifici in stato di abbandono nemmeno appare in contrasto con la "funzione sociale" del diritto di proprietà, sia pure posta in stretta relazione all'art. 2 Cost., "*in quanto il dovere del proprietario di partecipare alla soddisfazione di interessi generali e all'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà economica e sociale non significa affatto che la proprietà, anche se in stato di abbandono, debba soffrire menomazioni da parte di chiunque voglia limitarne la fruizione*".

6. - Come riferito anche dai Tribunali rimettenti, il Consiglio di Stato (Adunanza Plenaria), con sentenza 20 gennaio 2020, n. 2, ha affermato che, con riguardo alla disciplina posta dall'art. 42-bis del d.P.R. n. 327 del 2001, l'illecito permanente dell'autorità, che utilizza un bene immobile per scopi di interesse pubblico, modificato in assenza di un valido ed efficace provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità, viene meno nei casi previsti da detta disposizione (l'acquisizione del bene o la sua restituzione), salva la conclusione di un contratto traslativo tra le parti di natura transattiva; mentre non può essere ravvisata una rinuncia abdicativa implicita nell'atto di proposizione in giudizio, da parte del privato illegittimamente espropriato, della richiesta di risarcimento del danno per la perdita della proprietà occupata dalla P.A. a seguito dell'irreversibile trasformazione del fondo.

L'approdo raggiunto dai giudici amministrativi resta, comunque, confinato all'ambito della vicenda della cosiddetta occupazione usurpativa e dunque alla sequenza occupazione-rinuncia-esproprio anomalo.

7. - Le questioni devolute con le ordinanze di rinvio pregiudiziale sono sintetizzabili come

“ammissibilità della rinuncia abdicativa al diritto di proprietà su beni immobili” e “eventuale indicazione del perimetro del sindacato giudiziale sull’atto”.

Queste Sezioni Unite sono chiamate dunque a pronunciarsi, enunciando i principi di diritto ai sensi dell’art. 363-*bis* cod. proc. civ., nell’ambito della risoluzione di tali due questioni, necessarie alla definizione dei giudizi *a quibus*, e cioè degli indispensabili antecedenti logico-giuridici influenti sull’esito del *thema decidendum* dei processi di merito pendenti tra le parti. Non mette conto occuparsi in questa sede di precisazioni, dettagli applicativi o normative settoriali che nella pratica potrebbero venire ulteriormente in rilievo in casi specifici.

Le questioni rimesse dai Tribunali di L’Aquila e di Venezia inducono perciò a riflettere preliminarmente sulla portata del “diritto di disporre delle cose in modo pieno ed esclusivo”, enunciato dall’art. 832 del codice civile, e sulla configurabilità di un “limite”, da rinvenire nella legge, a norma dell’art. 42, secondo comma della Costituzione, alla possibilità giuridica di rinunciare alla titolarità dell’immobile, che permei il contenuto del diritto stesso e così ricada sulla rilevanza dell’atto abdicativo.

8.- La facoltà di disporre, che pur l’art. 832 cod. civ. si preoccupa di specificare nella definizione del contenuto della proprietà, è, per il vero, caratteristica normale di tutti i diritti patrimoniali, traducendosi, di regola, nella possibilità di trasferire la situazione giuridica ad altro soggetto, in modo da realizzarne il valore. La facoltà di disposizione, intesa come possibilità di alienare, non è, dunque, caratteristica tipizzante del diritto di proprietà, né, più in generale, dei diritti reali di godimento (si pensi al divieto di cessione di cui all’art. 1024 cod. civ.).

Peraltro, anche l’art. 17 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea si apre enunciando che “[o]gni individuo ha il diritto di godere della proprietà dei beni che ha acquistato legalmente, di usarli, di *disporre* e di lasciarli in eredità”.

8.1. - Che l’utilità di scambio in cui si sostanzia il “diritto di disporre” non sia tratto fisiologico della proprietà lo si ricava, secondo alcune letture, anche dall’ambito di estensione del divieto di alienazione ex art. 1379 cod. civ., ove lo stesso non si reputi limitato al solo diritto di proprietà, pur avendo la giurisprudenza solitamente declinato la *ratio* di tale norma proprio nella prospettiva della sacralità dei poteri dispositivi dominicali (ad esempio, Cass. 2 agosto 2023, n. 23616; Cass. 20 novembre 2019, n. 30246; Cass. 20 giugno 2017, n. 15240).

Quanto ai divieti normativi di alienazione altrimenti previsti, con riguardo a determinati beni o alle ipotesi di prelazioni legali, essi suppongono comunque atti aventi per oggetto il trasferimento della proprietà, ovvero operazioni economiche che comportino la diminuzione volontaria del patrimonio del disponente con relativo vantaggio in via diretta dell’altra parte, destinataria dell’attribuzione del diritto trasmesso.

8.2. - L’esercizio della facoltà di disporre della proprietà non implica nemmeno necessariamente lo scambio con un suo corrispettivo. Il pensiero va in proposito alla donazione, oltre che, come dai più si assume, proprio alla rinuncia del diritto.

Si evidenzia, in ogni modo, che l’idoneità di una cosa a formare oggetto del diritto di proprietà implica essenzialmente che essa possa essere sia trasferita a terzi, ovvero scambiata con altre cose, sia rinunciata da parte del titolare.

8.3. - Pure le sentenze di queste Sezioni Unite del 15 novembre 2022, n. 33645 e n. 33659, hanno spiegato il diritto “di disporre delle cose in modo pieno ed esclusivo”, ex art. 832 cod. civ., non come limitato allo *jus vendendi*, ma come potere di scegliere le possibili destinazioni del bene e di modificarne l’organizzazione produttiva, recependone la definizione quale “*profilo più intenso del diritto di godere*”.

9. - Il tema in esame coinvolge, dunque, anche la concorrente facoltà di “godere” delle cose,

parimenti elevata dall'art. 832 cod. civ. a contenuto della proprietà, e che si spiega come attuazione, ad opera del titolare, dell'interesse patrimoniale protetto dalla relazione di attribuzione tra soggetto e bene. Si tratta di facoltà evidentemente non scissa da quella di disporre della cosa, tant'è che viene spiegata come potere di scegliere la destinazione economica da imprimere ad essa e di utilizzarla in modo oggettivamente apprezzabile. Che il "diritto di godere" della *res* "in modo pieno ed esclusivo", seppur "entro i limiti e con l'osservanza degli obblighi stabiliti dall'ordinamento giuridico", equivalga a dare attuazione all'interesse patrimoniale del proprietario, appare convinzione condivisa altresì nella elaborazione giurisprudenziale della teoria dei "beni comuni", la quale ha evidenziato proprio la "*diversità di fondo*" tra i due tipi della proprietà pubblica e privata, per delineare l'esigenza di un autonomo statuto degli immobili di natura "*non privata*", giacché, prescindendo dal titolo di proprietà, strumentalmente collegati "*alla realizzazione degli interessi di tutti i cittadini*" (Cass. Sez. Unite 14 febbraio 2011, n. 3665).

La categoria dei "beni comuni" rappresenta, così, un inquadramento sistematico in grado di offrire al problema dei beni immobili abbandonati una risposta diversa rispetto a quella fornita dal codice civile, sia pure limitatamente a quelli oggetto di interesse ad una gestione diretta in forma comunitaria.

10.- Nel valutare la meritevolezza della scelta di destinazione e di utilizzazione del singolo bene operata dal proprietario, peraltro, viene in primo piano il principio dettato dall'art. 42, secondo comma, Cost., che chiede alla legge di riconoscere e garantire la proprietà privata determinandone i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la "funzione sociale". In dottrina si è rimarcato che il precetto costituzionale, in tal modo, ha richiesto alla legge ordinaria di disciplinare l'intera materia della proprietà privata, riferendosi tanto ai "modi d'acquisto" (e quindi al regime dell'appartenenza ed alle sue vicende: acquisto, modificazione, estinzione, diritti parziali), quanto ai "modi di godimento" (e cioè alla fruizione rimessa al titolare, come anche alla "utilizzazione" correlata agli atti autoritativi aventi effetti conformativi della proprietà privata) ed infine ai "limiti" (che fanno rinvio alla conformazione del contenuto del diritto di proprietà realizzato dalla legge).

Al riguardo, la Corte costituzionale ha spiegato che "[l]’art. 42 Cost. prescrive alla legge di riconoscere e garantire il diritto di proprietà, ma ne mette in risalto la “funzione sociale”. Quest’ultima deve essere posta dal legislatore e dagli interpreti in stretta relazione all’art. 2 Cost., che richiede a tutti i cittadini l’adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà economica e sociale” (Corte cost. 24 ottobre 2007, n. 348). Tuttavia, si è anche chiarito che l’art. 42, secondo comma, Cost., non ha “trasformato la proprietà privata in una funzione pubblica”: piuttosto, la Costituzione “ha chiaramente continuato a considerare la proprietà privata come un diritto soggettivo, ma ha affidato al legislatore ordinario il compito di introdurre, a seguito delle opportune valutazioni e dei necessari bilanciamenti dei diversi interessi, quei limiti che ne assicurano la funzione sociale” (Corte cost. 28 luglio 1983, n. 252). La concezione della funzione sociale della proprietà come strumento attuativo della soddisfazione di interessi generali, e non dell'interesse economico individuale del titolare, svolge il suo ruolo mediante limitazioni legali delle facoltà di disposizione e di godimento che si giustificano per intere categorie di beni, inserendosi nella struttura del diritto e vincolandolo indissolubilmente ad un esercizio conformato.

La contrarietà all'art. 42 Cost. è stata, così, esclusa talvolta, in ragione dell'adeguato bilanciamento fra la tutela della proprietà e il perseguimento di interessi generali, anche proprio con riguardo a scelte legislative volte a "*diluire nel tempo l'abbandono degli immobili*" in

particolari zone (Corte cost. 28 aprile 1994, n. 166), mentre è stata dichiarata l'illegittimità, sulla base dello stesso parametro, di disposizioni che, vietando gli interventi edilizi di manutenzione degli immobili, ne provocassero *“un progressivo abbandono e perimento”* (Corte cost. 29 dicembre 1995, n. 529).

Se la *“funzione sociale”* *“esprime, accanto alla somma dei poteri attribuiti al proprietario nel suo interesse, il dovere di partecipare alla soddisfazione di interessi generali, nel che si sostanzia la nozione stessa del diritto di proprietà come viene modernamente intesa e come è stata recepita dalla nostra Costituzione”* (Corte cost. 23 aprile 1986, n. 108; Corte cost. 30 aprile 2015, n. 71), non vi è, comunque, un dovere di essere e di restare proprietario per *“motivi di interesse generale”* legati alla affermazione della responsabilità per l'uso dannoso del bene. Dalla cornice ordinamentale non emerge, dunque, un generale potere-dovere del proprietario di esercitare i suoi poteri in maniera *“funzionale”* al sistema socio-economico: il godimento del bene resta forma di esercizio del diritto di proprietà appartenente al titolare per il soddisfacimento di un interesse patrimoniale da lui disponibile.

Il minimo costituzionale del diritto di proprietà, pertanto, è dato sia dal legame di appartenenza del bene, sia dall'apprezzabile valore economico dello stesso. Se le facoltà di godere e disporre della cosa risultano annullate, e non residua alcuna utilità patrimoniale per il *dominus*, viene meno la medesima proprietà, non potendosi riqualificare il titolare come gestore nell'interesse collettivo.

11. - Per dare risposta alle questioni rimesse dai Tribunali di L'Aquila e di Venezia non è indispensabile verificare se la pienezza e l'esclusività del *“diritto di godere e disporre”* attribuito al proprietario comprendano tuttora, come si affermava espressamente in alcune codificazioni e in alcuni trattati dell'Ottocento, anche il potere di abbandonare la cosa.

La condizione di abbandono rileva per i beni mobili, nel senso che la derelizione comporta quale effetto legale la perdita della proprietà e consente il successivo acquisto a titolo originario in capo all'occupante (art. 923 cod. civ.). Si tratta di fattispecie estintiva e (eventualmente) acquisitiva della proprietà estranea alla categoria dei beni immobili per i vincoli formali prescritti dagli artt. 1350, n. 5, e 2643, n. 5, cod. civ. Nella rinuncia alla proprietà immobiliare al fine del prodursi dell'effetto abdicativo non basta il comportamento materiale dell'abbandono (sia pur accompagnato dall'*animus derelinquendi*), ma occorre comunque il compimento di un atto dispositivo.

11.1. - Quando, peraltro, l'ordinamento pone divieti ai proprietari di disporre di determinati beni mediante abbandono incontrollato degli stessi, la illegittimità della condotta dismissiva viene affermata non già sindacando l'abusività dell'atto di abdicazione, rientrando nel contenuto del diritto di proprietà, ma per la violazione di norme imperative di ordine pubblico, che, in via generale ed astratta, esprimono scelte tassative che il legislatore ha ritenuto essenziali ed irrinunciabili per gli interessi della collettività.

12. - Estraneo al nucleo fondamentale del dubbio interpretativo posto dai Tribunali rimettenti è anche il dibattito sulle fattispecie di c.d. *“abbandono liberatorio”* (indicativamente, artt. 882, 963, 1104, 1070 cod. civ.), che, pur nelle peculiarità delle singole ipotesi normative, si caratterizzano per il tratto distintivo del perseguimento di una funzione che va oltre l'abdicazione e consiste nella liberazione da un'obbligazione connessa alla cosa, la quale deve essere adempiuta dal titolare del medesimo diritto reale che si dismette e nasce a carico di quest'ultimo nel momento in cui si verifica la circostanza prevista dalla legge per il suo sorgere, sicché, venuto meno lo *ius ad rem* che consente l'identificazione del soggetto debitore, vien meno anche la *causa obligandi*.

Pur convenendo con l'impostazione che la liberazione dall'obbligo di contribuire alle spese costituisce pur sempre un effetto e non la causa di queste fattispecie abdicative, quel che connota le stesse è l'interesse rilevante di altri soggetti (il comproprietario, il concedente, il proprietario del fondo dominante), i quali sono investiti a loro volta di un autonomo diritto reale ad utilizzare il medesimo bene.

Si parla perciò, con riguardo alle figure di "abbandono liberatorio", di rinunce qualitativamente diverse dalla rinuncia alla proprietà esclusiva, incidendo esse inevitabilmente, mediante acquisto o "accrescimento" *ope legis*, nella sfera giuridica di un altro soggetto del rapporto reale.

Quando queste Sezioni Unite, con le sentenze del 10 giugno 1988, nn. da 3940 a 3946, rese nell'ambito del contenzioso sugli effetti della illegittima occupazione e radicale trasformazione di fondi privati per la costruzione di opere pubbliche, presero in esame le *"varie ipotesi, normativamente previste, di abbandono del proprio diritto (art. 550, 1070, 1104 cod. civ.)"*, sottolinearono che *"la rinuncia del proprietario assume costantemente carattere di gratuità, di volontaria accettazione, cioè, di una decurtazione del proprio patrimonio, sia pure in vista di evitare spese od oneri maggiori; ma non può mai tradursi in strumento per immutare nel patrimonio stesso una sua componente sostituendo al bene immobile dereliquendo il suo controvalore monetario ed imponendo ad altri il prestarsi a tanto mercé una sorta di acquisto coattivo"*. Le stesse pronunce considerarono che l'abbandono della proprietà, *"proprio perché di per sé incapace di approdare ad effetti traslativi nei confronti di terzi determinati"*, determinerebbe *"quella vacuità di assetto proprietario dante luogo, secondo la previsione di cui all'art. 827 cod. civ., alla attribuzione del bene stesso al patrimonio dello Stato"*. Fu pure ritenuto in quelle pronunce che *"in tanto è possibile ricollegare una qualsiasi conseguenza giuridica alla volontà, che il privato avrebbe manifestato, di dismettere il diritto dominicale su di un bene, in quanto nel momento della manifestazione non sia venuta meno la situazione soggettiva di appartenenza"*.

Le ipotesi di abbandono liberatorio realizzano, dunque, prioritariamente - e non come mero effetto riflesso della rinuncia al diritto reale - una funzione satisfattiva rispetto ad obbligazioni che sono a carico del rinunciante, e si connotano come vicenda estintiva (e non anche mediamente traslativa) di una posizione soggettiva complessa del medesimo dichiarante. Ciò ne segna anche il tratto distintivo rispetto alle facoltà di "cessione" di cui agli artt. 888 e 1128, quarto comma, cod. civ., le quali realizzano, piuttosto, una esplicita funzione traslativa di natura reale.

13. - La rinuncia alla proprietà immobiliare, sulla cui ammissibilità si interrogano i Tribunali rimettenti, è atto essenzialmente unilaterale, la cui funzione tipica è soltanto quella di dismettere il diritto, senza interessarsi della destinazione del bene e del suo contestuale, o successivo, eventuale acquisto da parte di altro soggetto. L'unilateralità e non recettività dell'atto di rinuncia abdicativa alla proprietà di un immobile sono conseguenze dell'interesse individuale che essa realizza con la dichiarazione del titolare del diritto soggettivo diretta unicamente a dismettere il medesimo. Tale dichiarazione va manifestata nel mondo esterno perché produca il suo effetto mediante atto pubblico o scrittura privata e va trascritta perché sia opponibile a determinati terzi, ma non deve rivolgersi ad una determinata persona perché ne abbia conoscenza, seppure si tratti di persona interessata alla rinuncia.

13.1. - L'adempimento della trascrizione ex art. 2643, n. 5, cod. civ. (ove si parla di atti "tra vivi", al pari dell'art. 1324 cod. civ.) della rinuncia alla proprietà immobiliare contro il suo autore, in quanto atto abdicativo unilaterale, non ha efficacia costitutiva e nemmeno svolge,

in realtà, la funzione tipica, disposta dall'art. 2644 cod. civ., di dirimere i possibili conflitti tra più acquirenti a titolo derivativo dal medesimo dante causa, producendosi il conseguente acquisto dello Stato, stabilito dall'art. 827 cod. civ., a titolo originario, ove sia dimostrata la situazione di fatto della vacanza del bene. Essendo l'acquisizione a titolo originario al patrimonio disponibile statale un effetto riflesso, ma legislativamente automatico, della rinuncia abdicativa, la soluzione, proposta in dottrina, di eseguire la formalità anche in favore dello Stato, nelle forme della pubblicità dichiarativa prevista per gli atti traslativi, viene peraltro motivata dall'opportunità di una siffatta segnalazione per l'operatività del principio di continuità e per l'esigenza di tutela dell'affidamento dei terzi (ad esempio, l'eventuale successivo acquirente dal rinunciante).

Incidentalmente, può osservarsi anche che il carattere originario dell'acquisto ex art. 827 cod. civ. non è affatto per ciò solo ostativo alla permanenza dei diritti reali di godimento o di garanzia gravanti sull'immobile, né estingue le iscrizioni e trascrizioni preesistenti. Come spiegato dalla Corte costituzionale nella sentenza 3 ottobre 2024, n. 160, *“la sorte di un diritto reale minore non è in sé pregiudicata dalla natura originaria dell'acquisto, bensì dipende dalla funzione di quest'ultimo e da come viene regolamentato dal legislatore”*.

Inoltre, la medesima natura originaria, e non traslativa, dell'acquisizione degli immobili vacanti al patrimonio dello Stato rende inapplicabili le disposizioni in materia di nullità urbanistiche, conformità catastale e prestazione energetica richiamate nelle difese delle amministrazioni statali.

13.2. - In quanto atto non recettizio e pure privo di alcun effetto liberatorio, la prescrizione di un onere comunicativo in capo al rinunciante, che si aggiunga all'adempimento dell'onere della trascrizione, inerisce non al campo delle regole di validità e di efficacia della rinuncia, su cui si incentrano le questioni di diritto oggetto dei rinvii pregiudiziali e da risolvere in questa sede, giacché necessarie alla definizione dei processi *a quibus*, quanto a quello delle regole di comportamento, che possono essere soltanto fonte di eventuale responsabilità.

14. - In quanto atto unilaterale diretto ad estinguere un diritto patrimoniale, nella specie modalità di esercizio della facoltà di disporre della cosa in modo pieno ed esclusivo accordata dall'art. 832 cod. civ., l'unico interesse e l'unico intento che hanno rilievo giuridico sono quelli dell'autore della dichiarazione di rinuncia. Così delineata, la rinuncia alla proprietà immobiliare espressa dal titolare “trova causa” (e quindi anche la propugnata meritevolezza dell'interesse perseguito) in sé stessa e non nell'atto di un “altro contraente” cui sia destinata, né, del resto, produce un vincolo contrattuale. Si tratta di una forma attuativa del potere di disposizione del proprietario che non è soggetta dalla legge ad alcun espresso limite di scopo, come sarebbe altrimenti consentito dall'art. 42, secondo comma, della Costituzione, ove si ravvisasse un immediato controinteressato che, a tutela della propria sfera giuridica, potesse opporre il veto all'effetto abdicativo, in maniera da costringere il rinunciante a rimanere titolare della proprietà.

La deduzione ermeneutica che la proprietà sia essenzialmente disponibile e contemporaneamente irrinunciabile, perché indissolubilmente collegata a doveri, obblighi, limiti e funzioni, non può negare che essa, allora, dovrebbe rientrare tra quelle posizioni assegnate (anche) per la tutela di un interesse altrui, o di un interesse collettivo, diverso se non opposto rispetto a quello del titolare.

Così pure la tesi che la rinuncia alla proprietà immobiliare non riuscirebbe comunque a cancellare la materialità della *res* in cui essa si identifica, ammettendosi l'estinzione di tale diritto soltanto in ipotesi di sopravvenuta mancanza dell'oggetto per perimento totale del bene, merita

la replica che si tratterebbe, dunque, di una “proprietà imposta”. L’art. 2 Cost. giustifica la prescrizione al proprietario di obblighi e di comportamenti in funzione di salvaguardia di interessi fondamentali aventi rilevanza collettiva, quali, in particolare, la tutela della salute e dell’ambiente, ma non anche l’imposizione della proprietà privata in sé.

Non rappresenta argomento decisivo per affermare la irrinunciabilità della proprietà immobiliare nemmeno la constatazione della inestinguibilità del diritto che si desume dalla imprescrittibilità dell’azione di rivendicazione. Basta al riguardo osservare che l’art. 948, terzo comma, cod. civ. è riferibile tanto ai beni immobili quanto ai beni mobili e che la generale imprescrittibilità dell’azione di rivendicazione si coordina con la possibilità dell’acquisto della proprietà per usucapione, sicché in tal caso il diritto non si estingue per il semplice non uso, ma in conseguenza dell’avvenuto acquisto del diritto da parte di altra persona.

15. - Non possono condividersi i dubbi sulla atipicità dell’atto di rinuncia alla proprietà immobiliare, che si vorrebbe non espressamente consentita dalla legge.

È risaputa la consueta obiezione che fa leva sulla lettera degli artt. 1350, n. 5 e 2643, n. 5, cod. civ. e sulla *ratio* degli artt. 827 e 923 cod. civ.

Sono altrettanto ricorrenti le repliche che ricavano la rinunciabilità della proprietà dalla sua struttura di diritto assoluto di natura patrimoniale, la cui persistente titolarità non è destinata a soddisfare l’interesse antagonistico diretto di alcun altro soggetto del rapporto.

Quello che appare metodologicamente errato è tuttavia ricercare nella legge non un esplicito divieto di rinunciare alla proprietà delle cose, o di alcune cose, quanto, al contrario, una positiva affermazione che la proprietà possa essere rinunciata.

Dal vigente regime ordinamentale di appartenenza dei beni, ricavabile dal secondo e dal terzo comma dell’art. 42 Cost., dall’art. 1 del Protocollo I addizionale della Convenzione europea sulla salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali e dall’art. 17 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, pur restando escluso che il diritto di proprietà possa venire inteso come dominio assoluto ed illimitato, spetterebbe comunque al legislatore adottare una restrizione o imporre addirittura una esclusione della facoltà di rinunciarvi.

La irrinunciabilità della proprietà non può, del resto, tramutarsi in un sacrificio illimitato e perpetuo del potere di realizzare il valore del bene e di attuare l’interesse patrimoniale a sceglierne la destinazione economica, allo scopo esclusivo di vincolare il proprietario a continuare a sostenerne i costi di gestione altrimenti gravanti sulla collettività, così trasformando la proprietà privata in una funzione pubblica.

Un limite ragionevole e temporaneo di liceità delle rinunce alla proprietà degli immobili di-seconomici, attenendo al regime di appartenenza e a quello di godimento di determinati beni, nonché alla rilevanza che i medesimi rivelino rispetto a beni o ad interessi della pubblica amministrazione, dovrebbe, pertanto, essere in ogni caso conclamato da una legge che renda oggettivamente identificabili *a priori* tali immobili per contrassegni intrinseci e che sia rivolta alla generalità dei soggetti i cui beni si trovino nelle accennate situazioni.

15.1. - Non pare corretto ribaltare la prospettiva, sostenendo che con la rinuncia alla proprietà immobiliare e l’acquisto automatico da parte dello Stato ai sensi dell’art. 827 cod. civ. si esaurisce la funzione sociale ex art. 42 Cost. e viene meno la *ratio* di tutela del diritto. Al contrario, la previsione dell’attribuzione al patrimonio disponibile statale degli immobili vacanti prende atto del potere di disporre mediante rinuncia da riconoscere al privato proprietario, ove questi non tragga alcuna utilità economica dal bene, e lo compensa con l’espressione di un consenso preventivo *ex lege* all’acquisto nell’ambito della proprietà pubblica, la quale ha, in quanto tale, funzione sociale.

Gli argomenti adoperati nel vasto dibattito generatosi negli ultimi anni per sindacare, sotto i profili della invalidità, della immeritevolezza o dell'abusività, l'atto di rinuncia alla proprietà immobiliare, in quanto presupposto della situazione che porta poi all'acquisto legale ex art. 827 cod. civ., allorché essa abbia ad oggetto beni "dispendiosi" o "disutili", si appellano al principio di intangibilità della sfera giuridica altrui se non in ipotesi di effetti patrimonialmente vantaggiosi per l'interessato e della facoltà di rifiuto da parte di quest'ultimo (ad un "*potere di rifiuto eliminativo dell'acquisto*" si riferiscono le memorie depositate dal Ministero dell'economia e delle finanze e dall'Agenzia del demanio).

Si tratta di limite notoriamente ravvisato in presenza di attribuzioni traslative di diritti reali, le quali abbiano effetto nei confronti di terzi in maniera che costoro possano risentire un potenziale pregiudizio per gli oneri o gli obblighi di custodia e di gestione discendenti dalla titolarità degli "*iura in rem*"; qui detto limite opererebbe, invece, in concreto come correttivo di una vicenda di acquisto a titolo originario.

Sono quindi da condividere le tesi di coloro che negano che nella rinuncia alla proprietà immobiliare possa ravvisarsi una proposta diretta a concludere un contratto, rifiutabile dal destinatario, secondo il procedimento di formazione dell'accordo di cui all'art. 1333 cod. civ.

La replica più convincente a queste teorie viene portata evidenziando che la relazione funzionale e strutturale ed i meccanismi di efficacia inerenti ad un atto di dismissione della proprietà privata e ad un modo di acquisizione della proprietà pubblica vengono così ricostruiti, di caso in caso, secondo le logiche contingenti delle diseconomie esterne delle attività produttive e dell'aspetto sociale dei costi e dei benefici collettivi dell'operazione, a seconda che la proprietà di quel dato bene risulti per il suo titolare situazione giuridica di vantaggio o, al contrario, "negativa".

16. - Se la rinuncia è una forma di attuazione dell'interesse del proprietario, che si esprime "*erga omnes*", un possibile limite esterno ad essa, pur non espressamente disposto dalla legge, si ravviserebbe, secondo alcuni, per esigenze di tutela riflessa di soggetti che si trovano in altre situazioni inerenti al bene. Per dirsi non conforme al contenuto stesso della proprietà, dovrebbe trattarsi, tuttavia, di atto non riconducibile all'astratta possibilità di soddisfare i bisogni del *dominus*, e cioè non orientato a realizzare alcun concreto ed apprezzabile interesse del titolare verso il bene, comunque consistente nella scelta della sua destinazione. L'interesse del proprietario in riferimento al bene giuridico, come si è già considerato, discende dalla natura reale del diritto e dalla intrinseca patrimonialità del suo oggetto, sicché la rinuncia potrebbe rivelarsi, di caso in caso, atto inutile o dannoso soltanto se volta a perseguire esclusivamente un interesse insuscettibile di valutazione economica rispetto alla *res*, e quindi di per sé estraneo all'esercizio della proprietà.

16.1. - In proposito, viene opposto il divieto degli atti d'emulazione di cui all'art. 833 cod. civ., che impedisce al proprietario di "fare atti i quali non abbiano altro scopo che quello di nuocere o recare molestia ad altri". La giurisprudenza di questa Corte spiega l'atto d'emulazione come comportamento che il proprietario, in quanto tale ed in connessione alle facoltà che a detto titolo gli spettano, pone in essere senza ritrarne alcun apprezzabile vantaggio, quanto meno in termini di risparmio di spesa, e spinto unicamente dall'*animus nocendi*. In sostanza, deve trattarsi di attività non corrispondente a quelle espressamente previste dalla legge come rientranti fra i poteri del proprietario, né sorretta da alcuna giustificazione di natura utilitaristica dal punto di vista economico e sociale (*ex multis*, Cass. Sez. Unite 16 maggio 1983, n. 3359). In tale prospettiva, l'atto emulativo è valutato negativamente dall'ordinamento

giacché si pone del tutto all'esterno della relazione tipica di interesse corrente tra proprietario e bene giuridico.

Così anche ad intendere l'art. 833 cod. civ., in parallelo agli artt. 1175 e 1375 cod. civ., quale espressione di un più generale principio ordinamentale di divieto di abuso del diritto, il profilo acquisirebbe rilievo dirimente solo considerando che la rinuncia alla proprietà non costituisca un atto di esercizio del dominio potenzialmente realizzatore dell'interesse patrimoniale protetto dalla relazione assoluta di attribuzione tra soggetto e bene. Allorché si invoca un controllo giudiziale sull'esercizio asociale della proprietà, lo si fa con riguardo a quei concreti comportamenti proprietari di esercizio attivo dei poteri di utilizzazione del bene, che sacrificano le ragioni dei terzi e che vengono valutati secondo i canoni della responsabilità civile.

Una volta, invece, ammessa la rinuncia abdicativa alla proprietà come modalità di attuazione dei poteri dominicali di utilizzazione e di scelta della destinazione del bene, le categorie degli atti emulativi e dell'abuso del diritto non possono ergersi a limiti della stessa per la tutela di interessi altrui o per la salvaguardia di scopi generali di varia natura.

In particolare, le tesi che condizionano la rinuncia alla proprietà immobiliare alla verifica del possibile "danno alla sicurezza" che limita in negativo l'iniziativa economica privata ai sensi dell'art. 41, secondo comma, Cost., assoggettano la relazione dominicale tra titolare e bene, che è riconosciuta dall'art. 42 Cost., alle diverse regole dell'attività di utilizzazione del patrimonio e del mercato. Così, anche il libero godimento della proprietà privata sarebbe sottoposto al limite generale del suo svolgimento in contrasto con l'utilità sociale o che possa recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana, quale quello stabilito per l'esercizio di ogni attività produttiva.

16.2. - Analogo discorso può farsi analizzando la relazione di eventuale implicazione tra rinuncia alla proprietà e disciplina della tutela antidelittuale, ove quest'ultima volesse intendersi limitativa della realizzazione dell'interesse proprietario per garantire, nella composizione del conflitto, la protezione dell'interesse all'integrità patrimoniale di terzi. La rinuncia, si sostiene, sarebbe impedita se volta ad incidere artatamente sul regime della responsabilità aquiliana derivante dalla proprietà immobiliare (art. 2053 cod. civ., ma anche art. 2051 cod. civ. ove il proprietario abbia del bene, come di norma, anche la custodia; si veda Cass. 29 settembre 2017, n. 22839).

Tuttavia, le disposizioni in tema di responsabilità per fatti illeciti che fanno riferimento alla proprietà guardano ad essa come ragione di disponibilità della cosa che comporti il potere - dovere di intervento sulla stessa, da verificare nel momento in cui si è verificato il danno (così Cass. 7 agosto 2013, n. 18855, precisava che l'obbligo di risarcire il danno, ai sensi dell'art. 2051 cod. civ., non è un'obbligazione *propter rem*, che si trasferisce dal venditore al compratore insieme alla proprietà dell'immobile da cui il danno stesso proviene; Cass. 16 luglio 1966, n. 1924, e Cass. 3 marzo 1965, n. 360, precisavano che, ai fini della responsabilità ex art. 2053 cod. civ., il momento in cui la qualifica di proprietario dell'edificio assume rilevanza per l'individuazione del soggetto passivo è quello della avvenuta rovina della costruzione, restando ininfluenti i trasferimenti di proprietà avvenuti prima o dopo l'evento dannoso; ma si veda anche Cass. Sez. Un. 16 febbraio 2016, n. 2951, per la autonomia dell'obbligazione risarcitoria rispetto alla proprietà del bene cui ineriscono i danni).

L'argomento che la condotta manutentiva è giuridicamente doverosa per il proprietario (ai sensi dell'art. 2053 cod. civ.) o che su di esso spieghi effetti il rapporto custodiale con la cosa (ai sensi dell'art. 2051 cod. civ.) è insuperabile quale criterio giustificativo della realtà delle obbligazioni che trovano la propria ragion d'essere nelle anzidette fattispecie di responsabilità

speciali, in base al principio *cuius commoda eius et incommoda*, ma si rivela fallace, cioè privo di validità logica, se adoperato a confutazione della rinunciabilità della proprietà. La responsabilità per i danni che siano causalmente collegati alla proprietà di un immobile, e il cui fatto illecito generatore si rinvenga nella negligente costruzione/manutenzione o custodia dello stesso, persiste anche in caso di rinuncia abdicativa (e non liberatoria) al bene. In forza dell'acquisto al patrimonio dello Stato, stabilito dall'art. 827 cod. civ., quest'ultimo diviene vincolato *propter rem* per i soli obblighi gestori sorti dopo la rinuncia, mentre le responsabilità risarcitorie sorte anteriormente restano a carico del rinunciante.

Se ne trae plausibile conferma dalla disciplina dettata dall'art. 882 cod. civ. per la fattispecie della rinuncia al diritto di comunione sul muro comune e della correlata esenzione dall'obbligo di contribuzione nelle spese di riparazione e ricostruzione, ove si nega l'effetto liberatorio per il rinunciante che "abbia dato causa col fatto proprio", trasferendosi, a causa della dismissione del diritto reale, l'onere delle spese dipendenti dall'uso normale della cosa, e non invece di quelle connesse ad un pregresso titolo di responsabilità personale. Mentre l'onere delle spese di riparazione e ricostruzione del muro comune per quelle cause di deterioramento dipendenti dal suo uso normale è, ai sensi dell'art. 882 cod. civ., a carico di tutti i comproprietari, in proporzione del diritto di ciascuno, e si trasferisce, perciò, in capo a chiunque sia proprietario della cosa nel momento in cui si presenta la necessità della riparazione o della ricostruzione, l'onere delle spese provocate dal fatto di uno dei partecipanti, essendo connesso alla responsabilità personale di questo, grava esclusivamente sul soggetto che vi ha dato causa e non si trasferisce, quindi, a causa del trasferimento del diritto reale, al condomino che gli è succeduto.

Riveste significato in tale prospettiva altresì la ricostruzione operata nella sentenza di queste Sezioni Unite del 1 febbraio 2023, n. 3077, in tema di bonifica e ripristino ambientale dei siti inquinati, pervenendo alla conclusione che l'obbligo di adottare le misure di messa in sicurezza idonee a fronteggiare la situazione di inquinamento è a carico di colui che di essa sia responsabile per avervi dato causa, in base al principio "chi inquina paga", e non del proprietario incolpevole per il sol fatto che gli appartiene la titolarità del fondo.

Nel medesimo angolo di visuale si colloca la sentenza 4 gennaio 2024, n. 199, che, a proposito del diritto di rivalsa della pubblica amministrazione nei confronti del responsabile dell'inquinamento per le spese relative agli interventi di bonifica e ripristino ambientale eseguiti in via sostitutiva, ai sensi dell'art. 17 del D.Lgs. n. 22 del 1997 (e, successivamente, degli artt. 242, 244 e 250 del D.Lgs. n. 152 del 2006), ha delineato i tratti di un'obbligazione indennitaria *ex lege*, gravante sul medesimo responsabile ed avente ad oggetto il recupero degli esborsi necessari all'espletamento di una "pubblica funzione", sostenuti "alla stregua di un peculiare meccanismo di sussidiarietà verticale", attraverso il quale, "a garanzia della tutela di un bene di interesse super-individuale e dotato di rilevanza costituzionale, è sempre assicurato il ripristino ambientale".

L'incidenza della responsabilità per i danni recati a terzi dalla cosa non può, quindi, individuarsi come limite della facoltà di disporre rinunziandovi, addossando al proprietario il dovere di rimanere tale, in maniera da agevolare la ricerca del soggetto obbligato a risarcire i medesimi danni connessi a detta qualità.

L'auspicio di un sindacato sull'utilità concreta e sull'abusività della rinuncia alla proprietà immobiliare postula, viceversa, la necessità di un controllo dall'esterno di tale modo di esercizio del diritto dominicale, che realizza un interesse del titolare verso il bene, utilizzando gli strumenti della teoria del negozio e della causa per esigenze di tutela riflessa di soggetti che

si trovano in altre situazioni inerenti al bene e siano portatori di interessi confliggenti nel medesimo regolamento.

17. - Effetto essenziale ed immediato dell'atto unilaterale e non recettizio di rinuncia abdica-tiva alla proprietà immobiliare è la dismissione del diritto dalla sfera giuridica del titolare.

Non nell'atto di rinuncia, ma nell'effetto riflesso essenziale che esso provoca, trova poi causa l'art. 827 cod. civ., in base al quale i beni immobili "che non sono in proprietà di alcuno spettano al patrimonio dello Stato" (o della Regione, in forza degli statuti speciali della Sardegna, della Regione Siciliana e del Trentino-Alto Adige).

La giurisprudenza di questa Corte descrive l'art. 827 cod. civ. come fattispecie produttiva di un effetto giuridico conseguente ad una determinata situazione di fatto, quale la vacanza del bene immobile (Cass. 2 marzo 2007, n. 4975; Cass. 27 gennaio 1976, n. 256), ovvero come ipotesi di acquisto "*a carattere chiaramente originario*", a differenza dell'acquisto *iure successionis*, e quindi a titolo derivativo, dei beni (immobili, mobili e crediti) in caso di devoluzione dell'eredità allo Stato per mancanza di altri successibili, ai sensi dell'art. 586 cod. civ. (Cass. 11 marzo 1995, n. 2862). La natura successoria dell'acquisto dell'eredità da parte dello Stato, che non necessita di accettazione né è passibile di rinuncia o di rilascio liberatorio (i quali, peraltro, determinerebbero comunque l'acquisto ex art. 827 cod. civ.), essendo finalizzato alla liquidazione in favore di creditori e legatari, giustifica la previsione nel secondo comma dell'art. 586 cod. civ. della responsabilità *intra vires hereditatis*.

La Relazione al codice civile spiegava: "[c]olmando una lacuna del codice del 1865, la quale aveva aperto l'adito a dubbi e a soluzioni diverse, ho disposto (art. 827) che i beni immobili che non sono di proprietà di alcuno spettano al patrimonio dello Stato: con questa nuova norma è pertanto escluso che vi siano beni immobili senza proprietario" (n. 398); e poi (n. 430): "[l]'art. 923, riproducendo con lieve variante l'art. 711 del codice precedente, pone in evidenza che l'occupazione, come modo di acquisto della proprietà, è limitata alle cose mobili. L'esclusione della possibilità di acquistare per occupazione i beni immobili si coordina con la norma che ho introdotto nell'art. 827 per attribuire al patrimonio dello Stato i beni immobili che non siano di proprietà di alcuno. È così risolta una questione che traeva vita dalla formula generica dell'articolo 711 del codice anteriore" (ove non si distingueva tra "cose" mobili e immobili, né si era riprodotto l'art. 713 del vigente codice civile francese).

La soluzione raggiunta nel codice del 1942 indubitabilmente risulta più in linea con le esigenze di certezza giuridica delle posizioni immobiliari, altrimenti pregiudicate ove si fosse optato per la rilevanza acquisitiva dell'occupazione degli immobili abbandonati. Torna alla mente la recente affermazione della già richiamata sentenza della Corte costituzionale n. 28 del 2024, secondo cui alla inutilizzazione di terreni o edifici non si correla alcun automatico ed istantaneo effetto estintivo del dominio, né, in forza degli artt. 42 e 2 Cost., la proprietà in stato di abbandono può soffrire menomazioni da parte di chiunque voglia limitarne la fruizione. Per soddisfare i bisogni di sicurezza nella circolazione dei beni immobili e di tutela delle aspettative di colui che si sia posto stabilmente in una relazione qualificata con un fondo, il nostro ordinamento ha scelto di servirsi del rimedio dell'usucapione, che pure costituisce un modo di acquisto originario della proprietà in conseguenza di un fatto giuridico (possesso, decorso del termine) e non di un rapporto con il precedente titolare del diritto, ma si pone in conflitto con la pretesa del soggetto usucapito.

L'art. 1, comma 260, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, ha poi rimesso ad un decreto del Ministro della giustizia la determinazione dei criteri per l'acquisizione dei dati e delle informazioni rilevanti per individuare i beni giacenti o vacanti da devolvere allo Stato, prescrivendo

anche l'applicazione dell'art. 1163 cod. civ. al possesso esercitato su tali immobili sino a quando il terzo, esercente attività corrispondente al diritto di proprietà o ad altro diritto reale, non notifichi all'Agenzia del demanio detta situazione. Va rimarcato che questa disposizione non suppone alcun giudizio di "convenienza" nella individuazione degli immobili vacanti da devolvere allo Stato.

17.1. - Appare improprio ridurre la portata precettiva dell'art. 827 cod. civ. a criterio di allocazione del rischio della mancata o incerta prova della proprietà. Tale disposizione è, piuttosto, una regola di attribuzione allo Stato di tutti gli immobili non appartenenti ad alcuno, senza che rilevi che si tratti, o meno, di beni abbandonati da un precedente titolare, o di beni produttivi, o di beni aventi un residuo valore di mercato.

Così inteso, l'art. 827 cod. civ. non appare argomento dirimente per affermare l'ammissibilità o l'inammissibilità della rinuncia abdicativa alla proprietà immobiliare. Come chiarisce il riportato stralcio della Relazione al codice civile, la norma fu introdotta per replicare il principio, già tipico del sistema feudale, che non vi possono essere beni immobili senza padrone. L'art. 827 cod. civ. fa sistema con l'art. 838 cod. civ., il quale attribuisce all'autorità amministrativa il potere di far luogo all'espropriazione di beni di generale utilità, allorché il proprietario ne abbia abbandonato la conservazione, la coltivazione o l'esercizio.

Non di meno, quando l'acquisto in capo allo Stato dell'immobile che non sia in proprietà di alcuno deriva dalla rinuncia del precedente titolare, si ipotizzano controlli di meritevolezza e di validità sotto il profilo causale per cautelare l'amministrazione dall'eventualità di un atto abdicativo del privato che sia unicamente diretto a far ricadere su di essa la responsabilità dei danni provocati dall'immobile (il quale versi in condizioni di dissesto idrogeologico, o sia inquinato, o anche soltanto diruto o pericolante), oppure a provocare l'estinzione per confusione delle obbligazioni di diritto pubblico (in specie, di quelle tributarie), che vedono creditore lo Stato.

La rinuncia alla proprietà immobiliare è stata indagata da alcuni studiosi, in quest'ottica, anche quale possibile ipotesi di abuso del diritto tributario, ovvero in relazione al principio generale antielusivo, così da renderla inopponibile all'Amministrazione finanziaria, al qual fine occorrerebbe, tuttavia, dimostrare che il negozio sia posto in essere soltanto per ottenere un'agevolazione o un risparmio d'imposta ed in difetto di ragioni economicamente apprezzabili che giustificano l'operazione, diverse dalla mera aspettativa di siffatti benefici.

Si assume, ulteriormente, che la rinuncia alla proprietà di un immobile non rivelerebbe alcuna utilità giuridica, se non la realizzazione del mero interesse materiale di fatto, pur estraneo ad ogni rapporto fra rinunciante e Stato, a provocare l'obbligo d'acquisto dannoso in mano pubblica, con le annesse ricadute patrimonialmente pregiudizievoli.

Tuttavia, come si è già ritenuto, la rinuncia alla proprietà immobiliare persegue l'unica finalità tipica di dismettere il diritto e regola unicamente l'interesse patrimoniale del proprietario, senza che abbiano rilievo interessi pratici del *dominus* diversi dall'intenzione puramente abdicatoria, e senza richiedere che alcun altro soggetto controinteressato alla rinuncia ne abbia conoscenza o vi presti assenso, altrimenti costringendo il rinunciante a rimanere proprietario. L'atto di rinuncia alla proprietà di un immobile non è causalmente rivolto alla costituzione di un nuovo rapporto giuridico in cui la titolarità del bene è attribuita all'amministrazione statale. Lo Stato diventa proprietario dopo che è venuta meno la precedente relazione di attribuzione tra il soggetto e la situazione giuridica di proprietà. L'acquisizione al patrimonio disponibile dello Stato trova, perciò, il proprio titolo costitutivo nella vacanza, e non nella rinuncia.

Neppure condiziona l'efficacia immediata della rinuncia, restando dato comunque esterno al

perfezionamento della fattispecie abdicativa, la questione inerente alla automaticità dell'acquisto dello Stato, o piuttosto alla procedimentalizzazione di quest'ultimo, che postulerebbe una fase valutativa della convenienza dell'acquisizione dell'immobile al patrimonio pubblico. L'acuta distinzione tra "titolarità" e "spettanza" della proprietà, fondata sul tenore letterale dell'art. 827 cod. civ., dal quale si desumerebbe che "spetta" allo Stato una verifica del fondamento dell'acquisto, non permette comunque di ravvisare una soggezione del rinunciante ad un diritto potestativo dell'amministrazione statale, esercitabile mediante manifestazione unilaterale della volontà di impedire a quello di escludere il bene dal suo patrimonio e di aderire all'effetto dell'ingresso dell'immobile nel dominio pubblico.

Si osserva, ancora, che, mentre l'art. 586 cod. civ., prescrivendo l'acquisto dell'eredità da parte dello Stato, in mancanza di successibili, è una disposizione inevitabile, imposta dalla morte e dalla necessità di dare seguito ai rapporti giuridici già facenti capo al *de cuius*, la rinuncia abdicativa alla proprietà è atto volontario. Deriva, tuttavia, da un'opzione anche il regime di acquisto pubblico creato nell'art. 827 cod. civ., avendo l'ordinamento esplicitato mediante esso una funzione sovrana dello Stato sul territorio, ispirata da un ravvisato interesse pubblico a che gli immobili vacanti non diventino *res nullius* liberamente occupabili dai privati. È il legislatore che, per i beni immobili, a differenza di quanto stabilito dall'art. 923 cod. civ. per le cose mobili abbandonate (ove l'acquisto a titolo originario postula un comportamento apprensivo che si sostanzia nell'occupazione), fa seguire alla rinuncia alla proprietà ed al suo effetto dismissivo del diritto la condizione dell'acquisizione legale a titolo originario in favore dello Stato, senza che quest'ultimo sia chiamato a svolgere alcuna attività positiva di accettazione o di impossessamento.

Il che non impedisce, tuttavia, che il legislatore possa altrimenti rimodulare il vigente art. 827 cod. civ., in modo da trovare un diverso assetto di equilibrio nei rapporti tra pubblico e privato, operando una riforma di sistema in ordine al regime dei beni immobili vacanti e del correlato acquisto al patrimonio dello Stato e scegliendo i mezzi che riterrà così più idonei a realizzare la tutela dei fini costituzionalmente necessari nella composizione della pluralità degli interessi in gioco, evincibili pure dalle esigenze prospettate nelle difese delle amministrazioni attrici.

17.2. - La circostanza che, come evidenziato nelle difese del Ministero dell'economia e delle finanze e dell'Agenzia del demanio, gli atti di rinuncia oggetto delle cause in esame contenessero clausole nelle quali si prevedeva espressamente l'acquisto dello Stato ai sensi dell'art. 827 cod. civ., non denota per ciò solo una caratterizzazione quale manifestazione di volontà dei rinuncianti rivolta a produrre tale effetto. Queste clausole risultano al più ricognitive della spettanza *ex lege* degli immobili rinunciati al patrimonio dello Stato, essendosene verificati i presupposti: esse, cioè, costituiscono la mera ricognizione del verificarsi di un effetto legale e non realizzano un negozio bilaterale traslativo della proprietà, che abbia bisogno del consenso dell'acquirente.

17.3. - L'acquisizione al patrimonio pubblico dei beni immobili che non sono proprietà di alcuno si spiega, quindi, come espressione della sovranità dello Stato, evolutivamente intesa non quale principio soggettivo di autorità, ma come sintesi dei valori essenziali della comunità che presentano precipuo rilievo costituzionale, quali, nella specie in materia di governo del territorio, quelli paesaggistici, ambientali, archeologici e di prevenzione dei rischi geologici, idrogeologici e sismici, e, prima ancora, in materia di "sicurezza", quelli collegati alla tutela dell'interesse generale alla incolumità delle persone.

Questo nucleo fondamentale di valori, in cui si sostanziano i rapporti tra comunità ed apparato autoritario, si impone su qualsiasi pretesa soggettiva di dominio, e non è dunque influenzato

dal venir meno dell'interesse particolare del proprietario rinunciante e dalla soggezione dello stesso agli oneri relativi, né è temperato da verifiche caso per caso afferenti alla convenienza economica dell'acquisto statale.

Del resto, se il fondamento della irrinunciabilità della proprietà degli immobili si voglia spiegare per le asserite prevalenti ragioni di tutela dell'interesse generale, è indimostrato, se non proprio in rapporto di opposizione con l'*explanans*, il dato che una migliore tutela dell'interesse della collettività sia garantita dalla preclusione dell'effetto dismissivo "antisociale" e dalla permanente titolarità imposta al rinunciante.

L'evocazione comparativa dei sistemi giuridici di *common law*, orientati nel senso della irrinunciabilità della proprietà immobiliare, conferma che quella soluzione trova giustificazione non nel differente punto di equilibrio tra proprietà privata del singolo e diritti sociali, quanto nella diversa organizzazione dello Stato.

Rispetto alle prerogative della sovranità statale in tema di sicurezza e governo del territorio, la prospettazione della nullità di una rinuncia alla proprietà immobiliare mossa dal solo "fine egoistico" di trasferire in capo all'Erario, per effetto dell'art. 827 cod. civ., i costi e i danni dei terreni con problemi di dissesto idrogeologico, o inquinati, o gli edifici inutilizzabili, dà vita ad un singolare principio di sussidiarietà orizzontale di compiti nel rapporto fra privati proprietari, investiti prioritariamente del perseguimento di interessi generali a vocazione sociale, e autorità pubblica, la quale subentrerebbe nella titolarità del bene solo se tali interessi siano stati previamente soddisfatti dai rinuncianti.

17.4. - Delineata la spettanza al patrimonio dello Stato ex art. 827 cod. civ. quale effetto riflesso, e non "interno", della rinuncia abdicativa alla proprietà immobiliare, nemmeno può ergersi a ragione di non meritevolezza, ovvero a causa di nullità dell'atto privato di disposizione del bene la violazione del principio di cui all'art. 81, primo comma, Cost., che chiama lo Stato ad assicurare "l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico". L' "equilibrio di bilancio" e la "copertura economica delle spese" (di cui all'art. 81, terzo comma, Cost.) operano, secondo la giurisprudenza costituzionale, come "due facce della stessa medaglia, dal momento che l'equilibrio presuppone che ogni intervento programmato sia sorretto dalla previa individuazione delle pertinenti risorse" (Corte cost., sentenze n. 165 del 2023, n. 44 del 2021, n. 274 del 2017 e n. 184 del 2016). Si tratta, dunque, di clausole generali poste a presidio delle esigenze di finanza pubblica, implicate altresì dai vincoli derivanti dall'appartenenza all'Unione europea ed operanti nel sindacato di costituzionalità attinente a qualsiasi previsione legislativa che possa, anche solo in via ipotetica, determinare nuove spese. Da siffatti principi, funzionali a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e a garantire l'unità economica della Repubblica, non può ad un tempo trarsi un limite generale, ovvero una "regola di validità", dell'autonomia privata.

Anche su tale aspetto, resta ovviamente ferma la possibilità per il legislatore di rimodulare la disciplina dei beni immobili vacanti, provvedendo, ove ritenga, a graduare l'attuazione dei valori costituzionali implicati nel rispetto del vincolo dell'equilibrio di bilancio in senso dinamico.

17.5. - Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 827 cod. civ., in riferimento agli artt. 2, 3, 41, secondo comma, e 97 Cost., sollevate dal Ministero dell'economia e delle finanze e dall'Agenzia del demanio, oltre che non rilevanti, non essendo questa Corte chiamata a fare immediata applicazione della disposizione censurata per pronunciare sui rinvii pregiudiziali, ai sensi dell'art. 363-bis cod. proc. civ., sono, pertanto, manifestamente infondate. L'acquisto *ex lege* dei beni immobili vacanti da parte dello Stato, senza che sia riconosciuto un "*potere*

di rifiuto eliminativo”, non si pone affatto di per sé in contrasto con i principi fondamentali della solidarietà e dell’uguaglianza economica e sociale, non consente lo svolgimento di alcuna forma di esercizio della libertà di iniziativa economica in contrasto con l’utilità sociale, né arreca un *vulnus* ai principi del buon andamento finanziario e della programmazione dell’attività amministrativa. I dubbi dedotti in proposito dalle difese delle amministrazioni statali si risolvono, piuttosto, in inconvenienti di fatto, come tali inidonei a incidere sulla lamentata lesione di parametri costituzionali.

17.6. - In definitiva sul punto, non appare predicabile che la rinuncia alla proprietà di un immobile sia valida, e che perciò provochi quella situazione di vacanza presupposta dalla legge ai fini dell’acquisizione al patrimonio dello Stato, solo se il bene sia “non inutile”, ovvero “conveniente”, in base al suo valore economico, come se dovessero valutarsi i vantaggi di una prestazione in relazione al sacrificio provocato da una prevista controprestazione.

Tanto la rinuncia del privato proprietario, quanto l’acquisto dello Stato, rilevano in funzione della realizzazione di interessi che costituiscono un *prius* rispetto alla qualificazione giuridica delle rispettive fattispecie, prescindendo dal fatto che abbiano ad oggetto un bene utile, o profittevole, in termini di valore economico puramente soggettivo, e che l’uno e l’altro abbiano un plausibile interesse, rispettivamente, a dimetterlo e ad acquisirlo e conservarlo. La relazione di proprietà tutelata dall’ordinamento intercorre in via diretta e immediata tra soggetto e bene corporale, indipendentemente dal valore d’uso di quest’ultimo.

18. - Quanto sinora affermato a proposito della ammissibilità della rinuncia abdicativa alla proprietà su beni immobili consente di dare risposta anche al secondo profilo delle questioni rimesse dai Tribunali di L’Aquila e di Venezia, inerente all’ “*eventuale indicazione del perimetro del sindacato giudiziale sull’atto*”.

18.1. - Non è in discussione la possibilità per i creditori del rinunziante alla proprietà di un immobile di proporre un’azione revocatoria per domandare che sia dichiarato inefficace nei loro confronti l’atto abdicativo di rinuncia, importando esso una pregiudizievole modificazione giuridico-economica della situazione patrimoniale del debitore.

18.2. - Il dibattito si incentra, piuttosto, sulla verifica della “meritevolezza e/o illiceità della causa” dell’atto di rinuncia alla proprietà immobiliare, o della “illiceità del motivo”, o della “frode alla legge”, o della “nullità per contrasto col divieto di abuso del diritto”.

In tale dibattito, si deve tener conto degli approdi della giurisprudenza di questa Corte in ordine all’ambito del sindacato di meritevolezza ex art. 1322, secondo comma, cod. civ., ancorato al presupposto dell’atipicità del negozio; ovvero al controllo sul rispetto dei “limiti imposti dalla legge”, di cui al medesimo art. 1322, primo comma, da compiersi attraverso lo spettro delle norme costituzionali e sovranazionali (Cass. Sez. Un. 24 settembre 2018, n. 22437).

Tutti questi possibili rimedi invalidanti dell’atto di rinuncia alla proprietà di un immobile non appaiono praticabili in base a quanto dapprima sostenuto con riguardo all’ammissibilità della rinuncia stessa.

19. - Come già detto, la rinuncia alla proprietà immobiliare è atto essenzialmente unilaterale e non recettizio, la cui funzione tipica è soltanto quella di dimettere il diritto, senza interessarsi della futura destinazione del bene e del suo contestuale, o successivo, eventuale acquisto da parte di altro soggetto. In quanto modo di attuazione dell’interesse patrimoniale del proprietario, nella specie mediante esercizio della facoltà di disporre della cosa in modo pieno ed esclusivo accordata dall’art. 832 cod. civ., l’unico intento che ha rilievo giuridico è quello dell’autore della dichiarazione di rinuncia.

La rinuncia costituisce forma di espressione del potere di disposizione del proprietario che non è soggetta dalla legge ad alcun espresso limite di scopo, limite che l'art. 42, secondo comma, Cost. potrebbe, viceversa, in astratto fondare ove si ravvisasse un immediato controinteressato il quale, a tutela della propria sfera giuridica, potesse impedire il prodursi dell'effetto abdicativo, in maniera da imporre al rinunciante di rimanere titolare della proprietà. Pertanto, la rinuncia alla proprietà immobiliare espressa dal titolare "trova causa" in sé stessa e non nell'atto di un "altro contraente" cui sia destinata, e quindi soddisfa anche il controllo di meritevolezza dell'interesse perseguito.

La meritevolezza della rinuncia abdicativa alla proprietà di un immobile va apprezzata non come mezzo di valutazione della congruità di uno scambio economicamente significativo in base alle regole del mercato, ma con riferimento al potere dominicale di scegliere la destinazione economica da imprimere alla cosa e di utilizzarla in modo oggettivamente apprezzabile.

19.1. - A fronte di un atto di esercizio del potere di disposizione patrimoniale del proprietario diretto alla perdita del diritto, non può peraltro comprendersi tra i possibili margini di intervento del giudice un rilievo di nullità virtuale per contrasto con il precetto dell'art. 42, secondo comma, Cost., sia pure inteso quale specificazione con riferimento alla proprietà privata dell'art. 2 Cost., per il profilo dell'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà (come evincibile da Corte cost., ordinanze 24 ottobre 2013, n. 248, e 2 aprile 2014, n. 77).

La rinuncia alla proprietà immobiliare animata dal "fine egoistico" di accollare allo Stato le spese e i danni dei fondi in dissesto idrogeologico, inquinati o inutilizzabili, analizzata in base alla funzione obiettiva che il rinunciante intenzionalmente attribuisce al negozio e, quindi, alle finalità individuali, concrete, che ne condizionano il senso e la portata, dovrebbe dirsi contraria ad una norma imperativa, oppure il mezzo per frodare l'applicazione di una siffatta norma, o ispirata da un motivo illecito determinante obiettivizzato nell'atto abdicativo.

Sotto un profilo formale, l'applicazione diretta da parte del giudice del principio della "funzione sociale" ex art. 42, secondo comma, Cost., come norma imperativa e quindi come regola di validità cui la rinuncia alla proprietà immobiliare debba sottostare, è preclusa dalla riserva di legge che condiziona la determinazione dei modi di acquisto, di godimento e dei limiti. L'art. 42, secondo comma, Cost. contempla, invero, una riserva di legge relativa, rafforzata dall'indicazione dello scopo della funzione sociale (nonché dell'accessibilità a tutti), la quale così rappresenta l'indirizzo generale cui deve ispirarsi la legislazione ordinaria: ciò comporta che le limitazioni della proprietà, preordinate ad assicurarne la funzione sociale, possono essere stabilite solo dal legislatore, e non dal giudice.

Sotto un profilo sostanziale, osta a ritenere che la rinuncia alla proprietà immobiliare possa realizzare un contrasto con l'art. 42, secondo comma, Cost., la considerazione, già svolta, che tale norma non implica un dovere di essere e di restare proprietario per "motivi di interesse generale", essendo dato il minimo costituzionale del diritto di proprietà sia dal legame di appartenenza del bene, sia dall'apprezzabile valore economico dello stesso.

19.2. - Consistendo la rinuncia abdicativa alla proprietà in un atto di esercizio del dominio realizzatore dell'interesse patrimoniale protetto dalla relazione assoluta di attribuzione tra soggetto e bene, essa non si presta ad un impiego come strumento diretto ad eludere norme imperative per ottenere un risultato vietato dalla legge, né può pensarsi finalizzata esclusivamente al perseguimento di scopi riprovevoli ed antisociali.

Quello che la rinuncia esprime è l'interesse, a saldo totalmente negativo, a disfarsi della proprietà, e cioè il *disinteresse* a mantenere la titolarità del bene, mentre l'ipotizzato *abuso ab-*

dicativo supporrebbe un esercizio della facoltà proprietaria diretto a concretizzare un interesse positivo diverso da quello che ne giustifica il riconoscimento e a raggiungere un risultato economico non meritato.

D'altro canto, la rinuncia alla proprietà di un immobile non può mai dirsi voluta per conseguire l'effetto di farne ricadere gli oneri sullo Stato, giacché la conseguenza della insorgenza della responsabilità statale *propter rem* discende non dall'autoregolamento degli interessi dettato dal rinunciante, ma, come già affermato, dall'acquisto *ex lege* stabilito dall'art. 827 cod. civ. Sempre perché la rinuncia alla proprietà di un immobile dà luogo ad una modalità di attuazione dei poteri dominicali di utilizzazione e di scelta della destinazione della *res*, non è, dunque, sostenibile un controllo giudiziale che preluda ad una tutela demolitoria dell'atto contro gli abusi di cui siano rimasti vittime terzi interessati, per la salvaguardia di scopi generali e di ragioni di efficienza economica.

Ciò non implica una confutazione delle autorevoli tesi che ravvisano nella funzione sociale ex art. 42, secondo comma, Cost. un "limite interno" precettivo della proprietà, che regola in negativo i comportamenti del proprietario, vietandogli quelle attività non espressamente previste dalla legge come rientranti fra i suoi poteri, né sorrette da alcuna giustificazione di natura utilitaristica dal punto di vista economico e sociale, e pertanto esterne alla relazione tipica di interesse corrente tra *dominus* e bene. L'esercizio antisociale della proprietà rimane soggetto al controllo giudiziale con riguardo a quei concreti comportamenti proprietari che sacrificano le ragioni dei terzi e che vengono perciò valutati secondo i canoni della responsabilità civile. Quel che qui si intende è che, in presenza di un atto di disposizione patrimoniale, quale la rinuncia formale alla proprietà di un immobile, essenzialmente votato alla perdita del diritto, non può invocarsi lo scopo della funzione sociale - che l'art. 42, secondo comma, Cost. impone alla normazione conformativa del contenuto del diritto di proprietà - per decidere della validità di tale atto, affidando al giudice un "sindacato di costituzionalità" della medesima rinuncia abdicativa alla proprietà immobiliare in nome di un bilanciamento di interessi da sovrapporre a quello operato nel codice civile.

19.3. - Per ricostruire altrimenti la nullità della rinuncia ad immobili "dannosi" come dipendente dalla impossibilità giuridica del suo oggetto, fa comunque difetto la base legale che ostacoli in modo assoluto il risultato cui essa è diretta.

20. - Devono quindi enunciarsi i seguenti principi di diritto:

20.1. - La rinuncia alla proprietà immobiliare è atto unilaterale e non recettizio, la cui funzione tipica è soltanto quella di dismettere il diritto, in quanto modalità di esercizio e di attuazione della facoltà di disporre della cosa accordata dall'art. 832 cod. civ., realizzatrice dell'interesse patrimoniale del titolare protetto dalla relazione assoluta di attribuzione, producendosi *ex lege* l'effetto riflesso dell'acquisto dello Stato a titolo originario, in forza dell'art. 827 cod. civ., quale conseguenza della situazione di fatto della vacanza del bene. Ne discende che la rinuncia alla proprietà immobiliare espressa dal titolare "trova causa", e quindi anche riscontro della meritevolezza dell'interesse perseguito, in sé stessa, e non nell'adesione di un "altro contraente".

20.2. - Allorché la rinuncia alla proprietà immobiliare, atto di esercizio del potere di disposizione patrimoniale del proprietario funzionalmente diretto alla perdita del diritto, appaia, non di meno, animata da un "fine egoistico", non può comprendersi tra i possibili margini di intervento del giudice un rilievo di nullità virtuale per contrasto con il precetto dell'art. 42, secondo comma, Cost., o di nullità per illiceità della causa o del motivo: ciò sia perché le limitazioni della proprietà, preordinate ad assicurarne la funzione sociale, devono essere sta-

bilite dal legislatore, sia perché non può ricavarsi dall'art. 42, secondo comma, Cost., un dovere di essere e di restare proprietario per "motivi di interesse generale". Inoltre, esprimendo la rinuncia abdicativa alla proprietà di un immobile essenzialmente l'interesse negativo del proprietario a disfarsi delle titolarità del bene, non è configurabile un abuso di tale atto di esercizio della facoltà dominicale di disposizione diretto a concretizzare un interesse positivo diverso da quello che ne giustifica il riconoscimento e a raggiungere un risultato economico non meritato.

21. - Viene disposta la restituzione degli atti, rispettivamente, al Tribunale di L'Aquila e al Tribunale di Venezia.

Non vi è luogo a provvedere sulle spese sostenute nei procedimenti di rinvio pregiudiziale, non sussistendo in relazione ad essi una soccombenza riferibile alla iniziativa delle parti.

P.Q.M.

La Corte, pronunciando sui rinvii pregiudiziali disposti dal Tribunale di L'Aquila e dal Tribunale di Venezia con le ordinanze in epigrafe, enuncia i seguenti principi di diritto:

1. - La rinuncia alla proprietà immobiliare è atto unilaterale e non recettizio, la cui funzione tipica è soltanto quella di dismettere il diritto, in quanto modalità di esercizio e di attuazione della facoltà di disporre della cosa accordata dall'art. 832 cod. civ., realizzatrice dell'interesse patrimoniale del titolare protetto dalla relazione assoluta di attribuzione, producendosi *ex lege* l'effetto riflesso dell'acquisto dello Stato a titolo originario, in forza dell'art. 827 cod. civ., quale conseguenza della situazione di fatto della vacanza del bene. Ne discende che la rinuncia alla proprietà immobiliare espressa dal titolare "trova causa", e quindi anche riscontro della meritevolezza dell'interesse perseguito, in sé stessa, e non nell'adesione di un "altro contraente".

2. - Allorché la rinuncia alla proprietà immobiliare, atto di esercizio del potere di disposizione patrimoniale del proprietario funzionalmente diretto alla perdita del diritto, appaia, non di meno, animata da un "fine egoistico", non può comprendersi tra i possibili margini di intervento del giudice un rilievo di nullità virtuale per contrasto con il precetto dell'art. 42, secondo comma, Cost., o di nullità per illiceità della causa o del motivo: ciò sia perché le limitazioni della proprietà, preordinate ad assicurarne la funzione sociale, devono essere stabilite dal legislatore, sia perché non può ricavarsi dall'art. 42, secondo comma, Cost., un dovere di essere e di restare proprietario per "motivi di interesse generale". Inoltre, esprimendo la rinuncia abdicativa alla proprietà di un immobile essenzialmente l'interesse negativo del proprietario a disfarsi delle titolarità del bene, non è configurabile un abuso di tale atto di esercizio della facoltà dominicale di disposizione diretto a concretizzare un interesse positivo diverso da quello che ne giustifica il riconoscimento e a raggiungere un risultato economico non meritato.

Si dispone la restituzione degli atti al Tribunale di L'Aquila e al Tribunale di Venezia.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio delle Sezioni Unite Civili della Corte Suprema di cassazione, il 27 maggio 2025.