

CHIARA CASTALDO

Assegnista di ricerca in Diritto Amministrativo e Pubblico presso il Dipartimento di
Giurisprudenza dell'Università di Torino
chiara.castaldo@unito.it

PROFILI DI DIRITTO PUBBLICO DELLA RINUNCIA ALLA PROPRIETÀ IMMOBILIARE

PUBLIC LAW ASPECTS OF THE RELINQUISHMENT OF REAL PROPERTY OWNERSHIP

SINTESI

Il contributo propone una analisi della rinuncia alla proprietà immobiliare da una prospettiva pubblicistica, muovendo dalla qualificazione della proprietà, alla luce della sua funzione sociale (art. 42, co. 2, Cost.), come situazione giuridica complessa, comprensiva non solo di facoltà e poteri, ma anche di posizioni passive quali obblighi, oneri e doveri, interrogandosi sulla sorte di queste ultime a seguito dell'atto abdicativo unilaterale, tanto in relazione alle responsabilità eventualmente ancora gravanti sul proprietario rinunciante quanto sulla sorte delle obbligazioni per il tempo successivo all'atto di dismissione. In merito, il contributo propone una rilettura critica dell'art. 827 cod. civ., contestando l'interpretazione che postula un acquisto automatico e necessario del bene vacante da parte dello Stato ed aprendo ad alcune considerazioni circa l'ammissibilità *de iure condito* delle *res nullius* immobiliari, con alcuni cenni conclusivi alla rinuncia nel contesto di un procedimento espropriativo viziato da occupazione illegittima.

ABSTRACT

The paper offers an analysis of the relinquishment of real property ownership from a public law perspective. It begins with the qualification of ownership, in light of its social function (Article 42, paragraph 2, of the Constitution), as a complex legal situation encompassing not only rights and powers but also passive positions such as obligations, burdens, and duties. It then examines the fate of these latter elements following a unilateral act of relinquishment, considering both the responsibilities that may still weigh upon the renouncing owner and the

obligations arising after the act of divestment. In this regard, the paper proposes a critical reinterpretation of Article 827 of the Civil Code, challenging the view that assumes an automatic and necessary acquisition of vacant property by the State, and opening the way to some considerations regarding the admissibility, under current law, of *res nullius* in the field of real estate. The paper concludes with brief remarks on the relinquishment within the context of expropriation proceedings tainted by unlawful occupation.

PAROLE CHIAVE: rinuncia; proprietà; funzione sociale; obbligazioni propter rem; acquisizione sanante.

KEYWORDS: relinquishment; real property; social function; propter rem obligations; remedial acquisition.

INDICE. 1. Per un inquadramento della rinuncia alla proprietà immobiliare. – 2. Rinuncia abdicativa, disponibilità del diritto e funzione sociale della proprietà immobiliare. – 3. Gli effetti della rinuncia abdicativa: la sorte delle posizioni passive inerenti alla *res*. – 4. Acquisto in capo allo Stato (art. 827, cod. civ.) e ammissibilità delle *res nullius* in diritto pubblico. – 5. La rinuncia al bene immobile nel procedimento espropriativo. – 6. Brevi riflessioni conclusive.

1. Per un inquadramento della rinuncia alla proprietà immobiliare

È noto che la rinuncia alla proprietà immobiliare ha animato il dibattito in tempi recenti¹, con attenzione volta a determinarne la validità nell'ordinamento

¹ Da ultimi, per la dottrina civilistica: A. RENDA, *Derive e approdi in tema di rinuncia alla proprietà immobiliare*, in *Europa e diritto privato*, 2024, 1, 1 ss.; A. SENATORE, *L'abdicazione alla proprietà nella giurisprudenza civile e amministrativa*, in *Rass. dir. civ.*, 2022, 1, 191 ss.; F. PIAIA, *Il problema della rinuncia abdicativa al diritto di proprietà immobiliare nella dinamica della comparazione degli interessi: una lettura alternativa*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2022, 3, 301 ss.; T. PELLEGRINI, *Proprietà privata e Stato nel dibattito sulla rinuncia alla proprietà del bene immobile*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2021, 2, 235 ss.; L. COPPO, *Il diritto a non essere proprietario secondo la teoria relazionale della proprietà*, in *A 50 anni dalla "Introduzione alla problematica della proprietà" di Pietro Perlingieri*, a cura di G. Carapezza Figlia, G. Frezza, P. Virgadamo, Napoli, ESI, 2021, 141 ss.; L.A. CALOIARO, *La rinuncia alla proprietà immobiliare tra principio di tipicità e funzione sociale (nota a T.A.R. Piemonte, 28 marzo 2018, n. 368)*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2018, 11, 1550 ss. Più scarna l'attenzione per i profili di diritto amministrativo, per cui si rimanda a: M. ROVERSI MONACO, *Il Comune, amministratore del patrimonio edilizio inutilizzato*, in *Ric. giur. ed.*, 2016, 5, 541 ss.; E. MARSEGLIA, *La rinuncia abdicativa al vaglio del Consiglio di Stato (a.p. n. 2 e 4, 2020): legalità e tipicità dell'azione amministrativa nella materia dell'espropriazione per pubblica utilità*, in *Riv. giur. ed.*, 2021, 1, 890 ss.; A. DI CAGNO, *La rinuncia abdicativa in favore dell'amministrazione nell'ambito delle occupazioni illegittime*, in *Urb. app.*, 2020, 1, 106 ss.; R. PARDOLESI, C. BONA, *Espropriazione fallita, trasformazione dell'immobile e rinuncia abdicativa del privato: un intreccio problematico*, in *Studi in onore di*

giuridico vigente², prima ancora che a individuarne natura, oggetto, effetti e pubblicità³.

Questioni, quelle ore ricordate, che si pongono ove si ritenga tale atto un negozio giuridico unilaterale abdicativo⁴, ossia di dismissione (ed estinzione⁵) di una situazione giuridica soggettiva dal patrimonio del rinunciante⁶, con distinzione rispetto ai negozi aventi natura traslativa, poiché la volontà del rinunziante sarebbe diretta esclusivamente all'effetto abdicativo della situazione giuridica, restandone gli ulteriori effetti solo una conseguenza indiretta, derivante da norme o principi dell'ordinamento⁷, senza che sia lasciato spazio ad un atto di accettazione

Antonio Gambaro: un giurista di successo, vol. I, Milano, Giuffrè, 2017, 777 ss.; F. TEDESCHI, *L'art. 42-bis del Testo unico delle espropriazioni e la possibilità per il privato di rinunciare (implicitamente) al proprio diritto di proprietà sul fondo illegittimamente occupato dall'Amministrazione*, in *Riv. giur. ed.*, 2013, 3, 446 ss.; R. CONTI, *Diniogo di rinunzia abdicativa*, in *Urb. app.*, 2009, 92 ss.

2 Recentemente Trib. L'Aquila, 17 gennaio 2024, ord. n. 233, ha proposto rinvio pregiudiziale alla Corte di Cassazione, ai sensi e per gli effetti dell'art. 363-bis, cod. proc. civ., la quale si è espressa con la sentenza sez. un., 11 agosto 2025, n. 23093. Per un commento, antecedente la detta pronuncia, per tutti: E. DAMIANI, *Il problema della rinuncia alla proprietà immobiliare al vaglio delle Sezioni unite*, cit., 1465 ss. In precedenza, per la giurisprudenza favorevole: Trib. Firenze, sez. II, 15 settembre 2022, n. 2529, in *DeJure*; T.A.R. Lombardia, sez. Milano, sez. IV, 18 dicembre 2020, n. 2553 in *OneLegale. Contra*, da ultimo: Trib. Perugia, sez. II, 6 maggio 2021, n. 704, in *OneLegale*.

3 Sul punto, i lavori monografici di: C. BONA, *L'abbandono mero degli immobili*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017; R. QUADRI, *La rinunzia al diritto reale immobiliare. Spunti di riflessione sulla causa dell'atto unilaterale*, Napoli, ESI, 2018; A. DE MAURO, *La rinunzia alla proprietà immobiliare*, Napoli, ESI, 2018; R. FRANCO, *La rinunzia alla proprietà (immobiliare): ripensamenti sistematici di (antiche e recenti) certezze. Spunti per una comparazione giuridica*, Napoli, ESI, 2019; L. FOLLIERI, *La proprietà insostenibile: rinuncia alla proprietà immobiliare tra interesse privato e ragioni della collettività*, Napoli, ESI, 2022; R. GRIMALDI, *Rinunzia alle situazioni di dominio e variabilità degli interessi*, Napoli, ESI, 2023.

4 Così F. MACIOCE (voce), *Rinuncia (dir. priv.)*, in *Enc. dir.*, vol. XL, Milano, Giuffrè, 1989, 940 ss.

5 Così L. BOZZI (voce), *Rinunzia (diritto pubblico e privato)*, in *Nov. dig. it.*, vol. XV, Torino, Utet, 1968, 1150: ad esempio, in caso di rinuncia al credito, il debitore non otterrà il diritto di credito.

6 Così Consiglio Nazionale del Notariato, studio n. 216-2014/C. Per tutti: G. SICCHIERO (voce), *Rinuncia*, in *Dig. disc. priv.*, Agg., vol. XVII, Utet, Torino, 2014, 606 ss.

7 Così, a mero titolo esemplificativo, l'accettazione dei chiamati ulteriori in caso di rinuncia all'eredità da parte del primo chiamato non è effetto diretto della rinuncia ma discende dalla delazione legittima o testamentaria. Similmente, in caso di rinuncia ad un bene in comproprietà, l'espansione delle quote degli altri comproprietari è effetto che deriva dal principio di elasticità del

o rifiuto di terzi eventualmente coinvolti⁸.

Approfondite riflessioni circa la validità dell'atto di rinuncia alla proprietà immobiliare sono state condotte nel contesto delle discipline privatistiche, le quali, riconosciuto un mutato contesto socio-economico⁹, hanno affermato la validità di tale estremo atto di disposizione alla luce della disponibilità dello stesso diritto che ne costituisce oggetto¹⁰, ancor più se si considera che è pacificamente ammessa la possibilità di abbandono di beni mobili¹¹ e risultando, pertanto, le opinioni contrarie in una disparità di trattamento in ragione dell'oggetto del diritto¹². Ciò, pur non mancando chi abbia ricordato che non di ogni diritto che possa dirsi disponibile sono configurabili i medesimi atti di disposizione¹³, ivi inclusa la rinuncia¹⁴. Agli studi civilistici è da riconoscere, altresì, lo studio dell'incidenza della rinuncia abdicativa alla proprietà sulla sorte delle posizioni giuridiche passive inerenti ai beni immobili e sulle correlative responsabilità, seppur di recente si sia escluso qualsiasi giudizio sulla meritevolezza della causa dell'atto di

dominio. Per la rinuncia alla proprietà immobiliare, il richiamo è all'art. 827, cod. civ., e all'impossibilità di configurare gli immobili quali *res nullius* (v. *infra* § 4). Sul punto: A. DE MAURO, *op. cit.*, spec. 65 ss.

8 L. BOZZI (voce), *Rinuncia (diritto pubblico e privato)*, cit., 1143 ss.

9 Consiglio Nazionale del Notariato, studio n. 216-2014/C.

10 Cass., sez. un., 11 agosto 2025, n. 23093. Sul diritto di proprietà come diritto disponibile, per tutti: A. GAMBARO, *La proprietà. Beni, proprietà e possesso*, in *Trattato di diritto privato*, a cura di G. Iudica e P. Zatti, Milano, Giuffrè, 2017, spec. 565 ss. Con specifico riferimento alla rinuncia: F. MACIOCE (voce), *Rinuncia (dir. priv.)*, cit., 942-943; G. SICCHIERO (voce), *op. cit.*, 653; M.E. LA TORRE, *Abbandono e rinuncia liberatoria*, Milano, Giuffrè, 1993, 55-56. La questione sarà oggetto d'approfondimento *infra* (v. § 2).

11 Sulla distinzione tra abbandono e rinuncia, con riferimento alla disciplina tanto dei beni mobili quanto dei beni immobili, per tutti: G. DEIANA (voce), *Derelictio*, in *Enc. dir.*, vol. I, Milano, Giuffrè, 1958, 5 ss. Con specifico riferimento alla proprietà immobiliare: C. BONA, *op. cit.*, 9 ss. e A. DE MAURO, *op. cit.*, 12 ss.

12 Così: Consiglio Nazionale del Notariato, studio n. 216-2014/C.

13 Ponendosi la disciplina di ciascun bene giuridico a tutela di plurimi e diversi interessi pubblici e privati: S. PUGLIATTI, *La proprietà nel nuovo diritto*, Milano, Giuffrè, 1954, spec. 145 ss.

14 Come si legge in F. LUCARELLI, *Solidarietà e autonomia privata*, Napoli, Jovene, 1970, 217 ss., seppur con riferimento alle ipotesi di incommerciabilità e impossibilità giuridica dell'oggetto, piuttosto che di irrinunciabilità. Si v. anche U. LA PORTA, *La rinuncia alla proprietà*, in *Rass. dir. civ.*, 2018, 2, 484. *Contra*: L. BOZZI, *La negoziabilità degli atti di rinuncia*, Milano, Giuffrè, 2008, 9-10.

spositivo¹⁵, anche ove la rinuncia pura e semplice al diritto sia dettata dall'impossibilità, o dalla mancata volontà del proprietario, di sopportare gli oneri, anche fiscali, di immobili «di scarso valore o praticamente ingestibili»¹⁶.

Nel contesto di tali approdi, pare opportuno – anche in ragione degli effetti dell'atto di rinuncia immobiliare, di estinzione del diritto di proprietà e di preteso acquisto a titolo originario in capo allo Stato (art. 827, cod. civ.) – che lo studio del rapporto tra dismissione della proprietà e posizioni giuridiche passive inerenti ai beni immobili si estenda a considerazioni ed approfondimenti di diritto pubblico¹⁷. Quest'ultimo costituisce la lente della presente analisi, a partire da alcune considerazioni inerenti al fondamento pubblicistico del riconoscimento del diritto di proprietà e delle sue limitazioni (art. 42, co. 2, Cost.), che porteranno a qualificare la proprietà quale situazione giuridica complessa¹⁸, ricomprensive posizioni giuridiche soggettive attive e passive (§ 2). Fermo restando che è comunemente ritenuto che queste ultime non possono né negare in radice la disponibilità del diritto¹⁹ né costituire oggetto esclusivo della rinuncia abdicativa²⁰, è op-

15 Su cui in particolare E. DAMIANI, *La rinuncia alla proprietà immobiliare è abuso del diritto?*, in *Ius civ.*, 2022, 4 ss. e poi ID., *Il problema della rinuncia alla proprietà immobiliare al vaglio delle Sezioni unite*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2024, 6, 1465 ss. (in termini di abuso del diritto); G. PALATIELLO, *Rinuncia al diritto di proprietà immobiliare. L'eventuale esperimento dell'actio nullitatis*, parere del 14/03/2018-137948-137949, AL 37243/2017 (in termini di mancanza di causa). Il legame è evidente con la qualificazione della rinuncia alla proprietà quale negozio atipico, per cui in giurisprudenza: Trib. Imperia, 23 agosto 2018, n. 2600, in *DeJure*; Trib. Perugia, sez. II, 6 maggio 2021, n. 704, in *DeJure*; Trib. Genova, ord., 1° marzo 2018, in *Nuova giur. lig.*, 2019, 1, 8 s. La questione, qui accennata e che fuoriesce dallo scopo del presente scritto, è risolta da Cass. civ., sez. un., 11 agosto 2025, n. 23093 nei seguenti termini: «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».

16 Consiglio Nazionale del Notariato, studio n. 216-2014/C.

17 Cass. civ., sez. un., 11 agosto 2025, n. 23093 non solo lascia aperta la possibilità di riscrivere l'art. 827, cod. civ., ma si sofferma altresì brevemente sulla responsabilità gravante sul proprietario, con considerazioni che consentono le riflessioni di cui ai successivi §§ 3 e 4.

18 P. PERLINGIERI, *Introduzione alla problematica della proprietà*, Napoli, Jovene, 1971, 91.

19 *Infra*, § 2.

20 Anche ove l'ordinamento riconosce alcune ipotesi di rinuncia liberatoria (artt. 882, 888, 1070 e 1104, cod. civ.), aventi ad effetto l'estinzione di posizioni giuridiche passive, la liberazione dall'obbligo costituisce pur sempre un effetto e non la causa della fattispecie abdicativa (Cass. civ., sez. un., 11 agosto 2025, n. 23093), permanendo tali posizioni passive indisponibili per il titolare (Consiglio Nazionale del Notariato, studio n. 216-2014/C). Per alcuna precedente

portuna un'analisi dei criteri di imputazione delle stesse nel contesto del diritto pubblico, al fine di verificare in che termini tale negozio giuridico incida sul loro adempimento e di determinarne la sorte sia per il tempo antecedente la rinuncia, ove l'obbligo non risulti adempiuto (§ 3), sia per il tempo successivo al detto negozio giuridico. Quest'ultima questione porterà ad alcune riflessioni in merito al ruolo dello Stato a fronte di rinunce abdicative alla proprietà immobiliare, che non lo qualificano inevitabilmente come proprietario necessario (art. 827, cod. civ.; § 4).

La riflessione non tralascia di considerare le peculiarità che caratterizzano la rinuncia abdicativa alla proprietà immobiliare nel procedimento espropriativo (§ 5). Ed infatti, l'istituto della rinuncia abdicativa alla proprietà immobiliare è stato portato all'attenzione del giudice amministrativo²¹, con particolare rilievo della possibilità ch'essa costituisca strumento di acquisto di beni immobili in capo all'amministrazione pubblica a seguito di occupazione illegittima degli stessi²². Le riflessioni condotte in tale ambito si soffermano su aspetti che possono definirsi ulteriori²³ rispetto a più generali considerazioni sulla validità dell'atto di rinuncia alla proprietà nel contesto del diritto pubblico, ma che si intersecano con la questione relativa al preteso acquisto in capo allo Stato dei beni immobili vacanti (art. 827, cod. civ.), meritando pertanto alcune considerazioni conclusive.

giurisprudenza: Cass. civ., sez. II, 30 ottobre 2018, n. 27634; Cass. civ., sez. II, 3 ottobre 2022, n. 28611. Più in generale, per un inquadramento: M.E. LA TORRE, *op. cit.*; L. BIGLIAZZI GERI, *L'abbandono liberatorio*, in *Scritti in onore di Dante Gaeta*, Giuffrè, Milano, 1984.

21 Si vedano, per tutte e fatta salva la più approfondita analisi di cui *infra*: Cass. civ., sez. I, 6 giugno 2022, ord. nn. 18168, 18167, 18143, 18142; T.A.R. Veneto, sez. I, 14 novembre 2019, n. 1232; T.A.R. Lazio, sez. Roma, sez. I-quater, 5 novembre 2019, n. 12658; T.A.R. Campania, sez. Napoli, sez. V, 3 ottobre 2019, n. 4724; T.A.R. Campania, sez. Napoli, sez. V, 27 maggio 2019, n. 2842; T.A.R. Campania, sez. Napoli, sez. V, 23 gennaio 2019, n. 367; T.A.R. Piemonte, sez. I, 28 marzo 2018, n. 368; T.A.R. Calabria, sez. Reggio Calabria, sez. I, 12 maggio 2017, n. 438; T.A.R. Lombardia, sez. Brescia, sez. II, 28 dicembre 2016, n. 1778; Cons. giust. amm. Regione Sicilia, 25 maggio 2009, n. 486.

22 Ciò, a partire da Cass. civ., sez. un., 4 marzo 1997, n. 1907. Di contro e da ultime: Cons. St., ad. plen., 20 gennaio 2020, nn. 2, 3 e 4.

23 In particolare, si vedrà, il rapporto che tale atto intesse con la valutazione discrezionale rimessa all'amministrazione nella definizione del provvedimento espropriativo (*infra*, § 5).

2. Rinuncia abdicativa, disponibilità del diritto e funzione sociale della proprietà immobiliare

Varie sono le ragioni che hanno portato, da un lato, ad ammettere²⁴ e, dall'altro, a negare²⁵, la validità nell'ordinamento giuridico vigente di un negozio giuridico unilaterale abdicativo della proprietà immobiliare, evidenziando, in quest'ultima prospettiva, la rilevanza delle posizioni giuridiche passive nella configurazione del diritto di proprietà, ancor più ove si possa attribuire al negozio di rinuncia abdicativa l'effetto (sia esso voluto o indiretto²⁶) di liberazione del proprietario dagli oneri od obblighi inerenti al bene²⁷. Il negozio di dismissione della proprietà, infatti, inciderebbe non solo sulle situazioni giuridiche attive, quanto anche su quelle passive strettamente correlate al bene²⁸, seppur quest'ultime debbano ritenersi per principio generale indisponibili, perché poste in funzione d'un interesse altrui o pubblico, e, conseguentemente, irrinunciabili *ex se*²⁹.

24 Tra le argomentazioni più frequenti: ove il legislatore ha inteso escludere la rinuncia lo ha espressamente previsto (ad esempio, in tema di rinuncia alle parti comuni: art. 1118, cod. civ.); sussistono specifiche e peculiari ipotesi di rinuncia al diritto di proprietà (artt. 882 e 1104, cod. civ.); v'è espressa norma che richiede la forma scritta *ad substantiam* per gli atti di rinuncia a diritti reali immobiliari, senza ulteriore specificazione (art. 1350, n. 5, cod. civ.). Da ultimi si vedano: N. SCARANO, *La rinuncia abdicativa al diritto di proprietà (esclusiva) su beni immobili*, in *Contr. e impr.*, 2021, 3, 965 ss.; G. RESTA, *Il problema della rinuncia alla proprietà immobiliare nella prospettiva del diritto comparato*, in *Riv. dir. civ.*, 2024, 2, 281 ss.

25 Tra le argomentazioni più frequenti: poiché il legislatore ha inteso disciplinare specifiche ipotesi di rinuncia, deve ritenersi che tali ipotesi siano caratterizzate da tipicità; non è possibile inferire dalle norme sulla trascrizione l'ammissibilità di un atto di rinuncia, che dovrebbe piuttosto trovare una giustificazione in norme sostanziali; l'abbandono e successivo acquisto per occupazione è previsto esclusivamente per i beni mobili (art. 923, cod. civ.); l'acquisto a titolo originario in capo allo Stato costituisce mera norma di chiusura per i casi in cui v'è incertezza sulla titolarità di un determinato bene immobile; non è possibile che un soggetto possa vedersi trasmesso un bene, comportante anche oneri ed obbligazioni, senza il suo consenso. In dottrina, da ultimi, R. FRANCO, *op. cit.*, 81 ss.; A. DE MAURO, *op. cit.*, 192. In giurisprudenza: T.A.R. Piemonte, 28 marzo 2018, n. 368; T.A.R. Puglia, sez. Bari, sez. III, 17 settembre 2008, n. 2131.

26 In tale ultimo senso: Cass. civ., sez. un., 11 agosto 2025, n. 23093. Sulla rinuncia liberatoria, già *supra* nota 20.

27 Il punto è ripreso da quegli autori che si soffermano sullo studio della causa della rinuncia alla proprietà immobiliare, su cui già *supra* nota 15.

28 F. ROMANO, *Diritto e obbligo nella teoria del diritto reale*, Napoli, Morano, 1967, 217.

29 S. PIRAS, *La rinuncia nel diritto privato*, Napoli, Jovene, 1940, 78, seppur con riferimento specifico agli obblighi. Sull'oggetto della rinuncia, per tutti F. MACIOCE (voce), *Rinuncia (dir. priv.)*, cit., 940 ss.

Considerazioni, quelle ora riportate, che spesso sono collocate nel contesto più ampio del fondamento costituzionale della proprietà (art. 42, co. 2, Cost.)³⁰, ove sempre maggiore attenzione è posta sulla “funzione sociale”, intesa come ordine naturale dell'economia, a presidio, da un lato, del diritto di appropriazione privata e, dall'altro, del diritto di tutti a un uso dei beni comune e rispettoso dei diritti costituzionalmente fondati³¹ (art. 42, co. 2, Cost.). Trattasi di concetto storicamente, sociologicamente ed economicamente determinato³², il cui significato è dato da una lettura congiunta delle norme costituzionali³³, con specificazione in norme di rango primario e nel diritto secondario³⁴. Queste si pongono a garanzia di plurimi interessi pubblici – tra cui, con primario riferimento ai beni immobili,

30 Operazione che si rinviene in: T. PELLEGRINI, *op. cit.*, 253 ss.; V. BRIZZOLARI, *Note a margine di un caso emblematico di rinuncia alla proprietà immobiliare*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2021, 3, 631 ss. Sull'art. 42, Cost., senza pretesa alcuna d'esautività: F. MACARIO, *Art. 42*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, vol. i, Torino, Utet, 2006, 864 ss.; S. RODOTÀ, *Art. 42*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, tomo II, Bologna-Roma, Zanichelli-Soc. ed. Foro italiano, 1982, 69 ss.; A.M. SANDULLI, *Profili costituzionali della proprietà privata*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1972, ora in *Studi in memoria di Enrico Guicciardi*, Cedam, Padova, 1975, 27 ss.; F. SANTORO PASSARELLI, *Proprietà privata e Costituzione*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1972, 2, 960 ss.; ID. (diretto da), *Proprietà privata e funzione sociale*, Cedam, Padova, 1976; e più di recente: F. MARINELLI, *Funzione sociale della proprietà e natura delle cose dall'“avere” all'“essere”*, in *I rapporti patrimoniali nella giurisprudenza costituzionale*, a cura di M. Tamponi, E. Gabrielli, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2006, 3 ss.

31 Sul punto si v. S. RODOTÀ, *op. cit.*, 90 ss., secondo cui «la proprietà privata risponde alla natura delle cose, in quanto e solo in quanto mira a garantire la libertà e a permettere l'affermazione della persona umana». Trattasi di clausola generale, al pari di quella contenuta all'art. 41, Cost., che non coincide né con l'interesse pubblico, né con l'interesse di singoli individui o gruppi sociali, realizzando piuttosto l'interesse della società nel suo insieme, all'interno del quale i primi trovano legittimazione: M.A. CABIDDU, *La libertà economica e i suoi limiti (art. 41, Cost.)*, in *Codice commentato delle leggi in materia di urbanistica ed edilizia*, a cura di S. Battini, L. Casini, G. Vesperini, C. Carmen, Torino, Utet, 2013, 55.

32 Sull'evoluzione storica del concetto di proprietà: S. RODOTÀ, *op. cit.*, 69 ss.; S. PUGLIATTI, *La proprietà nel nuovo diritto*, cit., spec. 1-100.

33 È il tema della proprietà-funzione, che ricorre in molti scritti riguardanti l'art. 42 della Costituzione, sia di diritto pubblico che di diritto privato, rimandandosi in questa sede agli A. citati *supra* in nota 30.

34 In ossequio ad una riserva di legge che è ritenuta relativa e non assoluta (artt. 41, co. 3, e 42, co. 2, Cost.): S. RODOTÀ, *op. cit.*, 69 ss. Sulla riserva di legge in generale: S. FOIS, *La “riserva di legge”*. *Lineamenti storici e problemi attuali*, Giuffrè, Milano, 1963.

l'ordine pubblico³⁵, l'ordinato assetto del territorio³⁶, la salute pubblica e l'igiene³⁷, la sicurezza e la pubblica incolumità³⁸, e finanche la tutela ambientale³⁹ – per ciascuno dei quali sono attribuiti all'amministrazione poteri di vario genere, tanto d'intervento diretto in caso di inadempimento del proprietario⁴⁰, quanto sanzionatori e ripristinatori⁴¹, e con conseguente identificazione di specifici limiti, obblighi e oneri in capo al titolare del bene⁴².

35 Definito dall'art. 159, co. 2, d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, *Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59*, come «il complesso di beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale». Si rimanda a: G. CAIA, *L'ordine e la sicurezza pubblica*, in *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, a cura di S. Cassese, tomo I, Milano, Giuffrè, 2000, 157 ss.

36 In particolare, il riferimento è alla disciplina edilizia e urbanistica, che trova primaria fonte nel d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380, *Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di edilizia*, oltre che nella legislazione regionale e nelle fonti e negli atti secondari, tra cui gli strumenti urbanistici comunali e regionali.

37 Per cui si rimanda, oltre che alla disciplina contenuta nei Regolamenti locali edilizi e di igiene, al r.d. 27 luglio 1934, n. 1265, *Testo unico delle leggi sanitarie*, e al d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, *Norme in materia ambientale*.

38 In particolare, si v. r.d. 18 giugno 1931, n. 773, *Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza*.

39 Si v. il già citato d.lgs. n. 152 del 2006, cit. Sul rapporto tra la tutela ambientale e limiti, oneri ed obblighi gravanti sul proprietario, senza alcuna pretesa d'eshaustività e anche oltre il mero scopo di questo scritto: L. CASERTANO, *Proprietà e ambiente. La soluzione italiana a confronto con le nuove esigenze di tutela*, Giuffrè, Milano, 2008; S. PATTI, *La tutela civilista dell'ambiente*, Cedam, Padova, 1979; M. RENNA, *Vincoli alla proprietà e diritto dell'ambiente*, in *Dir. ec.*, 2005, 4, 1 ss.; G. GARZIA, *Difesa del suolo e vincoli di tutela. Attività amministrativa di accertamento e di ponderazione*, Giuffrè, Milano, 2003; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Vincoli ambientali, pianificazione urbanistica ed affidamento del privato*, in *Riv. giur. amb.*, 1994, 924 ss.; M. IMMORDINO, *Vincolo paesaggistico e regime dei beni*, Cedam, Padova, 1991; G. MORBIDELLI, *Tutela dell'ambiente e normativa urbanistica – Riflessi sul diritto di proprietà*, in *Riv. giur. ed.*, 1988, 2, 125 ss.; D. DE PRETIS, *Paesaggio, urbanistica e vincoli alla proprietà: la Corte salva due piani territoriali*, in *Regioni*, 1991, 1176 ss.; F. FRACCHIA, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art. 2 cost. e doveri di solidarietà ambientale*, in *Dir. ec.*, 2002, 215 ss.

40 Art. 54, co. 4, e art. 50, co. 5, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*. Sul punto si tornerà *infra*, § 3.

41 Si pensi, a mero titolo esemplificativo, agli artt. 133 e ss., d.lgs. n. 152 del 2006, cit., o all'art. 677, cod. pen.

42 Ne manca ampia analisi in diritto pubblico (per cui tuttavia in termini generali si richiama V. CAPUTI JAMBRENGHI (voce), *Proprietà privata (disciplina amministrativa)*, in *Dig. disc.*

In tale contesto, si riconosce nella proprietà privata un'attuazione mediata dell'interesse pubblico⁴³, sino ad individuare nella disposizione costituzionale «un mutamento qualitativo» del «fondamento stesso dell'attribuzione al privato dei poteri proprietari»⁴⁴, così che la proprietà come posizione giuridica soggettiva attiva possa dirsi riconosciuta e tutelata dalla Costituzione nei limiti in cui costituisca realizzazione di una «funzione sociale»⁴⁵. Ed infatti, qualsiasi riconoscimento di un diritto soggettivo ha «come fonte la norma che protegge un interesse privato (finalità immediata) per la realizzazione di quell'interesse pubblico (finalità mediata) che sta alla base della protezione stessa, ed è la ragione ultima per cui la protezione è accordata»⁴⁶.

L'affermazione evidenzia un rapporto essenziale tra interesse privato e interesse pubblico, il quale, seppur non a valori costanti⁴⁷, deve in ogni caso condurre ad un bilanciamento tra l'uno e l'altro⁴⁸. Nel contesto costituzionale, la proprietà s'atteggia a «situazione soggettiva unisostanziale»⁴⁹, ossia posizione giuridica complessa⁵⁰, espressione di diverse facoltà e poteri, ed anche posizioni passive di

pubbl., Utet, Torino, 1997, 111 ss.), potendosi in questa sede rimandare in diritto privato a: U. MATTEI, *La proprietà*, in *Trattato di diritto civile. I diritti reali*, diretto da R. Sacco, vol. I, 2° ed., Torino, Utet, 2015, 350 ss.

43 S. PUGLIATTI, *La proprietà nel nuovo diritto*, cit., 145 ss.

44 S. RODOTÀ, *op. cit.*, 112.

45 Così G. ALPA, *Proprietà privata, funzione sociale, poteri pubblici di "conformazione"*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3, 2022, 599 ss. In giurisprudenza, con specifico riferimento alla rinuncia alla proprietà immobiliare: T.A.R. Piemonte, sez. I, 28 marzo 2018, n. 368.

46 S. PUGLIATTI, *La proprietà nel nuovo diritto*, cit., 1.

47 *Ibidem*.

48 Corte cost., 28 luglio 1983, n. 252.

49 In questi termini F. ROMANO (voce), *Obbligo (nozione generale)*, in *Enc. dir.*, vol. XXIX, Milano, Giuffrè, 1979, 503, che si dimostra critico verso l'assolutizzazione del dibattito inerente ai diritti soggettivi che ha caratterizzato il XIX secolo, con conseguente marginalizzazione dello studio della fattispecie dell'obbligo all'interno delle categorie dei diritti reali.

50 Si v. P. PERLINGIERI, *op. cit.*, 49 ss., 69 ss., 89 ss. Cass. civ., sez. un., 11 agosto 2025, n. 23093, pur riconoscendo la rilevanza delle responsabilità connesse alla proprietà immobiliare, tende piuttosto a qualificare quest'ultima quale diritto. All'uopo richiama Corte cost., 28 luglio 1983, n. 252.

dovere (vincoli, oneri, obblighi)⁵¹, quasi «stessa faccia della stessa medaglia»⁵², senza possibilità di assolutizzazione delle une o delle altre⁵³. Al legislatore è rimessa l'individuazione di posizioni giuridiche passive (doveri, oneri, obblighi) correlate alla posizione giuridica attiva (di diritto o libertà)⁵⁴, seppur non possa spingersi sino a configurare un generale dovere di restare proprietario⁵⁵, altrimenti negandosi in radice ogni bilanciamento tra interessi⁵⁶. Ciò, ancor più ove si consideri che lo stesso riconoscimento costituzionale di una libertà o diritto (art. 42, Cost.) – anche ove opportunamente limitato in ragione di interessi pubblici o gene-

51 F. ROMANO, *Diritto e obbligo nella teoria del diritto reale*, cit., 217, al di là della qualificazione giuridica di ciascuna di queste. Sulla distinzione tra dovere, onere reale, obbligo e obbligazione *propter rem*, oltre al citato A., per tutti: V. FROSINI, *Diritto soggettivo e dovere giuridico*, in *Raccolta di scritti in onore di A.C. Jemolo*, vol. IV, Milano, Giuffrè, 1963, 207 ss.; V. DURANTE (voce), *Onere*, in *Enc. giur.*, vol. XXIV, Roma, Treccani, 1990, 1 ss.; V. FROSINI (voce), *Dovere*, in *Noviss. dig. it.*, vol. VI, Torino, Utet, 1960, 302 ss.; R. GUASTINI (voce), *Dovere giuridico*, in *Enc. giur.*, vol. XII, Roma, Treccani, 1989, 1 ss.; F. ROMANO (voce), *Obbligo (nozione generale)*, cit., 500 ss.; A. PALERMO (voce), *Onere*, in *Noviss. dig. it.*, vol. XI, Torino, Utet, 1965, 915 ss.; O.T. SCOZZAFAVA (voce), *Onere*, in *Enc. dir.*, vol. XXX, Milano, Giuffrè, 1980, 99 ss.; W. CESARINI SFORZA, *Il concetto di obbligo nella teoria generale del diritto*, in *Temi rom.*, vol. I, 1964, 497 ss.; L. BIGLIAZZI GERI, *Oneri reali e obbligazioni propter rem*, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, diretto da A. Cicu, F. Messineo, L. Mengoni, Milano, Giuffrè, 1984.

52 F. ROMANO (voce), *Obbligo (nozione generale)*, cit., 503.

53 Si argomenta da Cass. civ., sez. un., 11 agosto 2025, n. 23093, spec. pt. 19. Ad analoghe conclusioni giunge V. CAPUTI JAMBRENGHI, (voce), *Proprietà privata (disciplina amministrativa)*, cit., 111 ss.), seppur nel raffronto con la proprietà pubblica.

54 Sulla qualificazione della proprietà come libertà o diritto, che fuoriesce dall'ambito del presente scritto, si citano per tutti: P. RESCIGNO (voce), *Proprietà (dir. priv.)*, in *Enc. dir.*, vol. XXXVII, Milano, Giuffrè, 1988, 254 ss.; M. GIANNINI, *Basi costituzionali della proprietà privata*, in *Pol. dir.*, 1971, 443 ss.; F. MENGONI, *Proprietà e libertà*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1988, 427 ss.; P. BARCELLONA (voce), *Proprietà (tutela costituzionale)*, in *Dig. disc. priv.*, Utet, Torino, 1997. Sulla distinzione, per tutti: P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, Il Mulino, 1984; F. RUFFINI, *Diritti di libertà*, 2° ed., Firenze, La Nuova Italia, 1946; P. VIRGA, *Libertà giuridica e diritti fondamentali*, Milano, Giuffrè, 1947; G. LOMBARDI (voce), *Libertà (dir. cost.)*, in *Noviss. dig. it.*, vol. IX, Torino, Utet, 1963, 845 ss.; G. AMATO (voce), *Libertà (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, vol. XXIV, Milano, Giuffrè, 1974, 272 ss.

55 Cass. civ., sez. un., 11 agosto 2025, n. 23093, pt. 10.

56 Da un lato l'interesse privato a godere e disporre del bene (art. 823, cod. civ.) e, dall'altro, gli interessi pubblici già più *supra* ricordati: per una analisi teorica generale S. PUGLIATTI, *La proprietà nel nuovo diritto*, cit., 1 ss. Sul bilanciamento più in generale, anche nel rapporto tra diritti (così che nessun diritto si faccia tiranno: Corte Cost., 9 maggio 2013, n. 85, pt. 9): R. BIN, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1992, 1-55 e A. MORRONE (voce), *Bilanciamento (giustizia cost.)*, in *Enc. dir.*, vol. II,

rali – contiene *in nuce* la libertà negativa⁵⁷.

Da un lato, non si potrebbe essere indotti fino all'estremo di ritenere il diritto di proprietà un *officium*⁵⁸, una «funzione pubblica», tanto da «costringere il rinunciante a rimanere titolare della proprietà», quasi «gestore nell'interesse collettivo»⁵⁹, poiché le facoltà di godere e disporre della proprietà risulterebbero altrimenti annullate, con negazione di qualsiasi utilità anche patrimoniale per il proprietario, e per estensione della stessa posizione giuridica attiva. Dall'altro, s'ammettono scelte legislative che vincolino indissolubilmente ad un esercizio conformato del diritto, anche al fine di «diluire nel tempo l'abbandono degli immobili»⁶⁰, ponendosi le stesse in funzione d'un interesse altrui o pubbli-

Milano, Giuffrè, 2008, 185 ss.

57 Si richiamano per analogia la libertà di associazione (art. 18, Cost.: per tutti P. BARILE (voce), *Associazione (diritto di)*, in *Enc. dir.*, vol. III, Milano, Giuffrè, 1958, 837 ss.); il diritto alla salute (art. 32, Cost.) e la correlativa possibilità di rinunciare alle cure, seppur vi siano trattamenti sanitari obbligatori (da ultimo F. BERTOLINI, *Valore della libertà, valore della vita, diritto di rinunciare alle cure, diritto di morire*, in *Rivista AIC*, 2019, 4, 314 ss.); la libertà di religione (art. 7, Cost.: per tutti C. CARDIA (voce), *Religione (libertà di)*, in *Enc. dir.*, Agg., vol. II, Milano, Giuffrè, 1998, 914 ss.). Vi sarebbe tuttavia un'opportuna distinzione tra la libertà di non esercitare un diritto e la possibilità di rinuncia al diritto, tenuto conto che sussistono diritti che si ritengono irrinunciabili: L. OLIVERO, *L'indisponibilità dei diritti: analisi di una categoria*, Torino, Giappichelli, 2008.

58 L. KATZ, *Ownership and offices: the building blocks of the legal order*, in *UTLJ*, 2020, 287 ss. *Contra*: Cass. civ., sez. un., 11 agosto 2025, n. 23093. Sull'ufficio, sia consentito il breve rimando a: F. MACIOCE (voce), *Ufficio (dir. priv.)*, in *Enc. dir.*, vol. XVI, Milano, Giuffrè, 1992, 641 ss.; V. FROSINI, *Osservazioni sulla struttura giuridica dell'ufficio*, in *Riv. dir. civ.*, 1964, 141 ss.; V. FROSINI (voce), *Ufficio*, in *Noviss. dig. it.*, vol. XI, Torino, Utet, 1965, 773 ss.; S. FODERARO (voce), *Ufficio (diritto amministrativo)*, in *Noviss. dig. it.*, vol. XIX, Torino, Utet, 1973, 1052 ss. Ricorda P. PERLINGIERI, *op. cit.*, 49 ss., 69 ss., 89 ss., che taluni hanno definito la proprietà uno *status*, seppur l'A. sia critico verso tale impostazione. Sul punto anche: F. FRACCHIA, *Questioni (ancora) controverse in tema di espropriazione. Il danno da occupazione senza titolo: profili di giurisdizione e determinazione del quantum, considerando categorie, paradigma e fisionomia della proprietà*, in *Dir. proc. amm.*, 2022, 3, 565 ss., par. 8, e precedentemente F. FRACCHIA, M. OCCHIENA, *I beni privati e il potere pubblico nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Diritto amministrativo e Corte costituzionale*, a cura di G. Della Cananea e M. Dugato, Napoli, ESI, 2006, 1 ss., che ivi richiamava Salv. ROMANO, *Sulla nozione di proprietà*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1960, 1, 337 ss.

59 Cass. civ., sez. un., 11 agosto 2025, n. 23093.

60 Così Corte cost., 28 aprile 1994, n. 166, richiamata da Cass. civ., sez. un., 11 agosto 2025, n. 23093, pt. 10. Sull'abbandono di immobili, *infra* § 4.

co, che s'è già detto indisponibile per il titolare del diritto reale⁶¹.

Così, esclusi i due estremi, dal peculiare punto di vista del diritto pubblico v'è da definire se la permanenza del diritto condizioni la sussistenza e l'adempimento della posizione doverosa⁶², richiedendosi ai fini della rinuncia che «la situazione giuridica sia nella piena disponibilità del soggetto e che questa non si riverberi direttamente nella sfera di un altro soggetto, attenendo unicamente a interessi esclusivi del disponente»⁶³.

L'analisi deve farsi più attenta in relazione alla sorte delle posizioni giuridiche passive all'esito del negozio unilaterale abdicativo e alla possibilità che quest'ultimo incida sull'adempimento delle prime da parte del proprietario rinunciante o di altro soggetto: ciò, sia per quanto riguarda le obbligazioni inadempite prima della rinuncia, verificandosi se la natura di queste ultime – genericamente definite *propter rem*, perché inerenti ad un bene immobile – possa incidere o meno sull'identificazione del soggetto passivo e sui profili di responsabilità eventualmente gravanti sul proprietario rinunciante (§ 3); sia per il tempo successivo all'atto dispositivo, con riferimento alla necessità che sia individuato un soggetto proprietario anche per disposizione di legge (art. 827, cod. civ.), con considerazioni che si estendono all'ammissibilità di beni immobili *nullius* nell'ordinamento (§ 4). Si dimostrerà che la realizzazione degli interessi pubblici sottesi all'allocazione dei beni (art. 42, co. 2, Cost.) non pare influenzata dall'atto dispositivo rinunciativo (§ 3), né dipende esclusivamente dalla necessaria individuazione di un soggetto proprietario (§ 4)⁶⁴.

61 S. PIRAS, *op. cit.*, 78, seppur con riferimento specifico agli obblighi. Sull'oggetto della rinuncia, per tutti F. MACIOCE (voce), *Rinuncia (dir. priv.)*, cit., 940 ss.

62 L. BOZZI (voce), *Rinunzia (diritto pubblico e privato)*, cit., 1143.

63 G. SCIANCALEPORE, *Situazioni giuridiche disponibili e rinunzia. Le esperienze italiana, francese e spagnola*, Torino, Giappichelli, 2008, 318. Si pensi ad un immobile che, a seguito di eventi calamitosi, subisca delle lesioni della sicurezza pubblica, cui fa seguito una rinuncia della proprietà da parte del suo titolare.

64 R. FRANCO, *op. cit.*, 91-93. Si dirà, peraltro, che obbligati all'adempimento di taluni doveri, obblighi e oneri sono anche soggetti che hanno la mera disponibilità materiale dell'immobile, rimandandosi per lo più al diritto privato l'individuazione di strumenti in grado di ripartire i costi derivanti dall'adempimento di tali posizioni passive con il proprietario rinunciante: T.A.R. Sicilia, sez. Palermo, sez. II, 7 novembre 2023, n. 3268.

3. Gli effetti della rinuncia abdicativa: la sorte delle posizioni passive inerenti alla res

S'è detto che, ove si consideri la proprietà una posizione giuridica complessa⁶⁵ – espressione di diverse facoltà e poteri, ed anche posizioni passive di dovere (vincoli, oneri, obblighi) – è opportuno verificare se la permanenza del diritto condizioni la sussistenza e l'adempimento della posizione doverosa⁶⁶, ossia se sussista un collegamento necessario ed inscindibile tra il diritto e le correlate posizioni passive che possa influire sulla validità ed efficacia dell'atto rinunciativo.

Collegamento che solo apparentemente può ritenersi esistente, poiché le posizioni giuridiche passive inerenti ai beni immobili sono imputate a vario titolo a differenti soggetti, non necessariamente proprietari⁶⁷, in ragione di altro criterio, che spesso è di “custodia”⁶⁸, e che potrebbe essere altresì di “disponibilità ma-

65 Si v. P. PERLINGIERI, *op. cit.*, 49 ss., 69 ss., 89 ss., che più volte ribadisce la natura indubbiamente complessa della situazione giuridica proprietaria. Cass. civ., sez. un., 11 agosto 2025, n. 23093, pur riconoscendo la rilevanza delle responsabilità connesse alla proprietà immobiliare, tende piuttosto a qualificare quest'ultima quale diritto, senza ulteriori specificazioni. All'uopo richiama Corte cost., 28 luglio 1983, n. 252.

66 L. BOZZI (voce), *Rinuncia (diritto pubblico e privato)*, cit., 1143.

67 O comunque titolari di un diritto reale: così per l'adempimento dell'obbligazione tributaria: art. 1, co. 743, l. 27 dicembre 2019, n. 160, *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022*, che, ad ogni modo, si esclude dall'analisi per la peculiarità della *ratio* ad essa sottesa. Si v. anche art. 30, d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285, *Nuovo codice della strada*, il quale tuttavia significativamente fa salva la disciplina delle ordinanze contingibili e urgenti, su cui *infra*.

68 Si pensi all'art. 2051, cod. civ., che prescinde dalla sussistenza o meno di un diritto di proprietà in capo al responsabile del danno. In giurisprudenza, da ultime: Trib. Foggia, sez. I, 12 luglio 2024, n. 1918, in *DeJure*; Cass. civ., sez. III, 5 luglio 2024, n. 18471; Trib. Terni, sez. I, 2 ottobre 2023, n. 682, in *DeJure*; Cass. civ., sez. III, 26 aprile 2023, n. 10983; Trib. Torino, sez. IV, 25 ottobre 2022, n. 4108, in *DeJure*. Per tutti, sulla responsabilità da custodia: G. ALPA, *Responsabilità per rischio da cose in custodia*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 1992, 1, 88 ss.; V. GERI, *La responsabilità civile da cose in custodia, animali e rovina di edificio*, 2° ed., Milano, Giuffrè, 1974, 167 ss.; P.G. MONATERI, *La responsabilità civile*, in *Trattato di diritto civile, Le fonti delle obbligazioni*, diretto da R. Sacco, vol. III, Torino, Utet, 1998, 1048 ss. Da ultimi: L. BACIUCCO, *Rassegna giurisprudenziale sulla responsabilità del custode*, in *Resp. civ. prev.*, 2025, 36 ss.; V. VILLANOVA, *La responsabilità per il danno cagionato da cose in custodia*, in *Resp. civ. prev.*, 2022, 760 ss.

teriale”⁶⁹ o finanche di mero “interesse” all’utilizzo⁷⁰.

Si ponga all’uopo attenzione a quei doveri strettamente connessi a un interesse pubblico di sicurezza e ordinato assetto del territorio, ed in particolare, a un generico dovere di manutenzione, che presenta plurime sfaccettature nel contesto della disciplina urbanistica ed edilizia⁷¹. Ove l’inadempimento di tale dovere determini un pericolo attuale per l’incolumità pubblica (contingibilità ed urgenza), sussiste un potere di ordinanza⁷², che individua quale suo destinatario il soggetto

69 Da ultime: Cons. St., sez. V, 14 novembre 2023, n. 9761; Cons. St., sez. II, 22 gennaio 2020, n. 536; Cons. St., sez. VI, 10 dicembre 2018, n. 6951. Sul punto, ed in relazione alle ordinanze contingibili e urgenti, si tornerà *infra* nel presente paragrafo. Si pensi, oltre ai casi che si diranno, anche ad alcuni ordini di manutenzione relativi ai beni di dichiarato interesse culturale che sono indirizzati indifferentemente al proprietario, possessore o detentore (es. art. 154, co. 2, d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, *Codice dei beni culturali e del paesaggio*).

70 Si pensi a quei poteri dell’amministrazione pubblica volti a consentire lo sfruttamento di terre incolte ed abbandonate e che possono portare alla concessione di terreni di proprietà privata ad associazioni di contadini o altri enti: così l’art. 1, d. lgs. luogotenenziale 19 ottobre 1944, n. 279, *Concessione ai contadini di terre incolte*. Per la normativa attualmente vigente: art. 4, l. 4 agosto 1978, n. 440, *Norme per l'utilizzazione delle terre incolte, abbandonate o insufficientemente coltivate*. Per tutti: S. PUGLIATTI, *L'occupazione e l'amministrazione coattiva delle terre incolte*, in *Rivista di diritto agrario*, 1936, 175 ss.; G. ROMANO, *Tendenze e prospettive della legislazione sulle terre incolte*, in *Giur. agr. it.*, 1977, 199; A. MOSCHELLA (voce), *Terre incolte (concessione di)*, in *Noviss. dig. it.*, vol. XIX, Torino, Utet, 1973; C. LESSONA, *Decadenza dalla concessione di terre incolte*, in *Riv. dir. agr.*, 1953, 1, 51 ss.; C. VITTA, *Principi fondamentali sulla concessione di terre incolte ai contadini*, in *Riv. dir. agr.*, 1952, 1, 8 ss.; G. LANDI, *Concessioni di terre incolte ai contadini*, Milano, Giuffrè, 1947. Da ultimo A. CROSETTI, *Terre incolte e abbandonate: un percorso difficile tra Stato, Regioni, Comuni*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 2025. Si pensi altresì agli usi temporanei di cui all’art. 23-ter, d.p.r. n. 380 del 2001, cit., per cui si rimanda *infra* alla nota 106.

71 Il dovere di manutenzione, inteso – oltre le strette maglie dell’ art. 30, d.lgs. n. 285 del 1992, cit. – come dovere di conservare l’immobile in buono stato, eseguendo tutti quegli interventi che si rendano necessari per ragioni di sicurezza e per evitare che l’immobile causi pericolo o danno a terzi, è legato altresì al rispetto del decoro e dell’identità urbana e si inserisce in un contesto di pianificazione urbanistica più complesso: G. ALPA, M. BESSONE, A. FUSARO, *Poteri dei privati e statuto della proprietà*, Roma, Seam, 2001.

72 Art. 54, co. 4, e art. 50, co. 5, d.lgs. n. 267 del 2000, cit. Sul potere di ordinanza, per tutti: F. BARTOLOMEI (voce), *Ordinanza (dir. amm.)*, in *Enc dir.*, vol. XXX, Milano, Giuffrè, 1980, 970 ss.; G.U. RESCIGNO (voce), *Ordinanza e provvedimenti di necessità e urgenza (dir. cost. e amm.)*, in *Noviss. dig. it.*, vol. XII, Torino, Utet, 1965, 90 ss.; L. GALATERIA, *I provvedimenti amministrativi di urgenza*, Milano, Giuffrè, 1953, spec. 79 ss.; R. CAVALLO PERIN, *Potere di ordinanza e principio di legalità. Le ordinanze amministrative di necessità e urgenza*, Milano, Giuffrè, 1990.

che più ha potere d'intervento sul bene⁷³. A nulla rileva, per il potere pubblico, la sussistenza o meno di un soggetto che vanti un diritto di proprietà piena (art. 832, cod. civ.), ritenendosi piuttosto opportuno che le attività connesse alla realizzazione dell'interesse pubblico siano eseguite da chi può trarne, anche indirettamente, un vantaggio, o comunque da chi abbia disponibilità del bene⁷⁴, con irrilevanza della disciplina civilistica relativa al riparto degli oneri economici tra i soggetti coinvolti⁷⁵. Ove si possa scindere la posizione attiva di diritto reale e le posizioni passive aventi ad oggetto beni immobili, l'affermazione dell'inerenza delle obbligazioni a tali beni non vale a trasformare queste ultime da posizioni giuridiche personali a reali, anche ove il soggetto obbligato sia identificato nel *dominus*⁷⁶: la titolarità del diritto reale non è infatti causa dell'obbligazione – così che all'estinguersi della prima debba ritenersi estinta l'obbligazione⁷⁷ – quanto piuttosto criterio *ex lege* di individuazione del soggetto obbligato⁷⁸ in ragione di plurimi interessi pubblici che possano venire in rilievo⁷⁹. Così, ad esempio, per gli

73 Da ultimo T.A.R. Umbria, sez. I, 30 settembre 2024, n. 657.

74 Si argomenta da T. PELLEGRINI, *op. cit.*, 257 ss. In giurisprudenza, seppur con riferimento a misure di messa in sicurezza di emergenza per inquinamento: Cass. civ., sez. un. 1° febbraio 2023, n. 3077. L'affermazione è senza dubbio valida ove il riferimento sia alle ordinanze contingibili e urgenti di cui all'art. 54, co. 4, e art. 50, co. 5, d.lgs. n. 267 del 2000, cit. Per i casi in cui il diritto individua il diritto di proprietà come titolo per l'attribuzione delle posizioni giuridiche passive, si veda già *supra* la nota 67.

75 T.A.R. Sicilia, sez. Palermo, sez. II, 7 novembre 2023, n. 3268.

76 A titolo esemplificativo, è considerata a tutti gli effetti ipotesi di posizione giuridica passiva reale la fattispecie di cui all'art. 253, co. 1, d.lgs. n. 152 del 2006, cit.

77 Sul punto, con specifico riferimento alle obbligazioni *propter rem*: L. BIGLIAZZI GERI, *Oneri reali e obbligazioni propter rem*, cit., 129 ss.

78 Così sembra potersi argomentare da L. BIGLIAZZI GERI, *Oneri reali e obbligazioni propter rem*, cit., 1 ss. *Contra*, pare far coincidere l'individuazione del soggetto e la causa dell'obbligazione G. BALBI, *Le obbligazioni propter rem*, Torino, Giappichelli, 1950, 34 e 154 ss.

79 Ed infatti la giurisprudenza, pur affermando «l'ambulatorietà delle obbligazioni in questione, legate all'oggetto delle prestazioni, ovvero alla *res*», giustifica l'affermazione richiamando l'interesse pubblico sotteso alle convenzioni urbanistiche, che parrebbe piuttosto legittimare delle obbligazioni *ex lege* in capo anche ai successivi acquirenti senza necessità di scomodare la categoria; ciò, ancor più ove si legga (quasi per inciso) che tale interesse «può essere riferito a tutte le obbligazioni che nascono in forza della convenzione e che nel tempo subiscono novazioni oggettive o soggettive *purché, appunto, previste nella convenzione*» (corsivo aggiunto). Si tratta, peraltro, di casi in cui le stesse convenzioni urbanistiche prevedono testualmente il subentro di successivi acquirenti nel soggetto attuatore. Il riferimento testuale è a: Cons. St., sez. IV, 16 maggio 2025, n. 4221.

oneri consortili⁸⁰, ma anche – in via argomentativa – per gli oneri di urbanizzazione⁸¹. Anche per altre ipotesi – il riferimento è agli ordini di demolizione di fabbricato abusivo⁸² – la soggezione di qualsiasi proprietario del bene (anche acquirente successivo ed estraneo all'abuso) agli obblighi che ne conseguono è piuttosto effetto della natura ripristinatoria della misura e permanente dell'illecito – prima ancora di una asserita ambulatorietà – così che l'obbligo non possa che essere imputato al titolare della situazione di diritto idonea a porre fine alla violazione⁸³.

80 Ad onor del vero, giurisprudenza recente esclude che il pagamento degli oneri consortili costituisca adempimento di una obbligazione *propter rem*: da ultime Cass. civ., sez. I, 21 dicembre 2023, n. 35749; Cass. civ., 25 gennaio 2021, n. 1468; Cass. civ., sez. I, 7 aprile 2023, n. 9533; Cass. civ., 22 settembre 2016, n. 18560; Cass. civ., 27 maggio 2019, n. 14440; Cass. civ., sez. II, 4 dicembre 2007, n. 25289; Cass. civ., sez. II, 11 marzo 2010, n. 5888; Cass. civ., sez. II, 6 novembre 2012, n. 19104. Ma *contra*: Cass. civ., sez. II, 6 maggio 2005, n. 9401.

81 Ne affermano la natura di obbligazioni *propter rem*, ma negano che queste gravino sui successivi acquirenti: Cass. civ., sez. I, 2 aprile 2024, n. 8635; Cass. civ., sez. II, 28 giugno 2013, n. 16401; Cass. civ., 15 maggio 2007, n. 11196; Cass. civ., 27 agosto 2002, n. 12571. *Contra*: Cons. St., sez. IV, 30 dicembre 2024, n. 10495; Cons. St. sez. VI, 9 gennaio 2019, n. 199. Ma sul punto le argomentazioni non ineriscono veramente alla natura reale dell'obbligazione, su cui già *supra* la nota 79. Si considerino anche gli oneri di bonifica (artt. 242 e 340, d.lgs. n. 152 del 2006, cit.), da considerarsi personali anche in virtù del principio "chi inquina paga", con l'unica eccezione dell'onere reale trascritto di cui all'art. 253, d.lgs. n. 152 del 2006, cit., su cui tra tante: Cons. St., sez. VI, 25 gennaio 2018, n. 502; Cons. St., sez. VI, 16 luglio 2015, n. 3544; Cass. civ., sez. II, 13 settembre 2023, n. 26402; Cons. St., sez. IV, 7 settembre 2020, n. 5372; Cons. St., sez. IV, 19 settembre 2025, n. 7396.

82 Da ultime, per tutte: Cass. civ., sez. un., 25 aprile 2025, n. 10933; Corte Cost., 3 ottobre 2024, n. 160. S'afferma peraltro che le ordinanze di demolizione devono essere notificate al proprietario "purché" la disponibilità anche materiale del bene ricada nella sua sfera giuridica: Cons. St., sez. VI, 7 ottobre 2024, n. 8063; Cons. St., sez. VI, 16 agosto 2023, n. 7775; T.A.R. Lazio, sez. Roma, sez. II, 25 ottobre 2024, n. 18651; T.A.R. Lazio, sez. Roma, sez. II, 13 giugno 2023, n. 10063; T.A.R. Lazio, sez. Roma, sez. I-quater, 26 maggio 2014, n. 5579; Cons. St., sez. VI, 10 luglio 2017, n. 3391; T.A.R. Campania, sez. Napoli, sez. II, 20 gennaio 2025, n. 497 (per un caso di proprietario spossessato per occupazione abusiva).

83 Seppur con riferimento alla diversa ipotesi di lottizzazione abusiva, afferma T.A.R. Sicilia, sez. Catania, sez. II, 7 ottobre 2024, n. 3283: «è consolidata l'opinione che ritiene la natura permanente dell'illecito con la conseguenza che tale tipologia di illecito urbanistico-edilizio è soggettivamente trasferibile *propter rem* e sanzionabile in capo a tutti coloro che siano divenuti titolari dei terreni abusivamente lottizzati e che abbiano goduto di costruzioni eseguite *sine titulo* su tali terreni, così concorrendo attivamente alla prosecuzione della fattispecie (...) e all'aggravamento progressivo della lesione ai beni giuridici tutelati dalle menzionate norme».

Si consideri peraltro che, anche ove non si intendesse spingersi a tanto – e ove dunque si affermasse la natura reale o *propter rem*⁸⁴ di dette obbligazioni, con individuazione del debitore in ragione (o a causa) della sussistenza di un diritto reale sul bene –, dovrebbe in ogni caso correttamente distinguersi «la titolarità dell'onere o dell'*obligatio* [...], affermata “successione” nel debito *rimasto inattuato* e responsabilità per inadempimento»⁸⁵. Se, a seguito di rinuncia, le questioni riguardanti l'adempimento delle prestazioni maturate successivamente a tale atto di disposizione paiono risolte a mezzo dell'attribuzione del diritto reale ad altro soggetto, lo Stato – secondo una lettura che merita in ogni caso approfondimento (art. 827, cod. civ.; v. *infra*, § 4) –, alla medesima conclusione non può giungersi ove il riferimento sia ad obbligazioni «la cui esecuzione sia tuttora possibile, ed è da escludere per le conseguenze derivanti (*ex art. 1218 in rel. art. 1223 ss.*) da tale inadempimento, delle quali risponde esclusivamente l'alienante»⁸⁶ e, per estensione, il rinunciante. L'inerenza della posizione giuridica passiva ad un bene immobile non consente di ritenere che, essendo l'adempimento «in funzione del diritto reale, soltanto il titolare di questo deve attuarlo, anzi è soltanto esso in grado di attuarlo», con esclusione della pretesa nei confronti del precedente titolare del diritto reale⁸⁷.

Così, l'inerenza dell'obbligazione al bene immobile diviene mero criterio di individuazione del soggetto preposto all'esecuzione e adempimento della prestazione, anche al di là della titolarità di un diritto reale, senza che ciò legittimi una deroga ai principi generali che governano l'adempimento del rapporto obbligatorio. Venendo meno con l'atto di rinuncia uno dei presupposti di legge per l'imputazione dell'obbligazione, il soggetto è senza dubbio liberato *pro futuro* dalla stessa ed il rapporto continua *ex lege* (prima ancora che per sua ambulatorietà) con successivi proprietari – lo Stato, nella lettura comune dell'art. 827, cod. civ.

⁸⁴ Il punto non pare messo in dubbio dalla recente Cass. civ., sez. un., 11 agosto 2025, n. 23093, seppur la decisione non abbia direttamente ad oggetto la qualificazione delle stesse. Né sono note in dottrina opinioni contrarie alla natura “reale” delle obbligazioni e degli oneri aventi ad oggetto l'immobile.

⁸⁵ L. BIGLIAZZI GERI, *Oneri reali e obbligazioni propter rem*, cit., 121.

⁸⁶ *Ibidem*.

⁸⁷ Così la lettura che L. BIGLIAZZI GERI, *Oneri reali e obbligazioni propter rem*, cit., 124, dà di G. BALBI, *op. cit.*

–, ma ciò non consente la liberazione per il tempo in cui tale presupposto è sussistito⁸⁸. L'estinzione del diritto di proprietà non comporta la dismissione in capo al proprietario del dovere di adempiere a ogni obbligo od obbligazione sorti precedentemente all'atto di dismissione, in considerazione del potere da questo allora detenuto sulla cosa⁸⁹, né il successivo titolare del bene potrebbe altrimenti ritenersi gravato dell'adempimento, se questo è diventato esigibile prima dell'atto di rinuncia, salvo diverso accordo o previsione di legge⁹⁰. Ciò, ferma restando la necessità che la prestazione sia ancora materialmente esigibile in capo al proprietario rinunciante, ossia richiedendosi ch'esso mantenga un potere di fatto di intervento sul bene⁹¹.

4. Acquisto in capo Stato (art. 827, cod. civ.) e ammissibilità delle res nullius in diritto pubblico

Secondo una interpretazione consolidata⁹², al negozio di rinuncia corrisponde, oltre ad un effetto “liberatorio” *pro futuro* per il disponente (v. § 3)⁹³, un'attribuzione del diritto reale (e delle correlative posizioni giuridiche passive) a titolo originario, e non derivativo⁹⁴, ad altro soggetto, lo Stato (art. 827, cod. civ.)⁹⁵. S'esclude, infatti, in diritto privato, la possibilità che un bene immobile

88 L. BIGLIAZZI GERI, *Oneri reali e obbligazioni propter rem*, cit., 137.

89 G. SCIANCALEPORE, *op. cit.*, 318. A quanto ora argomentato s'aggiunge il permanere della responsabilità del proprietario rinunciante «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. Tale illecito – in quanto omissivo – presenta, infatti, natura permanente e cessa solo con il compimento dell'attività doverosa (...) e, dunque, non viene meno per effetto della mera dismissione del bene»: G. PALATIELLO, *op. cit.*

90 Ne è un esempio la ripartizione delle spese condominiali in caso di alienazione di immobile facente parte di un condominio: art. 63, disp. att., cod. civ. (su cui da ultima Cass. civ., sez. II, 28 aprile 2021, ord. 11199). Oltre ai casi già *supra* ricordati di rinuncia liberatoria.

91 Discorre di possibilità di ottemperare direttamente all'obbligo, seppur in riferimento a fattispecie distinte da quella della rinuncia al diritto dominicale: Cass. civ., sez. un., 25 aprile 2025, n. 10933.

92 A partire dalla Relazione del Ministro Guardasigilli Grandi al Codice Civile del 1942, Libro III: della proprietà, Istituto poligrafico dello Stato, Roma, 1943, art. 398.

93 Da non intendersi dunque nel senso proprio di “rinuncia liberatoria”, su cui già *supra* nota 20. Si argomenta da G. PALATIELLO, *op. cit.*, e Cass. civ., sez. un., 11 agosto 2025, n. 23093.

94 Cass. civ., 11 marzo 1995, n. 2862, in *Giust. civ.*, 1995, 1, 2077, in ragione della natura meramente abdicativa del negozio.

possa costituire *res nullius*⁹⁶, a dispetto di alcune voci contrarie formatesi sotto il previgente codice unitario (cod. 1865)⁹⁷. Plurime sono le ragioni che, superando la mera considerazione dello Stato sovrano in un'accezione di stampo feudale⁹⁸, variano dalla necessità di garantire la certezza dei traffici giuridici⁹⁹ e l'ordine pubblico – inteso come l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale¹⁰⁰ – all'opportunità di individuare un soggetto su cui far gravare doveri, oneri e obblighi aventi ad oggetto beni immobili.

95 S'è già avuto modo di sottolineare che Cass. civ., sez. un., 11 agosto 2025, n. 23093 pare lasciare aperta la possibilità di una rilettura e riscrittura dell'art. 827, cod. civ. Si consideri, peraltro, che l'attribuzione dei beni allo Stato, pur consentendo di individuare un titolare in grado di farsi carico delle posizioni giuridiche passive e responsabilità inerenti all'immobile, finisce per far gravare oneri e obblighi sulla collettività, contro, qualsiasi interesse pubblico alla riduzione della spesa pubblica (art. 81, Cost.): T. PELLEGRINI, *op. cit.*, 257 ss.

96 Consiglio Nazionale del Notariato, studio n. 216-2014/C. Sulle *res nullius*, in relazione ai beni immobili e alla impossibilità di acquisto per occupazione, senza pretesa alcuna d'eshaustività: L. BARASSI, *La proprietà nel nuovo codice civile*, Milano, Giuffrè, 1941, 398 ss.; U. MATTEI, *op. cit.*, 188 ss. A. TABELT, E. OTTOLENGHI, G. SCALITI, *La proprietà*, 2° ed., Torino, Utet, 1981, 793 ss.; R. MARTINI (voce), *Occupazione*, in *Dig. disc. civ.*, Torino, Utet, 1995; A. TRABUCCHI (voce), *Occupazione (dir. priv.)*, in *Enc. dir.*, vol. XXIX, Milano, Giuffrè, 1979, 616 ss.

97 C. BONA, *op. cit.*, spec. 33 ss.; T. PELLEGRINI, *op. cit.*, 253 ss. In giurisprudenza: T.A.R. Puglia, sez. Bari, sez. III, 17 settembre 2008, n. 2131; T.A.R. Puglia, sez. Bari, sez. III, 22 settembre 2008, n. 2176.

98 F. SANTORO PASSARELLI, *Dottrine generali del diritto civile*, 9° ed., Napoli, Jovene, 1966, 59. Sulla contemporanea accezione di sovranità: G. BERTI (voce), *Sovranità*, in *Enc. dir.*, Annali I, Milano, Giuffrè, 2007, 1068 ss.; L. CARLASSARE, *Sovranità popolare e stato di diritto*, in *Valori e principi del regime repubblicano*, vol. I: *Sovranità popolare e democrazia*, a cura di S. Labriola, Roma-Bari, Laterza, 2006, 179 ss.; M.S. GIANNINI (voce), *Sovranità (diritto vigente)*, in *Enc. dir.*, vol. XLIII, Milano, Giuffrè, 1990, 224 ss. La sovranità come fondamento dell'art. 827, cod. civ., è invece richiamata da Cass. civ., sez. un., 11 agosto 2025, n. 23093, seppur intesa 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» e pertanto in certo qual senso richiamando piuttosto le altre ragioni ricordate nel testo.

99 A. TRABUCCHI, *op. cit.*, 616 ss. Si consideri, in merito, che prima dell'emanazione dell'attuale codice civile, l'art. 7, co. 4, l. 1° marzo 1886, n. 3682 disponeva che «I beni dei quali non si potessero conoscere i possessori, saranno provvisoriamente intestati al Demanio dello Stato». La norma, seppur dettata in ambito catastale (ossia ai meri fini di imposizione fiscale), può essere indicativa dell'obiettivo dell'ordinamento, non di individuazione di un titolare quanto piuttosto di risoluzione di uno stato di incertezza: T. PELLEGRINI, *op. cit.*, 253.

La soluzione non pare obbligata, ancor più ove si consideri che, alla luce dei soggetti obbligati per il diritto pubblico (§ 3), l'adempimento delle posizioni giuridiche passive (doveri, oneri, obblighi) non postula necessariamente un inscindibile legame tra queste e le posizioni giuridiche attive (diritto reale)¹⁰¹: seppur l'ordinamento, talvolta e per scelta di politica legislativa, individui il soggetto obbligato all'adempimento dell'onere, obbligo o dovere in ragione di un titolo proprietario¹⁰², tali posizioni giuridiche passive sono in primo luogo correlate ad un potere sul bene¹⁰³ anche distinto da quello corrispondente all'esercizio di un diritto reale di proprietà. Anche «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»¹⁰⁴.

Così, l'ordinamento pubblico s'afferma indifferente, per la realizzazione dell'interesse pubblico, verso la sussistenza di una relazione tra soggetto e oggetto qualificata in termini di diritto reale¹⁰⁵, non tollerando l'abbandono dell'immobi-

100 Definizione già esplicitata *supra* in nota 35. Esclude che ad esso possa essere ricondotta una volontà dell'ordinamento di impedire l'acquisto dell'immobile per occupazione: T. PELLEGRINI, *op. cit.*, 255. L'argomentazione dunque verrà accantonata nel presente scritto, soffermandosi piuttosto sull'interesse pubblico all'adempimento delle posizioni passive inerenti alla gestione, conservazione e valorizzazione del bene immobile.

101 Ricorda L. BOZZI (voce), *Rinunzia (diritto pubblico e privato)*, cit., 1143, che il collegamento tra diritto e dovere può rendere inammissibile la rinuncia, in quanto la permanenza del diritto condiziona la sussistenza e l'adempimento del dovere.

102 Si richiamano le ipotesi già *supra* ricordate in nota 67.

103 F. ROMANO, *Diritto e obbligo nella teoria del diritto reale*, cit., 223 ss.

104 Cass. civ., sez. un., 11 agosto 2025, n. 23093, da verificare nel momento in cui si è verificato il danno. La sentenza richiama Cass. civ., 7 agosto 2013, n. 18855, che 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.

105 Ricorda L. BOZZI (voce), *Rinunzia (diritto pubblico e privato)*, cit., 1142 che è assente in radice un interesse dell'ordinamento a che il diritto reale permanga o meno della sfera giuridica di un determinato soggetto, forse potendosi spingere fino a ritenere che sia indifferente per l'ordinamento la sua stessa sussistenza, in presenza di altri criteri di collegamento tra soggetto e oggetto che consentano la realizzazione dell'interesse pubblico. Oltre alla giurisprudenza di cui sopra alla nota 21 si argomenta da: T.A.R. Lombardia, sez. Milano, sez. IV, 5 agosto 2021, n. 1889; T.A.R. Campania, sez. Napoli, sez. V, 7 ottobre 2020, n. 4313; T.A.R. Sicilia, sez. Palermo, sez. II, 7 novembre 2023, n. 3268; T.A.R. Liguria, sez. Genova, sez. I, 19 aprile 2013, n. 702; T.A.R. Campania, sez. Napoli, sez. V, 13 marzo 2023, n. 1638; T.A.R. Campania, sez. Salerno,

le¹⁰⁶ – piuttosto che una sua configurazione quale *res nullius*¹⁰⁷ –, poiché solo il primo inciderebbe sulla possibilità di individuare un soggetto alla cui cura può essere affidato il bene immobile, anche oltre gli schemi del diritto reale. Non si nega pertanto l'utilità o necessità di una norma di chiusura¹⁰⁸ – l'art. 827, cod. civ., per l'appunto – ma questa non vincola l'interprete (ed ancor meno il legislatore)¹⁰⁹ all'attribuzione di un diritto reale allo Stato, il cui interesse in tale contesto non è tanto un interesse all'acquisto¹¹⁰, ma un riconoscimento che il bene abbandonato o vacante è parte del tessuto territoriale, anche paesaggistico, ambien-

sez. III, 7 febbraio 2024, n. 369; T.A.R. Campania, sez. Salerno, sez. III, 20 dicembre 2023, n. 3007; T.A.R. Calabria, sez. Catanzaro, 2 agosto 2022, n. 1446.

106 *Contra*, seppur in diritto civile: G. ORLANDO, *Rinuncia opportunistica alla proprietà immobiliare e abbandono immobiliare*, in *Dir. ec.*, 2021, 1, 233 ss. Il tema è comune agli scritti di rigenerazione urbana: F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani: contributo al diritto delle città*, Bologna, Il Mulino, 2017; A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018; P. CHIRULLI, C. IAIONE, *La co-città. Diritto urbano e politiche pubbliche per i beni comuni e la rigenerazione urbana*, Napoli, Jovene, 2018; M. ROVERSI MONACO, *op. cit.*, 541 ss.; F. DI LASCIO, *Quali tendenze in corso nella rigenerazione delle città?*, in *Riv. giur. ed.*, 2018, 2, 135 ss.; A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana tra consolidamento dei paradigmi e nuove contingenze*, in *Dir. amm.*, 2021, 2, 439 ss. Da ultimo: G. TORELLI, *Le ultime frontiere del recupero e della valorizzazione del patrimonio urbano: gli usi temporanei*, in *Dir. amm.*, 2021, 2, 475 ss. Sulle previsioni sanzionatorie contro l'abbandono di beni mobili *infra* nota 107. Nella giurisprudenza costituzionale si vedano Corte cost., 28 aprile 1994, n. 166 (che ha escluso la contrarietà all'art. 42 Cost. in ragione dell'adeguato bilanciamento fra la tutela della proprietà e il perseguimento di interessi generali, con riguardo a scelte legislative volte a «diluire nel tempo l'abbandono degli immobili» in particolari zone) e Corte cost., 29 dicembre 1995, n. 529 (che, di contro, ha dichiarato 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»).

107 Così ritenendosi la rinuncia atto estintivo della situazione giuridica che ne è oggetto. Peraltro, alcune considerazioni in tal senso si rinvergono anche in diritto privato: T. PELLEGRINI, *op. cit.*, 257 ss.; R. FRANCO, *op. cit.*, 103-110; L. BARASSI, *op. cit.*, 398 ss.; R. PARDOLESI, C. BONA, *op. cit.*, 784, ma anche P. PERLINGIERI, *op. cit.*, 90, ove ritiene possibile «la costituzione di diritti reali limitati senza che esista il diritto fondamentale di proprietà». Si consideri peraltro che l'ordinamento sanziona espressamente alcune ipotesi di abbandono di beni mobili, al fine di tutela di un interesse pubblico, seppur questo non sfoci in nessun caso in una negazione della possibilità ch'essi si configurino quali *res nullius*. Le ipotesi (art. 727, cod. pen.; art. 255, co. 1, d.lgs. n. 152 del 2006, cit.) potrebbero essere adottate per confermare che nel contesto del diritto pubblico non v'è alcuna necessità di configurare un diritto di proprietà sull'immobile perché sia garantita la realizzazione dell'interesse pubblico (su cui già *supra*, § 3).

108 Così in P. PERLINGIERI, *op. cit.*, 105-110. Talvolta, la norma in commento è intesa come norma di chiusura al fine di evitare la sussistenza di beni immobili senza titolari, affermandosi che

tale e culturale – quasi identitario (art. 9, Cost.)¹¹¹ – rendendosi necessaria una sua gestione, a qualsiasi titolo, nel rispetto – se non in funzione¹¹² – di tali interessi pubblici.

Si consideri, in particolare, che la norma che ha inteso attribuire allo Stato quei «beni immobili che non sono in proprietà di alcuno» (art. 827, cod. civ.)¹¹³, non evocando una “appartenenza” (intesa come «titolarità che fa riferimento all'attualità della situazione soggettiva finale»), quanto piuttosto una “spettanza”, si riferisce ad una «potenzialità della situazione soggettiva, cioè all'esistenza

altrimenti dovrebbe essere consentito l'acquisto per occupazione degli stessi (da ultimi: E. MARSEGLIA, *op. cit.*, 890 ss.; V. BRIZZOLARI, *op. cit.*, 631 ss.); quest'ultima, tuttavia, dovrebbe essere negata per interpretazione letterale (art. 923, cod. civ.), potendosi rimandare agli ordinari strumenti di acquisto della proprietà immobiliare a titolo originario (l'usucapione: art. 1158, cod. civ.) e individuandosi un dovere di gestione in capo allo Stato, seppur non in quanto proprietario (come si cerca di argomentare).

109 Di certo in tal senso in Cass civ., sez. un., 11 agosto 2025, n. 23093, con aperture, ad avviso di chi scrive, anche *de iure condito*.

110 Come pare confermato da alcune pronunce in tema di acquisizione sanante, su cui si tornerà (§ 5).

111 Il tema è trasversale al diritto amministrativo e non è qui la sede per ripercorrerlo in ciascun ambito. Sia però consentito il rinvio a: *supra* nota 39, per il rapporto con l'urbanistica e la tutela del territorio; sui beni culturali e sull'ambiente M.S. GIANNINI, *I beni culturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1976, 1, 36 ss. e ID, “Ambiente”: *saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1972, 15 ss. e di quest'ultimo A. in particolare la riflessione più generale sulla proprietà nel contesto del diritto pubblico che si rinviene in *Basi costituzionali della proprietà privata*, cit., 443 ss. Per una rilettura recente di tale A.: L. CASINI, “L'incanto del concetto di proprietà”: *Giannini, i beni e le cose*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2025, 4, 1217 ss.

112 Il punto si pone in relazione con l'individuazione del regime applicabile a tali beni se ritenuti in appartenenza dello Stato. Ed infatti, il riferimento dell'art. 827, cod. civ., al «patrimonio dello Stato» suscita l'ulteriore questione del titolo di eventuale appartenenza del bene alla sfera giuridica pubblica: o s'afferma l'applicazione dei regimi di cui all'art. 822, co. 2, cod. civ., e all'art. 826, co. 2, cod. civ. ove il bene immobile possa essere ricondotto a tali categorie (P. PERLINGIERI, *op. cit.*, 105-110, seppur *contra*, Cass. civ., 14 aprile 1966, n. 942); o s'intende la norma in deroga alla ordinaria classificazione di cui agli artt. 822 e ss., cod. civ.

113 Si consideri che, in ossequio ad un principio di sussidiarietà (art. 118, Cost.), potrebbe risultare opportuna una modifica del pari di quella proposta per l'art. 586, cod. civ. (disegno di legge n. 409, XIX legislatura, *Disposizioni in materia di devoluzione dell'eredità ai comuni e modifica degli articoli 565 e 586 del codice civile*). Per alcune Regioni a statuto speciale, è previsto l'acquisto al loro patrimonio: in particolare, il rimando è all'art. 67, ult. co., dello Statuto del Trentino-Alto Adige («I beni immobili situati nella regione che non sono proprietà di alcuno spettano al patrimonio della Regione»); all'art. 34 dello Statuto della Sicilia («I beni immobili, che si trovano nella Regione e che non sono in proprietà di alcuno, spettano al patrimonio della Regione»); all'art. 14, co. 3, dello Statuto della Sardegna («I beni immobili situati nella Regione,

di un titolo idoneo all'acquisto di quella titolarità definitiva che è appunto l'appartenenza»¹¹⁴. Così, lo Stato assume un ruolo sussidiario¹¹⁵, con possibilità d'acquisto del bene di cui il proprietario intende spogliarsi¹¹⁶ – senza che la scelta incida, per le ragioni già sopra esposte (§§ 2 e 3), sulla validità dell'atto di rinuncia¹¹⁷. L'autorità pubblica, notificata della rinuncia¹¹⁸, potrebbe (e dovrebbe) soccorrere ad una incapacità del mercato di gestione ed allocazione di beni – spesso ad esternalità negative¹¹⁹ – con opportunità di procedure pubbliche volte in primo luogo all'allocazione del bene, ma anche all'incentivazione all'assunzione delle

che non sono di proprietà di alcuno, spettano al patrimonio della Regione»).

114 P. PERLINGIERI, *op. cit.*, 105-110 distingue la “appartenenza” dalla “spettanza”, con considerazioni che ben potrebbero adattarsi a quanto illustrato nel testo, seppur concluda per una inesattezza dell'espressione dell'art. 827, cod. civ. «se riferita alla fase successiva alla vacanza (poiché si ha, qui, “appartenenza”)». Sull'ammissibilità di un acquisto per occupazione di un fondo vacante (implicitamente riconoscendone la natura di *res nullius*): F. SANTORO PASSARELLI, *Dottrine generali del diritto civile*, cit., spec. 59 ss.

115 Così è anche in ipotesi simile, di successione dello Stato nell'eredità vacante (art. 586, cod. civ.), ove è confermato da plurimi indici, quali ad esempio la necessità – secondo taluna dottrina – di un provvedimento giudiziale di accertamento della vacanza dell'eredità; la possibilità che precedenti chiamati revochino la rinuncia all'eredità, seppur il codice discorra di successione “di diritto” dello Stato nel *de cuius*; ed altri. Da ultimo, sulla successione dello Stato: M. TESCARO, *Fiscus post omnes. La posizione subalterna dello Stato erede nella dinamica della successione mortis causa*, Milano, Giuffrè, 2022. Per un accostamento tra l'art. 586, cod. civ. e l'art. 827, cod. civ.: L. BOZZI (voce), *Rinuncia (diritto pubblico e privato)*, cit., 1140; V. BRIZZOLARI, *op. cit.*, 631 ss.

116 La rinuncia alla proprietà è, infatti, spesso effettuata allo scopo di liberarsi di beni economicamente onerosi (ad esempio, terreni soggetti a dissesto-idrogeologico o inquinati, edifici inutilizzabili e diroccati) e verso i quali si può avere un disinteresse dovuto altresì a estrema lontananza, difficoltà di sfruttamento e posizionamento in contesti di abbandono dei c.d. comuni fantasma. Sui beni negativi, per tutti: B.R. HUBER, *Negative-Value Property*, in *Wash. Un. L.R.*, 2021, 1464; D. CHILSTEIN, *Les biens à valeur vénale négative*, in *Revue trimestrale droit civil*, 2006, 663 ss. La questione dei beni negativi torna in relazione alla tutela dell'ambiente e alla gestione dei rifiuti e dei siti inquinati, richiamandosi Cons. St., ad. plen., 26 gennaio 2021, n. 3, e in dottrina da ultimi, A. SOLA, *Oneri di bonifica e ruolo del proprietario incolpevole: applicazione del principio “chi inquina paga”*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, 2021, 1, 1 ss.; G. MATTIOLI, *L'ordine di rimozione e smaltimento dei rifiuti abbandonati: legittimati passivi e strumenti d'imposizione. Alcune riflessioni a margine delle recenti pronunce giurisprudenziali in materia di rimozione e smaltimento di rifiuti*, in *Ambientediritto.it*, 2022, 2, 1 ss.

117 Cass. civ., sez. un., 11 agosto 2025, n. 23093, che non nega che l'acquisto in capo allo Stato possa non essere automatico ma procedimentalizzato, postulando in tal caso una fase valutativa della convenienza dell'acquisizione dell'immobile al patrimonio pubblico che rimane estranea alla validità della fattispecie della rinuncia alla proprietà immobiliare.

responsabilità connesse alla realizzazione – seppur in via mediata – dell'interesse pubblico (art. 12, l. n. 241 del 1990)¹²⁰.

Ciò, peraltro, dovendosi ricordare che non sono sconosciute ipotesi in cui agli enti pubblici è riservata una funzione di «redistribuzione diffusa» degli assetti relativi a specifici beni giuridici anche immobili, anche «attuata senza ricorrere all'istituto dell'espropriazione e alla creazione di nuovi diritti dominicali»¹²¹, in conseguenza del mero abbandono del bene, come fattispecie connotata da elevato disvalore nell'ordinamento¹²² – e pertanto in un momento antecedente alla rinuncia al diritto reale; il riferimento è all'assegnazione di terre incolte¹²³ – ove peraltro si prescinde dalla volontà del proprietario di abdicare al diritto di pro-

118 G. PALATIello, *op. cit.* La notifica del negozio non è ritenuta necessaria in diritto civile (per tutti: L. BOZZI (voce), *Rinuncia (diritto pubblico e privato)*, cit., 1140 ss., con conferma che si rinviene in Cass. civ., sez. un., 11 agosto 2025, n. 23093), ma ben potrebbe esserlo in diritto pubblico, ove si consideri l'incidenza ch'essa ha sull'interesse pubblico.

119 T. PELLEGRINI, *op. cit.*, 235 ss. effettua un paragone con la gestione dei rifiuti (beni mobili), seppur escluda chiaramente la possibilità e opportunità di una estensione della relativa disciplina.

120 Trattandosi di immobili non in proprietà dello Stato e per lo più ad eternalità negative, la relativa procedimentalizzazione potrebbe limitarsi a richiedere manifestazioni d'interesse, con predeterminazione dei criteri di valutazione delle stesse e con riconoscimento eventuale di un vantaggio economico a incentivo per l'assunzione delle posizioni giuridiche passive correlate alla disponibilità del bene vacante in capo all'assegnatario. Sui provvedimenti attributivi di vantaggi economici: G. PERICU, *Le sovvenzioni come strumenti di azione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 1967; A. AMORTH, *I contributi pecuniari concessi dallo Stato ad enti pubblici e privati*, in *Studi Urbani*, 1931, 97 ss.; E. CROCI, G. PERICU (voce), *Sovvenzioni (dir. amm.)*, in *Enc. dir.*, vol. XLIII, Milano, Giuffrè, 243 ss. Da ultima: M. MATTALIA, *L'incentivazione pubblica*, in *Dir. amm.*, 2023, 2, 339 ss. L'ipotesi ora configurata troverebbe un parallelo in diritto privato, ove il riferimento è in particolare alla vendita inversa, su cui per tutti: A. LUMINOSO, *La compravendita*, Torino, Giappichelli, 2014, 120; P. CATALDO, *Il contratto di vendita inversa*, in *Contratti*, 2016, 6, 612 ss.; Consiglio Nazionale del Notariato, studio 122-2018/T. In particolare, anche: C. FAVILLI, *Circolazione di siti contaminati e tutela dell'acquirente incolpevole*, in *Resp. civ. prev.*, 2019, 6, 1836 ss.

121 A. QUARTA, *Non-proprietà. Teoria e prassi dell'accesso ai beni*, Napoli, ESI, 2016, 148, che richiama tre esempi: la riforma agraria, il diritto alla casa e gli interventi a tutela dei lavoratori che hanno caratterizzato la legislazione speciale degli anni Settanta.

122 Sul punto art. 1, co. 7, disegno di legge n. 164 (XVIII legislatura), *Disposizioni per l'arresto del consumo di suolo, di riuso del suolo edificato e per la tutela del paesaggio*. Per un commento: G. TORELLI, *op. cit.*, 475 ss.

123 Art. 4, l. n. 440 del 1978, cit. Sul punto più diffusamente *supra* la nota 70. Sulle discipline previgenti: A. QUARTA, *op. cit.*, 147 ss.; A. CARROZZA, *L'assegnazione di terre*, in *Manuale di diritto agrario italiano*, a cura di N. Irti, Torino, Utet, 1978, 360 ss.

prietà, seppur l'uso correlativamente attribuito con provvedimento dell'amministrazione abbia carattere temporaneo – ed altresì alle misure per l'acquisizione e la riqualificazione di immobili abbandonati o degradati, sia per prevenire il dissesto idrogeologico sia per evitare situazioni di pericolo (art. 5, l. 6 ottobre 2017, n. 158).

S'argomenta così per l'ammissibilità delle *res nullius* immobiliari e la norma (art. 827, cod. civ.) può intendersi in tale contesto attributiva di un potere d'individuazione di un soggetto, interessato alla gestione e custodia degli stessi¹²⁴, che possa assumersi le responsabilità e gli obblighi ad essi connessi¹²⁵, fermo restando che non vi sarebbe pregiudizio per l'interesse pubblico sotteso alle obbligazioni imposte per legge ove non vi sia totale abbandono dell'immobile, e riconoscendosi pertanto un dovere di gestione gravante in via residuale sullo Stato (art. 827, cod. civ.). non in quanto titolare di un diritto reale ma in ragione della sua peculiare posizione ordinamentale e dei fini ch'esso persegue¹²⁶. Ove s'intendesse escludere tale responsabilità pubblica, resterebbe la possibilità, *de iure condendo*, di differire gli effetti dell'atto di rinuncia al momento di individuazione del successivo proprietario o gestore.

5. La rinuncia al bene immobile nel procedimento espropriativo

L'analisi proposta ha inteso evidenziare la validità e i limiti di efficacia della rinuncia abdicativa alla proprietà immobiliare nel nostro ordinamento, con particolare attenzione per taluni profili di diritto pubblico, dovendosi in conclusione ricordare che la questione s'è posta avanti al giudice amministrativo per la prima

124 L'art. 1, comma 260, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, ha 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, potendosi peraltro suggerire l'opportunità di disciplinare idonee procedure per l'individuazione non tanto dei beni immobili vacanti quanto piuttosto dei beni abbandonati.

125 Lettura che si forza da: T.A.R. Campania, sez. Salerno, sez. III, 7 febbraio 2024, n. 369; T.A.R. Campania, sez. Salerno, sez. III, 21 dicembre 2023, n. 2007; T.A.R. Liguria, sez. I, 19 aprile 2013, n. 702.

126 In tal senso potrebbe essere intesa l'affermazione di Cass. civ., sez. un., 11 agosto 2025, n. 23093 secondo cui «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».

volta all'interno del procedimento espropriativo, in presenza di un'occupazione illegittima da parte della pubblica amministrazione cui sia seguita una domanda di risarcimento del danno patito da parte del proprietario.

Non pare questa la sede per soffermarsi sull'occupazione acquisitiva e usurpativa di beni immobili – ossia su quei casi in cui si realizza una trasformazione irreversibile del fondo a seguito di un'occupazione di fatto da parte della pubblica amministrazione, prescindendo da una legittima dichiarazione di pubblica utilità o da un legittimo decreto d'espropriazione¹²⁷ – rilevando piuttosto come la richiesta di risarcimento dei danni da parte del proprietario per un importo pari al valore venale del bene irreversibilmente occupato e trasformato sia stata talora intesa come implicita rinuncia abdicativa alla proprietà sul bene: ciò, in ragione di una affermata impossibilità o inopportunità di ottenere la restituzione in forma specifica nonché incompatibilità della richiesta di risarcimento del danno al valore venale con la permanenza del diritto di proprietà in capo al ricorrente leso¹²⁸.

127 In dottrina, per tutti: L. AZZENA, *L'espropriazione per pubblica utilità e i provvedimenti ablatori*, Torino, Giappichelli, 2021; E. GIARDINA, *L'utilizzazione senza titolo di un bene per scopi di interesse pubblico nella recente giurisprudenza*, in *Giorn. dir. amm.*, 2021, 669 ss.; M. CONTICELLI (voce), *L'acquisizione sanante*, in *Dig. disc. pubbl.*, Agg. VII, Torino, Utet, 2017, 1 ss.; E. FOLLIERI, *La disciplina amministrativa dell'occupazione del suolo senza seguire le regole ordinarie dell'espropriazione, con particolare riferimento all'art. 42-bis t.u.e.p.u.*, in *Riv. giur. ed.*, 2013, 2, 193 ss.; E. ZAMPETTI, *Acquisizione sanante e principi costituzionali*, in *Dir. amm.*, 2011, 569 ss.; G. FESTA, D. SICLARI, *L'esercizio del potere di esproprio e il diritto – quasi – inviolabile della proprietà privata*, 101 ss. e S. FLORIO, *L'espropriazione in sanatoria e la cessione volontaria*, 140 ss., entrambi in *Proprietà e diritti reali*, a cura di R. Clarizia, Torino, Utet, 2016; M. MORELLI, M. BORGHI, *L'acquisizione e l'utilizzo di immobili da parte della pubblica amministrazione. Espropriazione per pubblica utilità e strumenti alternativi*, Milano, Giuffrè, 2012; F.G. COCA, *Modalità di espropriazione e "rispetto" dei beni (immobili) privati*, in *Dir. amm.*, 2006, 3, 519 ss.; A. GAMBARO (voce), *Occupazione acquisitiva*, in *Enc. dir.*, Agg. IV, Milano, Giuffrè, 2000, 854 ss.; F. VOLPE, *Le espropriazioni amministrative senza potere*, Padova, Cedam, 1996; D. SORACE (voce), *Espropriazione per pubblica utilità*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. VI, Torino, Utet, 1991, 178 ss. Da ultimi: F. FRACCHIA, *Questioni (ancora) controverse in tema di espropriazione*, cit., 565 ss. Senza pretesa d'eshaustività, in giurisprudenza, in particolare: Cass. civ., sez. un. 16 febbraio 1983, n. 1464; Cass. civ., sez. un. 10 giugno 1988, n. 394; Cass. civ., sez. un., 25 novembre 1992, n. 12546; Cass. civ., sez. un. 4 marzo 1997, n. 1907; Cass. civ., 16 luglio 1997, n. 1615; Cass. civ., sez. un., 19 gennaio 2015, n. 735; Corte Cost., 8 ottobre 2010, n. 293; Corte Cost., 30 maggio 2015, n. 71. Da ultime: Cons. St., ad. plen. 18 febbraio 2020, nn. 2, 3, 4 e 5.

128 A partire da: Cass. civ., sez. un. 4 marzo 1997, n. 1907; Cass. civ., 18 aprile 1987, n. 3872.

A partire da tale “riqualificazione” della domanda di risarcimento del danno, in termini di rinuncia abdicativa al bene definitivamente trasformato¹²⁹, s'è talvolta attribuito a quest'ultima l'effetto indiretto dell'acquisto del bene in capo all'amministrazione procedente¹³⁰; talaltra, s'è negata tanto la validità della rinuncia abdicativa alla proprietà immobiliare – richiamando le argomentazioni già sollevate in punto di diritto civile¹³¹ – quanto la possibilità che questa determini, nel procedimento espropriativo e anche in via indiretta, l'acquisto in capo all'amministrazione pubblica, per previsione generale (art. 827, cod. civ.), nonché adducendosi considerazioni inerenti alla natura del procedimento e alla pubblicità degli interessi coinvolti¹³².

Nessuna contestazione può essere mossa a chi affermi che, in presenza di un'occupazione illegittima da parte della pubblica amministrazione, l'acquisizione del bene non possa discendere dalla mera trasformazione di fatto dell'immobi-

129 Ipotesi peraltro negata in radice da Cons. St., ad. plen. 20 gennaio 2020, nn. 2, 3 e 4, sia per ragioni di carattere processuale – inerenti ai limiti posti al giudice per la riqualificazione della domanda attorea – sia per ragioni di carattere formale – richiedendo qualsiasi atto di disposizione di un diritto reale immobiliare la forma scritta *ad substantiam* (art. 1350, cod. civ.).

130 L'affermazione è in particolare indotta dalle questioni poco *sopra* accennate nel testo, ed in particolare da una presunta incompatibilità della richiesta di risarcimento del danno al valore venale con la permanenza del diritto di proprietà in capo al ricorrente. Di contro, s'afferma che la rinuncia alla proprietà, quantunque di fatto imposta dalla condotta illegittima della pubblica amministrazione, costituisce atto abdicativo, e non traslativo, e pertanto non vi sarebbe contraddittorietà nel fatto di accordare al privato un risarcimento del danno commisurato al valore venale del bene, pur in mancanza di acquisto della proprietà del bene in capo all'amministrazione (Cass. civ., sez. I, 18 febbraio 2000 n. 1814; Cass. civ., sez. un., 13 novembre 2000, n. 1172).

131 T. PELLEGRINI, *op. cit.*, 235 ss.

132 Oltre alle sentenze già supra citate in nota 127: Cass. civ., sez. un., 18 febbraio 2000, n. 18149; Cass. civ., 28 marzo 2001, n. 4451; Cass. civ., sez. un. 6 maggio 2003, n. 6853; Cons. St., 30 novembre 2010, 8363; Cons. giust. amm. Regione Sicilia, 10 novembre 2010, n. 1410; Cons. giust. amm. Regione Sicilia, 18 febbraio 2009, n. 51; Cons. St., sez. IV, 28 gennaio 2011, n. 676; Cons. St., sez. VI, 16 marzo 2012, n. 1514; Cass. civ., 7 marzo 2017, n. 5686; Cons. St., 9 febbraio 2016, n. 2; Cons. St., 20 aprile 2018, n. 2396; Cons. St., 24 maggio 2018, n. 3105; Cons. St., sez. IV, 30 luglio 2019, ord. n. 5391; Cons. St., sez. V, 27 maggio 2019, n. 2842. In particolare, viene in rilievo nella recente giurisprudenza l'art. 42-*bis*, d.p.r. n. 327 del 2001, cit., su cui si è espressa altresì Corte Cost., 30 aprile 2025, n. 71, concludendo per la non fondatezza della questione.

le da parte dell'amministrazione¹³³: all'uopo, si rende piuttosto necessaria un'ulteriore valutazione dell'interesse pubblico all'acquisizione del bene¹³⁴, tanto a tutela della posizione giuridica soggettiva del destinatario del provvedimento¹³⁵, quanto al fine di una corretta e completa valutazione dell'interesse pubblico – che è causa del provvedimento e oggetto della protezione posta dalle norme violate¹³⁶ – all'acquisizione o demolizione dell'opera seppur già realizzata (art. 42-bis, d.p.r. n. 327 del 2001, cit.)¹³⁷.

Così, l'acquisto del bene in capo all'amministrazione precedente può darsi esclusivamente in esito all'esercizio del potere di acquisizione sanante (art. 42-bis, d.p.r. n. 327 del 2001, cit.), eventualmente residuando la possibilità di agire in giudizio contro il silenzio serbato (artt. 31 e 117, d.lgs. n. 104 del 2010), e s'esclude che all'uopo possa soccorrere una rinuncia abdicativa alla proprietà del bene, trattandosi di atto unilaterale che prescinde da qualsiasi valutazione dell'interesse pubblico¹³⁸ – il quale, peraltro, in tutta evidenza, non è nella sfera di disponibilità del privato proprietario¹³⁹. L'affermazione è conseguenza di una distinzione sostanziale tra l'interesse che legittima l'acquisto di un bene in capo all'amministra-

133 In particolare: Corte EDU, 20 maggio 2000, *Belvedere Alberghiera s.r.l. c. Italia*; Corte EDU, 15 e 29 luglio 2004, *Scordino c. Italia*; Corte EDU, 19 maggio 2005, *Acciardi c. Italia*; Corte EDU, 15 luglio 2005, *Carletta c. Italia*; Corte EDU, 12 gennaio 2006, *Sciarrotta c. Italia*; Corte EDU, 13 gennaio 2006, *Serrao c. Italia*; Corte EDU, 15 febbraio 2006, *Dominici c. Italia*; Corte EDU, 20 aprile 2006, *Sciselo c. Italia*; Corte EDU, 23 maggio 2006, *Cerro s.a.s. c. Italia*; Corte EDU, 21 dicembre 2006, *De Angelis c. Italia*; Corte EDU, 6 marzo 2007, *Scordino c. Italia*; Corte EDU, 4 dicembre 2007, *Pasculli c. Italia*.

134 F. FRACCHIA, *Questioni (ancora) controverse in tema di espropriazione*, cit., 565 ss., al par. 2, così s'esprime: «laddove *ab initio* mancasse un legame teleologico con l'interesse pubblico».

135 Riconoscono Cons. St., ad. plen. 20 gennaio 2020, nn. 2, 3 e 4, che l'occupazione illegittima ha carattere di illecito permanente, con incidenza sulla prescrizione del diritto al risarcimento del danno e sulla esperibilità delle azioni a tutela della proprietà.

136 R. SPASIANO, *Funzione amministrativa e legalità di risultato*, Torino, Giappichelli, 2003, 91. Ricorda M. CONTICELLI, *op. cit.*, 13, che il procedimento di acquisizione sanante è procedimento avente autonomo fondamento rispetto «alle ragioni che hanno ispirato la pregressa occupazione *contra ius*».

137 Ricorda in particolare Cons. St., ad. plen., 20 gennaio 2020, n. 4, che anche la restituzione previa rimessione allo stato pristino dell'immobile illegittimamente occupato costituisce espressione di una specifica volontà provvedimentale e non mero adempimento dell'obbligo di natura civilistica conseguente alla lesione del diritto di proprietà. *Contra*: Cons. St., ad. plen., 9 febbraio 2016, n. 2.

138 Cons. St., sez. IV, 22 giugno 2021, n. 4790, che ne afferma il mancato rispetto del principio di legalità, sostanzialmente ponendosi «sulla falsariga della c.d. occupazione acquisitiva».

zione pubblica – il quale deve essere oggetto di apposita valutazione da parte di quest'ultima¹⁴⁰ – e l'interesse che giustifica il potere/dovere dello Stato di gestione di beni vacanti o abbandonati (art. 827, cod. civ.), quale conseguenza della sua posizione ordinamentale e dei fini ch'esso persegue¹⁴¹ (§ 4).

Non è così negata, nel contesto dei giudizi per occupazione illegittima, la validità di un negozio formale di rinuncia¹⁴², ma è escluso l'effetto di acquisto automatico a titolo originario del bene illegittimamente occupato e trasformato in capo all'amministrazione precedente, per le ragioni sopra esposte nonché per contrasto con altre norme di rango primario (art. 827, cod. civ.), ove il riferimento è in primo luogo allo "Stato"¹⁴³ – e non a qualsiasi diversa amministrazione precedente – ed ancor più ad una "spettanza" – e non titolarità –, con le conse-

139 Sul punto: F. FRACCHIA, *Questioni (ancora) controverse in tema di espropriazione*, cit., 565 ss., par. 7. Sulla rinuncia in diritto pubblico, per l'appunto connessa a questioni di disponibilità dell'interesse pubblico e dell'interesse legittimo: C. FADDA, *Sulla teoria delle rinunzie nel diritto pubblico*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1909, 1, 23 ss.; C. FERRARI (voce), *Rinuncia (dir. amm.)*, in *Enc. giur.*, vol. XXVII, Roma, Treccani 1991, 1 ss.; L. FORMENTIN (voce), *Rinuncia nel diritto amministrativo*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. XIII, Torino, Utet, 1997; G. TREVES, *Il problema della rinuncia nel diritto amministrativo*, in *Studi in onore di Guido Zanobini*, vol. II, Milano, Giuffrè, 1964, ora in *Scritti giuridici*, Milano, Giuffrè, 1982, 375 ss.; N. PAOLANTONIO, *Contributo sul tema della rinuncia in diritto amministrativo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2003.

140 Per il procedimento espropriativo il riferimento è all'art. 42-bis, d.p.r. n. 327 del 2001, cit., ma più in generale si considerino gli interessi sottesi alla qualificazione di un bene come bene pubblico (sia esso del patrimonio indisponibile o del demanio) e finanche come bene patrimoniale disponibile. Questione, che è qui solo accennata ma per la quale si rimanda senza pretesa d'eshaustività alcuna: G. COLOMBINI, *I beni pubblici tra regole di mercato e interessi generali. Profili di diritto interno e internazionale*, Napoli, EDI, 2009; E. GUICCIARDI, *Il demanio*, Padova, Cedam, 1989; G. PALMA, *Il regime giuridico della proprietà pubblica*, Torino, Utet, 1983; G. RESTA, *Beni pubblici*, in *Commentario del codice civile Scialoja-Branca*, a cura di F. Galgano, Zanichelli, Bologna, 1946, 71 ss.; G. ZANOBINI, *Il concetto di proprietà pubblica e i requisiti giuridici della demanialità*, F.lli Bocca, Torino, 1923; V. CERULLI IRELLI (voce), *Beni pubblici*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. II, Torino, Utet, 1987, 273 ss.; V. CAPUTI JAMBRENGHI, *Premesse per una teoria dell'uso dei beni pubblici*, Napoli, ESI, 1979.

141 Si richiama nuovamente Cass. civ., sez. un., 11 agosto 2025, n. 23093.

142 Resta infatti ferma, alla luce di quanto sinora argomentato e di Cass. civ., sez. un., 11 agosto 2025, n. 23093, la validità di un negozio formale di rinuncia al bene immobile, validità che non può negarsi nemmeno nel procedimento espropriativo.

143 La norma è infatti addotta da Cons. St., ad. plen., 20 gennaio 2020, n. 4 come ulteriore argomentazione per escludere che la riqualificazione della domanda di risarcimento del danno possa provocare l'acquisto del bene in capo all'amministrazione precedente.

guenze già sopra argomentate (§ 4).

Negato l'acquisto immediato a titolo originario in capo all'amministrazione procedente e finanche allo Stato, la questione pare porsi in termini di coordinamento tra ipotesi distinte di competenza¹⁴⁴: l'una dello Stato (art. 827, cod. civ.), di allocazione del bene rinunciato, e l'altra dell'amministrazione, «competente alla realizzazione di un'opera pubblica o di pubblica utilità» e perciò «competente all'emanazione degli atti del procedimento espropriativo» (art. 6, co. 1, d.lgs. n. 327 del 2001, cit.)¹⁴⁵. Competenze distinte, perché poste in funzione di diversi interessi, eppure aventi ad oggetto il medesimo bene, e che possono così trovare composizione in istituti di diritto positivo ormai consolidati (artt. 14 e ss., l. n. 241 del 1990, cit.)¹⁴⁶; ciò, salvo che si consideri il procedimento di acquisizione sanante come *lex specialis*, con individuazione di una competenza in deroga rispetto a quella attribuita in via generale allo Stato (art. 827, cod. civ.) per l'acquisizione di beni immobili, per il caso in cui essi non siano tanto “vacanti” quanto illegittimamente occupati¹⁴⁷.

144 Non di rivendicazione di proprietà, come ricordato dalla Corte Costituzionale (Corte Cost., 29 dicembre 2008, n. 443; Corte Cost., 22 luglio 2005, n. 302; Corte Cost., 4 maggio 2005, n. 177; Corte Cost., 22 giugno 2004, n. 179; Corte Cost., 9 luglio 1993, n. 309; Corte Cost., 17 marzo 2010, n. 102), perché si tratterebbe di beni immobili non ancora acquisiti né allo Stato (secondo la lettura sopra fornita dell'art. 827, cod. civ., stanti i margini ricavabili dalla recente Cass. civ., sez. un., 11 agosto 2025, n. 23093) né all'amministrazione procedente (come sinora evidenziato nel presente paragrafo).

145 La valutazione ai sensi dell'art. 42-bis, d.lgs. n. 327 del 2001, cit. è considerata doverosa per l'amministrazione, con possibilità di ricorso ex art. 117, d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104, *Codice del processo amministrativo*: Cons. St., sez. VI, 28 dicembre 2015, n. 5841; Cons. St., sez. IV, 15 settembre 2014, n. 4696; Cons. St., ad. plen. 20 gennaio 2020, nn. 2, 3 e 4.

146 L'istituto è infatti «originariamente concepito(o) come uno strumento di composizione e di raccordo degli interessi pubblici nell'amministrazione policentrica»: così A. MOLITERNI, *Semplificazione amministrativa e tutela degli interessi sensibili: alla ricerca di un equilibrio*, in *Dir. amm.*, 2017, 4, 699 ss., che in particolare richiama G. MARONGIU, *Il coordinamento come principio politico di organizzazione della complessità sociale*, in *L'amministrazione della società complessa: in ricorso di V. Bachelet*, a cura di G. Amato e G. Marongiu, Bologna, Il Mulino, 1982, 143 ss.; F.G. SCOCA, *Analisi giuridica della conferenza di servizi*, in *Dir. amm.*, 1999, 259 ss.; G. PASTORI, *Conferenza di servizi e pluralismo autonomistico*, in *Le Regioni*, 1993, 1564 ss. Più diffusamente sulla conferenza di servizi, senza pretesa d'eshaustività, oltre agli A. ora citati, D. D'ORSOGNA, *Conferenza di servizi e amministrazione della complessità*, Torino, Giappichelli, 2002; S. CIVITARESE MATTEUCCI (voce), *Conferenza di servizi*, in *Enc. dir.*, Annali, II, Milano, Giuffrè, 2009, 271 ss.

6. Brevi riflessioni conclusive

A fronte d'una recente affermazione della validità della rinuncia abdicativa alla proprietà immobiliare, alcune riflessioni si sono rese opportune da una prospettiva pubblicistica al fine di verificare l'incidenza di tale estremo atto di disposizione sulla sorte delle posizioni giuridiche passive inerenti ai beni immobili e sulle correlative responsabilità, approfondendo il ruolo dello Stato in relazione ai beni immobili vacanti (art. 827, cod. civ.).

È di tutta evidenza l'opportunità di una analisi che muova dallo stesso fondamento del riconoscimento del diritto di proprietà e delle sue limitazioni e che ha portato ad una sua qualificazione in termini di situazione giuridica complessa, conformata in ragione di una sua dimensione sociale (art. 42, co. 2, Cost.) ed espressione di diverse facoltà, poteri, ma anche posizioni passive di dovere (vincoli, oneri, obblighi) – a garanzia di plurimi interessi pubblici, tra cui l'ordine pubblico, l'ordinato assetto del territorio, la sicurezza e la pubblica incolumità, ed altri –, senza che l'affermazione per ciò solo consenta di configurare un generale dovere di restare proprietario.

Seppur l'atto rinunciativo non possa fungere da strumento per eludere le posizioni passive precedentemente sorte ma non adempiute, con esigibilità dell'adempimento e conseguente responsabilità in capo al rinunciante, l'inerenza delle stesse al bene immobile non costituirebbe un limite alla disponibilità del diritto, bensì un criterio di imputazione delle stesse – e delle connesse responsabilità – per cui si è cercato di argomentare che prescindendo dalla titolarità formale, rilevando in diritto pubblico che le attività strumentali alla realizzazione dell'interesse pubblico siano eseguite da chi può trarne, anche indirettamente, un vantaggio o comunque da chi abbia disponibilità del bene.

147 Il provvedimento di acquisizione sanante avrà eccezionalmente effetto non di provvedimento ablatorio (avendo il proprietario già rinunciato) ma di mero "acquisto" del bene al patrimonio dell'amministrazione precedente (art. 42-bis, d.lgs. n. 327 del 2001, cit.). *Contra*: Cons. St., ad. plen. 20 gennaio 2020, n. 4, che afferma che «l'operatività dell'istituto postula, sul piano logico giuridico, che la formale titolarità della proprietà risulti ancora in capo al privato (e non sia venuta meno, in tesi, con l'eventuale rinuncia implicita nella proposizione della domanda risarcitoria)».

Ne conseguirebbe la possibilità di affermare una indifferenza, dell'ordinamento pubblico, verso la sussistenza di una relazione tra soggetto e oggetto qualificata in termini di diritto reale, non tollerandosi piuttosto l'abbandono dell'immobile – quest'ultimo concretamente incidendo sulla possibilità di individuare un soggetto alla cui cura può essere affidato il bene immobile – e verificandosi l'utilità di una norma di chiusura (art. 827, cod. civ.) che non ontologicamente deve determinare un acquisto a titolo originario del bene in capo allo Stato.

In particolare, con argomentazioni che possono rinvenirsi anche in relazione all'esercizio del potere di acquisizione sanante (art. 42-bis, d.p.r. n. 327 del 2001, cit.), s'è evidenziata una distinzione sostanziale tra l'interesse che legittima l'acquisto di un bene in capo all'amministrazione pubblica e l'interesse che legittima il ruolo residuale dello Stato nella gestione di beni vacanti o abbandonati (art. 827, cod. civ.), suggerendosi una lettura di quest'ultima disposizione che ne definisca il ruolo non quale proprietario necessario, quanto piuttosto in qualità di titolare di un potere/dovere di gestione e allocazione del bene immobile, poiché quest'ultimo costituisce, prima d'ogni altra cosa, e prima ancora che oggetto di un diritto reale, parte del tessuto territoriale, anche paesaggistico, ambientale e culturale – quasi identitario (art. 9, Cost.).

Allo Stato sarebbe richiesto un intervento nella gestione del bene di cui il proprietario intende spogliarsi, con possibilità d'acquisto dello stesso – ove ritenuta in funzione di un interesse generale e pubblico (artt. 822 e 826, cod. civ.) o dell'ente (art. 828, cod. civ.) – o di sua riallocazione sul mercato, secondo strumenti già consolidati di diritto pubblico (art. 12, l. n. 241 del 1990) e non diversamente da altre ipotesi di diritto positivo poste in funzione di redistribuzione diffusa di assenti relativi a specifici beni giuridici (art. 4, l. n. 440 del 1978, cit.).