

Contabilità pubblica

# La rinuncia abdicativa a (s)favore dello Stato

di Massimo Bellin (\*) - Master in Diritto della Pubblica Amministrazione Università di Torino - Master in Auditing e Controllo Interno Università di Pisa - Funzionario Pubblico

Le interpretazioni contrapposte in merito all'inammissibilità o meno della rinuncia abdicativa al diritto di proprietà sugli immobili, con conseguente acquisizione al patrimonio dello Stato, nel corso dell'anno 2018 sono state fatte proprie da due prestigiosissime Autorità: rispettivamente, il Giudice amministrativo e l'Avvocatura Generale dello Stato.

Alla fine dell'anno si è aggiunto al dibattito un provvedimento camerale del Giudice Ordinario.

## Premessa

La difficile congiuntura economica, che caratterizza l'attuale periodo storico, ha reso sempre più vivace il dibattito intorno alla legittimità della c.d. *rinuncia abdicativa*, mediante la quale il soggetto dismette il proprio diritto di proprietà su un immobile, al fine di liberarsi degli oneri fiscali e di manutenzione ad esso connessi.

Nel caso in cui il soggetto sia proprietario a titolo esclusivo, in conseguenza della sua rinuncia il bene immobile diverrebbe vacante e, di conseguenza, entrerebbe nel patrimonio dello Stato, in virtù dell'art. 827 Cod. civ.; ciò comporterebbe il trasferimento, in capo allo Stato, non solo dei relativi oneri di gestione del fabbricato, ma anche della responsabilità a titolo di custodia e per rovina di edificio, rispettivamente ai sensi degli artt. 2051 e 2053 Cod. civ.

La questione è tanto più delicata, tenuto conto che la devoluzione del bene a favore dello Stato sarebbe automatica, non essendo soggetta ad accettazione, e sarebbe, a propria volta, irrinunciabile.

A ciò si aggiunga che l'atto di rinuncia sarebbe unilaterale e viene considerato non recettizio, per cui l'acquisizione al patrimonio dello Stato potrebbe avvenire anche a sua insaputa.

In considerazione delle gravi conseguenze potenzialmente derivanti all'Erario, ci si domanda se ed entro

quali limiti il singolo possa assumere una tale iniziativa.

Sulla questione sono intervenute nel marzo 2018 due autorevolissime interpretazioni, rappresentate, rispettivamente, da una sentenza del Giudice amministrativo e da un parere dell'Avvocatura Generale dello Stato: mentre la prima ha negato l'ammissibilità della rinuncia abdicativa, la seconda l'ha affermata, evidenziandone, tuttavia, possibili profili di nullità.

## La tesi dell'inammissibilità: TAR Piemonte, sez. I, 28 marzo 2018, n. 368

Il Collegio giudicante (1) ha contestato l'esistenza della rinuncia abdicativa al diritto di proprietà su un immobile, quale istituto di carattere generale all'interno del nostro ordinamento, il cui principale argomento a sostegno si rinverrebbe nel già citato art. 827 Cod. civ., che implicitamente ammetterebbe l'esistenza di beni immobili acefali, cioè privi di un proprietario, per poi attribuirli *ex lege* al patrimonio dello Stato.

Ad avviso del Collegio tale norma sarebbe stata introdotta semplicemente quale disposizione di chiusura, per evitare che possano esistere beni immobili acefali e come tali acquisibili per occupazione da parte di chiunque: infatti, ai sensi dell'art. 923 Cod. civ., l'occupazione della *res nullius* è un modo

(\*) Le considerazioni esposte sono frutto esclusivo del pensiero dell'Autore e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'Amministrazione pubblica di appartenenza.

(1) La sentenza in commento non risulta essere stata appellata.

di acquisto della proprietà valevole solo per i beni mobili e tutta la disciplina codicistica riguardante i modi di acquisto della proprietà dimostrerebbe che il legislatore ha cercato di evitare le situazioni in cui beni immobili possano venire a trovarsi privi di un proprietario.

Il Tribunale ha aggiunto che, pertanto, la previsione di cui all'art. 827 Cod. civ. dovrebbe servire non già a far acquisire al patrimonio dello Stato la proprietà di una gran moltitudine di beni oggetto di rinuncia da parte dei rispettivi proprietari, bensì unicamente a dare una proprietà a quei beni immobili rispetto ai quali non sia possibile risalire ai proprietari dai registri immobiliari e catastali, ovvero a dare copertura a fattispecie imprevedibili ed estreme, non riconducibili ad alcuna delle ipotesi previste di acquisto della proprietà: ad esempio, in caso di emersione di una nuova isola in acque territoriali.

In effetti, il Giudice amministrativo ha correttamente rilevato che l'art. 945 Cod. civ. tratta delle isole ed unioni di terra soltanto se formatesi nel letto dei fiumi o torrenti, disponendone l'attribuzione al demanio pubblico.

Inoltre, la dottrina farebbe leva sull'art. 1350, n. 5, Cod. civ. e sull'art. 2643, n. 5, Cod. civ.: la prima norma impone la forma scritta per gli atti di rinuncia ai diritti indicati ai numeri precedenti della stessa disposizione, mentre la seconda richiede la trascrizione degli atti tra vivi di rinuncia ai diritti menzionati nei numeri precedenti, in entrambi i casi riferendosi, tra gli altri, al diritto di proprietà su beni immobili.

Altra norma sulla quale si baserebbe la tesi possibilista sarebbe costituita dall'art. 1118, comma 2, Cod. civ., poiché la necessità di escludere espressamente la rinunciabilità del diritto del condomino sulle parti comuni implicitamente sottenderebbe la possibilità di rinunciare in via generale al diritto di proprietà.

Tuttavia, il Collegio ha osservato che l'art. 1350 Cod. civ. tratta specificamente della forma del contratto e, quindi, si riferisce ad atti che per definizione intercorrono tra due o più persone: di conseguenza, vi sarebbe motivo per credere che la disposizione succitata riguardi esclusivamente accordi che abbiano ad oggetto atti di trasferimento di beni immobili ai quali le parti rinunciano, con la conseguenza che alla rinuncia al diritto di proprietà su un immobile, manifestata da una parte, corrisponde il riacquisto, automatico, del diritto medesimo in capo al soggetto che prima l'aveva trasferito al rinunciante.

Si tratterebbe dunque, più propriamente, di una rinuncia traslativa, alla quale le parti possono

ricorrere sia in esecuzione della concordata risoluzione di un precedente contratto traslativo della proprietà su beni immobili (da cui consegue il venir meno delle obbligazioni contrattuali per entrambe le parti), sia in esecuzione di una pattuizione che preveda il venir meno degli effetti del contratto precedentemente concluso per una sola di esse, in questo caso del solo rinunciante.

Considerazioni analoghe sono state svolte in relazione all'art. 2643, n. 5, Cod. civ.: nei precedenti numeri da 1 a 4 vengono contemplati, infatti, i contratti che hanno ad oggetto determinati diritti reali, tra i quali anche la proprietà immobiliare; da ciò, il Tribunale ha ritenuto di poter supporre che il n. 5, richiamando i diritti menzionati ai numeri precedenti, non intenda semplicemente riferirsi ai diritti in sé, ma ai diritti nascenti da particolari contratti.

Tale considerazione confermerebbe, ad avviso del Collegio, che gli atti tra vivi di rinuncia di cui al n. 5 sono finalizzati, semplicemente, a far venir meno l'efficacia, in tutto ovvero in parte, di precedenti contratti che hanno costituito, modificato o trasferito diritti reali immobiliari, conseguendo, da tali atti di rinuncia, che la proprietà ritorni al dante causa del rinunciante.

In realtà, quelli menzionati dall'art. 2643, n. 5, Cod. civ. sarebbero atti di rinuncia di natura traslativa (e non abdicativa), previamente concordati tra le parti e costituenti in sé atti di disposizione, rispetto ai quali è possibile concepire un possibile conflitto con eventuali terzi acquirenti; ovvero atti di rinuncia abdicativa ai diritti immobiliari specificamente indicati dall'ordinamento - come i diritti reali minori, oppure la comproprietà *pro indiviso* - che non lasciano mai il diritto acefalo, determinando automaticamente l'accrescimento del patrimonio di terzi per effetto della c.d. *elasticità* della proprietà.

Solo nei casi indicati potrebbe generarsi un conflitto tra il rinunciante (e/o i suoi creditori) ed il terzo il cui diritto si espande automaticamente per effetto della rinuncia (e/o i suoi creditori).

Inoltre, la suddetta lettura dell'art. 2643, n. 5, Cod. civ. consentirebbe di superare le incongruenze che sono state rilevate, relativamente alla rinuncia a diritti immobiliari, rispetto a quelli che l'art. 2644 Cod. civ. indica essere gli effetti conseguenti, e cioè l'inopponibilità nei confronti dei terzi che, a qualunque titolo, abbiano acquistato diritti sugli immobili in base ad un atto trascritto ovvero iscritto anteriormente, nonché l'inopponibilità, contro colui che ha trascritto, di alcuna trascrizione od iscrizione di diritti acquistati verso il suo autore, quantunque l'acquisto risalga a data anteriore.

Infatti, venendo in considerazione un acquisto *ex lege* che si verifica automaticamente in conseguenza della rinuncia abdicativa, nessun eventuale atto dispositivo posteriore ad essa potrebbe risultare opponibile all'acquirente *ex lege*.

Così, al fine di risolvere l'indicata incongruenza, autorevole dottrina ha ritenuto che la pubblicità della rinuncia ai diritti immobiliari troverebbe ragion d'essere sostanzialmente nella necessità di notiziare l'acquirente *ex lege* circa l'avvenuta rinuncia e, quindi, dell'acquisto in suo favore.

Al riguardo, il Collegio ha replicato che una simile interpretazione dell'art. 2644 Cod. civ. viene smentita dalla prassi notarile, secondo cui la rinuncia abdicativa a diritti reali viene presa *contro* il rinunciante ma *a favore* di nessuno, in quanto l'accrescimento dell'altrui patrimonio non viene determinato da essa, ma quale effetto indiretto *ex lege*; pertanto, non sarebbe possibile ad alcuno verificare se il proprio patrimonio si sia accresciuto a seguito dell'altrui rinuncia abdicativa ad un diritto reale.

Quanto al fatto che l'art. 1118, comma 2, Cod. civ. escluda, per il condomino, la possibilità di rinunciare al suo diritto sulle cose comuni, il Giudice amministrativo ha ritenuto che ciò nulla provi, *a contrario*, in ordine all'esistenza, nel nostro ordinamento, della rinuncia abdicativa della proprietà immobiliare anche al di fuori delle ipotesi espressamente disciplinate.

Anzitutto, è stato osservato che il divieto di rinunciare al diritto sulle cose comuni si spiega con il fatto che, in materia di comunione, vige, in generale, il principio opposto, secondo cui ciascun partecipante deve contribuire nelle spese necessarie per la conservazione ed il godimento della cosa comune e nelle spese deliberate dalla maggioranza, salva la facoltà di liberarsene con la rinuncia al proprio diritto (2).

Per effetto della c.d. *rinuncia liberatoria* in esame, il bene immobile oggetto di rinuncia non rimarrebbe acefalo, perché si determinerebbe l'automatico accrescimento del diritto dei comproprietari, sui quali, correlativamente, aumenterebbe anche il carico delle spese relative alla manutenzione della cosa.

Allo stesso tempo, tuttavia, nel condominio di edifici i singoli proprietari neppure volendo possono sottrarsi all'uso di determinate cose comuni, tra le quali le mura perimetrali, il tetto, il sedime, le scale ed i portoni di ingresso.

Di conseguenza - ha sottolineato il Giudicante - sarebbe manifestamente ingiusto se i proprietari delle singole unità immobiliari potessero a

piacimento sottrarsi, mediante rinuncia al proprio diritto di comproprietà, all'obbligo di pagare le spese per la manutenzione di parti comuni, delle quali non possono non usufruire; d'altra parte, ciò è confermato dal fatto che l'art. 1118, comma 4, Cod. civ. consenta ai singoli proprietari di scollegarsi dai soli impianti di riscaldamento e condizionamento centralizzati, del cui utilizzo possono effettivamente fare a meno.

Il Collegio ha, poi, osservato che, anche in caso di rinuncia ad un diritto reale su cosa altrui, la proprietà immobiliare non rimane acefala, poiché l'estinzione del diritto reale minore provoca la correlativa riespansione della piena proprietà; ovvero, trattandosi di diritti reali minori in comunione, l'accrescimento delle quote altrui su tale diritto reale minore.

Il legislatore avrebbe ammesso la rinuncia a diritti reali solo quando essa risulti funzionale alla corretta gestione ed alla valorizzazione del bene immobile, in coerenza con la funzione sociale che l'art. 42 Cost. assegna alla proprietà privata, la quale è riconosciuta per soddisfare non solo bisogni egoistici, ma anche l'interesse generale al mantenimento in buono stato degli immobili.

### **La tesi dell'ammissibilità: Avvocatura Generale dello Stato, parere 14 marzo 2018, prot. n. 137950**

Contrariamente al richiamato arresto giurisprudenziale, l'Avvocatura Generale dello Stato ha aderito alla tesi dottrinale secondo cui il fondamento della rinuncia abdicativa si rinverrebbe proprio nella previsione della forma scritta e dell'onere della trascrizione per la rinuncia dei diritti reali in genere, secondo l'art. 1350, n. 5, e l'art. 2643, n. 5, Cod. civ. Anche l'Avvocatura erariale ha individuato nell'esistenza dell'analogo istituto della rinuncia liberatoria un'ulteriore conferma della tesi sostenuta.

Essa ha osservato che se si negasse la rinuncia abdicativa - con conseguente effetto devolutivo a favore dello Stato - si darebbe un'interpretazione abrogatrice dell'art. 827 Cod. civ., il quale rimarrebbe di fatto inapplicabile.

Inoltre, si determinerebbe un'evidente disparità di trattamento tra beni immobili e beni mobili, posto che questi ultimi possono essere abbandonati e, divenuti *res nullius*, possono essere acquistati - a titolo originario - per invenzione, ai sensi dell'art. 923 Cod. civ.

Assumendo, dunque, che la rinuncia abdicativa sia ammissibile in astratto, l'Avvocatura erariale si è interrogata sulla sua validità in concreto, posto che

(2) Cfr. art. 1104, comma 1, Cod. civ. Con specifico riferimento alle spese per le riparazioni del muro comune, cfr. art. 882 Cod. civ.

si tratta di un atto unilaterale atipico, avente contenuto patrimoniale.

Secondo il combinato disposto degli artt. 1322 e 1324 Cod. civ., occorre indagare la causa dell'atto dimissivo della proprietà immobiliare, onde valutarne la meritevolezza secondo l'ordinamento giuridico.

L'Organo legale non ha seguito la tesi dottrinale, secondo la quale si tratterebbe di un *patto nudo*, la cui causa starebbe in sé (dunque nella stessa funzione dimissiva), in quanto ciò contrasterebbe con la funzione sociale attribuita alla proprietà dagli artt. 2, 41, comma 2, e 42, comma 2, Cost.

Pertanto, la meritevolezza verrebbe meno se l'atto di rinuncia fosse posto in essere al solo fine egoistico di trasferire in capo all'Erario i costi necessari per le opere di consolidamento, di manutenzione o di demolizione dell'immobile, nonché le responsabilità - sia civili, sia penali (3) - conseguenti all'eventuale rovina di edificio.

Per di più, i casi descritti potrebbero anche configurare un motivo di nullità per illiceità della causa in concreto, ai sensi degli artt. 1322 e 1343 Cod. civ.

Se poi si aderisce all'orientamento giurisprudenziale che ammette la rilevanza del motivo illecito anche con riferimento agli atti unilaterali (4), si può affermare la nullità della rinuncia abdicativa anche sotto tale aspetto, ove esso rappresenti la ragione esclusiva dell'atto e sia desumibile dal suo contenuto, ovvero dalle circostanze oggettive che ne abbiano preceduto o accompagnato la redazione.

In disparte l'ipotesi accademica che il motivo illecito sia enunciato nell'atto in modo espresso, l'Avvocatura erariale ha evidenziato che l'onere probatorio potrebbe essere assolto allegando e dimostrando elementi oggettivi estrinseci, da cui ricavare, secondo l'art. 2727 Cod. civ., la presunzione che l'atto dimissivo avesse l'unico scopo di accollare allo Stato le spese e la responsabilità della gestione dell'immobile; inoltre, potrebbe essere richiesto lo svolgimento di una C.T.U., finalizzata a verificare lo stato di conservazione del bene.

L'atto unilaterale in questione potrebbe essere considerato, altresì, in frode alla legge, secondo il disposto dell'art. 1344 Cod. civ., essendo volto a conseguire un risultato in contrasto con i limiti costituzionali del diritto di proprietà.

Ancora, il medesimo atto potrebbe venire ritenuto nullo anche in quanto posto in essere in contrasto

con il divieto di abuso del diritto, laddove la rinuncia sia stata compiuta al mero fine di trasferire alla collettività gli oneri connessi alla titolarità del diritto dominicale.

Ciò nondimeno, l'effetto giuridico acquisitivo in capo allo Stato si produce automaticamente, per effetto della manifestazione di volontà esternata dal privato nell'atto di rinuncia, e permane fino a quando non intervenga un accertamento giudiziale della nullità dell'atto stesso.

Infatti, per rimuovere le conseguenze del predetto effetto acquisitivo è necessario esperire l'azione giudiziale di nullità, imprescrittibile, disciplinata dagli artt. 1421 e 1422 Cod. civ., con onere della prova a carico dell'erario.

A prescindere comunque dalla sorte dell'atto di rinuncia, l'Avvocatura Generale ha affrontato anche l'aspetto della responsabilità del rinunciante nei confronti dell'erario, affermando che costui risponderebbe, in virtù degli artt. 2043, 2051 e 2053 Cod. civ., dei danni causati con la propria condotta omissiva, per non avere compiuto, in passato, i necessari interventi manutentivi sull'immobile; tale illecito avrebbe natura permanente e, pertanto, cesserebbe solo con l'esecuzione dell'attività doverosa, non venendo meno neppure in seguito alla dismissione del bene.

In ciò, l'Organo legale si associa alla dottrina secondo cui la rinuncia abdicativa non comporterebbe la liberazione del rinunciante, stante l'assenza di un'espressa statuizione normativa in tal senso, come invece previsto per i casi tipizzati di rinuncia, appunto, liberatoria.

D'altra parte - viene aggiunto - anche in caso di rinuncia liberatoria il rinunciante non può, comunque, sottrarsi alle obbligazioni alle quali abbia dato luogo con il fatto proprio (5), in applicazione del principio generale del *neminem laedere*.

In effetti, queste considerazioni non paiono del tutto convincenti: infatti, ai fini della configurabilità della responsabilità *ex art. 2051 Cod. civ.*, è necessaria l'attuale sussistenza del rapporto di custodia con la cosa che ha dato luogo all'evento lesivo, rapporto che postula l'effettivo potere sulla cosa stessa, e, cioè, una disponibilità giuridica e materiale che comporti il potere-dovere di intervento su di essa e che compete al proprietario, o anche al possessore o detentore (6), e che, nel caso di specie, non pare potersi attribuire a

(3) Ai sensi, rispettivamente, degli artt. 2051 e 2053 Cod. civ. e dell'art. 449 Cod. pen.

(4) Al riguardo, l'Avvocatura Generale dello Stato ha richiamato, *ex plurimis*, Cass., Sez. II, 19 ottobre 2005, n. 20197.

(5) Cfr. art. 882, comma 3, Cod. civ.

(6) *Ex plurimis*, Cass., Sez. II, 17 giugno 2013, n. 15096.

chi abbia rinunciato al proprio diritto di proprietà sull'immobile.

Anche il riferimento all'art. 2053 Cod. civ. non risulta condivisibile appieno, poiché la norma addossa la responsabilità al soggetto che risulti essere proprietario al tempo in cui si verifica la rovina dell'edificio, essendone costui responsabile da quando ne acquisti la proprietà, a titolo derivativo ovvero originario, e fino al momento in cui perda tale diritto (7).

Non v'è motivo, invece, per escludere che lo Stato possa esercitare la facoltà di rivalsa nei confronti del rinunciante, ai sensi dell'art. 2043 Cod. civ., per la responsabilità di costui nel non aver impedito il degrado dell'immobile che abbia causato il danno.

## **Considerazioni conclusive, in materia di trascrizione**

Nell'arresto esaminato, il Giudice amministrativo ha fatto cenno alla questione della trascrivibilità dell'atto unilaterale di rinuncia abdicativa, sulla quale si è successivamente espressa la Corte d'Appello di Genova (8).

In tale sede era stato presentato reclamo avverso il decreto del Tribunale di Imperia che aveva rigettato il ricorso presentato dai richiedenti, a norma dell'art. 2674-bis Cod. civ., a seguito dell'accettazione con riserva, da parte del conservatore dei registri immobiliari, della trascrizione di atti di rinuncia alla proprietà di terreni.

Il Collegio genovese ha condiviso la tesi dell'ammissibilità della rinuncia abdicativa basandosi sulle argomentazioni della dottrina favorevole, condivise dall'Avvocatura Generale dello Stato nel proprio parere, rimarcando che non sarebbe di ostacolo alla trascrizione il fatto che l'art. 1350, n. 5, e l'art. 2643, n. 5, Cod. civ. facciano riferimento ad atti bilaterali. Inoltre, il medesimo Collegio ha stabilito che, trattandosi di atto unilaterale non recettizio (poiché l'acquisto da parte dello Stato avviene a titolo originario, come conseguenza dell'atto di dismissione del proprietario), la trascrizione deve essere effettuata solo contro il rinunciante e non anche a favore dello Stato, in quanto vi presiedono esclusivamente ragioni di opponibilità ai terzi della dismissione del diritto da parte del rinunciante medesimo.

In ciò, il Giudicante ha condiviso la tesi sostenuta dalla dottrina maggioritaria, nonché dal Consiglio Nazionale del Notariato (9), basata sulla considerazione che l'acquisto dello Stato avviene a titolo originario, in mancanza di un effetto traslativo.

Al riguardo, il Consiglio ha evidenziato l'analogia con il regime di trascrizione delle rinunce abdicative ai diritti reali limitati, anch'esse regolate dall'art. 2643, n. 5, Cod. civ., nella prassi trascritte contro il rinunciante e non a favore del nudo proprietario, poiché, anche in tal caso, l'effetto in capo a quest'ultimo è soltanto riflesso, in conseguenza del principio di elasticità del diritto dominicale.

(7) Cfr. Monateri, "Illecito e responsabilità civile", in *Tratt. dir. priv. Bessone*, 160.

(8) App. Genova, Sez. III, decr. 27 novembre 2018, n. 675.

(9) Cfr. Consiglio Naz. Notariato, studio n. 216-2014/C, approvato il 21 marzo 2014.