

anno 12 numero 4 luglio agosto 2018

ISSN 1971-999 X

# Espropri *online*

l'espropriazione  
per pubblica utilità

notiziario bimestrale  
di giurisprudenza

# **Espropri** *online*

## **l'espropriazione per pubblica utilità**

notiziario giurisprudenziale

fondato e diretto da Paolo Loro

anno 12 numero 4  
luglio agosto 2018



email: [info@exeo.it](mailto:info@exeo.it)

La presente pubblicazione è composta da una selezione delle notizie più lette - derivanti dalla giurisprudenza in materia di espropriazione per pubblica utilità - pubblicate nel bimestre di riferimento dalla rivista telematica [www.esproprioonline.it](http://www.esproprioonline.it). Alle massime/sintesi sono associati i brani pertinenti originali delle sentenze a cui esse si riferiscono.

Copyright © 2018 Exeo S.r.l.. Tutti i diritti riservati. Le massime/sintesi, quando costituiscono una rielaborazione delle pronunce da cui sono tratte, sono opera protetta dal diritto di autore e possono essere utilizzate solo citando la fonte e per fini non commerciali. La classificazione delle stesse e il titolo della notizia costituiscono parimenti opera protetta dal diritto di autore, di cui nessun uso è consentito senza l'autorizzazione di Exeo srl. Quanto alla riproduzione delle sintesi/massime, sono consentite esclusivamente citazioni in virgolettato a titolo di cronaca, studio, critica, recensione, attività della pubblica amministrazione o professionale, accompagnate dall'indicazione della fonte. Ogni altra riproduzione anche parziale e con qualsiasi mezzo è vietata senza l'autorizzazione scritta dell'editore. È consentita la stampa e l'utilizzo in più dispositivi ad esclusivo uso personale della persona fisica acquirente, o del singolo destinatario del prodotto in caso di soggetto acquirente diverso da persona fisica: ogni diversa utilizzazione e diffusione, con qualsiasi mezzo, con qualsiasi scopo e nei confronti di chiunque altro, è vietata. Sarà perseguita nelle sedi opportune ogni violazione dei diritti d'autore e di editore. Alle violazioni si applicano le sanzioni previste dagli art. 171, 171-bis, 171-ter, 174-bis e 174-ter della legge 633/1941.

**Disclaimer:** pur compiendo ogni ragionevole sforzo per assicurare che le massime/sintesi siano elaborate con la cura necessaria, si avverte che errori, inesattezze, ambiguità od omissioni sono sempre possibili, anche a causa dell'intrinseca complessità della materia e dell'incessante susseguirsi di svariati orientamenti giurisprudenziali di cui può essere dato conto solo parzialmente. Con riguardo a ciò, l'editore, il curatore e gli autori si esimono da ogni responsabilità, invitando l'utente a verificare in ogni caso la massima di interesse con il contenuto della relativa sentenza, verificata in originale.

Periodico bimestrale registrato al Tribunale di Padova registro stampa 30 maggio 2007 n. 2087 | Numero finito di elaborare il 31 agosto 2018 | Materia: espropriazione per pubblica utilità | Tipologia: notiziario | Formato: digitale, pdf | Codice ISSN 1971-999 X | EDL66 | Collana Osservatorio di Giurisprudenza | nic 325 | Prezzi: abbonamento annuale (6 numeri) € 100 IVA inclusa per i non abbonati ad una rivista telematica del network Territorio.it - € 75 IVA inclusa per gli abbonati ad una rivista telematica del network Territorio.it. Il pagamento va effettuato a EXEO srl con bonifico all'IBAN IT 70 J 01030 63010 00000 1176533 specificando nella causale "abbonamento rivista EDL bimestrale". Non sono ammessi pagamenti decurtati di spese di tesoreria | Editore: Exeo srl CF PI RI 03790770287 REA 337549 ROC 15200/2007 c. s. i. v. € 10.000, 00, sede legale piazzetta Modin 12 35129 Padova.



professionisti

pubblica amministrazione

[www.esproprioonline.it](http://www.esproprioonline.it) - [www.territorio.it](http://www.territorio.it) - [www.exeo.it](http://www.exeo.it)

rinuncia abdicativa di per sé stessa non determina l'accrescimento dell'altrui patrimonio, che eventualmente consegue quale effetto indiretto ex lege. Tale essendo il meccanismo della pubblicità immobiliare, segue che essa giammai potrebbe consentire ad un soggetto di verificare se il proprio patrimonio si sia accresciuto per effetto della rinuncia abdicativa ad un diritto reale da parte di un terzo soggetto (ad esempio - seguendo la prospettiva che qui si contesta - lo Stato in relazione alla proprietà immobiliare; il nudo proprietario con riferimento all'immobile gravato da usufrutto, uso, abitazione, servitù; il proprietario del fondo dominante con riguardo alla rinuncia liberatoria che abbia ad oggetto il fondo servente; il proprietario pro-quota indivisa con riguardo alla rinuncia di altro comproprietario alla rispettiva quota), il che conferma che verosimilmente il legislatore, quando ha prefigurato la trascrizione degli atti di rinuncia ai sensi dell'art. 2643 n. 5 c.c. pensava piuttosto ad atti di rinuncia traslativa o comunque ad atti di rinuncia dai quali conseguano immediati effetti ampliativi del patrimonio altrui, che dunque giustifichino una contestuale trascrizione "a favore" di un soggetto determinato e che possano ingenerare conflitti che possano trovare definizione in applicazione del principio "prior in tempore potior in jure".

22.5. Dirimente non è, ad avviso del Collegio, neppure la previsione di cui all'art. 1118 comma 2 cod. civ.. Il fatto che la norma preveda espressamente che al condomino è vietato di poter rinunciare al suo diritto sulle cose comuni si spiega con il fatto che in materia di proprietà comune vige, in generale, il principio opposto, questo chiaramente enunciato all'art. 1104 comma 1: "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 suo diritto", principio che si trova ribadito anche dall'art. 882 comma 2 c.c. in tema di rinuncia alla comproprietà del muro comune. In giurisprudenza si è affermato (Cass. Civ. Sez. 2, Sentenza n. 3931 del 23/08/1978) che 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 o del muro comune. Nel silenzio delle due norme si ritiene che tale forma di rinuncia sarebbe non recettizia e proprio per tale ragione l'accrescimento della proprietà dei comproprietari costituirebbe un effetto legale. Il Collegio nutre qualche perplessità in ordine al fatto che la rinuncia al diritto di comproprietà costituisca atto non recettizio. È fuor di dubbio, comunque, che l'accrescimento del diritto degli altri comproprietari si collega alla natura stessa della proprietà comune, che è una proprietà pro indiviso, la quale si estende all'intero bene, consentendo di fatto a ciascun "comunista" il godimento del bene nella sua interezza, sia pure con i limiti che derivano dalla necessità di assicurare anche agli altri comproprietari un godimento della medesima natura. Ad avviso del Collegio, allora, l'accrescimento del diritto dei comproprietari pro-indiviso, a fronte della rinuncia al proprio diritto manifestata da uno di essi costituisce un effetto naturale che si collega alla c.d. "elasticità" del diritto di proprietà, e proprio per tale ragione si tratta di una rinuncia che non crea alcun tipo di scompenso: il bene immobile non rimane "acefalo", continuando ad identificarsi uno o più soggetti responsabili della custodia e delle obbligazioni di vario tipo connesse alla proprietà di quel bene.

22.5.1. Di conseguenza, il fatto che l'art. 1118 escluda, per il condomino, la possibilità di rinunciare al suo diritto sulle cose comuni nulla prova in ordine alla esistenza, nel nostro ordinamento, della rinuncia abdicativa della proprietà immobiliare anche al di fuori delle ipotesi espressamente disciplinate dal codice. Sembra chiaro, peraltro, che la disciplina di cui all'art. 1118 comma 2 si giustifica con il fatto che nel condominio di edifici i singoli proprietari neppure volendo possono sottrarsi all'uso di determinate cose comuni, tra le quali - come noto - rientrano le mura perimetrali, il tetto di copertura, il suolo sul quale sorge l'edificio, le scale ed i portoni di ingresso, e così via dicendo. Sarebbe dunque manifestamente ingiusto, oltre che foriero di gravi problematiche, se i vari 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 essi comunque sono obbligati ad usufruire: e che la ratio

della norma sia questa è confermato dal fatto che l'art. 1118 u.c. consente ai singoli proprietari di scollegarsi dai soli impianti di riscaldamento e condizionamento centralizzati, del cui utilizzo essi possono effettivamente fare a meno.<sup>22.6.</sup> Considerazioni simili possono svolgersi con riferimento a tutte le varie tipologie di rinuncia, che il codice civile ammette espressamente con riferimento ai diritti immobiliari, che in realtà esso non qualifica e che da molti sono ritenute di natura "abdicativa", ma si tratta in realtà di una opzione non unanimemente condivisa.<sup>22.6.1.</sup> Ai sensi dell'art. 963 c.c., è possibile rinunciare alla enfiteusi, ma solo quando il fondo perisca parzialmente: in tal caso, l'enfiteuta "secondo le circostanze può chiedere una congrua riduzione del canone o rinunciare al suo diritto, restituendo il fondo al concedente, salvo il diritto al rimborso dei miglioramenti sulla parte residua", e l'esercizio della facoltà di rinuncia non è più possibile decorso l'anno. Il legislatore ha dunque limitato in maniera assai precisa la possibilità di rinunciare al diritto di enfiteusi, e tale constatazione, unita alla considerazione che l'enfiteusi è un istituto che persegue non solo l'interesse dell'enfiteuta ma anche quello del proprietario al miglioramento del fondo, induce ad escludere che l'enfiteuta possa abdicare al proprio diritto, come sostengono coloro che, invece, valorizzano anche le previsioni di cui all'art. 1350 n. 5 e 2643 n. 5.<sup>22.6.2.</sup> La rinuncia all'usufrutto è specificamente menzionata dall'art. 2814 c.c., a mente del quale l'ipoteca costituita sul diritto di usufrutto perdura, nonostante la rinuncia, sino a che non si verifichi l'evento che avrebbe altrimenti prodotto l'estinzione dell'usufrutto: l'ammissibilità della rinuncia all'usufrutto, a prescindere da un atto di adesione del nudo proprietario, in questo caso poggia su una norma chiara, che sembra dare quasi per scontata tale eventualità; è dubbio tuttavia se si tratti di rinuncia abdicativa, poiché non vi è alcun indizio nel codice in tal senso; si può tuttavia rilevare che, anche se abdicativa la rinuncia, all'usufrutto non comporta per il nudo proprietario svantaggi assolutamente estranei alla di lui sfera giuridica o imprevedibili, e del resto, se per effetto della rinuncia all'usufrutto sul nudo proprietario tornano a gravare tutte le responsabilità ordinarie (per imposte, custodia, etc. etc.), tuttavia esse sono compensate dalla disponibilità dei frutti del bene. Dunque la rinuncia all'usufrutto, contrariamente alla rinuncia alla enfiteusi, non presenta particolari controindicazioni alla rinuncia, anche se abdicativa.<sup>22.6.3.</sup> Quanto ai diritti di uso ed abitazione, la dottrina ne ammette la rinuncia proprio sulla constatazione che il codice ammette la rinuncia al più ampio diritto di usufrutto. <sup>22.6.4.</sup> Discorso diverso va effettuato con riferimento alla servitù, dal momento che il - codice, mentre non menziona chiaramente la rinuncia alla servitù - se non indirettamente nei più volte citati articoli 1350 n. 5 e 2643 n. 5 - stabilisce invece espressamente, all'art. 1070, che il proprietario del fondo servente si può sempre liberare dall'obbligo di pagare le spese necessarie per l'uso o per la conservazione della servitù "rinunciando alla proprietà del fondo servente a favore del proprietario del fondo dominante". In giurisprudenza ed in dottrina si trovano sia l'orientamento che ammette la rinuncia alla sola servitù ma solo in via bilaterale, sia l'orientamento che ammette anche la rinuncia alla servitù di natura abdicativa: in entrambi i casi si perviene ad ammettere la rinuncia alla servitù facendo leva, sostanzialmente, sulla considerazione che si tratta pur sempre di un diritto disponibile. Tuttavia a parere del Collegio, proprio il fatto che il legislatore ha disciplinato la diversa ipotesi di cui all'art. 1070 c.c. induce a dubitare della possibilità di rinunciare, quantomeno in via unilaterale, alla sola servitù: e la spiegazione potrebbe risiedere nel fatto che la servitù non è posta e non esiste solo a vantaggio di un soggetto, bensì di un fondo, il quale, venendo meno la servitù, potrebbe risultare non più adeguatamente sfruttabile o rimanerne comunque svalorizzato. In questa prospettiva il fatto che il fondo servente venga "abbandonato" specificamente a favore del proprietario del fondo dominante consente di raggiungere, al medesimo tempo, sia lo scopo di sollevare il proprietario del fondo servente da un peso di duplice natura, sia quello di mantenere in buono stato manutentivo le opere attraverso le quali la servitù può essere esercitata, e, con esse, la godibilità del fondo dominante.<sup>22.7.</sup> Il Collegio considera, a questo punto, che tutti i casi in cui il codice civile ha espressamente ammesso la rinuncia ad un diritto reale risultano accomunati dal fatto che a fronte della rinuncia la proprietà immobiliare non rimane "acefala", perché in tali casi la rinuncia

provoca l'estinzione del diritto reale minore e la correlativa riespansione della piena proprietà; ovvero, trattandosi di diritti reali minori in comunione, provoca l'accrescimento delle quote altrui sul diritto reale minore. In nessun caso, comunque, si viene ad avere un bene immobile privo di proprietario. Tutte queste fattispecie inoltre, in ultima analisi sono accomunate anche dal fatto che consentono una migliore gestione del bene immobile in tutti i casi in cui il titolare del diritto oggetto di rinuncia sia, per qualsiasi ragione, riottoso al pagamento delle spese necessarie per mantenere il bene immobile nelle condizioni ottimali: tanto si apprezza nella disciplina della rinuncia alla quota in comproprietà indivisa, alla rinuncia liberatoria alla proprietà del fondo servente, ed alla rinuncia alla enfiteusi, che peraltro è rigidamente disciplinata all'evidente fine di evitare che colui che si è impegnato a produrre un determinato miglioramento del fondo, possa sottrarsi a tale obbligo a piacimento. Solo la rinuncia all'usufrutto sembra derogare da questa logica; ma la realtà è che la rinuncia all'usufrutto - come del resto la rinuncia al diritto di piena proprietà su un bene - assume un senso solo ipotizzando che il titolare non voglia o non sia in grado di sopportare i pesi connessi al fondo, che la legge pone a carico dell'usufruttuario. È quindi ragionevole l'ipotesi secondo cui anche la rinuncia all'usufrutto è consentita dal legislatore per favorire la corretta gestione del bene immobile ogni qualvolta l'usufruttuario non voglia o non possa continuare a farsi carico del bene oggetto di usufrutto. 22.7.1. Perciò, in definitiva, il fatto che la rinuncia ai diritti reali sia espressamente ammessa dal codice civile solo con riferimento a taluni diritti reali ed alla quota di comproprietà indivisa, non consente di presumere che la rinuncia abdicativa ai diritti reali costituisca un istituto generale, disciplinato in talune situazioni solo per esplicitarne gli effetti, essendo molto più logica la contraria opzione, secondo la quale il legislatore avrebbe ammesso la rinuncia a diritti reali solo nei casi in cui essa risulta funzionale alla corretta gestione ed alla valorizzazione del bene immobile. 22.8. Le dianzi esposte considerazioni appaiono del resto coerenti con la funzione sociale che l'art. 42 della Costituzione assegna alla proprietà privata, la quale è riconosciuta e garantita a tutti i cittadini non solo per soddisfare bisogni egoistici ma anche per la soddisfazione di interessi generali: il mantenimento in buono stato di un bene immobile, dunque, costituisce non solo esplicazione delle facoltà inerenti alla proprietà, ma anche un dovere, la cui violazione, quando non ingeneri situazioni di per sé foriere di responsabilità, viene scoraggiata dal legislatore in vari modi: ad esempio con la possibilità di espropriare le relative aree per assicurarne la riconversione a nuovi utilizzi; oppure, più semplicemente, consentendo che altri acquisiscano la proprietà del bene per usucapione. 22.9. La ammissione generalizzata della possibilità di abdicare alla proprietà esclusiva, anche solo di tipo superficiario, di un bene immobile, va invece in segno diametralmente opposto, poiché non incoraggia i proprietari ad interessarsi e ad occuparsi in maniera diligente ed attiva dei beni, sul presupposto che di essi sarebbe sempre possibile disfarsi mediante una rinuncia abdicativa. 22.10 Ad avviso del Collegio neppure l'art. 827 c.c. offre validi e risolutivi argomenti a sostegno del recepimento generalizzato, nel nostro ordinamento, della rinuncia abdicativa alla proprietà immobiliare. Tale norma infatti, nella sua laconicità, sembra essere stata introdotta nel codice civile semplicemente quale disposizione di "chiusura", ad evitare che possano esistere beni immobili acefali e come tali acquisibili per "occupazione" da parte di chiunque: del resto l'occupazione della res nullius è un modo di acquisto della proprietà valevole solo per i beni mobili (art. 923 c.c.) e tutta la disciplina codicistica riguardante i modi di acquisto della proprietà in realtà dimostra che il legislatore ha cercato di evitare le situazioni in cui beni immobili possano venire a trovarsi privi di un proprietario. In quest'ottica la previsione di cui all'art. 827 c.c. 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 di acquisto della proprietà già previste dal codice: ad esempio il caso di emersione di una nuova isola in acque territoriali, che non è contemplata dagli articoli 922 e

seguenti c.c., la cui proprietà è acquisita automaticamente al patrimonio dello Stato proprio in forza di quanto previsto dall'art. 827 c.c. 22.11. Ma soprattutto, contro l'argomento secondo il quale lo Stato recupererebbe automaticamente la proprietà dei beni immobili la cui proprietà sia stata abdicata dal proprietario, milita la considerazione che un tale sistema mal si concilia con la nozione moderna della proprietà privata, come diritto che ab origine è attribuito a cittadini privati, ad enti o allo Stato, risultando piuttosto coerente con quella concezione del diritto di proprietà – ancor oggi vivente nei paesi di common law e che negli Stati europei caratterizzava invece il diritto feudale della proprietà – secondo cui esso fa capo unicamente allo Stato o al suo rappresentante, potendo soggetti diversi goderne, sia pure per periodi lunghissimi e con amplissime facoltà, solo in forza di una sorta di concessione. 22.12. Del resto, salvo errore da parte del Collegio, l'unico caso in cui in giurisprudenza si è dato ingresso alla rinuncia abdicativa alla proprietà immobiliare è costituito proprio dalla rinuncia al bene illegittimamente occupato da una amministrazione per la realizzazione di un bene di pubblica utilità: tale orientamento, enunciato nella celebre sentenza della Corte di Cassazione n. 1907/1997, poggia sulla mera considerazione che il fatto che il privato non perda la proprietà del bene, laddove non risulti operante una valida dichiarazione di pubblica utilità, “non esclude peraltro la possibilità dell'interessato di avvalersi, come nella specie si è avvalso, di un'azione di risarcimento del danno per perdita definitiva del bene, ponendo in essere un meccanismo abdicatorio che non manca di riscontri nel nostro ordinamento positivo (artt. 1070, 1104, 550 c.c.)”, considerazione che al Collegio non pare frutto di una meditazione particolarmente approfondita.<sup>23</sup> 23. Il Collegio considera pertanto che dalle dianzi esaminate disposizioni non si trova alcun argomento “forte” che confermi, al di fuori delle ipotesi tipiche disciplinate dal codice civile, la possibilità di rinunciare al diritto di proprietà su di un bene immobile senza che contestualmente tale diritto non si trasferisca o non si consolidi in capo a terzi quale effetto voluto dal rinunziante (e non dalla legge). Al contrario si constata che né tali norme, né altre che disciplinano la forma e la pubblicità degli atti e negozi giuridici, prevedono espressamente la rinuncia unilaterale al diritto di proprietà su un bene immobile.<sup>24</sup> Il Collegio si chiede, allora, per quale ragione, ove la rinuncia abdicativa alla proprietà di un bene immobile, intesa come negozio unilaterale non recettizio, costituisca un istituto generalmente ammesso nel nostro ordinamento, il legislatore non ha ritenuto di ammetterla esplicitamente e di disciplinarla espressamente, tenuto conto del fatto che se ammissibile essa sarebbe, per lo Stato, causa di acquisto della proprietà di beni immobili di incidenza infinitamente maggiore rispetto ai casi disciplinati agli articoli 922 e seguenti, e considerato altresì il fatto che la proprietà di beni immobili, ed in special modo di fabbricati, comporta una responsabilità per custodia che il Collegio dubita fortemente il legislatore abbia inteso addossare allo Stato mediante la previsione di cui all'art. 827 c.c., senza ulteriori e più specifiche norme e senza che l'Amministrazione statale abbia la possibilità di esprimere il proprio consenso né di venirne a conoscenza: si pensi alla responsabilità legata alla proprietà di un terreno franoso che sia prospiciente una via pubblica o un centro abitato; o la responsabilità connessa alla proprietà di un edificio in stato fatiscente, che possa crollare sulla via pubblica o all'interno del quale chiunque possa penetrare; responsabilità che l'Amministrazione statale farebbe fatica a prevenire, avuto riguardo al fatto che – come già precisato – la trascrizione della rinuncia abdicativa sarebbe verosimilmente eseguita solo “contro” il rinunziante ma non anche “a favore” dello Stato, che pertanto non sarebbe neppure in grado di venire a conoscenza di eventuali nuovi “acquisti” verificando periodicamente le trascrizioni “a favore”. Salvo sostenere che, proprio per tale ragione, lo Stato è impossibilitato ad esercitarne la custodia in maniera diligente, con il risultato paradossale che tutto questo patrimonio immobiliare continuerebbe, lecitamente, a rimanere incustodito, improduttivo ed inutilizzato, fatiscente e fonte di pericolo per la incolumità pubblica.<sup>25</sup> Si consideri ancora che la rinuncia abdicativa alla proprietà immobiliare comporterebbe il venir meno, in capo al privato, dell'obbligo di pagare le varie imposte (fondiarie, imu, tari, etc. etc.) collegate alla proprietà del bene oggetto di rinuncia, evenienza, questa,

che ugualmente si può dubitare fortemente costituisca una conseguenza preveduta ed accettata dal legislatore quale effetto dell'enunciato contenuto nell'art. 827.»

Sintesi: Ammettendo nelle fattispecie dell'occupazione illegittima che il privato abbia la possibilità di rinunciare alla proprietà vantata sul bene occupato divenendo contestualmente titolare del diritto ad essere risarcito del valore venale dell'immobile, si finisce per gravare l'amministrazione "occupante" di un obbligo risarcitorio al quale però non fa da contraltare l'acquisto della proprietà del bene, il quale, per effetto di questa rinuncia "atipica", passerebbe invece a far parte del patrimonio dello Stato ex lege, ai sensi dell'art. 827 c.c..

Sintesi: Non si comprende per quale motivo, a fronte della manifestazione di una volontà abdicativa del proprio diritto di proprietà, al proprietario dovrebbe sempre ed invariabilmente essere riconosciuto il diritto ad ottenere un risarcimento commisurato, sostanzialmente, al valore venale di un bene che non ha mai perso, che ha diritto a vedersi restituire allo stato originario.

Estratto: «26. Né si può trascurare di rilevare che gli effetti conseguenti alla dottrina di cui sopra si è dato conto risultano, se possibile, ancor più paradossali e dannosi proprio con riferimento alle occupazioni illegittime, per la già accennata ragione che, ammettendo in dette fattispecie che il privato abbia la possibilità di rinunciare alla proprietà vantata sul bene occupato divenendo contestualmente titolare del diritto ad essere risarcito del valore venale dell'immobile, si finisce per gravare l'amministrazione "occupante" di un obbligo risarcitorio al quale però non fa da contraltare l'acquisto della proprietà del bene, il quale, per effetto di questa rinuncia "atipica", passerebbe invece a far parte del patrimonio dello Stato ex lege, ai sensi dell'art. 827 c.c.: Vale la pena precisare, sul punto, che non vi sono ragioni per pensare che tale norma alluda allo "Stato" inteso come insieme delle Amministrazioni pubbliche che ne sono espressione, derivazione o che comunque coesistono sul territorio nazionale. Infatti, anche in altri casi, e con riferimento a settori in cui non si dubita che la norma alluda allo Stato-persona, il codice civile lo indica semplicemente come "Stato" (ad es. all'art. 586) senza ulteriori specificazioni; in giurisprudenza, inoltre, la norma è stata interpretata nel senso che essa allude al patrimonio dello Stato (persona) e non di altre Amministrazioni pubbliche (cfr. Cass. Civ. n. 2862/95). Infine merita ricordare che con l'art. 1 comma 260 della L. 296/2006 il legislatore ha confermato la spettanza allo Stato (persona) dei beni "vacanti" e di quelli relativi alle eredità giacenti, stabilendo che con decreto interministeriale (peraltro ad oggi non ancora emanato) dovessero essere indicati i criteri utili ad individuare tali beni. 26.1. Risulta quindi non condivisibile quanto afferma la pronuncia del Consiglio di Stato, Sez. IV, n. 4636 del 7 novembre 2016, secondo la quale "Con riferimento alla specifica ipotesi in cui il proprietario formuli non già domanda di restituzione ovvero di riduzione in pristino del proprio bene illecitamente occupato dall'amministrazione, bensì di risarcimento del danno patito (con effetti abdicativi del diritto di proprietà), muovendo da tali principi, occorre ancora affermare che: a) stante la natura abdicativa e non traslativa dell'atto di rinuncia, il provvedimento con il quale l'amministrazione procede alla effettiva liquidazione del danno - rappresentando il mancato inveramento della condizione risolutiva implicitamente apposta dal proprietario al proprio atto abdicativo che di esso rappresenta il presupposto - costituisce atto da trasciversi ai sensi degli artt. 2643, primo comma, n. 5 e 2645 cod. civ., anche al fine di conseguire gli effetti della acquisizione del diritto di proprietà in capo all'amministrazione, a far data dal negozio unilaterale di rinuncia": non è condivisibile, a tacer d'altro, per l'intrinseca contraddizione insita nell'affermazione secondo cui la rinuncia avrebbe carattere abdicativo e tuttavia l'acquisto del bene oggetto di rinuncia dovrebbe avvenire in capo alla amministrazione che liquida il danno, e cioè alla amministrazione occupante, e non già in capo allo Stato. 26.1.1. Infatti - si ricorda - la giurisprudenza della Corte di Cassazione ha sempre qualificato la rinuncia del privato alla proprietà del bene occupato



come rinuncia abdicativa, ma da essa consegue – secondo la ricostruzione che qui si avvera – che il bene occupato a seguito della rinuncia rimane per un istante senza proprietario, *res nullius* per poi entrare nel patrimonio dello Stato, e non già nel patrimonio di altra amministrazione; e la stessa sentenza della Corte di Cassazione n. 735/2015 afferma espressamente che l'amministrazione occupante non acquista il bene occupato per effetto della rinuncia, trattandosi di rinuncia abdicativa e non traslativa.

26.1.2. 26.2.1. Quanto affermato dal Consiglio di Stato nella sopra ricordata pronuncia risulta dunque non condivisibile non solo perché, in conformità con l'orientamento in questo momento prevalente, ammette la possibilità di esercitare la rinuncia abdicativa della proprietà immobiliare anche al di fuori dei casi ammessi dal codice civile, ma prima ancora perché afferma, erroneamente ad avviso del Collegio, che la proprietà del bene rinunciato viene acquisita in capo alla amministrazione occupante.

26.2. La giurisprudenza, sia della Corte di Cassazione che quella del Consiglio di Stato, non sembra essersi interrogata circa le incongruenze che derivano dall'ammettere che il privato possa rinunciare unilateralmente al proprio diritto di proprietà facendo conseguire da tale manifestazione di volontà l'obbligo della amministrazione occupante di risarcire il privato di un valore commisurato all'intero valore del bene.

26.2.1. Dal momento che l'amministrazione occupante non diventa proprietaria del bene non si comprende, anzitutto, per quale ragione essa debba corrispondere un danno commisurato all'intero valore venale del bene, stante che il bene stesso non viene distrutto. Sul punto mette conto sottolineare che a seguito della evoluzione di cui sopra si è dato conto e che ha portato a riconoscere che il privato non perde la proprietà del bene per effetto della trasformazione impressa dalla attività manipolatrice della amministrazione occupante, in giurisprudenza – soprattutto quella amministrativa – si è progressivamente consolidato il principio secondo cui la restituzione del bene deve ritenersi sempre possibile, e doverosa, perché in realtà nulla, se non fattori di natura meramente economica, impedisce il ripristino del bene allo stato originario e la restituzione di esso (C.d.S. Sez. IV, n. 1466/2015, punto 2.1., con la giurisprudenza ivi richiamata; C.d.S., Sez. IV - sentenza 2 settembre 2011 n. 4970; C.d.S. Sez. IV - sentenza 15 settembre 2014, n. 4696; C.d.S. Sez. IV - sentenza 29 aprile 2014, n. 2232). Né si deve trascurare di considerare che il privato, rimanendo proprietario del fondo occupato diventa automaticamente proprietario anche dell'opera che su di esso è stata realizzata, opera che il più delle volte può essere sfruttata economicamente anche da privati e che pertanto costituisce per il privato una fonte di arricchimento, più che di impoverimento. Dipoi si deve considerare che, anche ammessa la possibilità per il privato di abdicare unilateralmente al proprio diritto, il bene esce dal di lui patrimonio per effetto di una manifestazione di volontà unilaterale di quest'ultimo, manifestazione che, per definizione, non è qualificata da un vizio di volontà, ed in particolare da coartazione. Quindi non si comprende proprio per quale motivo, a fronte della manifestazione di una volontà abdicativa del proprio diritto di proprietà, al proprietario dovrebbe sempre ed invariabilmente essere riconosciuto il diritto ad ottenere un risarcimento commisurato, sostanzialmente, al valore venale di un bene che non ha mai perso, che ha diritto a vedersi restituire allo stato originario (fatte salve eventuali valutazioni in senso contrario nelle situazioni rilevanti ai sensi dell'art. 2933 c.c.) e che molte volte vede il suo valore economico accresciuto rispetto al momento della occupazione. Né pare possibile che la domanda risarcitoria possa condizionare la rinuncia abdicativa manifestata dal privato, la quale reca in sé la non onerosità e la rinuncia del privato rinunciante a pretendere qualsivoglia corrispettivo, proprio perché si tratta di rinuncia che non ha un destinatario e che non vuole conseguire altro scopo se non quello di dismettere la proprietà del bene.

26.2.2. In secondo luogo si deve sottolineare che non esiste una norma specifica che obblighi lo Stato a ritrasferire alla amministrazione occupante, gratuitamente o anche solo ad un prezzo simbolico, il bene occupato, alla cui proprietà il privato ha rinunciato e che per tale ragione sarebbe entrato a far parte del patrimonio dello Stato: le amministrazioni occupanti, quindi, a fronte della unilaterale rinuncia manifestata dal privato si trovano onerate dall'obbligo di sborsare una somma commisurata al valore del bene, corrisposta al privato, oltre all'obbligo di sborsare una ulteriore somma

danaro necessaria per riacquistare il bene dallo Stato: il Collegio non ignora che esiste una normativa che ad alcune condizioni consente, tra amministrazioni pubbliche, di effettuare trasferimenti di proprietà a prezzi significativamente inferiori a quelli di mercato, ma anche così lo Stato potrebbe pretendere il pagamento di un prezzo, che si aggiungerebbe al risarcimento già corrisposto al privato, salvo che lo Stato e l'amministrazione occupante non si accordino, su base totalmente volontaria, per attuare il trasferimento dell'immobile ad un prezzo simbolico o a titolo di donazione o comunque ad un titolo che non comporti corresponsione di prezzo alcuno.»

\*\*\*

## LA QUESTIONE INDENNITARIA SPETTA AL GIUDICE ORDINARIO ANCHE SE CONNESSA ALLA DOMANDA RISARCITORIA

TAR PUGLIA, SEZIONE III LECCE n.528 del 29/03/2018  
Relatore: Mario Gabriele Perpetuini - Presidente: Enrico d'Arpe

GIUDIZIO → GIURISDIZIONE E COMPETENZA → OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA DI AREE PRIVATE DA PARTE DELLA PA → ACQUISIZIONE SANANTE → ART. 42 BIS DPR 327/2001 → INDENNIZZO/RISARCIMENTO → CONNESSIONE CON DOMANDA RISARCITORIA

Sintesi: Con riferimento alla perdita della disponibilità delle aree per il periodo di occupazione legittima, la questione indennitaria non può costituire oggetto di giudizio innanzi al Giudice Amministrativo, essendo sottoposta alla giurisdizione del Giudice Ordinario, senza che l'eventuale connessione tra tale domanda e quella di risarcimento del danno possa giustificare l'attribuzione di entrambe le domande allo stesso giudice, essendo indiscusso in giurisprudenza il principio generale dell'inderogabilità della giurisdizione anche in presenza di motivi di connessione.

Estratto: «Difatti, con riferimento alla perdita della disponibilità delle aree per il periodo di occupazione legittima, tale questione indennitaria non può costituire oggetto di giudizio innanzi al Giudice Amministrativo, essendo sottoposta alla giurisdizione del Giudice Ordinario, ex art. 133, primo comma, lettera g), inciso finale del vigente Codice del Processo Amministrativo. Al riguardo, è dirimente osservare che, “rientra .... nella giurisdizione del giudice ordinario la domanda relativa alla richiesta dell'indennità di occupazione legittima....”, senza che l'eventuale connessione tra tale domanda e quella di risarcimento del danno possa giustificare l'attribuzione di entrambe le domande allo stesso giudice, essendo indiscusso in giurisprudenza il principio generale dell'inderogabilità della giurisdizione anche in presenza di motivi di connessione” (T.A.R. Puglia, Lecce, III Sezione, 16 Maggio 2014 n. 1238).»

GIUDIZIO → GIURISDIZIONE E COMPETENZA → OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA DI AREE PRIVATE DA PARTE DELLA PA → RESTITUZIONE

Sintesi: Sussiste la giurisdizione esclusiva del G.A. in ordine alle domande risarcitoria e restitutoria ulteriori proposte rispetto a quella inerente all'indennità di legittima occupazione, qualora la P.A. abbia agito sulla scorta della dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza dell'opera pubblica da realizzare.