



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI CAMERINO

School of Advanced Studies

**DOCTORAL COURSE IN
Civil Law and Constitutional Legality**

XXXIV cycle

**LA DIMENSIONE GIURIDICA
DELL'ABBANDONO DEGLI EDIFICI URBANI**
Profili generali e peculiarità dell'inerzia proprietaria nella
ricostruzione post-sisma 2016

**PhD Student
Silvia Montecchiari**

**Supervisor
Ch.ma Prof.ssa Lucia Ruggeri**

**Coordinator
Ch. ma Prof.ssa Lucia Ruggeri**

“Nessuno sa mai come andrà a finire.

Dipende da ognuno di noi,

dipende dalle verità che proteggeremo,

dai sogni che proveremo a realizzare.

E' ora che ognuno stenda il suo sogno sulla tavola del mondo,

i sogni non prendono spazio, ma lo danno”.

‘I sogni’. Franco Arminio

SOMMARIO

I. UN DIRITTO SENZA ESERCIZIO	3
1.1. Premessa.....	3
1.2. Metodo di analisi	4
1.3. Tassonomia: i tipi di inerzia nella proprietà immobiliare urbana	9
1.3.1. La proprietà urbana	9
1.3.2. Le forme di inerzia e le loro ragioni: quali interessi coinvolti?.....	11
1.4. Il ‘diritto’ ad essere inerte: ragioni storiche e sua evoluzione	15
1.5. Il disuso dei beni urbani alla luce della funzione sociale della proprietà	21
1.5.1. La portata innovativa della previsione costituzionale	21
1.5.2. Interpretazione della funzione sociale e valore normativo.....	23
1.5.3. La funzione sociale degli edifici al tempo della rigenerazione urbana..	28
1.6. L’inerzia proprietaria e le politiche europee contro la marginalizzazione territoriali e per la rivitalizzazione delle aree rurali.....	30
1.7. La compatibilità dell’inerzia proprietaria con l’art. 8 Cedu.....	35
1.8. Gli immobili privati abbandonati nella Strategia nazionale delle aree interne e nel Piano di Ripresa e Resilienza.....	42
II. L’INERZIA PROPRIETARIA NELL’ATTUALE QUADRO GIURIDICO	45
2.1. L’abbandono del possesso ed effetti estintivi della proprietà nel Codice civile	45
2.1.1. L’usucapione e <i>l’inverse possession</i> : un’analisi comparata alla luce della giurisprudenza CEDU	45
2.1.2. L’abbandono di fatto nella rinuncia alla proprietà immobiliare.....	51
2.1.3. La (in)prescrittibilità della proprietà per mancato esercizio del diritto	54
2.2. L’incuria degli edifici privati: abuso del diritto o immissione non tollerabile?	58
2.2.1 L’abusività dell’incuria prolungata di un edificio privato.....	58
2.2.2. L’applicabilità della disciplina delle immissioni	63
2.3. La protezione dello <i>jus excludendi alios</i> nell’unitarietà dell’ordinamento giuridico	67
2.3.1. L’interesse ad escludere terzi nella gestione del bene: per un’applicazione analogica dell’art. 840 c.c.	67
2.3.2. La tutela penale della proprietà abbandonata	71
2.3.2. Edifici abbandonati e beni comuni: l’esperienza del Comune di Napoli .	77
<i>Segue.</i> Le prassi amministrative al vaglio del giudizio di proporzionalità e ragionevolezza.....	81

2.3.4. L'uso temporaneo di edifici inutilizzati nell'esperienza del Comune di Milano	84
2.4. La circolazione degli immobili abbandonati e il fenomeno della vendita inversa	87

III. LA LOTTA ALL'ABBANDONO DEGLI IMMOBILI INAGIBILI NELLA DISCIPLINA DELLA RICOSTRUZIONE POST-SISMA 2016..... 95

1.3. L'interesse dell'uso effettivo del patrimonio immobiliare nel prisma dei valori costituzionali	95
3.2. Il problema delle fonti nella ricostruzione post-sisma 2016: un modello normativo da evitare	97
3.2.1. Incongruenza formale tra normativa emergenziale e quadro costituzionale	103
3.2.2. Rispondenza sostanziale della normativa emergenziale ai principi internazionali	106
3.3. Il contributo alla ricostruzione post-sisma: una misura emergenziale adeguata contro l'abbandono degli immobili privati?	110
3.3.1. Disciplina e aporie di sistema	110
3.3.2. Il nuovo contenuto dei diritti reali su edifici inagibili	114
3.3.3. La prospettiva funzionale del diritto al contributo	117
3.4. La perimetrazione urbana: un incentivo all'inerzia proprietaria.....	119
3.4.1. I difficili confini tra conformazione ed espropriazione della proprietà inagibile	119
3.4.2. I rimedi <i>de jure condito</i>	124
3.4.3. La necessità di una modifica normativa	129
3.5. Le peculiarità dell'occupazione temporanea nella ricostruzione.....	130
3.6. Immobili non ricostruiti quali prospettive?.....	133

IV. CONCLUSIONI.....135

BIBLIOGRAFIA..... 141

GIURISPRUDENZA.....157

ALLEGATO163

I. UN DIRITTO SENZA ESERCIZIO

1.1. Premessa

Lo svolgimento storico del diritto di proprietà dimostra una significativa evoluzione dogmatica anche dovuta alla pressione delle esigenze pratiche che il rigore del principio di unicità e assolutezza della proprietà privata, proprie della tradizione ottocentesca, non consente più di soddisfare¹.

È ormai opinione diffusa tra gli studiosi che il concetto di proprietà non sia suscettibile di una nozione unitaria, ma si frammenti in una serie di «statuti» propri dei beni oggetto del diritto² che si sostanziano in un insieme di dati legislativi e giurisprudenziali distinti in relazione ai beni cui la situazione giuridica si riferisce³.

Quando si parla di statuto si fa riferimento a complessi normativi costituiti da disposizioni aventi grado non solo secondario ma anche primario (singole previsioni costituzionali contenute nei trattati europei) caratterizzati dal fatto di concernere ciascuno una data materia, una specifica forma proprietaria e di prospettare scelte integranti risposte ai potenziali conflitti che si propongono nell'uso dei beni⁴.

L'attuale momento storico, unito a recenti interventi legislativi di carattere specialistico⁵, offrono l'opportunità di compiere un'indagine sui singoli profili in cui si scompone lo statuto della proprietà «inerte», da intendersi come l'insieme di disposizioni che regolano l'inattività del titolare rispetto al bene, e quali sono gli interessi che dette disposizioni mirano a tutelare. L'indagine sarà svolta cercando di evincere le scelte politiche in risposta al tema, per poi tradurle in un punto di equilibrio tra le teorie generali

¹ Per uno svolgimento sulle ideologie e valori sottesi all'evoluzione della proprietà v. C. SALVI, *Il contenuto del diritto di proprietà*, in *Comm. Dir. Civ.*, Schlesinger e Busnelli, Milano, 2019, p. 8 ss; R. DI RAIMO, *Proprietà, economia pubblica e identità nazionale*, in *Riv. dir. Impr.*, pp. 3-19.

² Cfr. M. COSTANTINO, *Titolarità giuridica e gestione economica*, in *Le destinazioni economico – sociali di beni, rapporti, attività. Rilevanza giuridica delle qualità e delle funzioni*, Bari, 2009, p. 12.

³ M. TRIMARCHI, *La proprietà. Per un sistema aperto italo – europeo*, Torino, 2015, p. 134.

⁴ In senso critico U. MATTEI, (voce) *Proprietà*, in *Dig. disc. priv.*, Sez. civ. XV, Torino, 1997, p. 443 secondo il quale il risultato teorico pugliattiano non ha fatto altro che moltiplicare lo spreco di energia degli studiosi circoscrivendo l'oggetto di definizione del diritto di proprietà, senza però sancire definitivamente il superamento dell'approccio formalistico dogmatico[...] e sostiene che «La rivoluzione copernicana [...] non sarebbe potuta avvenire se non fosse intervenuta una forte spinta *ad adiuvandum* dagli studiosi storici, comparatistici e, ultimamente, dall'approccio interdisciplinare dell'analisi economica del diritto».

⁵ Cfr. F. LUCARELLI, *La proprietà pianificata*, Camerino -Napoli, 1974, p. 294, riflette come l'analisi della disciplina speciale della proprietà sia indicativa del ruolo che assume l'istituto in un dato momento storico, la cui indagine secondo l'autore va svolta in un triplice livello: a) evidenziare le mutazioni nella situazione giuridica del titolare; b) gli aspetti di politica economica dell'intervento legislativo; c) gli obiettivi socio economici in generale.

del diritto ed i concreti aspetti della quotidianità⁶, anche tenendo in conto delle soluzioni che si traggono dalla letteratura internazionale sul tema.

L'attenzione sarà posta in una particolare ipotesi di diritto senza esercizio ossia di una situazione in cui il titolare di un bene urbano trascuri il potere di fatto sull'immobile⁷. Una categoria poco esplorata nell'ambito del diritto civile ma il diffondersi del fenomeno ne richiede uno studio attento e una sistematica ricostruzione, anche perché la materia normativa attuale consente di ravvisare prospettive di sviluppo e coordinate giuridiche nuove, idonee a giustificare attraverso riferimenti di carattere positivo, l'immanenza nell'ordinamento giuridico di disposizioni dirette a ridurre il mancato uso dei beni, e incoraggiarne attraverso la disciplina delle esternalità⁸, un efficiente impiego⁹.

1.2. Metodo di analisi

Il richiamo al criterio dell'efficienza non vuole prefigurare un discorso giuridico improntato ad una prospettiva esclusivamente patrimoniale¹⁰ ma appare inevitabile per studiare il fenomeno dell'inerzia proprietaria nella sua completezza, il quale sottintende il problema giuridico della corretta allocazione delle risorse e del loro proficuo impiego in funzione e in coerenza con le disposizioni costituzionali¹¹. Queste ultime, declinate sotto forma di principi, rappresentano i fini istituzionali di ogni iniziativa legislativa, per questo costituiscono anche le premesse da cui muovere ogni discorso giuridico, le categorie di riferimento del diritto civile nella (nuova) legalità costituzionale¹², i riferimenti dove

⁶ In questi termini si sostanzia anche l'approccio T. GALLETTO, *Proprietà immobiliare urbana*, *Dig. disc. priv.*, *Sez. civ.*, 7^a ed., Torino, Vol. X, 1997, p. 468.

⁷ Sul concetto giuridico di «esercizio del diritto» propone una ricostruzione R. SACCO, (*voce*) *Esercizio del diritto (I agg.)*, in *Dig. disc. priv.*, *Sez. civ.*, Torino, 2012, p. 1 ss.

⁸ L'impiego del concetto di esternalità in tema di proprietà immobiliare si deve a A. GAMBARO, *La proprietà edilizia*, in *Tratt. Dir. Priv.* Rescigno, Torino, sez. VII, 1982, p. 486 che definisce le esternalità «gli effetti esterni positivi e negativi che una determinata scelta economica nella gestione degli immobili privati può provocare. Cfr. R. COASE, *The problem of social cost*, in *J. Law Ec.*, 1960, p. 40.

⁹ Cfr. P. CAPRIOTTI, *L'inerzia proprietaria ai tempi della rigenerazione urbana*, in *Rivista giuridica di urbanistica: trimestrale di giurisprudenza dottrina e legislazione*, 2020, p. 49-72.

¹⁰ Oggi non più praticabile neppure del diritto civile. Sul punto si vedano C. DIONISI, *Verso la «depatrimonializzazione» del diritto privato*, in *Rass. Dir. Civ.*, 1980, p. 644-706; P. PERLINGIERI, «Depatrimonializzazione» e diritto civile, *ivi*, 1983, p. 175 ss; ID., *Il diritto civile nella legalità costituzionale nel sistema italo-comunitario delle fonti*, Napoli, 4^a ed., 2020, I, p.115 ss.

¹¹ Dello stesso avviso è C. SALVI, *Il contenuto del diritto di proprietà*, cit., p. 45 che precisa «[l']esigenza di “razionale sfruttamento” dei beni non è certo estraneo al principio costituzionale; ma assume il valore di strumento (di efficienza e di razionalità anche economica rispetto ai fini perseguiti) non si fine in sé».

¹² Su cui decisivi gli insegnamenti di P. PERLINGIERI, *Diritto comunitario e legalità costituzionale: per un sistema italo-comunitario delle fonti*, Napoli 1992; ID., *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-comunitario delle fonti*, Napoli, II, 2020.

ricavare le ragioni dell'esistenza delle norme giuridiche e per stabilire la loro rispondenza in termini di finalità economica e sociale con le scelte fondanti l'ordinamento¹³.

In un'ottica sistematica e assiologica dell'analisi giuridica, l'impiego del criterio dell'efficienza, riferendosi al momento economico dell'azione umana¹⁴, sarà utile per misurare la concreta efficacia fattuale delle scelte private e istituzionali¹⁵, e la coerenza di queste con le scelte di fondo compiute dall'ordinamento¹⁶.

Un esempio può rendere l'idea delle implicazioni pratiche di quanto appena detto.

Si supponga che in un certo quartiere esista una casa collabente e che il suo proprietario stia valutando il suo recupero. Sembra che l'investimento economico necessario sia 100 mentre il potenziale ricavato (ad. esempio valutandone la locazione) sia di 60. Ovviamente le due voci possono essere condizionate da numerosi fattori anche di natura giuridica quali la disciplina legale dei contratti di locazione, l'intensità della protezione dall'altrui ingerenza (vedi il fenomeno delle occupazioni abusive). In questo quadro l'ipotetico proprietario sarà incentivato a rinunciare all'operazione di recupero considerando la debole protezione accordata al suo diritto. Certo con la sua scelta eviterebbe la produzione di uno specifico bene o servizio anche di utilità sociale: il recupero di case collabenti¹⁷. La stessa operazione potrebbe migliorare l'aspetto del quartiere, offrire ai vicini una vista

¹³ Sul carattere logico-sistematico e teleologico-assiologico dell'interpretazione, fondamentale è l'insegnamento di E. BETTI, *Interpretazione della legge e degli atti giuridici*, 2ª ed, Milano, 1971, p. 283 ss.; per ulteriori sviluppi, cfr. P. PERLINGIERI, *L'interpretazione della legge come sistematica ed assiologica. Il broccardo in clairis non fit interpretatio, il ruolo dell'art. 12 disp.prel. c.c. e la nuova scuola dell'esegesi*, (1985), in ID., *Scuole tendente e metodi*, Napoli, 1989, p. 275 ss.; ID., *Applicazione e controllo nell'interpretazione giuridica*, in *Riv. Dir. Priv.*, 2010, p. 317 ss.

¹⁴ Sull'ineliminabilità del riferimento economico nell'analisi giuridica cfr. P. PERLINGIERI, *Il diritto civile*, cit., I, p. 119: «il momento economico, quale aspetto della realtà sociale organizzata, è ineliminabile. La divergenza, non certamente di natura tecnica, concerne la valutazione qualitativa del momento economico e la disponibilità a trovare nell'esigenza di tutela dell'uomo un aspetto idoneo a non "umiliare" l'ispirazione economica, ma almeno attribuirle una giustificazione istituzionale di supporto al libero sviluppo della persona».

¹⁵ Cfr. U. MATTEI, *Proprietà*, cit., p. 443 secondo cui: «la ricerca sulla proprietà non può limitarsi all'analisi gerarchica del testo costituzionale, del fraseggio e della sistematica del nostro terzo libro, ancorché arricchita da possibili sottosistemi di produzione legislativa ad essa afferenti. La ricerca va condotta nell'ambito di un'analisi svolta tanto in chiave di legittimazione quanto di concreta efficacia fattuale nella prospettiva delle "scelte istituzionali"». In questa prospettiva A. GAMBARO, *La proprietà. Beni, proprietà, possesso*, 2ª ed., Milano, 2017, p. 34 sostiene che «il fondamento razionale della proprietà va individuato oggi nel pensiero economico secondo cui la gestione dei beni, i quali necessitano di cure umane e più efficacemente svolta da chi ha interesse a prendersene cura».

¹⁶ Sull'effettività giuridica insiste P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale nel sistema italo europeo delle fonti*, II, *passim*.

¹⁷ L'esempio è tratto da F. SCHREIBER, P. K. GATONS, R.B. CLEMER, *Economics of urban problems*, 2ª ed., Boston, 1976, p. 145.

gradevole piuttosto che una catapecchia scalcinata, potrebbe riqualificare un'area e permettere ai cittadini di godere di nuovi e piú salubri spazi urbani.

In questo caso concreto il parametro dell'efficienza porterebbe a valutare la disciplina giuridica offerta dall'ordinamento (disincentivanti l'intervento riqualificativo del proprietario) provocherebbe una allocazione di risorse inadeguata da un punto di vista microeconomico, ma non avrebbe da solo la forza normativa per imporsi sull'autonomia privata del proprietario, né sulle scelte di politica legislativa.

Per questo nel condurre l'analisi che segue appare inevitabile riferire l'efficienza al quadro costituzionale dove la disciplina dell'appartenenza di edifici siti su luoghi nodali dell'ambiente in cui l'uomo vive è parte essenziale e costituisce un valore fondamentale (art. 9 cost.) e non si risolve in una scelta di opportunità di economia-politica ma costituisce il precetto, sebbene formulato sottoforma di principio¹⁸, su cui fondare la doverosità della condotta proprietaria.

Il criterio di efficienza coniugato nell'ambito dei principi costituzionali permette, per esempio, di considerare legittime e coerenti con l'ordinamento giuridico e i suoi principi le iniziative legislative come quella compiuta dalla disciplina introdotta con l'art. 10, comma 1, lett. h) dal d. l. 16 luglio 2020, n. 76 c.d. «decreto semplificazioni»¹⁹ che ha previsto la riduzione del 20% dei costi di costruzione (art. 17 co. 4 bis d.p.r. 380/2001) per gli interventi di «rigenerazione urbana, decarbonizzazione, efficientamento energetico, messa in sicurezza sismica, contenimento del consumo del suolo, ristrutturazione nonché

¹⁸ Sulla normatività dei principi insiste P. PERLINGIERI, *I principi giuridici tra pregiudizi diffidenza e conservatorismo*, in corso di stampa spec. p. 6 ss., ove l'Autore si contrappone alla tesi di L. ALEXANDER, *Cosa sono i principi? Ed esistono?*, in L. ALEXANDER E K. KRESS, *Una critica dei principi del diritto*, trad. it. di M. La Torre e N. Stamile, Napoli, 2014, p. 15 secondo la quale i principi, che per loro natura non sono «determinati, prevedibili, né moralmente corretti, non avrebbero nulla da prescrivere come le norme», non andrebbero per alcuna ragione consultati e, non servendo a «coordinare comportamenti», sarebbero privi di rilevanza normativa. Essi, peraltro, sarebbero poco attraenti là dove «dettano esiti diversi da ciò che dettano i principi morali e le regole giuridiche», e non necessari, là dove dettano «gli stessi esiti» conseguenti alle regole giuridiche e ai principi morali. Esemplicando, il principio di libertà di pensiero (art. 21 cost.), enunciato senza che siano indicate istruzioni che lo rendano applicabile, sarebbe privo di rilevanza normativa, mentre se accompagnato da istruzioni sul come deve essere applicato, assumerebbe la fisionomia della regola con forma canonica. La tecnica giuridica, pertanto, si avvarrebbe soltanto di due tipi di norme: «i principi morali corretti e le regole giuridiche poste» e non richiederebbe i principi giuridici. Tale concezione sembra caratterizzata da piú di un pregiudizio o da ragioni che non appaiono fondate.

Sulle ambiguità connesse all'orientamento che ravvisa nel vigente sistema ordinamentale una pluralità di ordinamenti cfr., in aggiunta a P. PERLINGIERI, *Complessità e unitarietà dell'ordinamento giuridico vigente*, in *Rass. Dir. Civ.*, 2005, p. 188 ss. e ora in ID., *L'ordinamento vigente e i suoi valori*, Napoli, 2006, p. 20 ss., ID., *Riflessioni conclusive*, in AA.VV., *Fenomeno sportivo e ordinamento giuridico*, Atti del 3° Convegno Nazionale SISDiC, Capri 27-28-29 marzo 2008, Napoli, 2009, p. 715 ss., e P. FEMIA, *Due in uno. La prestazione sportiva tra pluralità e unitarietà delle qualificazioni*, *ivi*, p. 235 ss.

¹⁹ Convertito con modificazioni dalla l. 11 settembre 2020.

recupero e riuso degli immobili dismessi o in via di dismissione», permettendo ai Comuni di poter introdurre maggiori riduzioni fino alla completa esenzione²⁰. Lo sconto del contributo opera come strumento perequativo²¹ con cui la P.a. ma anche i singoli privati si impadroniscono degli effetti positivi prodotti dal proprietario dell'immobile ristrutturato. Un meccanismo che attinge la propria legittimazione nel sistema costituzionale ove è espressamente affidato (art. 42 co. 2 cost.) al legislatore il compito di modulare sistemi istituzionali per guidare la scelta discrezionale del proprietario nel perseguimento dell'interesse generale, ambito a cui indubbiamente appartengono l'interesse alla sicurezza urbana²², e alla qualità dell'abitare.

Sulla medesima logica va inserita la disciplina speciale della ricostruzione post-sisma 2016²³, nell'ambito della quale vengono disciplinate le forme di contributo statale diretto a sostenere i proprietari di edifici danneggiati o distrutti nelle attività volte alla loro riparazione. Soltanto anticipando alcuni esiti, anche questo tipo di contributo sembra avere una funzione, oltre che solidaristica, perequativa: l'investimento economico dello Stato sulla ricostruzione del patrimonio privato danneggiato permette di combattere l'inerzia proprietaria rispetto agli edifici distrutti e incoraggiarne una adeguata ricostruzione. Infatti, se il costo della ricostruzione gravasse totalmente sui proprietari, è ipotizzabile che non tutti avrebbero le possibilità economiche per farvi fronte e molti degli immobili inagibili resterebbero tali. Le condotte inerti, collocate su larga scala, pregiudicherebbero la completezza della ricostruzione e impatterebbero in modo significativo sulla sicurezza e sul decoro urbano dei nuclei urbani colpiti dal sisma in totale spregio nei confronti di chi al contrario ricostruisce e permane ad abitare in quelle aree; ma soprattutto disincentiverebbero le scelte di chi, pur potendo investire, non avrebbe alcun interesse nel ricostruire l'immobile in un territorio martoriato e soggetto a una profonda crisi economica e sociale, con dubbie prospettive di ripresa e di recupero.

²⁰ Per ulteriori sviluppi sul tema v. A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana tra consolidamento dei paradigmi e nuove contingenze*, in *Dir. Amm.*, 2021, 2, p. 452.

²¹ In proposito cfr. A. GIUSTI, *Il contributo straordinario come strumento di perequazione urbanistica*, in P. STELLA RICHTER (a cura di), *La perequazione delle disuguaglianze: tra paesaggio e centri storici*, Milano, 2018, p. 135.

²² La sicurezza urbana è stata definita dall'art 4 l. 18 aprile 2017 n. 48: «bene pubblico che afferisce alla vivibilità al decoro delle città, da perseguire anche attraverso interventi di riqualificazione, anche urbanistica, sociale e culturale e recupero delle aree e dei siti degradati, l'eliminazione dei fattori di marginalità ed esclusione sociale, la prevenzione della criminalità, la promozione della cultura rispetto della legalità e l'affermazione di più elevati livelli di coesione sociale e convivenza civile».

²³ V. infra cap. III.

La molteplicità degli interessi che ruotano intorno al problema dell'inerzia proprietaria nell'ambito della ricostruzione *post-sisma* rende tale tema paradigmatico e meritevole di apposita trattazione. Rinviando a quanto si dirà nel proseguo, è opportuno già sottolineare come la disciplina speciale per la ricostruzione post-sisma sia diretta a incentivare, tramite una non facile combinazione normativa, il recupero del patrimonio edilizio distrutto dal terremoto, senza il quale la situazione proprietaria si ridurrebbe in una forma peculiare di diritto (quello di proprietà) senza un corrispondente esercizio, ossia un diritto non accompagnato da un potere di fatto sul fabbricato dovuto alla sua inagibilità.

Il tema della ricostruzione post-sisma presenta numerosi aspetti critici: da quelli di carattere di tecnica normativa, che pongono il problema dell'effettività di tali meccanismi ad incentivare il recupero dei beni e combattere l'abbandono degli immobili danneggiati a quelli dell'adeguatezza sostanziale delle misure adottate che meritano pertanto di essere approfonditi al fine un loro possibile ripensamento. Ci si muoverà su un materiale normativo indubbiamente complesso e ostico dove si pongono problemi di teoria generale in tema di fonti, in tema del contenuto del diritto di proprietà, della conformazione ai fini della rilevanza sociale dell'uso del bene, dello spazio entro il quale è legittima l'ingerenza del potere pubblico su un bene privato e dell'efficienza delle regole nell'evitare lo spreco di risorse pubbliche²⁴.

Fin da ora è possibile anticipare che la risoluzione degli aspetti problematici che si incontreranno nello svolgimento dell'elaborato passa attraverso la possibilità di argomentare e sostenere che i valori costituzionali, aperti al divenire, possono determinare nuovi poteri e doveri per i proprietari per dare risposti ai problemi pratici del contesto storico sociale ed economico di riferimento²⁵. Tale impostazione teorica sembra la più

²⁴ Cfr. U. MATTEI, *Proprietà*, cit., p. 44-445, il quale insiste sulla necessità di condurre le analisi giuridiche in materia proprietaria applicando il ragionamento microeconomico. L'A. sostiene fermamente che «[...] le regole giuridiche devono essere guidate dal criterio fondamentale dell'efficienza economica, che nel nostro ambito, peraltro, si riduce alla necessità di non sprecare risorse». Lo Stesso [Cfr. U. MATTEI, *Efficiency as Equity: Further Steps in Comparative Law and Economics*, in *Hastings International and Comparative Law Review*, 1994, pp.157-173.], tuttavia, è fermamente convinto che criterio dell'efficienza e dell'equità non sono antinomici anzi ritiene che in materia proprietaria «la ricetta dettata dal ragionamento economico può essere giustificata in chiave etica»: così letteralmente ID., *La proprietà immobiliare*, Torino, 1993, p. 298.

²⁵ L'approccio che si propone è certamente reazionario rispetto alla tradizione pandettistica ma trova il suo fondamento essenzialmente nella considerazione secondo la quale la realtà sociale, economica, politica non si esauriscono in una stabile e costante ripetizione di eventi e perciò sono insuscettibili di essere compresi in uno schema concettuale puro, dedotto mediante la logica formale: così M. COSTANTINO, *Contributo alla teoria della proprietà*, p. 17- 20; P. PUGLIATTI, *La giurisprudenza come scienza pratica*, in *Riv. It. Sc. Giur.*, 1950, p. 68; ID., (voce) *Conoscenza*, in *Enc. Dir.*, vol. IX, Milano, 1961, p. 69: «l'astrattezza delle formule legislative e dei concetti deve diventare concretezza, nel momento in cui si realizza, e codesta storicizzazione

convincente: sotto il profilo epistemologico consentirà di chiarificare in modo migliore i dati ordinamentali collegandoli in una coerente visione sistematica; sotto il profilo normativo permetterà di proporre *de iure condendo* regole piú giuste e socialmente adeguate rispetto ad impostazioni alternative²⁶.

1.3. Tassonomia: i tipi di inerzia nella proprietà immobiliare urbana

1.3.1. La proprietà urbana

A voler circoscrivere l'oggetto dell'indagine alla proprietà inerte, per evitare di smarrirsi in una dispersione di accezioni differenti, sembra opportuno concentrare l'analisi sulla proprietà immobiliare urbana. Nel linguaggio giuridico il concetto di proprietà urbana rappresenta una novità il cui emergere è legato alla valorizzazione dell'oggetto del diritto di proprietà secondo gli insegnamenti di S. Pugliatti²⁷.

Come è stato autorevolmente già osservato, il termine proprietà urbana fa riferimento alle regole di fruizione dei fabbricati e delle costruzioni stabili diverse da quelle rurali in ragione della loro funzione in un insediamento abitato²⁸. La definizione positiva della proprietà immobiliare urbana permette di tracciare, contestualmente in negativo, i confini di ciò di cui non ci si occuperà, ossia dei profili relativi al modo in cui viene disciplinata l'utilizzazione edificatoria di un fondo, il problema dei confini, delle altezze, i quali atterrebbero piú precisamente alla figura della proprietà 'edilizia'²⁹.

sarà sempre effettuata da una conoscenza umana capace di quelle scelte e di quelle valutazioni atte ad adeguare la norma alle concrete esigenze della storia».

²⁶ A. GAMBARO, *La proprietà*, cit., p. 149 ricorda che «ogni teoria giuridica ha una duplice funzione: quella epistemologica e normativa». Nel tentativo di assolvere al compito enunciato, si è orientati dall'obiettivo lucidamente (intravisto e) indicato da A. Falzea in un importante contributo, risalente ormai ad un quarto di secolo fa, nel quale il Maestro additava l'esigenza di costruire una «nuova dogmatica» (sostitutiva della dogmatica tradizionale, «costruita sul modello liberale della società e del diritto e fondata sul dogma della volontà») chiamata ad elaborare «un sistema scientifico nel quale trovino il massimo di armonizzazione le esigenze particolari espresse dalle norme ma nella a gli altri cornice delle esigenze generali espresse dai principi», e capace in particolare di «costituirsì come una dogmatica della mediazione tra i principi e le norme. In breve, una dogmatica della generalità intermedia, protesa ad un tempo verso i principi e verso le norme ...» (corsivi aggiunti). Cfr. A. FALZEA, *Dogmatica giuridica e diritto civile*, Relazione al Convegno di Venezia del 23-26 giugno 1989 sul tema «La civilistica italiana dagli anni '50 ad oggi tra crisi dogmatica e riforme legislative» (la Relazione, oltre che negli Atti congressuali [Padova, 1991], è stata pubblicata in *Riv. dir. civ.*, 1990, I, pp. 735-775, e, poi, nel volume I delle Ricerche di teoria generale e dogmatica giuridica, Milano, 1999, 221 ss., dove il brano citato si legge a p. 310.

²⁷ S. PUGLIATTI, *La proprietà nel nuovo diritto*, Milano 1954, p. 145 ss.

²⁸ La definizione è ripresa da T. GALLETTO, (voce) *Proprietà immobiliare urbana*, cit., p. 468.

²⁹ Su tale tema si veda A. GAMBARO, *Il diritto di proprietà*, 1995, cit., p. 242. Più in generale, in tema di delimitazione dei confini della proprietà immobiliare urbana, v. M. BERARDINI, *Contenuto delle proprietà edilizie. Prospettive e problemi*, Bologna, 1982; A. GAMBARO, *La proprietà edilizia*, cit., p. 479 ss.; G. ALPA, *Proprietà*

La necessità di un tale precisazione deriva dalla struttura stessa della art. 832 c.c., disposizione che guarda al concetto di bene quale punto di riferimento rispetto al quale coordinare intellettualmente i diversi diritti e obblighi che ad essi si riferiscono³⁰, anche tenendo in conto che «non esiste un rapporto immutabile soggetto-bene, ma questo rapporto può assumere contenuto diverso in relazione al sistema giuridico in un determinato momento storico»³¹.

Decisivo è infatti sostenere l'erroneità della supposizione secondo cui la proprietà avrebbe per oggetto le cose, come se queste possano rilevare autonomamente rispetto all'ordinamento³² mentre «[c]onviene porsi i problemi del riconoscimento e della garanzia della proprietà dei beni giuridici in quanto tali, e in questo senso è ancora utile individuare l'ambito effettivo della tutela del proprietario secondo le utilità assegnate ai vari tipi di beni giuridici dalla valutazione degli interessi, esigenze e bisogni che l'ordinamento considera meritevoli»³³.

edilizia, in *Il compendio del nuovo diritto privato*, Torino, 1985, 330 ss.; A. DI MAJO-L. FRANCAMO, «Proprietà edilizia», in *Enc. dir.*, XXXVII, Milano, 1988, p. 338 ss..

³⁰ «Il nome del bene è la sintesi delle regole giuridiche che riguardano la situazione di appartenenza»: Così, A. GAMBARO, *La proprietà*, 2017, cit., p. 30.

³¹ Così M. COSTANTINO, *Contributo alla problematica della proprietà*, Napoli, 2019, p. 14, il quale a sua volta richiama la riflessione di G. CAPOGRASSI, *Agricoltura, diritto, proprietà*, in *Opere, vol. V.*, Milano, 1959, p. 269 ss.

³² Tale impostazione è fedele alla teoria delle limitazioni del diritto di proprietà. Sul punto si veda P. PERLINGIERI, *Introduzione alla problematica della «proprietà»*, Camerino-Napoli, 1972, p. 139 ss. secondo cui non è possibile costruire una teoria delle limitazioni o una teoria del godimento o della disposizione di proprietà, ma è necessario costruire la teoria delle limitazioni di un certo tipo di proprietà. Sicché ai fini della corretta individuazione della disciplina proprietaria va stabilito se l'oggetto della proprietà sono beni che hanno una particolare funzione sociale o giuridica riconosciuta dal nostro ordinamento. L'attualità della metodologia ermeneutica proposta dall'A. è testimoniata dai lavori contenuti in G. CARAPEZZA FIGLIA, G. FREZZA, P. VIRGADAMO (a cura di), *A 50 anni dalla Introduzione alla problematica della proprietà*, Napoli, 2021.

Sulla teoria delle limitazioni della proprietà v. anche A. IANNELLI, *La proprietà costituzionale*, Camerino-Napoli, 1980, p. 254 ss; ID., *Sul «terribile» diritto di proprietà*, in *Rass. Dir. Civ.*, 1983, spec. p. 81 ss; C. TENELLA SILLANI, *I diversi profili del diritto di proprietà*, in *Rass. dir. civ.*, 2013, 4, p. 1061: secondo cui «La disciplina della proprietà immobiliare non è una disciplina del bene in sé per sé autonomamente considerata ma è correlata alla particolare funzione sociale cui quel bene effettivamente risponde. Non più realtà neutra e indifferente è ora soprattutto l'oggetto del diritto dominicale, con i suoi caratteri strutturali, economici e sociali a determinare le scelte che plasmano le facoltà proprietarie e ne indirizzano l'esercizio dando di volta in volta senso concreto e vitale a quel godere e disporre che l'art. 832 delinea quale contenuto generico del diritto». Sull'importanza della valutazione in concreto dell'interesse sotteso alla proprietà v. M. COSTANTINO, *Contributo alla teoria della proprietà*, Napoli, 2019, p. 162 ss. Tale assunto intende valorizzare l'impostazione dottrinale che riconosce una nozione composita delle forme tecnico – giuridiche di proprietà e che nega il carattere monolitico dell'istituto. L'idea è frutto di una lunga evoluzione dottrinale all'origine della quale si colloca P. PUGLIATTI, *La proprietà e le proprietà*, cit., p. 145 ss. Si veda altresì F. VASSALLI, *Per una definizione legislativa del diritto di proprietà*, in AA. VV. *La concezione fascista della proprietà*, Roma, 1939, p. 103. Cfr. inoltre P. GROSSI, *La proprietà e le proprietà nell'officina dello storico*, Napoli, 2016; A. BALDASSARRE, (voce) *Proprietà (Dir. Cost.)*, in *Enc. Giur.*, XXV, Roma, 1992, pp. 1 ss.. Cfr. altresì A. GAMBARO, *Salvatore Pugliatti e la proprietà moderna*, in *Riv. dir. civ.*, 2003, p. 633 ss.

³³ Così nella voce *Proprietà*, II, *Profili generali – Diritto civile*, in *Enc. Giur.*, XXV, Roma, 1991, p. 14. Sulla necessità di ricostruire la disciplina di una fattispecie alla luce del contesto sociale in cui le regole devono

1.3.2. Le forme di inerzia e le loro ragioni: quali interessi coinvolti?

Individuato l'ambito di analisi occorre chiedersi che cosa si intende per inerzia e quali forme può assumere in ambito urbano.

La comprensione del concetto di inerzia, definito come «stato di inazione, inoperosità volontaria o dovuta a cause di forze maggiori», presuppone un termine di riferimento che non può che rintracciarsi nei poteri che il proprietario è autorizzato ad esercitare in virtù del suo titolo.

Il contenuto della proprietà urbana si compone di numerose facoltà. In ragione dell'oggetto rispetto al quale il diritto si esercita³⁴, la facoltà di godimento su fabbricati urbani può declinarsi in diverse facoltà. E' ormai pacifico che appartiene al contenuto della proprietà immobiliare urbana lo *jus aedificandi*³⁵, il quale proprio con riferimento a fabbricati esistenti si sostanzia in opere che modificano il fabbricato e portano alla realizzazione un edificio nuovo, diverso da quello precedente dal punto di vista del 'carico' che esso esercita sul territorio³⁶. Ad esso va distinto un altro potere riconosciuto al proprietario di un edificio, il quale può essere definito *jus ri - edificandi* ed assorbe tutti gli interventi volti a garantire la custodia e la manutenzione del fabbricato e la sua funzionalità³⁷ senza mutarne le caratteristiche essenziali. Al pari del diritto di edificare

trovare applicazione v. N. LIPARI, *I civilisti e la certezza del diritto*, in *Riv. Trim. di Diritto e Procedura Civile*, 2015, p.1115 ss.

³⁴ Da sempre il diritto di proprietà è stato caratterizzato da limiti, contenuto variabile in rapporto ai diversi beni, quindi in rapporto ai diversi interessi. In tale senso M. BERNARDINI, *Contenuto delle proprietà edilizia. Prospettive e problemi*, Milano, 1988, p. 17-19 secondo il quale un esempio di tale sistema risiede nella disciplina dettata per le cose di interesse storico artistico dalla legge speciale 1 giugno 1939 n. 1089.

³⁵ Il dibattito si è svolto principalmente intorno ai confini tra fattispecie formative ed espropriative, in riferimento ai vincoli del legislatore posti allo *jus aedificandi*. Il sempre maggior intervento dello Stato nella disciplina normativa della proprietà privata in riferimento al diritto di edificare ha portato la dottrina prima e la giurisprudenza ad interrogarsi se il diritto di edificare possa considerarsi inerente al diritto di proprietà immobiliare o invece sia di spettanza dello Stato che di volta in volta lo attribuisce determinandone l'ampiezza e talora imponendone l'esercizio al proprietario. L'orientamento della giurisprudenza costituzionale è stato quello di riconoscere lo *jus aedificandi* all'interno del contenuto di proprietà, mentre la dottrina si è per lungo tempo divisa: per la teoria dell'inerenza v. A. GAMBARO, *Jus aedificandi e nozione civilistica della proprietà*, Milano, 1975, spec. p.361 ss.; v. altresì CAIANIELLO, *Momenti costitutivi dello jus aedificandi*, in *Foro amm.*, 1983, p. 558 ss. Per l'opposta tesi della conformazione v. A. M. SANDULLI, *Nuovo regime dei suoli e Costituzione*, in *Riv. giur. edil.*, 1978, II, 73 ss.; F. PAGANO, *Incostituzionale il mancato riconoscimento della rendita ecc.*, in *Riv. giur. edil.*, 1984, II, p. 263 ss.

³⁶ Cfr. P. CAPRIOTTI, *L'inerzia proprietaria ai tempi della rigenerazione urbana*, cit., p. 49.

³⁷ Corte cost., 23 giugno 2000, n. 238, in *Giur. cost.*, 2000, p. 1817: «Secondo la giurisprudenza di questa Corte (sentenza n. 529 del 1995), la privazione della possibilità per il titolare del diritto di proprietà su di un immobile, di procedere ad interventi di manutenzione, aventi quale unica finalità la tutela della integrità della costruzione e la conservazione della sua funzionalità, senza alterare l'aspetto esteriore (sagoma e volumetria) dell'edificio, rappresenta una lesione al contenuto minimo della proprietà. Infatti, l'anzidetto divieto incide

anche il diritto di custodia e manutenzione di un edificio in proprietà non è espressamente indicato dall'art. 832 cc. ma è deducibile, come si vedrà, oltre che da ragioni di ordine logico-sistematico³⁸, da una serie di specifici indici normativi diretti a delegittimare il proprietario inerte e a disporre strumenti di recupero per superare lo stato di degrado degli edifici abbandonati.

In rapporto a tale contenuto è possibile ora declinare l'inerzia proprietaria sui beni urbani in due principali fenomeni³⁹. Il primo corrisponde al difetto di manutenzione associato alla permanenza dell'uso e dunque al possesso: un esempio è quello dei condomini per i quali le soglie richieste dal c.c. per l'approvazione delle innovazioni (artt. 1120 e 1121 c.c.) prevedono una maggioranza degli intervenuti che rappresentano almeno il 2/3 del valore dell'edificio. Le ragioni che frenano la manutenzione, in quanto rendono difficile il raggiungimento del consenso necessario, sono quasi sempre legate alle indisponibilità finanziarie di alcuni proprietari o ad una valutazione costi – benefici che conduce a propendere per l'inerzia procrastinando gli interventi.

Un secondo macro-fenomeno di inerzia è configurato dall'abbandono dell'uso, del possesso. Non si tratta tecnicamente di abbandono della proprietà ma del disuso del bene che può essere collegato all'obsolescenza funzionale in cui l'immobile è giunto, per incapacità gestionale (opere incomplete⁴⁰, mancata manutenzione) o per cause di forza maggiore (es. sisma, alluvioni etc.), che lo rende inutilizzabile, dunque in attesa di

sulla essenza stessa e sulle possibilità di mantenere e conservare il bene (costruzione) oggetto del diritto, producendo un inevitabile deterioramento del bene.

³⁸ Il potere di mantenere e riparare il bene è generalmente riconosciuto tra le facoltà proprietarie: questa attività del proprietario costituiscono non soltanto un diritto ma un dovere giuridico la cui violazione, quando non ingenerino 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. A riguardo Cass., 4 Gennaio 1969, n. 10, in *CED Cass.*, 1969 puntualizza, «[p]er riparazione si intende l'opera che rimedia ad un'alterazione già verificatasi nello stato delle cose in conseguenza dell'uso o per cause naturali e che sia indispensabile per l'esistenza o il godimento del bene. mentre per manutenzione si intende l'opera che previene l'alterazione stessa».

³⁹ Cfr. P. CAPRIOTTI, *L'inerzia proprietaria*, cit., p. 55 ss., la quale descrive l'inerzia in tre distinti fenomeni ricomprendendo autonomamente il caso delle opere incomplete. Ma vedi altresì A. QUARTA, *Cose derelitte*, in *Riv., dir., civ.*, 2014, p. 779 la quale nell'ampio della categoria dell'inattività proprietaria descrive il concetto di «abbandono» con una più dettagliata tassonomia. *Amplius*, ID., *Non-proprietà*, Napoli, 2016, p. 259 ss.

⁴⁰ Esiste una definizione giuridica di opera incompiuta, relativa alle opere pubbliche, fornita dall'art. 44 bis del D.L. n. 201/2011 che ne istituisce il relativo elenco – Anagrafe regionale. E' incompiuta l'opera che non è stata completata a) per mancanza di fondi; b) per cause tecniche; c) per sopravvenute nuove norme tecniche o disposizioni di legge; d) per il fallimento dell'impresa; e) per mancato interesse al completamento dell'opera da parte del gestore.

interventi di carattere conservativo; di nuove destinazioni d'uso o della vendita⁴¹, se non oggetto di rinuncia⁴².

L'analisi si incentrerà su questa seconda categoria di inerzia. Le questioni giuridiche collegate sono molteplici e tutte rilevanti: esse attengono alla protezione della scelta del proprietario a non esercitare il proprio diritto, dei rimedi che i terzi possono attivare contro le conseguenze negative prodotte dall'inattività del proprietario e dai mezzi che possono essere adottati dalla collettività per evitare o ridistribuire i costi sociali derivanti dalle pratiche di abbandono degli immobili privati.

Tutte questioni che nascono da un dato incontrovertibile: qualsiasi proprietà abbandonata, indipendentemente dalle condizioni, presenta un rischio reale per la comunità perché spinge progressivamente l'area urbana in declino e può provocare crisi sociali difficilmente contenibili. Ciò è quanto evidenziato dalla teoria sociologica delle 'finestre rotte' di matrice americana⁴³, secondo cui i simboli di incuria altamente visibili portano a epidemie di disordine se non vengono affrontati precocemente: «if a window is broken and left unrepaired, people walking by will conclude that no one cares and no one is in charge. Soon, more windows will be broken, and the sense of anarchy will spread from the building to the street on which it faces, sending a signal that anything goes»⁴⁴.

Per la risoluzione delle questioni giuridiche sottese all'ipotesi della proprietà urbana senza esercizio sarà indispensabile guardare alla proprietà di un immobile urbano non solo come situazione giuridica patrimoniale, di tipo esclusivamente conservativo. Sarà piuttosto utile riferirsi a una categoria proprietaria evoluta, caratterizzato dall'aspetto funzionale a interessi superiori che rappresenta il connotato moderno dell'istituto in virtù del quale è possibile sostenere giuridicamente una struttura diversa del diritto di

⁴¹ Con riferimento ai beni privi di valore o con valore negativo, si sta diffondendo il contratto di 'vendita inversa'. Sul punto vedi capitolo 2, par. 1.4.1.

⁴² Il fatto che il bene sia inutilizzabile e quindi inutile rappresenta la principale causa che spinge alla rinuncia della proprietà di un fabbricato: sul punto V. BRIZZOLARI, *La rinuncia della proprietà immobiliare*, in *Riv. Dir. Civ.*, 2017, p. 187 ss.. Parla a questo proposito di «rinuncia opportunistica della proprietà immobiliare» G. ORLANDO, *Rinuncia opportunistica della proprietà immobiliare e abbandono immobiliare*, in *Il diritto dell'economia*, 2021, pp. 233-245.

⁴³ Fa uso della teoria delle finestre rotte in tema di proprietà privata abbandonata C. TYLER MULLIGAN, *Toward a Comprehensive Program for Regulating Vacant or Abandoned Dwellings in North Carolina: The General Police Power, Minimum Housing Standards, and Vacant Property Registration*, in *Campbell Law Review*, 2009, 32(1), 1-50.

⁴⁴ V. MALCOM GLADWELL, *The tipping point: how little things can make a big difference*, 2000, p. 141.

proprietà⁴⁵. Ciò non vale a considerare l'istituto proprietario in crisi⁴⁶, privo di un significato giuridico suo proprio, serve piuttosto a imprimere nella proprietà privata un aspetto evoluto, dinamico capace di porre l'appartenenza a servizio dello sviluppo della persona e favorire attraverso la sua disciplina il soddisfacimento di interessi preminenti quali l'abitazione, la vita familiare e la vita sociale, aspetti questi tutti ricollegati allo spazio urbano e alla presenza di un patrimonio edilizio adeguatamente impiegato. In questa nuova dimensione sociale la proprietà privata funge anche da situazione giuridica strategica per perseguire nuovi obiettivi sociali, tra i quali si fanno sempre più spazio lo sviluppo di aree urbane dismesse, la rivitalizzazione di territori delle aree interne⁴⁷, colpiti da crisi sistemiche⁴⁸ o da processi di spopolamento⁴⁹, nella realizzazione dei quali

⁴⁵ S. RODOTÀ, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, Bologna, 2013, 3ª ed., p. 175 chiarisce che l'indagine sulla funzione è «la sola a poter dare piena ragione del modo di esistere di una determinata struttura, appagando così l'esigenza diffusa di tenere in maggiore conto dei dati proposti dai mutamenti delle condizioni storiche». Cfr. P. PUGLIATTI, *La proprietà nel nuovo diritto*, Milano, 1954, p. 300, nota 430 «un tipo strutturale è strumento per sé neutro, utilizzabile per il conseguimento di diversi fini».

⁴⁶ Cfr. le osservazioni di A. GENTILI, *Crisi delle categorie e crisi degli interpreti*, in *Riv. Dir. Civ.*, 2021, 633 ss. Cfr. altresì in senso conforme L. BIGLIAZZI GERI, *Evoluzione ed involuzione del diritto di proprietà*, Id., *Rapporti giuridici e dinamiche sociali principi, norme, interessi emergenti. Scritti giuridici*, Milano, 1998, p. 508, che sottolinea come «sarebbe facile, per me come per chiunque altro, identificare nella proprietà, quale risulta dalla codificazione del 1942, il dogma; nella Carta costituzionale del 1948, nei principi in essa contenuti, e (nei limiti in cui a questi risulti realmente ispirata) nella successiva legislazione di attuazione, l'inizio e lo sviluppo della crisi del dogma».

⁴⁷ In questa prospettiva l'istituzione con la legge 6 ottobre 2017, n. 158, recante «Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi comuni», c.d. legge 'salva borghi', di un Fondo per lo sviluppo strutturale, economico e sociale dei piccoli comuni 4 destinato al «finanziamento di investimenti diretti alla tutela dell'ambiente e dei beni culturali, alla mitigazione del rischio idrogeologico, alla salvaguardia e alla riqualificazione urbana dei centri storici, alla messa in sicurezza delle infrastrutture stradali e degli istituti scolastici nonché alla promozione dello sviluppo economico e sociale e all'insediamento di nuove attività produttive (art. 3, co. 1) pare certamente muoversi nella giusta direzione.

⁴⁸ Oggetto di una corposa disciplina speciale è la proprietà urbana danneggiata dal terremoto del 2016, in cui centrale è l'azione di ricostruzione a fini sociali. Tale normativa sarà oggetto di specifica analisi nel 3° capitolo.

⁴⁹ La rilevanza dell'interesse al contrasto allo spopolamento di territori rurali viene menzionato ad esempio in una sentenza chiamata ad accertare la legittimità della sdemanializzazione di beni gravati da usi civici. V. Cass. 9 maggio 2017, n.11279 in *Dejure online* la quale ha ammesso la legittimità della sdemanializzazione a svantaggio della tutela dell'uso civico quanto «l'interesse alla fruizione collettiva del bene medesimo deve bilanciarsi con il pari interesse a contrastare lo spopolamento delle aree rurali». Tale interesse costituisce anche l'obiettivo sotteso ad iniziative legislative dirette a disciplinare nuovi istituti giuridici, tra i quali ad esempio le cooperative di comunità: in questa direzione va la proposta di legge n. 288 del 2018 la quale contiene, nell'art. 1, una definizione delle cooperative di comunità. Con tale termine vanno intese tutte le società cooperative, costituite ai sensi degli artt. 2511 ss., c.c., che, «alternativamente»: a) al fine di contrastare fenomeni di spopolamento o di declino economico o di degrado sociale o urbanistico, promuovono la partecipazione dei cittadini alla gestione di beni o di servizi collettivi avendo quale oggetto sociale l'erogazione di servizi di pubblica utilità, nonché la valorizzazione, la gestione e l'acquisto collettivo di beni o di servizi di interesse generale; b) hanno la propria sede e contemporaneamente operano in uno o più comuni classificati di aree interne ai sensi dell'Accordo di partenariato 2014-2020 adottato dalla Commissione europea con la decisione C (2014) 8021 del 2014 ovvero in uno o più comuni ricadenti in uno degli ambiti territoriali specificamente individuati dalle regioni e dalle province autonome.

l'inattività proprietà da cui consegue il degrado dei fabbricati costituisce uno dei principali ostacoli.

1.4. Il 'diritto' ad essere inerte: ragioni storiche e sua evoluzione

Il tema della proprietà inerte e del grado di protezione delle pretese proprietarie in relazione all'inutilizzo prolungato del bene richiede anzitutto di stabilire quale sia il contenuto del diritto di proprietà e se sia ancora giuridicamente possibile fornire protezione alla scelta del proprietario di non esercitare i poteri accordati dall'ordinamento in virtù della titolarità del bene.

Il diritto soggettivo, ricorda Scialoja, è sempre sinonimo di *facultas agendi*⁵⁰. Pertanto, almeno in prima battuta, non si potrebbe contestare l'esistenza giuridica della facoltà del proprietario a non utilizzare il suo bene perché anche questo modo di svolgersi del rapporto tra soggetto e bene non sarebbe altro che una forma di esercizio della proprietà considerata da sempre la sintesi dello *jus utendi et abutendi*⁵¹.

Tuttavia, la definizione del livello di tutela delle sue pretese e dell'ampiezza dei limiti posti ad esse è questione piuttosto complessa, che risente dei mutamenti e dell'evolversi della società⁵², riproponendo ciclicamente al giurista il tema dell'individuazione dello spazio di libertà e di dominio del proprietario in relazione al bene di cui è titolare⁵³.

Nell'affrontare il tema non ci si può esimere dal trattare in modo sintetico il passaggio storico che ha connotato gli studi sull'istituto della proprietà privata perché esso appare decisivo per argomentare la tesi in questo studio proposta⁵⁴. A seconda della visione e del metodo con cui si intende risolvere il quesito si avranno esiti diametralmente opposti. Infatti, seguendo un approccio tradizionale legato alla interpretazione letterale del codice e un'interpretazione logico formale dell'istituto, è possibile ravvisare nella proprietà la

⁵⁰ V. SCIALOJA, *Il «non uso» è «abuso» del diritto soggettivo?*, in Cass. 14 novembre 1997, n. 11271, in *Corr. giur.*, 1998, p. 540 s.

⁵¹ Sulle anomalie della proprietà privata in rapporto ad altri diritti reali cfr. F. MARINELLI, *Un'altra proprietà: l'enfiteusi*, in *Rass. Dir. Civ.*, 2007 pp. 634-662.

⁵² Sulla necessità di introdurre nell'analisi giuridica l'elemento del contesto sociale e culturale insiste N. LIPARI, *I civilisti e la certezza del diritto*, cit.; V. AL RIGUARDO, P. PERLINGIERI, *Produzione scientifica e realtà pratica: una frattura da evitare*, in ID., *Scuole tendenze e metodi. Problemi del diritto civile*, Napoli, 1989, spec. p. 19 ss.

⁵³ N. Lipari, *I civilisti e la certezza del diritto*, cit., p. 1121.

⁵⁴ Numerosi sono gli studi che sviluppano l'analisi dell'evoluzione della teoria della proprietà *ex multis* C. SALVI, *Il contenuto del diritto di proprietà*, cit., pp. 13-52; S. RODOTÀ, *Il terribile diritto*, cit., pp. 31- 106, P. GROSSI, *Scienza giuridica italiana. Un profilo storico. 1860-1950*, Milano, 2000.

categoria giuridica della libertà, del dominio assoluto, del diritto soggettivo⁵⁵, dove il dominio della volontà che l'ordinamento riconosce al proprietario nel godere e nel disporre del bene si traduce nella totale autonomia gestionale della risorsa il rispetto della quale viene garantita attraverso il potere di escludere gli altri dalla facoltà di utilizzare o non utilizzare il bene oggetto del diritto⁵⁶.

La lettura dell'art. 832 c.c. infatti assegna letteralmente al titolare la competenza generale a decidere sull'utilizzazione della cosa, entro gli espressi limiti previsti dalla legge: in sostanza la lettera della disposizione parrebbe dire «è possibile tutto ciò che non è vietato». Prospettiva questa certamente in continuità rispetto alla precedente formulazione dell'art. 436 del Codice del 1865 ove la proprietà era «il diritto di godere e di disporre della cosa nella maniera più assoluta purché non se ne faccia un uso vietato dalle leggi o dai regolamenti»⁵⁷.

Nella idea ottocentesca, ispirata all'ideologia liberale propria del tempo, il diritto di proprietà era inteso come spazio di libertà⁵⁸, in cui il titolare poteva decidere come e quando utilizzare il bene (salvo i limiti dettati dall'ordinamento in termini di destinazione) e se utilizzarlo, essendogli altresì consentito il non uso essendo questo non vietato⁵⁹. Nodo centrale dell'istituto era il diritto di escludere i terzi da ogni tipo di invasione della sfera di afferenza del proprietario⁶⁰, al punto che per i terzi, ma anche per l'autorità, il divieto di ingerirsi nell'altrui sfera proprietaria operava a prescindere dal conoscere se, in che modo

⁵⁵ Sul concetto di diritto soggettivo la dottrina è amplissima in questa sede si intende adottare la definizione che ne fa una «situazione di vantaggio tipicamente attiva perché consistente in un *agere ligere* che si traduce in *facultas agendi*, ossia uno strumento di soddisfacimento dell'interesse presupposto cui l'ordinamento per il tramite del potere connesso alla titolarità del diritto attribuisce protezione. In tal senso la definizione di L. BIGLIAZZI GERI, *Interesse legittimo*, cit., p. 531; U. NATOLI, *Il diritto soggettivo*, Milano, 1943 p. 33 ss. V., anche se non del tutto coincidenti, D. BARBERO, *Il diritto soggettivo*, in *Foro it.*, 1939,4, 1 ss.

⁵⁶ Approfondisce il legame tra *jus excludendi alios* e libertà del proprietario A. QUARTA, *Cose derelitte*, cit., p. 777 la quale autorevolmente si interroga se «per determinate risorse e considerate ragioni di equità sociale, esso [*jus excludendi alios*] possa venir meno a causa del non uso del bene».

⁵⁷ Disposizione a sua volta corrispondente alla traduzione letterale dell'art. 544 Code Civil.

⁵⁸ Aspetti che connoterebbero l'inviolabilità e l'assolutezza del diritto di proprietà privata secondo C. SALVI, *Il contenuto del diritto di proprietà*, cit., p. 15.

⁵⁹ M. COSTANTINO, *Contributo alla teoria della proprietà*, cit., p. 10-11 ricostruisce il carattere indefinito della posizione giuridica del proprietario muovendo dalla distinzione tra interessi privati e interesse generale: «[è] opportuno ricordare che la tutela di interessi e bisogni privati si intende congiunta all'idea di sfere autonome di libertà individuali, mentre la tutela dell'interesse generale, che soltanto l'autorità amministrativa ha il compito di soddisfare, si suole esprimere con l'altro schema della determinazione preventiva dell'attività da svolgere. Sicché il settore in cui è lecito tutto ciò che non è vietato risulta contrapposto all'altro in cui è vietato tutto ciò che la legge non riconosce idoneo a soddisfare esigenze di pubblico interesse».

⁶⁰ Per una definizione del concetto di godimento v. M. TRIMARCHI, *La proprietà*, cit., p. 55: «Il godimento è un comportamento attuoso di tipo fruitivo: attuoso, in quanto il soggetto che lo pone in essere realizza immediatamente il proprio interesse, fruitivo perché il soggetto fa proprie le utilità del bene».

e a quale scopo il titolare del bene lo stesse o meno utilizzando. In buona sostanza sul piano normativo uso e non uso del bene erano del tutto irrilevanti⁶¹.

La proprietà privata, in questa dimensione, atteneva esclusivamente al legame tra soggetto e bene, ed era avulsa da qualsiasi considerazione sull'aspetto funzionale del rapporto giuridico⁶², sicché anche il diritto al non uso del bene, che rappresentava una libera scelta del proprietario, era oggetto di protezione da parte dell'ordinamento⁶³.

Con l'intenzione di evitare indagini astoriche, avulse dal contesto attuale tale visione va drasticamente rifiutata⁶⁴. Non a caso, risuona sempre meno frequentemente tra i giuristi la retorica, tramandata dalla Rivoluzione Francese, volta a celebrare la liberazione della proprietà dalla struttura feudale dell'Ancien Regime promuovendo il binomio libertà-proprietà⁶⁵, attraverso una giustificazione naturalistica della proprietà privata fondata su un bisogno umano. Quel modo di intendere la proprietà, infatti, va necessariamente storicizzato: esso era connesso all'esigenza di affrancare l'individuo rispetto ai vincoli connaturali allo *status* legato a costumi e tradizioni e risentiva la necessità di valorizzare il pensiero neoliberale che tendeva a celebrare l'individuo come unico artefice del suo

⁶¹ Cfr. C. SALVI, *Il contenuto del diritto di proprietà*, cit., p. 103.

⁶² V. E. CATERINI, *Proprietà*, in in *Tratt. Perlingieri*, III, 3, Napoli, 2005, p. 99.

⁶³ Il proprietario «ha un diritto che come tale rende la sua volontà decisiva rispetto alla cosa nella totalità dei suoi rapporti, e che lo esime da ogni speciale giustificazione per qualsivoglia escogitabile facoltà sulla cosa»: B. WINDSHEID, *Diritto delle pandette*, in *tr.it.*, I, 2, Torino, 1862, p. 592.

⁶⁴ Si oppone espressamente all'approccio formalistico nello studio della proprietà P. PERLINGIERI, *Introduzione*, cit., p. 38-43; p. 151 ss. Ma del resto, come rilevato da C. SALVI, *Il contenuto di proprietà*, cit., p. 20 «La concezione liberale della proprietà, di impianto giusnaturalista, può mantenersi solo fino a quando permangono i presupposti istituzionali, culturali ed economici che la sorreggono». Più in generale il superamento dell'interpretazione meramente esegetica delle disposizioni del codice è un approccio necessario in un sistema in cui vi è una chiara gerarchia di valori. In tal senso si attesta P. PERLINGIERI, *Profili istituzionali del diritto civile*, Napoli, 1979, p. 26; ID., *Profili del diritto civile*, Napoli, 1994, p. 12. Nel vigore di una Costituzione rigida e di una pluralità delle fonti (statali, regionali, europee), l'ipotesi che un fatto sia regolato da una puntuale disposizione o *casus legis*, piuttosto che da una miriade di disposizioni o di loro frammenti (norme – principio, norme -quadro, norme di dettaglio), si fa sempre più marginale: ID., *L'interpretazione della legge come sistematica e assiologica. Il broccardo in claris non fit interpretatio, il ruolo dell'art. 12 disp. prel. c.c. e la nuova scuola dell'esegesi* (1985), in ID., *Scuole tendenze e metodi*, cit., spec., p. 285 s. Vedi A. FALZEA, *La costituzione e l'ordinamento giuridico*, in ID., *Ricerche di teoria generale del diritto e di dogmatica giuridica*, I, Milano, 1999, p. 482: «L'ancoraggio al significato della proposizione normativa al solo dato formale dell'espressione legislativa incontra difficoltà e controindicazioni insormontabili, a fronte dell'esigenza insopprimibile di un recupero della componente sostanziale al di fuori del recinto della proposizione legislativa, in un luogo che trascende la componente formale».

⁶⁵ Rivoluzionario rispetto al modello di proprietà divisa caratteristica del diritto comune medievale, l'ingresso del Codice civile «codificato» della proprietà individuale e unitaria, avviene grazie alla regola sancita dall'art. 544 del Code Napoleon («La propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvue qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par lois ou par les règlements»). Tale disposizione costituisce la base della costruzione del modello dominicale monolitico ispirato al liberismo politico rivoluzionario non solo in Francia ma anche, per effetto della trasposizione della trasposizione del 1965 da parte del legislatore italiano, anche nell'ordinamento giuridico domestico. Cfr. per una ricostruzione storica, A. DE VITA, *La proprietà nell'esperienza giuridica contemporanea. Analisi comparativa del diritto francese*, Milano, 1969.

destino. Ma, i fondamenti ideologici sui quali la teoria poggiava (ruolo dominante della volontà) sono entrati in crisi con la crescente espansione del valore solidaristico e personalistico dell'ordinamento, la cui sostanza è riassumibile nel pensiero filosofico secondo cui «proprio per esistere come individuo – per esistere con un minimo di riconoscimento sociale - l'individuo ha bisogno di supporti sociali, supporti che possono essere di diversa natura, tipologia, composizione»⁶⁶.

L'inasprita complessità del contesto storico attuale dimostra come ogni bene si inserisce in un ordine economico-sociale che non permette in termini assoluti il libero godimento e la piena e libera disponibilità della sua gestione: un edificio che confina con altri immobili, un edificio che delimita altri spazi privati o zone comuni (spazi verdi, strade vicinali) sono ipotesi concrete che già nel prefigurarsi permettono di sconfessare l'immagine del dominio assoluto, funzionalmente neutro a disposizione del solo volere proprietario. Anche la proprietà fondiaria è paradigmatica sul punto⁶⁷. Nessun fondo è mai una monade isolata ma è sempre e potenzialmente soggetta alle proprietà vicine, ne consegue che poste positive e negative vanno considerate esattamente sullo stesso piano nell'ambito dell'analisi operativa del godimento fondiario⁶⁸.

Tali problemi in realtà non sono nuovi ma hanno avuto in precedenza una soluzione rispondente al modo di intendere la proprietà come espressione della personalità dell'individuo. In tema di proprietà fondiaria, per esempio, la dottrina ottocentesca riteneva applicabile la disciplina delle servitù reciproche: «ogni qualvolta che fra due proprietà o due stabilimenti principali esiste un oggetto accessorio, una dipendenza talmente necessaria all'esercizio delle due proprietà principali, che, senza il suo possesso e godimento comune, le dette proprietà sarebbero o di nessun uso o di un uso notevolmente deteriorato»⁶⁹.

La sempre più avvertita esigenza di coordinare l'uso dei beni ha cominciato a generare gli interrogativi sulle ragioni dell'attribuzione dei beni in proprietà⁷⁰, rendendo necessario

⁶⁶ In tal senso lo studio presentato in forma di dialogo tra autori di R. CASTEL, C. HAROCHE, *Proprietà privata, proprietà sociale, proprietà di sé. Conversazioni sulla costruzione dell'individuo moderno*, Macerata, 2013, p. 9.

⁶⁷ In argomento G. ALPA E M. BESSONE, *Poteri dei privati e statuto della proprietà. III. La nuova disciplina delle proprietà edilizia e urbanistica*, Padova, 1982; F. LUCARELLI, *La proprietà pianificata*, cit.

⁶⁸ U. MATTEI, *La proprietà immobiliare*, Torino, 1993, p. 119.

⁶⁹ La sentenza è citata da F. LAURENT, *Principi di diritto civile, trad. It.*, vol. VII, Milano, pp. 212, 678.

⁷⁰ Notava la trasformazione in corso S. PUGLIATTI, *La proprietà e le proprietà*, in ID., *La proprietà nel nuovo diritto*, cit., p. 274, il quale aveva rilevato che «Indubbiamente il segno delle trasformazioni della proprietà in atto e di quelle in via di prevedibile attuazione, del difficile ed instabile equilibrio tra le idee tradizionali e gli impulsi evolutivi, della crisi, insomma, dell'istituto è costituita dalla formula descrittiva, al massimo grado generica e non poco ambigua con la quale si dice che la proprietà ha (o è) funzione sociale».

identificare queste nel concreto interesse o utilità del titolare piuttosto che nella signoria del suo volere⁷¹. Nonostante l'evoluzione teorica, le risposte per lungo tempo sono rimaste ancorate ad una logica individualistica: l'interesse oggettivo del proprietario prevaleva in assenza di una diversa previsione di legge e l'ordinamento era disinteressato se e dal modo in cui il titolare esercitava il suo diritto quando ciò corrispondeva ad una sua concreta utilità⁷².

Negare la possibilità di apporre nel contenuto proprietario degli obblighi positivi rendeva difficile assicurare un uso compatibile del bene privato con l'immobile contiguo, con le aree verdi limitrofe, in definitiva con gli interessi esterni al titolare, che tuttavia trovano giustificazione e spazio in virtù del contesto economico-sociale in cui il bene è inserito⁷³. Tale conformazione, evidentemente necessaria, non sempre era (ed è) declinabile in termini di divieto ma talora richiede azioni positive da porre sia nell'interesse dello stesso proprietario sia nell'interesse altrui, di terzi, della collettività⁷⁴.

Basta pensare alla situazione collegata alla proprietà di un edificio urbano: il proprietario di un unità immobiliare compresa in condominio, *dominus* esclusivo di tale porzione dell'edificio avrà interesse alla buona conservazione delle parti comuni, ma anche delle unità immobiliare altrui nella misura in cui entrambi le porzioni strutturali contribuiscono al mantenimento e alla conservazione dell'intera struttura dell'edificio cui la propria unità immobiliare accede; allo stesso modo il proprietario di zona avrà interesse ad un assetto funzionale delle più vaste strutture circostanti al proprio immobile – strade, giardini, scuole, edifici contigui - seppure di proprietà pubblica o di altri privati e viceversa⁷⁵. Non solo: entrambi i proprietari per esercitare a pieno il proprio diritto sul bene esclusivo avranno bisogno della cooperazione di terzi, siano essi privati proprietari

⁷¹ In effetti tale passaggio da atto alle due contrapposizioni che si riscontrano nel concetto di diritto soggettivo: diritto soggettivo come potere della volontà; diritto soggettivo come interesse protetto.

⁷² Per R. V. JHERING, *Lo scopo del diritto*, 1884, in *tr. It.*, Torino, 1972, p. 364 «soltanto il fatto che già il proprio interesse spinge di regola il proprietario a fare della sua proprietà quell'uso che è conforme all'interesse suo, e, contemporaneamente, a quello della società è la ragione per cui la società formula richieste così limitate nei riguardi della proprietà». Negli stessi termini L. DUGUIT, *Les transformations générales du droit privé depuis le Code Napoléon*, Parigi, 1912, p. 160, sostiene che l'utilità dell'atto per il proprietario vale a escluderne il carattere abusivo e che con la teoria dell'abuso la proprietà «è più fortemente protetta che con la concezione tradizionale».

⁷³ Da sempre critico verso la necessità di considerare nella struttura della proprietà anche gli interessi dei non proprietari F. SANTORO PASSARELLI, in *Ordinamento civile e diritto civile, ultimi saggi*, Napoli, 1988, p. 139- 141 secondo cui il diritto soggettivo di proprietà deve tutelare esclusivamente l'interesse del proprietario.

⁷⁴ M. BERNARDINI, *Il contenuto della proprietà edilizia*, cit., p. 3-4.

⁷⁵ *Ibid.* p. 27.

o la p.a., chiamati a adempiere non soltanto al divieto all'invasione dell'altrui diritto ma all'esecuzione ai doveri che istituzionalmente incombono in ragione destinazione in condominio o urbana dei beni.

Questa prospettiva di analisi, concentrata sul dato realistico degli interessi in concreto in gioco, ha progressivamente spinto le indagini giuridiche sul tema della proprietà a spostare il fondamento dell'istituto proprietario dal binomio libertà- proprietà in cui la proprietà si risolve nel dominio illimitato, assoluto, esclusivo del proprietario⁷⁶, all'aspetto relazionale della proprietà⁷⁷ in cui centrale è il rapporto tra interessi giuridicamente rilevanti⁷⁸, quello in capo al proprietario e il contrapposto in capo a terzi o alla collettività⁷⁹.

Il disinteresse dell'ordinamento nei confronti dei modi di uso e gestione di un immobile, tollerato nella dogmatica ottocentesca, oggi non è più compatibile al contesto giuridico nel quale il diritto di proprietà si dispiega che, nell'individuazione dei poteri proprietari, richiede invece di tener in conto dei diversi interessi che confluiscono dell'uso di un certo bene⁸⁰, anche se non riferibili al diretto titolare⁸¹.

Ciò è comprovato dalle iniziative legislative che hanno aperto l'istituto proprietario alle evoluzioni della esperienza giuridica contemporanea generando una moltiplicazione di forme speciali di proprietà sulla spinta di esigenze di giustizia distributiva, di governo delle esternalità per scopi di amministrazione degli usi del territorio, di tutela dell'ambiente, di

⁷⁶ Riflette sul passaggio dalla proprietà come diritto assoluto alla proprietà in senso contemporaneo F. MARINELLI, *Miti e riti della proprietà*, in *Rass. Dir. Civ.*, 2008, pp. 362-396.

⁷⁷ L'intuizione sulla dimensione relazionale della proprietà si deve a P. PERLINGIERI, *Introduzione alla problematica della proprietà*, Camerino-Napoli, 1972, p. 93 ss.

⁷⁸ P. PERLINGIERI, *Introduzione*, cit., p. 95 parla di rapporto sotto il profilo strutturale, come relazione, non tra soggetti ma tra situazioni giuridiche soggettive contrapposte e sotto il profilo funzionale, come regolamento di interessi (*ibidem*, p. 97). Sul punto cfr. anche S. RODOTÀ, *Il terribile diritto: cit.*, p. 27, per il quale la concezione di proprietà in «fascio di diritti» dovrebbe essere sostituita con una concezione di proprietà in «fascio di interessi».

⁷⁹ In verità, come nota L. COPPO, *Il diritto a non essere proprietario secondo la teoria relazionale della proprietà*, in AA.VV., *A cinquant'anni dalla 'Introduzione alla problematica della proprietà di Pietro Perlingieri*, Napoli, 2021, p. 140 ss. quest'ultimo è stato il precursore nel teorizzare l'idea che l'impostazione relazionale sia un metodo da applicare allo studio di tutte le categorie note al diritto, indispensabile per qualsiasi resoconto persuasivo dello sviluppo giuridico e sociale.

⁸⁰ L. BIGLIAZZI GERI, (voce) *Interesse legittimo: diritto privato*, in *Digesto disc.priv., Sez. Civ.*, IX, Torino 1993, p. 529 per la qualificazione di tali interessi esterni al titolare ma rilevanti per l'ordinamento utilizza la categoria dell'interesse legittimo, che secondo l'Autrice si presenta quale «strumento capace di qualificare quegli interessi destinati a porsi in funzione di limite rispetto a 'poteri' altrimenti arbitrari o comunque discrezionali per ridurne il margine di discrezionalità».

⁸¹ Rileva la complessità dell'istituto proprietario P. PERLINGIERI, *Introduzione*, cit., pp. 70, che nota come la proprietà «non è soltanto e sempre un diritto soggettivo ma è una situazione giuridica soggettiva complessa, sostanziata appunto di facoltà nell'interesse del proprietario [...] e di situazioni passive per lo stesso proprietario». Cfr. su tale aspetto U. NATOLI, *La proprietà*, Milano, 1980, rist. 2ª e ID., «*Funzione sociale e «funzionalizzazione» della proprietà e dell'impresa tra negazione e demistificazione*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1973, p. 139.

preservazione del patrimonio culturale⁸². La visione ottocentesca dell'istituto è stata così progressivamente frantumata dalle molteplici sfaccettature che le posizioni proprietarie hanno assunto nel diritto contemporaneo – vedi il trust come forma di proprietà nell'interesse altrui⁸³ - date dall'addensarsi delle istanze e dai nuovi interessi di cui, grazie all'apertura al nuovo consolidata dalla Carta costituzionale, l'ordinamento giuridico si è progressivamente appropriato.

1.5. Il disuso dei beni urbani alla luce della funzione sociale della proprietà

1.5.1. La portata innovativa della previsione costituzionale

Proprio grazie all'avvento della carta costituzionale si è cominciata ad avvertire «la scarsa plausibilità dell'affermazione secondo cui la proprietà si esercita anche tramite il non esercizio e che il proprietario gode della cosa pur non godendone affatto»⁸⁴.

Come rammenta Maddalena⁸⁵ richiamando La Pira⁸⁶, infatti, il concetto di libertà che è alla base della Costituzione italiana non è quello di cui all'art. 4 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino francese in cui è detto che «la libertà consiste nel potere di fare tutto ciò che non nuoce agli altri» ma è una libertà finalizzata, indirizzata alla solidarietà e al bene comune.

Il punto di partenza della decostruzione dell'impostazione ottocentesca è rappresentato dalla clausola della funzione sociale della proprietà espressa all'art. 42

⁸² Sviluppa il tema con particolare riferimento alla valorizzazione dei centri storici S. GIOVA, *Accesso alla proprietà, decoro e vivibilità*, in F. LUCARELLI E S. GIOVA, *Sostenibilità e vivibilità urbana. Dal centro storico alla periferia*, Napoli, 2007 p. 219 ss la quale individua nel centro storico il «volto umano» della tutela ambientale.

⁸³ Su cui *amplius* A. SATURNO, *La proprietà nell'interesse altrui nel diritto civile italiano e comparato*, Napoli, 1999 il quale indaga le figure di proprietà caratterizzate dal fatto che le facoltà di godere e di disporre del bene sono attribuite al proprietario non per soddisfare un interesse proprio, bensì un interesse altrui. Questa dissociazione tra l'intestazione dei beni e l'interesse curato laddove è regola che tali elementi coincidano; e le modalità di esercizio della posizione del proprietario, improntate non come di norma alla libertà o all'obbligo, ma alla discrezionalità, secondo l'A. rendono tali fattispecie difficilmente riducibili all'impostazione tradizionale di proprietà e lasciano spazio all'esperienza comparatistica, in particolare a quella degli ordinamenti anglosassoni, nei quali la proprietà nell'interesse altrui opera in modo consolidato attraverso l'istituto del trust. La comparazione con i sistemi di common law conferma che la proprietà nell'interesse altrui si pone in profonda frizione rispetto ai principi dei diritti romanistici. E tuttavia, questa incoerenza di principio con il sistema sembra essere messa in dubbio da molte esperienze giuridiche contemporanee di civil law, le quali hanno introdotto, o lasciano operare nei loro ordinamenti, il trust o istituti strettamente affini.

⁸⁴ Cfr. L. BIGLIAZZI GERI, *Interesse legittimo*, cit., p. 590.

⁸⁵ P. MADDALENA, *Il territorio come bene comune degli italiani*, Roma, 2014, p. 14.

⁸⁶ G. LA PIRA, *Commissione per la Costituente. Prima sottocommissione 1° ottobre 1946*, Resoconto stenografico, p. 165.

comma 2 cost. che ha innovato l'ordinamento⁸⁷ stabilendo uno stretto collegamento tra i poteri proprietari e fini istituzionali. La disposizione così enunciata, a differenza di quanto non faccia il Codice civile, pone per la prima volta in materia proprietaria il tema dell'allocazione delle risorse e della loro equa e proficua distribuzione per la realizzazione dei fini istituzionali individuati dalla costituzione⁸⁸. La proprietà resta infatti un istituto a carattere economico ma da fine istituzionale diventa lo strumento per realizzare obiettivi diversi, caratterizzati non più dall'interesse individualistico del proprietario ma da istanze sociali⁸⁹, riassumibili nel termine di benessere collettivo⁹⁰ che con il primo trovano nella conformazione della proprietà un punto di sintesi⁹¹.

La collocazione sistematica della proprietà, disciplinata nell'ambito dei rapporti economici e la differente struttura della garanzia configurata come effetto della legge innovano la struttura della proprietà collocandola al di fuori del novero dei diritti primari e fondamentali⁹². In questa nuova dimensione l'istituto dominicale si presenta come centro di imputazione di plurimi interessi, grazie al collegamento costituzionalmente operato tra interesse proprietario ed una serie aperta di obiettivi sociali, richiamati in maniera sintetica dalla clausola della funzione sociale⁹³. Certo questo passaggio, attestando l'intrinseco dinamismo della proprietà, pone il problema di comprendere a quali direttive esterne al suo interesse il proprietario deve ispirarsi per conferire alla sua

⁸⁷ A. GAMBARO, *La proprietà*, cit., p.177 sostiene che nell'economia del diritto la nascita della funzione deriva dal rifiuto dell'assunto per cui in un sistema di mercato il proprietario inseguendo il proprio interesse possa automaticamente produrre la migliore utilizzazione delle risorse e quindi il massimo benessere sociale complessivo.

⁸⁸ Sul modello proprietario proposto dall'art. 832 c.c. v. C. SALVI, *Il contenuto del diritto di proprietà*, cit., p. 14, il quale a p. 38 dà conto anche del mutamento radicale dell'impostazione codicistica realizzata dalla Costituzione che trasforma lo Stato in un protagonista attivo nella redistribuzione della ricchezza.

⁸⁹ Il principio della funzione sociale «in un sistema ispirato alla solidarietà politica, economica e sociale ed al pieno sviluppo della persona (art. 2 cost.), svolge necessariamente un ruolo promozionale volto alla realizzazione di tali valori»: così P. PERLINGIERI, *Proprietà, impresa e funzione sociale*, in *Riv. dir. impr.* 1989, p. 207.

⁹⁰ C. Salvi, *op. ult. cit.*, p. 45 ove l'A. chiarisce che il tema dell'efficienza non è estraneo al diritto di proprietà costituzionale ma certamente esso assume valore di strumento e non un fine in sé.

⁹¹ Cfr. P. PERLINGIERI, *Crisi dello stato sociale e contenuto minimo del diritto di proprietà*, Camerino – Napoli, 1983, ove emerge come la tendenza a risolvere il debito della proprietà privata verso la società mediante il riferimento alla funzione sociale non ha trovato l'unanime consenso dei giuristi contemporanei. Secondo l'A. la descrizione giuridica della proprietà non può prescindere dalla linea politica degli interventi dello Stato che tende a porre in equilibrio, sullo stesso bene, il potere di godimento e di disposizione del proprietario col riconoscimento di situazioni giuridiche soggettive extra-proprietarie. Il contenuto minimo della proprietà privata va quindi determinato sulla situazione normativa vigente con diversa socialità della funzione dell'istituto.

⁹² Corte Cost., 17 febbraio 1971 n. 22, in www.giurcost.org,

⁹³ In tali termini S. RODOTÀ, *Il terribile diritto*, p. 420.

posizione di appartenenza una funzione sociale⁹⁴ perché, si è fatto notare, che senza una certezza *ex ante* circa la non lesione di interessi di terzi verrebbe meno l'autonomia del proprietario e la natura stessa dell'istituto⁹⁵.

1.5.2. Interpretazione della funzione sociale e valore normativo

In linea generale, il corretto significato contenutistico della disposizione costituzionale è individuabile attraverso una visuale di sistema: ciò è quanto si ricava dall'interpretazione offerta dalla Corte Costituzionale che, applicando l'argomento sistematico⁹⁶, ha ricordato come la funzione sociale «deve essere posta in stretta relazione ai doveri di solidarietà economica e sociale (art 2 cost)» e la disciplina proprietaria non deve «pregiudicare la tutela effettiva dei diritti fondamentali prevista in costituzione»⁹⁷. Con questa pronuncia la Consulta richiama l'interprete ad operare tenendo conto delle finalità che l'istituzione proprietaria deve svolgere nel sistema politico – economico, nel quale essa è strumento volto ad ottenere la migliore cura dei beni in funzione del raggiungimento dei fini istituzionali individuati dalla Costituzione e dalle fonti eteronome che in essa sono richiamate.

È, *in primis*, attraverso la mediazione legislativa che si concreta l'utilità sociale e che si perviene alla risoluzione dei conflitti tra gli interessi del proprietario e gli interessi potenzialmente confliggenti: la Costituzione affida al legislatore il potere di prescegliere la forma proprietaria più adatta a realizzare i fini sociali⁹⁸.

La scelta del legislatore, tuttavia, non è libera ma va ancorata ai parametri di costituzionalità⁹⁹ che in ambito proprietario presuppongono, con il richiamo alla funzione sociale, il pieno rispetto della natura del bene oggetto del diritto¹⁰⁰. Ciò vale a dire che il

⁹⁴ Evidenzia tale aspetto A. GAMBARO, *La proprietà*, 2017, cit., p.190

⁹⁵ *Ibidem*, p. 224.

⁹⁶ Sull'importanza dell'applicazione dell'argomento sistematico in tema di proprietà v. C. SALVI, *Il contenuto del diritto di proprietà*, p. 45.

⁹⁷ Corte Cost., 24 ottobre 2007, n. 348, in giurcost.org.

⁹⁸ «[F]ine istituzionale attribuibile alla proprietà privata»: A. GAMBARO, *La proprietà edilizia*, cit., p. 490.

⁹⁹ Secondo S. AMOROSINO, S. AMOROSINO, *Una rilettura costituzionale della proprietà a rilevanza urbanistica*, in *Riv. Giur. Ed.*, 2019, p. 10-11, tali canoni sono «la ragionevolezza, la proporzionalità, la non discriminarietà, l'affidamento del cittadino, interpretati alla luce del diritto UE».

¹⁰⁰ F. MARINELLI, *Funzione sociale della proprietà e natura delle cose dall'«avere» all'«essere»*, in Aa. Vv., *I rapporti patrimoniali nella giurisprudenza costituzionale*, a cura di M. Tamponi e E. Gabrielli, Napoli, 2006, p. 13 si esprime nel senso di considerare la funzione sociale «un modo di essere interno del diritto di proprietà, che permette ad esso (ed insieme gli impone) di conformarsi in relazione a quella funzione che il singolo bene presuppone, ovvero a quella funzione che è naturale rispetto allo specifico bene oggetto del diritto. Dunque, la natura

legislatore nel regolare la gestione di un bene privato non può mai optare per soluzioni che snaturano il bene della sua ontologica conformazione¹⁰¹, ma è proprio con riferimento alla sua disponibilità materiale che può individuare gli interessi in conflitto di fronte a un certo modo di gestione¹⁰². Così i poteri – e doveri del proprietario di un immobile indipendente, sito in un fondo agricolo, saranno comprensibilmente diversi da quelli ravvisabili nel titolare di un immobile in un centro urbano, magari di un borgo medievale. Allo stesso modo i poteri e gli obblighi a carico del titolare di un immobile danneggiato a causa della propria inerzia saranno diversi rispetto ai poteri e doveri del proprietario di un immobile distrutto insieme ad immobili contigui da un violento evento sismico.

La variabilità dell'interesse sociale spiega perché la funzionalizzazione della proprietà¹⁰³ possa atteggiarsi legislativamente in forme diverse (mancata attribuzione di facoltà, imposizione di condizioni per l'esercizio di facoltà attribuite, obbligo di esercitare determinate facoltà secondo un apprezzamento libero o modalità indicate)¹⁰⁴; e permette di inquadrare nel sistema quei procedimenti conformativi che contemplano la presenza, con poteri decisori e di controllo, di soggetti estranei alla titolarità del bene ma depositari di interessi giuridicamente rilevanti ricollegati all'uso del bene¹⁰⁵.

delle cose ed il rispetto di essa da parte del legislatore rende – anche giuridicamente – diversi i beni, e conseguentemente anche le relative situazioni di appartenenza [...]».

¹⁰¹ Ibidem, p. 14

¹⁰² Sull'importanza della valutazione in concreto dell'interesse sotteso alla proprietà v. M. COSTANTINO, *Contributo alla teoria della proprietà*, apoli, 2019, p. 162 ss. Tale assunto intende valorizzare l'impostazione dottrinale che riconosce una nozione composita delle forme tecnico – giuridiche di proprietà e che nega il carattere monolitico dell'istituto. L'idea è frutto di una lunga evoluzione dottrinale all'origine della quale si colloca, come anticipato, P. PUGLIATTI, *La proprietà e le proprietà*, cit., p. 145 ss. Si veda altresì F. VASSALLI, *Per una definizione legislativa del diritto di proprietà*, in AA. VV. *La concezione fascista della proprietà*, Roma, 1939, p. 103. Cfr. inoltre P. GROSSI, *La proprietà e le proprietà nell'officina dello storico*, cit.; A. BALDASSARRE, *Proprietà*, cit., p. 1 ss. Cfr. altresì A. GAMBARO, *Salvatore Pugliatti e la proprietà moderna*, cit., p. 633 ss.

¹⁰³ Precisa U. MATTEI, *Una primavera di movimento per la funzione sociale della proprietà*, in *Riv. Crit. Dir. Priv.*, 2013 p. 542: «la funzione sociale della proprietà non è la funzione sociale dei limiti alla proprietà, non è neppure la funzione della proprietà vista con lenti funzionalistiche della riflessione liberale anglo americana; neppure è confondibile con la funzione dei diversi tipi di beni che possono essere oggetto di proprietà».

¹⁰⁴ Sotto questo profilo emerge come la funzione sociale si comporta come appiglio normativo utile ad indirizzare la disciplina dell'appartenenza e dell'utilizzazione dei beni. Di questo avviso è P. PERLINGIERI, *La «funzione sociale» della proprietà nel sistema italo-europeo*, in AA. VV., *Scritti in memoria di Michele Costantino*, Napoli, 2019, II, p. 1088. Sul tema v. altresì A. IANNELLI, *La proprietà costituzionale*, cit., p. 258 ss; E. CATERINI, *Il principio di legalità nei rapporti reali*, Camerino-Napoli, 1998, p. 43 ss; F. MARINELLI, *Miti e riti della proprietà*, in *Rass. dir. civ.*, 2008, p. 362 ss.

¹⁰⁵ P. MAZZONI, *La proprietà procedimento*, Milano, 1975: «per descrivere queste realtà sempre più variegata e articolata si ricorre a metafore in cui la situazione di diritto (statica) si compenetra con il momento dinamico del procedimento, parlandosi allora di proprietà pianificata¹⁰⁵ o di proprietà procedimento».

Disconoscendo i tentativi di privare della funzione sociale del suo apporto normativo¹⁰⁶, è possibile sostenere che la costituzione inserisca nella struttura dell'istituto un elemento con valenza bidirezionale, che opera come indicazione per il legislatore¹⁰⁷ ma anche per l'interprete.

Per quest'ultimo la funzione sociale corrisponde ad un elemento strutturale della proprietà, ad un criterio di qualificazione normativa dell'interesse del proprietario, necessario per accertare lo spazio di tutela offerta alle pretese proprietarie e risolvere l'eventuale conflitto con i terzi¹⁰⁸. Di tal ch  a fronte di un possibile conflitto di interessi tra proprietario e terzi occorre non solo interrogarsi su chi sia l'effettivo titolare della situazione proprietaria, su quale sia l'oggetto del diritto ma anche se ricorra un effettivo interesse del proprietario, se questo sia giuridicamente rilevante secondo l'impianto valoriale. Soltanto questo approccio ermeneutico sembra rispondente all'intenzione del padre costituente che ha concepito la propriet  come strumento di autoresponsabilit  e ha recepito il profilo funzionale nella struttura della situazione proprietaria¹⁰⁹.

La rilevanza che acquista il potenziale interesse esterno nel raggio di azione del soggetto agente inevitabilmente riduce il margine di scelta a questi consentito e funziona come limite destinato a vincolare un comportamento altrimenti libero e potenzialmente

¹⁰⁶ Nella civilistica la portata della funzione sociale non   mai stata univoca: vi   chi sostiene che la funzione sociale   priva di concretezza nel senso che il suo significato   affidato alle variabili scelte del legislatore (cosi A. GAMBARO, *La propriet *, 2017, cit., p. 196) e chi invece sostiene che «la funzione sociale deve essere pensata insieme con il concetto di propriet  come elemento qualificante della posizione di proprietario (L. MENGONI, *Propriet  e libert *, in *Riv. Crit., dir., priv.*, 1988, p. 444 e P. PERLINGIERI, *La «funzione sociale della propriet *, cit., p. 1088 il quale insiste nel dire che l'inattuazione della funzione sociale erode la ragione della garanzia e il riconoscimento del diritto di propriet ).

¹⁰⁷ Secondo A. GAMBARO, *La propriet *, 2017, cit., p. 194 il ruolo pi  rilevante della formula costituzionale si coglie nell'aver posto la conformazione della propriet  privata affidata al legislatore in una prospettiva teleologica, rappresentando questa un limite per il legislatore che impone la necessit  che gli interventi conformativi siano giustificati alla luce di uno scopo il cui conseguimento   razionalmente dimostrabile.

¹⁰⁸ I modi di applicazione della clausola generale poi variano a seconda dell'impostazione: vi   chi nonostante riconosca il valore normativo della disposizione lo limita a principio generale funzionale all'applicazione analogica, o l'interpretazione costituzionalmente orientata delle norme ma ne preclude l'applicazione diretta della funzione sociale nel conflitto di interessi (C. SALVI, *Il contenuto del diritto di propriet *, cit. p. 44-45 e 52-53 ; ID., *Note critiche in tema di abuso del diritto e di poteri del giudice*, in *Riv. Crit., dir., priv.*, 2014, p. 30-31; analogamente S. RODOT , *Note critiche in tema di propriet *, in *«Riv. Trim. dir. Proc. Civ.»*, 1960, p.1253 ss.). Chi come A. GAMBARO, *La propriet *, 2017, p. 195 sostiene la possibilit  di applicare in via interpretativa la clausola sociale a seconda di un criterio di efficienza economica: «laddove il calcolo dei costi e benefici complessivi fornisca evidenze irrefutabili a sostegno di un modello conformativo delle propriet  che incrementa il benessere generale, la formula della funzione sociale pu  trovare applicazione immediata e pu  operare quindi sia nel contesto dei giudizi di legittimit  costituzionale, sia nel contesto del giudizio ordinario imponendo un'interpretazione costituzionalmente orientata delle leggi vigenti[...]; laddove, come spesso accade, il calcolo dei costi e dei benefici complessivi non fornisca evidenze irrefutabili a favore o contro una data disciplina conformativa delle propriet  private, il bilanciamento tra i diritti domenicali e gli interessi esterni   affidata al legislatore».

¹⁰⁹ C. SALVI, *Il contenuto del diritto di propriet *, cit., p. 40.

arbitrario del titolare¹¹⁰, il quale secondo alcuni si spinge al punto da rendere possibile un controllo giudiziale sull'esercizio antisociale del diritto mediante la tecnica dell'abuso¹¹¹.

In questo aspetto risiede la portata innovativa e della funzione sociale che non a caso è stato considerato l'enunciato più interessante che si trova nella costituzione¹¹².

Affinché la situazione giuridica proprietaria sia protetta dall'ordinamento non può più bastare la titolarità del diritto di proprietà ma è solo in virtù dell'esercizio e del corretto esercizio del suo diritto – dunque alla effettiva rispondenza ad un interesse concreto – che si può stabilire se quel rapporto tra soggetto e bene produce un'utilità sociale e sia effettivamente meritevole di tutela¹¹³. Detto in altri termini, per stabilire lo spazio di protezione delle pretese proprietarie non è più sufficiente accertare la volontà del proprietario, ma è necessario sempre un procedimento di qualificazione giuridica che tenga conto del momento in cui l'interesse proprietario emerge nella realtà e del modo in cui ne è previsto il soddisfacimento in considerazione dell'altrui posizioni giuridiche in qualche modo collegate al bene¹¹⁴, le quali sono altrettanto espressive di interessi giuridicamente rilevanti¹¹⁵.

Il criterio dell'interesse per esempio opera come parametro per la protezione dell'esclusività del godimento quando entra in conflitto con l'interesse di un terzo: infatti come anticipato l'ordinamento non accorda la tutela a qualsivoglia espressione di volontà del titolare in ordine al bene (ancorché nei limiti di legge) perché riserva un controllo in ordine alla sussistenza di un interesse effettivo¹¹⁶ e meritevole del proprietario che richiede di verificare se quell'espressione di volontà, ancorché formalmente corrispondente a una fattispecie legale (art. 832 c.c.)¹¹⁷, sia conforme all'ordinamento complessivamente inteso.

¹¹⁰ Cfr. L. BIGLIAZZI GERI, *Interesse legittimo*, cit., p. 590.

¹¹¹ Di tale opinione sono U. NATOLI, *La proprietà*, 2ª ed., Milano, p. 191 ss e C. SALVI, *Il contenuto del diritto di proprietà*, cit., p. 52 -53. Per dirimere il conflitto di interessi in tema di rinuncia della proprietà L. COPPO, *Il diritto a non essere proprietario*, in AA. VV., *A 50 anni dall' 'Introduzione alla problematica della proprietà di Pietro Perlingieri*, Napoli, 2021, p. 141, la quale propone la diretta applicazione della funzione sociale senza necessità di invocare l'istituto dell'abuso del diritto.

¹¹² M. S. GIANNINI, *Basi costituzionali della proprietà privata*, in *Pol. Dir.*, 1977, p. 471.

¹¹³ In tali termini L. BIGLIAZZI GERI, *Interesse legittimo*, cit., p. 590.

¹¹⁴ E' il momento e il modo di soddisfacimento degli interessi che rappresenta l'indice della natura di una data situazione di vantaggio: in tali termini L. BIGLIAZZI GERI, *Interesse legittimo*, cit., p. 592.

¹¹⁵ Seguendo l'impostazione di L. BIGLIAZZI GERI, *Interesse legittimo*, cit., passim., tali interessi giuridicamente rilevanti si attergerebbero come interessi legittimi.

¹¹⁶ C. SALVI, *Il contenuto del diritto di proprietà*, cit., p. 106 ravvisa il fondamento del principio enunciato nell'art. 840, 2 comma c.c. ai sensi del quale «il proprietario del suolo non può opporsi ad attività di terzi che si svolgono in contrasto a tale profondità nel sottosuolo o a tale altezza nello spazio sovrastante, che egli non abbia interesse ad escludere»

¹¹⁷ Numerosi sono gli autori che superano la logica della fattispecie, strettamente legata al valore liberale della certezza del diritto: cfr. P. PERLINGIERI, *Il diritto civile*, cit., I; P. GROSSI, *Sulla odierna «incertezza» del*

La giurisprudenza ha in più occasioni utilizzato la funzione sociale come canone ermeneutico della disciplina vigente per porre a carico dei proprietari obblighi di protezione integrativi rispetto a quelli previsti dalla legge, dimostrando così che la funzione sociale non ha natura meramente programmatica¹¹⁸ ma opera anche per ridimensionare il potere del proprietario nel vietare a terze ingerenze sulla propria situazione soggettiva (*jus excludendi alios*).

Si pensi al caso riguardante un condominio in cui si poneva il problema di bilanciare le esigenze del condomino affetto da disabilità e interessi degli altri condomini che si opponevano alla costruzione dell'ascensore¹¹⁹: in quell'occasione la giurisprudenza ha impiegato la funzione sociale per interpretare l'art. 1102 cc., argomentando sull'esistenza di precisi obblighi di solidarietà e protezione a carico degli altri condomini, e ha finito per autorizzare il condomino ad installare un ascensore anche di fronte all'opposizione degli altri condomini¹²⁰. Così come il caso in cui la giurisprudenza amministrativa in tema di abbandono dei rifiuti ha fatto leva sulla funzione sociale della proprietà per ampliare il contenuto del dovere di diligenza esigibile dal proprietario e stabilire una presunzione di

diritto, in *Giust. civ.*, 2014, p. 935. V. anche G. ALPA, *La certezza del diritto nell'età dell'incertezza*, Napoli, 2006. Cfr. N. IRTI, *La crisi della fattispecie*, in *Riv. dir. proc.*, 2014, p. 41 ss. Secondo questo A. la fattispecie è in crisi per il concorso di due fenomeni « che si tengono insieme e si spiegano con rigorosa reciprocità » (op. cit., p. 41): lo spostarsi dei criteri di decisione al di sopra della legge, che si è realizzato con l'innalzarsi « dalla legge al diritto », e il salire « dal diritto ai valori », proprio in funzione dell'innalzarsi « dalle leggi ordinarie (fissate, ad esempio, nei codici) alle norme costituzionali ». V. anche N. IRTI, *Calcolabilità weberiana e crisi della fattispecie*, in *Riv. dir. civ.*, 2014, pp. 987-991. La tesi ha naturalmente incontrato resistenze in chi ancora si colloca in un'ottica tradizionale: cfr. CATAUDELLA, *Nota breve sulla «fattispecie»*, in *Riv. dir. civ.*, 2015, p. 245 ss., il quale paventa il rischio, ove si esca dalla logica della fattispecie, che « i consociati non [abbiano] seria possibilità di prevedere le prospettive di un eventuale giudizio, in mancanza di norme alle quali la vicenda debba essere rapportata », visto che « l'esito dipende troppo dal giudice che dovrà deciderlo, dalla sua formazione, dal suo modo di porsi in relazione coi “valori” e di analizzare le “situazioni” di vita ». Secondo questo a. « anche nelle norme costituzionali, nelle quali la fattispecie non appare puntualmente delineata, una fattispecie, intesa come situazione concreta di fatto cui conseguono effetti giuridici, non può mancare » (p. 249). Secondo N. LIPARI, *I civilisti e la certezza del diritto*, cit., p. 1122 sarebbe inevitabile superare il criterio argomentativo logico deduttivo a favore di un criterio sistematico – assiologico considerando che la costituzionalizzazione del diritto fa dipendere la validità delle norme da giudizi di conformità costituzionale, che sono, a tutti gli effetti, giudizi di valore, e « ha ufficialmente reso la giustificazione una parte essenziale della regola »

¹¹⁸ Per un'analisi sull'evoluzione della funzione sociale della proprietà nella giurisprudenza della Corte costituzionale si veda F. MARINELLI, *Funzione sociale della proprietà*, cit., spec. p. 14 ss.

¹¹⁹ In generale sulla complessità della disciplina dei rapporti condominiali v. F.G. VITERBO, *Variabilità e relatività dei rapporti condominiali*, Napoli, 2021.

¹²⁰ Cass. 14 febbraio 2012, n. 2156, in *Imm. Propr.* 2012, p. 255. In questo senso, tra le altre già Trib. Bologna, 7 aprile 2006, in *Giuraemilia*, 2006, ove la sentenza ha fatto prevalere nel bilanciamento l'interesse del condomino invalido ad ottenere, relativamente al cortile condominiale, un posto auto da riservarsi alle persone disabili. Sul tema F.G. VITERBO, *Bisogni primari della persona e disciplina condominiale dopo la l. n. 220 del 2012*, in *Rass. Dir. Civ.*, 2014, pp. 1260 – 1280, p. 1265 ss; nonché ID., *Bisogni primari della persona e diritti inviolabili: limiti all'autonomia individuale e collegiale* in M. COSTANTINO (cur.), *Destinazioni d'uso e discipline inderogabili nel condominio*, Milano, 2014, p. 147 ss.

colpa nella violazione del dovere di custodia dei rifiuti al fine di rafforzare la tutela ambientale e la preservazione del territorio¹²¹.

Nella parte argomentativa delle due sentenze è possibile cogliere la doverosa apertura dell'ordinamento a nuovi interessi, i quali sono da considerare rilevanti perché attengono a posizioni inviolabili della persona umana. La loro protezione in questa prospettiva, se ostacolata dall'interesse del proprietario, può giustificare l'apposizione di vincoli, oneri limiti a carico del titolare, ovvero può ridurre lo spazio di esclusiva gestione del bene.

1.5.3. La funzione sociale degli edifici al tempo della rigenerazione urbana

Oltre all'interesse alla protezione dei soggetti vulnerabili e alla tutela dell'ambiente, progressiva rilevanza assumono oggi gli interessi alla rivitalizzazione territori marginali, alla riqualificazione aree urbane degradate¹²², i quali si ricollegano al dovere dello Stato di garantire un'adeguata qualità della vita e permettere l'esercizio del diritto di autodeterminazione anche con riferimento al luogo in cui radicare la propria esistenza: posizioni giuridiche la cui effettività passa inevitabilmente attraverso una forte coesione sociale, la creazione di occupazione e lo sviluppo sostenibile del territorio¹²³.

In questo quadro occorre domandarsi quando l'inerzia proprietaria sia compatibile con la funzione sociale della proprietà urbana, nell'accezione che assume nell'attuale momento storico, ossia se, considerate ragioni di equità sociale, il diritto di proprietà non solo possa essere conformato, ma possa ritenersi estinto a causa del prolungato non uso del bene,

¹²¹ TAR Veneto, 23 gennaio 2018, n. 60, in giustiziaamministrativa.it; TAR Veneto, 27 settembre 2016, n. 1074, *ivi*; TAR Piemonte, 15 luglio 2016, n. 994, *ivi*; Consiglio di Stato, 11 gennaio 2016, n. 58, *ivi*; TAR Campania – Napoli, 23 Marzo 2015, n. 1692, *ivi*; TAR Veneto, Sez. III, 1 luglio 2014, n. 963 *ivi*. In dottrina sul tema si veda A.C. NAZZARO, *Rifiuti, beni e proprietà nella prospettiva dell'economia circolare*, in *Rass. Dir. Civ.*, 2020, pp. 621-641 la quale riflette su come il tema dei rifiuti rappresenta una materia che forse più di altre mostra una stretta connessione tra economia e diritto e la qualificazione giuridica della cosa “destinata allo smaltimento” sconta problemi di tutela dell'ambiente e del valore residuo dei materiali che nella nuova ottica dell'economia circolare, attenta al riutilizzo e alla rivalutazione delle materie prime secondarie, non si accontenta della definizione del rifiuto in termini di non utilità, ma ne propone una nuova definizione di bene giuridico.

¹²² Cfr. Corte cost., 23 giugno 2020, n.119 in giurcost.org la quale afferma che preservare, mantenere, ricostituire e rivitalizzare il patrimonio edilizio esistente, favorire l'utilizzo dell'edilizia sostenibile e delle fonti di energia rinnovabili, incentivare l'adeguamento sismico e l'eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici esistenti, incentivare la demolizione e ricostruzione in area idonea di edifici esistenti che ricadono in aree dichiarate ad alta pericolosità idraulica, favorire la rimozione e lo smaltimento della copertura in cemento amianto di edifici esistenti sono tutti qualificabili come interessi generali.

¹²³ Proprio con tali argomentazioni la Corte Cost. 30 luglio 2020, n. 177, in giurcost.org, ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1, l. reg. Puglia 28 marzo 2019, n. 14, impugnato per violazione dell'art. 117, comma 2, lett. h), Cost., in quanto prevede che la Regione promuove interventi per la valorizzazione e l'ulteriore uso dei beni immobili e delle aziende confiscate alla criminalità organizzata.

quando tale condotta sia espressiva di un disinteresse del proprietario e ricollegato ad istanze giuridicamente rilevanti: i termini del problema risultano chiarificati proprio se si pensa al fenomeno, assai diffuso¹²⁴, dell'abbandono di edifici e alle conseguenze derivanti da un simile comportamento del proprietario che formalmente non rinuncia al titolo sul bene¹²⁵.

La risposta passa indubbiamente attraverso l'indagine sull'interesse che il proprietario soddisfa attraverso il non uso del bene. Certo è che al tempo in cui la rigenerazione urbana, la rivitalizzazione di aree montane, la ripopolazione di territori marginali assumono progressiva centralità nella prospettiva in cui assicurano l'eguaglianza tra cittadini, contribuendo al conseguimento del loro benessere materiale, la declinazione della funzione sociale è fortemente condizionata da alcuni elementi quali la necessità di contenere il consumo del suolo, l'uso efficiente del patrimonio esistente; la riduzione del deprezzamento dei valori immobiliari che impatta inevitabilmente sul costo – opportunità di mantenere e conservare gli immobili etc....¹²⁶.

Seppur con le dovute cautele e con un'indagine caso per caso è possibile affermare in linea generale che il disuso, la mancata manutenzione, l'abbandono degli immobili urbani, sebbene tradizionalmente facoltà comprese nel diritto del titolare entro i limiti della responsabilità per danni (art. 2051 c.c.), si comportano come azioni antisociali che generano impatti negativi sia in termini di inefficienza nell'utilizzo delle risorse sia in termini di esternalità che si producono nel contesto in cui gli immobili sono inseriti e si pongono in pieno contrasto con i principi costituzionali. Proiettati su larga scala e nel lungo periodo i costi del mancato intervento manutentivo, l'abbandono di intere aree urbane producono effetti negativi e dunque costi sociali per l'intera nazione, connessi al dissesto idrogeologico e al degrado del patrimonio culturale e paesaggistico (perdita della diversità biologica, degrado del patrimonio storico-architettonico, dispersione della conoscenza pratica o 'saper fare'). Esse, per questo, rappresentano pratiche da scongiurare

¹²⁴ Secondo i dati relativi al 2016 offerti dall'Agenzia delle entrate, la quota di patrimonio immobiliare inutilizzato di proprietà privata costituisce il 9,8% del totale, per un numero complessivo di unità pari a 6.305.506, mentre il rapporto sui beni immobili delle pubbliche amministrazioni del MEF 2019 indica una quota pari al 7% di cui il 3% ha natura residenziale e commerciale e il 2 % istituzionale. In numeri assoluti si stima un totale di circa 74. 000 unità immobiliari di proprietà pubblica non utilizzate.

¹²⁵ Sulla rinuncia del diritto di proprietà v. *infra* capitolo II, par. 2.1.2.

¹²⁶ Su altri fenomeni che condizionano la concretizzazione della funzione sociale della proprietà urbana v. P. CAPRIOTTI, *L'inerzia proprietaria al tempo della rigenerazione urbana*, cit., p. 54.

che spiegano la crescente ricerca da parte del legislatore di stimolare interventi di cura del patrimonio esistente attraverso discipline appropriate non limitate ad incentivi economici.

Al di là dei possibili meccanismi incentivanti di cui si dirà, tali fenomeni pongono un interrogativo corrispondente alla possibilità di negare tutela della proprietà privata dei beni abbandonati o non correttamente mantenuti e conservati, ammettendone un uso e una gestione da parte di chi non ne è titolare (terzi interessati, collettività, p.a.), senza che a ciò occorra il consenso del formale titolare.

Ciò passa inevitabilmente attraverso una lettura costituzionalmente orientata dell'art. 832 c.c. Se è vero, infatti, che la funzione sociale rappresenta l'elemento qualificante della tutela proprietaria¹²⁷ è possibile sostenere, come si vedrà meglio nel capitolo 2, che quando il prolungato mancato uso del bene, che non è che una forma di godimento della proprietà, non corrisponda a un interesse giuridicamente rilevante del proprietario si possa sostenere l'estinzione della proprietà privata, intesa quale attribuzione istituzionalmente condizionata al perseguimento dell'interesse privato, ma anche di finalità di ordine sociale¹²⁸.

1.6. L'inerzia proprietaria e le politiche europee contro la marginalizzazione territoriali e per la rivitalizzazione delle aree rurali

L'impostazione proposta e la soluzione al tema in realtà non può più ricercata limitando l'analisi all'ordinamento domestico, alla Carta costituzionale e alle fonti interne ma deve estendere alle fonti eteronome che la Costituzione riconosce vincolanti per l'ordinamento italiano¹²⁹. In effetti proprio in virtù di tali fonti il dibattito intorno all'idea

¹²⁷ L. MENGONI, *Proprietà e libertà*, cit., p. 444 la funzione sociale è elemento qualificante della posizione del proprietario. Il contenuto del diritto è variabile in dipendenza dell'evoluzione dei rapporti socio – economici, delle rappresentazioni di valore e della cultura di un popolo.

Nella visuale del pensiero funzionale il rapporto tra libertà e funzione sociale si presenta non come un'antinomia, che può risolversi in una compressione della libertà fino ad annullarla, ma come rapporto tra due funzioni concorrenti all'interno di un medesimo ambito operativo: la funzione di partecipazione del singolo al sistema delle decisioni economiche e la funzione di omogeneizzazione dell'interesse individuale con l'interesse generale. La proprietà come strumento di partecipazione sociale

¹²⁸ S. RODOTÀ, *Il terribile diritto*, cit., pp. 15, 236.

¹²⁹ Quanto ai rapporti tra ordinamento interno e ordinamento comunitario, cfr. Corte cost., 8 giugno 1984, n. 170, in *Giur. Cost.*, 1984, I, p. 1098, ss., con nota G. GEMMA, *Un'opportuna composizione di un dissidio*; Corte cost., 23 aprile 1985, n. 113 *ivi*, 1985, I, p. 694 ss.; Corte cost., 11 luglio 1989, n. 389, *ivi*, 1989, I p. 1757 ss., Corte cost., 18 aprile 1991, n. 168, *ivi*, 1991, p. 1409 ss.; Corte Cost., 7 novembre 1994, n. 384, *ivi*, 1991, p. 3449 ss., con note di F. SORRENTINO, *Una volta apparente nel «cammino comunitario» della Corte: l'impugnativa statale delle leggi regionali per contrasto con il diritto comunitario*; F. BIENTINESI, *Regolamenti comunitari e*

di una proprietà individuale, di stampo ottocentesco, non si è definitivamente sopito e quindi potrebbero essere rinvigorite le tesi che riconoscono in via assoluta, attraverso un ragionamento logico – formale, protezione giuridica al diritto al non uso del bene da parte del proprietario, trincerando dietro l’inviolabilità del diritto dominicale ogni possibile sua funzionalizzazione. In effetti come Paolo Grossi autorevolmente osserva, «ogni esperienza storica plasma a sua immagine e secondo le sue esigenze un istituto [la proprietà] che non si è mai risolto in una scelta puramente tecnica ma che è sempre stato, inevitabilmente, lo specchio fedele di progetti politici, di idealità e, quindi, anche di opzioni ideologiche»¹³⁰.

Ora, chiarire in questa sede la portata della protezione della proprietà a livello europeo oltre che necessario per ogni analisi completa che abbia a che fare con la proprietà privata, appare imprescindibile per stabilire la tutela della pretesa del privato di conservare il titolo anche a fronte dell’abbandono dell’immobile.

Nonostante la chiara indicazione costituzionale di cui si è sopra dato conto, vi è chi ritiene l’idea della proprietà quale spazio di dominio assoluto del privato ancora attuale grazie alle enunciazioni dirette a tutelare la proprietà privata a livello sovranazionale¹³¹, in particolare nell’interpretazione dell’art. 17 della Carta di Nizza che annovera la proprietà tra i diritti fondamentali dell’uomo¹³². Tale collocazione renderebbe legittimo riaffermare l’immanenza nell’ordinamento giuridico di un fondamento positivo della nozione assolutistica e liberale di proprietà, la quale costituisce la premessa logica per chi sostiene che è sempre oggetto di protezione e di divieto dall’altrui ingerenza anche la situazione proprietaria esercitata in forma omissiva, inattiva, assenteista.

Infatti, il concetto di diritto fondamentale farebbe riferimento comunemente a diritti che presentano i caratteri dell’inviolabilità, imprescrittibilità, indisponibilità, peraltro

controllo preventivo delle leggi regionali; F. DONATI, *I rapporti tra diritto interno e diritto comunitario: problemi e prospettive alla luce di una recente sentenza della Corte Costituzionale*; E. GIANGASPERO, *Note sull'utilizzazione del diritto comunitario immediatamente applicabile nel giudizio di legittimità in via principale*; Corte cost., 10 marzo 1995, n. 94, ivi, p. 788, con nota di G. GUZZETTA, *Spunti ed interrogativi in tema di processo costituzionale e di certezza del diritto in una recente sentenza della Corte in materia comunitaria*. Con riguardo ai rapporti tra ordinamento italiano e Convenzione Europea dei Diritti dell’uomo cfr. corte cost. 12 ottobre 2012, n. 230, *ivi*, 2012, p. 3440.

¹³⁰ P. GROSSI, *La proprietà e le proprietà nell'officina dello storico*, cit., p. 14.

¹³¹ Critica tale pensiero M. TRIMARCHI, *La proprietà*, cit., p. 17 perché «assumere [...] che l’art. 17 della Carta di Nizza comporti un ritorno alla proprietà ottocentesca significa non soppesare adeguatamente il ruolo che le novità normative possono presentare nella storia dell’istituto».

¹³² Assordante il commento distruttivo di P. GROSSI, *L'ultima carta dei diritti (lo storico del diritto e la "Carta di Nizza"*, in G. VETTORI (a cura di), *Carta europea e diritti dei privati*, Padova, 2002, p. 247 ss.

assistiti da meccanismi di garanzia e quindi da norme modificabili soltanto attraverso determinate procedure¹³³.

Tali caratteri, è stato osservato, non sono rinvenibili nella disciplina dell'istituto proprietario espresso nelle fonti europee, perché nell'ordinamento europeo un diritto ha valore 'fondamentale' quando è tutelato da una norma assistita da particolari meccanismi che rendono difficile la sua modifica, e quindi ne forniscono una protezione rafforzata escludendo la possibilità che una legge ordinaria possa rimuoverlo¹³⁴. Inoltre, solo perché la previsione sia stata inserita nel titolo delle 'libertà' non basta per sostenere che la proprietà non sia altro che un potere libero, nel senso che il proprietario sarebbe titolare di un potere illimitato.

Ne discende che la proprietà disciplinata dalla Carta di Nizza nella formulazione dell'art. 17 non è assoluta, non è un diritto naturale né potere incondizionato¹³⁵ ma delimitato dal principio in virtù del quale «l'uso dei beni può essere regolato nei limiti dell'interesse generale». Il richiamo operato dalla disposizione all'interesse generale rappresenta la clausola europea fondante la conformazione della proprietà, ossia della possibilità di funzionalizzare l'istituto a interessi esterni a quelli del proprietario, prospettiva questa che appare sufficiente per smentire il presunto ritorno giuridico della visione proprietaria tipica della cultura liberale ottocentesca¹³⁶.

La negazione degli istinti tradizionalisti va condotta sia sul piano letterale ma anche sul piano sistematico¹³⁷. L'impostazione liberale dell'istituto non è coerente con il diritto europeo complessivamente considerato che contempla in sé il divieto dell'abuso del diritto, il criterio del bilanciamento e coordinamento tra i diritti apicali dell'ordinamento: il diritto europeo peraltro contiene ormai da tempo disposizioni a tutela dell'ambiente, della salute a tutela di valori preordinati a realizzare una buona qualità della vita che

¹³³ Ricca è la dottrina interessata a chiarire la possibile distinzione tra diritti fondamentali, inviolabili e non inviolabili. Con riferimento alla questione proprietaria si rinvia all'analisi delle diverse impostazioni svolta nelle pagine di A. VIGLIANISI FERRARO, *La tutela multilivello del diritto di proprietà nel sistema giuridico italo-europeo*, Napoli, 2020, p. 40-42. Sulla discussione in seno al Costituente italiano sull'inserimento della proprietà tra i diritti fondamentali si veda E. CATERINI, *Proprietà*, cit., p. 97-98.

¹³⁴ M. TRIMARCHI, *La proprietà*, cit., p. 45 s.

¹³⁵ A fronte di tali posizioni S. RODOTÀ (componente della 'Convenzione' preparato e redatto la Carta) ha avuto modo di chiarire che la formulazione proposta dalla Carta di Nizza in materia di proprietà non richiama l'individualismo proprietario di stampo liberista ottocentesco: «Permettetemi di dire che questo è un errore, proprio un errore di lettura, perché è esattamente il contrario». Per le ragioni sulla base delle quali escludere l'intenzione ottocentesca della tutela della proprietà v. M. TRIMARCHI, *La proprietà*, cit., p. 48 ss.

¹³⁶ M. TRIMARCHI, *La proprietà*, cit., p. 201 s.

¹³⁷ Sulla necessità di interpretare l'art. 17 in una prospettiva sistematica v. anche C. TENELLA SILLANI, *I diversi profili del diritto di proprietà*, in *Rass. Dir. Civ.*, 2013, p. 1070 ss.

possono anche impattare sul libero esercizio della proprietà, soprattutto quando la sua inerzia rappresenta un ostacolo alla loro realizzazione.

L'affermazione di un ordinamento funzionale alla realizzazione delle esigenze della persona basato sui valori della dignità, della salute, della sicurezza, dello sviluppo dell'essere umano e sul rispetto dei principi di uguaglianza di solidarietà, non contraddice anzi conferma anche a livello europeo come l'istituto della proprietà non possa essere letto secondo prospettive individualistiche, ma vocato al contemperamento tra interessi proprietari e interessi generali¹³⁸.

Anche la giurisprudenza della Corte di Giustizia permette di sconfessare le preoccupazioni relative ad una possibile espansione della tutela delle situazioni patrimoniali a svantaggio di quelle personali. Tale posizione può essere facilmente smentita alla luce delle pronunce della medesima giurisprudenza, la quale ha dimostrato che il rigore della protezione del proprietario cede il posto alla proporzionalità del suo esercizio in funzione di interessi personalistici.

La testimonianza più evidente deriva dalla Corte di Giustizia che, nel 2014 in tema di contratti bancari¹³⁹, ha negato l'automatica pignorabilità, dunque il trasferimento della titolarità di un immobile destinato a prima abitazione¹⁴⁰, posto a tutela di un credito bancario, sul presupposto che la perdita dell'abitazione pone la persona e la sua famiglia in una condizione particolarmente delicata che costituisce una delle più gravi violazioni dell'art. 8 Cedu¹⁴¹, e pertanto richiede di valutare la proporzionalità della misura rispetto agli interessi sacrificati¹⁴².

¹³⁸ M. TRIMARCHI, *La proprietà*, cit., p. 199 ss; A. VIGLIANISI FERRARO, *La tutela multilivello del diritto di proprietà*, cit., pp. 71 -81.

¹³⁹ Sul punto vedi le riflessioni di P. KENNA, H. SIMON-MORENO, *Towards a common standard of protection of the right to housing in Europe through the charter of fundamental rights*, in *Eur Law J.*, 2019, pp. 608-622 le quali evidenziano come i legami tra i diritti degli alloggi, la Carta e il diritto dei consumatori dell'UE forniscono il terreno normativo per estendere l'approccio dei diritti umani alla vigilanza bancaria, vincolando le istituzioni dell'UE e degli Stati membri alla protezione del diritto all'alloggio.

¹⁴⁰ La pronuncia segna un passaggio significativo nel diritto Ue che progressivamente muta le proprie coordinate in materia patrimoniale dall'individualismo al concetto della persona. Analizza tale fenomeno con riferimento alla Costituzione italiana F. MARINELLI, *Cultura giuridica ed identità europea*, Torino, 2020, p. 238 ss.

¹⁴¹ Corte Giust., 10 settembre 2014, c. 34-13 con nota F. DELLA NEGRA, *The uncertain development of the case law on consumer protection in mortgage enforcement proceedings: Sánchez Morcillo and Kušionová*, in *Common Market Law Review*, 2015, p.1009-1032; V. TINTO, *Clauses abusive e tutela del diritto di abitazione del consumatore*, in *Diritto del commercio internazionale*, 2015, p. 635-642.

¹⁴² Sul ruolo delle Corti di giustizia europee ed i principi di ragionevolezza, di proporzionalità, di trasparenza v. Analisi di F. MARINELLI, *Cultura giuridica*, cit., p. 286 ss.

Quella appena richiamata costituisce una delle pronunce con cui la Corte di Giustizia ha contrapposto alla tutela proprietaria (in funzione di limiti) alcuni principi, tra cui un elevato livello di tutela dei consumatori¹⁴³, dell'abitazione¹⁴⁴, ma anche dell'ambiente¹⁴⁵, della salute¹⁴⁶, della vita e dell'integrità delle persone, di salvaguardia della stabilità economica del Paese quale interesse dell'intera collettività nazionale¹⁴⁷ ed europea¹⁴⁸. Di fronte a tali conflitti i giudici comunitari ricordano che le restrizioni ai diritti fondamentali, in cui è ricompreso il diritto di proprietà, sono possibili poiché «dungi dal costituire prerogative assolute, vanno considerati alla luce della funzione sociale dei beni e delle attività oggetto di tutela»¹⁴⁹. Esse però non possono pregiudicarne la sostanza: il margine di apprezzamento degli Stati membri trova limite nell'adeguatezza tra scopo perseguito e mezzi utilizzati, cioè nel controllo di proporzionalità dei vincoli alla proprietà¹⁵⁰.

¹⁴³ Cfr. le sentenze del 26 aprile 2018, Causa C-176/17; Profi Credit Polska S.A. w Bielsku Bialej contro Mariusz Wawrzosek; 11 giugno 2015, causa C-28/14, Berlington Hungary Tanacsado' és Szolgaltato' kft e a. Mc. Magyar Akkam, spec. part. 92; 30 aprile 2014, causa C-390/12, Robert Pflieger e a.; e 14 marzo 2013, causa C-415/11 Mahomed Aziz c.Caixa D'estalvis de Catalunya, Tarragona i Manresa.

¹⁴⁴ Corte Giust., 10 settembre 2014, c. 34-13, cit.. L'impatto di tale pronuncia è ben analizzato da E. BARGELLI, *La costituzionalizzazione del diritto privato attraverso il diritto europeo. Il right to respect for the home ai sensi dell'art. 8 CEDU*, in *Eur. Dir. Priv.*, 2019, p. 76 il quale afferma che: «la Corte di Giustizia facendo leva sulla destinazione del bene su cui grava la garanzia ipotecaria – l'abitazione del consumatore e della sua famiglia – giunge a sostenere la necessità di un provvedimento provvisorio [...] atto a sospendere il procedimento di esecuzione per il tempo necessario a valutare l'abusività della clausola. Se [...] ciò non fosse consentito, il consumatore dovrebbe accontentarsi di una tutela a posteriori, di tipo compensatorio, ma non potrebbe evitare la perdita definitiva ed irreversibile dell'abitazione [...]».

¹⁴⁵ Degna di nota è Corte Giust., 15 gennaio 2013, causa C – 41/10 in *curia.europa.eu*. Nei paragrafi 113-116 della pronuncia in questione, si legge che secondo una giurisprudenza costante la tutela dell'ambiente figura tra gli obiettivi di interesse generale idonei a «giustificare una restrizione dell'esercizio del diritto di proprietà [...] Di conseguenza, [...] una decisione di un giudice nazionale la quale sia stata adottata nell'ambito di un procedimento nazionale costituente attuazione degli obblighi imposti dall'art. 15 bis della direttiva 96/61 e dall'articolo 9 paragrafi 2 e 4 della convenzione Aarhus, e che disponda l'annullamento di un'autorizzazione concessa in violazione delle disposizioni di detta direttiva, non è idonea, in quanto tale, a configurare un'ingiustificata lesione del diritto di proprietà del gestore sancito dall'art. 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea». V. inoltre le decisioni 3 aprile 2014, causa C- 301/12, par. 29; 13 febbraio 2014, causa C- 530/11, punto 70.

¹⁴⁶ Meritevole di segnalazione è la sentenza 5 settembre 2019, causa C- 443/18, Commissione c. Italia, punto 29, nella quale la Corte ha stabilito che – in materia di protezione contro l'introduzione e la diffusione nell'Unione europea di organismi nocivi ai vegetali o ai prodotti vegetali – non può valere l'assunto dell'Italia, secondo la quale per adottare un provvedimento, come quello volto a disporre la rimozione di piante infette «significativamente incidente sul diritto di proprietà individuale, sarebbe imprescindibile procedere preventivamente all'individuazione del proprietario e alla notificazione del provvedimento stesso»; e ciò in quanto « nel caso di specie, atteso il peculiarissimo regime proprietario e di gestione degli agri pugliesi, la difficoltà nell'individuazione dei proprietari sarebbe stata molto elevata, da momento che, in un consistente numero di casi, questi ultimi risultavano deceduti oppure residenti fuori dalla Puglia, circostanza che avrebbe ritardato anche le notifiche».

¹⁴⁷ V. Corte Giust., 13 giugno 2017, causa C. 258/14, in *curia.europa.eu*

¹⁴⁸ V. Corte Giust., 20 settembre 2016, cause riunite da C- 8/15 P a C- 10/15 P, *Ledra Advertising Ltd e a.c., Commissione europea e Banca centrale europea (BCE)*, in *curia.europa.eu*.

¹⁴⁹ Corte Giust. 14 maggio 1974, C -4/73, in *curia.europa.eu*.

¹⁵⁰ Tra molte: Trib. 14 luglio 1998, T-119/95; Corte Giust., 13 dicembre 1979, C-44/79; 13 luglio 1989, C-5/88; 10 gennaio 1992, C-177/90; 15 aprile 1997, C-22/94, in *curia.europa.eu*. Sul tema di veda M.

In questa valutazione occorre tenere presente che l'ordinamento comunitario appronta una progressiva e crescente attenzione ai territori marginalizzati, ai disagi sociali e alla discriminazione che colpisce gli abitanti di quelle aree e insiste sull'esigenza di una loro riqualificazione e rivitalizzazione. Da ultimo, con parere del 10 dicembre 2020 il Comitato europeo delle regioni ha sottolineato l'esigenza di indirizzare le politiche europee verso la lotta allo spopolamento e all'esclusione sociale delle zone rurali¹⁵¹. Tali obiettivi, si legge, possono essere realizzati aumentando la resilienza del territorio abbandonato, promuovendo la conservazione della natura del paesaggio, incoraggiando i giovani a rimanere nelle zone rurali e permettere loro di tornare nel territorio di origine dopo la loro formazione.

Appare chiaro che tutelare le prerogative proprietarie di non mantenere, non utilizzare il bene in proprietà abbia un impatto negativo sul perseguimento di tali obiettivi di interesse generale, i quali necessitano al contrario del proficuo impiego del patrimonio edilizio esistente, della cura del paesaggio, del decoro urbano, tutti aspetti che garantiscono un'elevata qualità della vita e permettono di rendere attrattivi i territori incoraggiandone l'abitato. Anche nella prospettiva europea, dunque, l'inerzia proprietaria e la sua tutela andrebbe ripensata nell'ottica di conformare l'uso del bene a un impiego rispondente all'obiettivo di ridurre le diseguglianze territoriali e migliorare il benessere sociale per concorrere a realizzare l'obiettivo europeo della coesione territoriale¹⁵².

1.7. La compatibilità dell'inerzia proprietaria con l'art. 8 Cedu

Se nella valutazione giuridica dell'inerzia proprietaria La Carta dei diritti fondamentali dell'Ue e il quadro regolatorio europeo forniscono degli indici normativi da cui emerge lo sfavore verso la protezione assoluta di proprietari di beni urbani assenteisti e

CONFORTI (a cura di), *La proprietà nella carta europea dei diritti fondamentali*, Milano, 2005; A. MOSCARINI, *Proprietà privata e tradizioni costituzionali comuni*, Milano, 2006.

¹⁵¹ Comitato europeo delle regioni, Parere 10 dicembre 2020, NAT-VII-006, in www.webapi2016.cor.europa.eu.

¹⁵² Su cui F. BARCA, *An Agenda for a reformed Cohesion policy. A place-based approach to meeting EU Challenges and Expectations. Independent Report to D. Hubner. Bruxelles: Commissioner of Regional Policy*, 2009, in http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/barca_en.htm; C. MENDES, *EU Cohesion Policy and Europe 2020: between place-based and peoplebased prosperity*. <https://relocal.eu/eu-cohesion-policy-and-europe-2020-between-place-based-and-people-based-prosperity-2/>; R. COLETTI, *Il discorso sulla coesione territoriale in Europa: le ragioni di un successo*, in *Archivio Di Studi Urbani E Regionali*, 2013, p. 60-78; M. PREZIOSO, *Come sviluppare e valutare le politiche di coesione territoriale nella prospettiva*, 2020,

irresponsabili, va speso un impegno di ricerca di sistematicità e coerenza anche con la Carta europea dei diritti dell'uomo.

Il protocollo n. 1 allegato alla Carta europea dei diritti dell'uomo, all'articolo 1 stabilisce che «ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni. Nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di utilità pubblica e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale. Le disposizioni precedenti non portano pregiudizio al diritto degli Stati di porre in vigore le leggi da essi ritenute necessarie per disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale o per assicurare il pagamento delle imposte o di altri contributi o delle ammende».

L'articolo contiene, pertanto, tre distinte norme: la prima, di natura generale, enuncia il principio del pacifico godimento delle proprie *res*. La seconda disciplina la privazione dei beni e la sottopone a determinate condizioni. La terza, inclusa nel secondo paragrafo della disposizione in esame, riconosce agli Stati contraenti il diritto a disciplinare la materia in modo conforme all'interesse collettivo. Come la Corte di Strasburgo ha più volte chiarito, vi è una sorta di rapporto simbiotico tra ognuna di queste regole, e, soprattutto, non va mai dimenticato che la seconda e la terza, riguardanti casi particolari di ingerenza nel diritto al godimento dei beni, debbono essere interpretate alla luce del principio generale stabilito dalla prima norma¹⁵³.

Non è possibile né sarebbe utile in questa sede ripercorrere l'ampia giurisprudenza che ha portato a una precisa formulazione del diritto di proprietà in seno alla Carta europea dei diritti dell'uomo: basta però ricordare che secondo gli arresti più recenti: «l'articolo 1 Protocollo n.1 richiede, prima di tutto e soprattutto, che un'ingerenza nel godimento dei beni sia legittima: la seconda frase di questo articolo autorizza la privazione della proprietà solo nelle condizioni previste dalla legge; il secondo comma riconosce agli stati il diritto di disciplinare l'uso dei beni ponendo in vigore delle leggi»¹⁵⁴. Sono le autorità nazionali, grazie a una conoscenza diretta della loro società e dei bisogni della stessa, a doversi pronunciare sull'esistenza di un problema d'interesse generale che giustifichi ingerenze esterne nella gestione dei beni privati; quindi, spetta alla discrezionalità del legislatore

¹⁵³ V., tra le innumerevoli CEDU, 16 gennaio 2018, Cacciato c. Italia, par. 21; Cedu, 23 settembre 1982 Sporong & Lönnroth c. Svezia, par. 61; Cedu, 28 maggio 2002, Beyeler c. Italia, par. 98; Cedu, 9 dicembre 1994, Les saints monasteres v. Grecia, par. 56; Cedu 25 marzo 1999, Iatridis v. Grecia, par. 55.

¹⁵⁴ Così nel par. 38 della sentenza Cedu, 6 giugno 2019, Mideo c. Italia. V., in senso analogo, Cedu, 6 giugno 2019, Condominio Porta Rufina c. Italia; Cedu, 25 giugno 1996, Amuur c. Francia; Cedu, 25 marzo 1999, Iatridis c. Grecia; Cedu, 1 marzo 2001, Malama c. Grecia.

nazionale indicare cosa siano utilità pubblica e interesse generale, ma la disciplina deve avere una base ‘ragionevole’¹⁵⁵.

In linea di massima di fronte a una simile formulazione sembrerebbe difficile sostenere la possibilità di disconoscere al proprietario le sue prerogative sul bene anche nell’ipotesi in cui si sostanzino nel prolungato mancato uso, ritenendo legittima un’ingerenza altrui sulle scelte gestorie del bene. Il diritto ai propri beni costituisce un baluardo difficilmente superabile per la Corte Edu al punto che in essa non si ricomprendono solo i beni in proprietà ma qualsiasi valore di carattere economico di spettanza al titolare, rispetto ai quali ogni stato firmatario ha l’obbligo di garantire rispetto all’ingerenza altrui. La giurisprudenza della Corte Edu, nell’applicare il prot. 1 art. 1 Cedu, include nel diritto alla tutela e al godimento dei propri beni anche posizioni diverse da quelle di appartenenza, includendovi anche diritti di credito e aspettative giuridiche¹⁵⁶.

La tendenza ad allargare l’ambito applicativo della disposizione, possibile attraverso un’interpretazione estensiva del concetto di beni, appare rispondere a una visione ancora legata alla supremazia dell’istituto proprietario dotata di solide garanzie, indisponibile a cedere di fronte a interessi esterni, alieni al proprietario.

Certo la validità di tale impostazione consentirebbe di consolidare la posizione del proprietario, le sue aspettative economiche, di rafforzare il diritto al non uso, perché nessun tipo di invadenza nella gestione dei propri beni sarebbe tollerabile.

Tuttavia si concorda con chi ha osservato che solo apparentemente l’approccio interpretativo del Giudice di Strasburgo è caratterizzato «da un certo individualismo, che si manifesta, tra l’altro, in un’interpretazione estensiva del concetto di bene, elaborata al fine di coprire un vasto spettro di posizioni giuridiche soggettive patrimoniali [laddove] l’individualismo lascia spazio a considerazioni solidaristiche quando si tratta di valutare la

¹⁵⁵ Cedu, 21 febbraio 1986, James e altri c. Regno Unito; 28 luglio 1999, Immobiliare Saffi c. Italia; 23 novembre 2000, Ex re di Grecia c. Grecia; 22 gennaio 2004, Jahn e altri c. Germania; 26 settembre 2006, Fleri Soler e Camilleri c. Malta; 10 novembre 2009, Schembri c. Malta, in www.echr.coe.int. Sul tema si veda M. DE SALVIA, *Alcune riflessioni in tema di interpretazione del diritto al rispetto dei beni nella giurisprudenza della Commissione e della Corte europea dei diritti dell’uomo*, in *Riv. int. dir. uomo*, 1989, 233 e ss.; M.L. PADELLETTI, *Protezione della proprietà*, in S. Bartole, B. Conforti, G. Raimondi (a cura di), *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, 2001; F. BILANCIA, *I diritti fondamentali come conquiste sovrastatali di civiltà. Il diritto di proprietà nella CEDU*, Torino, 2002; M.L. PADELLETTI, *La tutela della proprietà nella Convenzione europea dei diritti dell’uomo*, Milano, 2003; N. ABRIANI, *La proprietà come diritto dell’individuo: tra diritto internazionale, diritto comunitario e disciplina interna*, in *Giur. it.*, 2010, 10, p. 2226 ss.; R. CONTI, *Diritto di proprietà e CEDU*, Roma, 2012.

¹⁵⁶ V. Cedu, 4 febbraio 2014, Staibano e altri c. Italia, e Mottola e altri c. Italia.

proporzionalità delle interferenze nel diritto garantito dall'art. P1-1, o nel caso di conflitto tra il diritto di cui si discute e un altro diritto garantito dalla CEDU»¹⁵⁷.

Una riprova di tale impostazione è rinvenibile nella sentenza del 24 aprile 2017, *Vaskersic c. Slovenia*, concernente la vendita forzata dell'abitazione del debitore inadempiente (per un modestissimo ammontare) rispetto a tre creditori, uno solo dei quali di natura pubblicistica trattandosi di una società pubblica di fornitura d'acqua. La corte in questa sede non critica la normativa nazionale in materia di procedimento esecutivo, ma la scelta di non ricorrere a strumenti alternativi di tutela del credito, previsti dal diritto sloveno, come l'espropriazione del conto corrente o dello stipendio del debitore, e di aver preferito una misura del tutto sproporzionata rispetto all'interesse da tutelare.

La pronuncia, che perviene a una soluzione tesa a garantire la posizione di un soggetto debole in vista della perdita dell'abitazione cui è sottoposto¹⁵⁸, rappresenta soltanto una delle numerose decisioni con cui la Corte di Strasburgo ha ritenuto doveroso far prevalere interessi superindividuali ritenuti di particolare importanza¹⁵⁹ (come quelli di carattere culturale¹⁶⁰ e sociale¹⁶¹) questi ultimi – ancorchè «non espressamente sanciti dal testo della Convenzione»¹⁶² – rispetto al diritto al godimento dei propri beni o allo svolgimento di un'attività industriale.

¹⁵⁷ S. PRADOUX, *La tutela del diritto di proprietà nello spazio europeo: riflessioni intorno al dialogo tra la Corte di Strasburgo e le Corti italiane in materia di tutela dei beni*, in *Riv. Dir. Civ.*, 2016, p. 1388 -1404. L'autrice poi conclude affermando quanto segue: «d'altra parte, l'esplicito riconoscimento contenuto nell'art. P1-1 del potere dello Stato di adottare le norme ritenute necessarie per tutelare l'interesse generale, toglie ogni dubbio circa la legittimità in linea generale dell'intervento statale diretto a regolare la proprietà in vista del perseguimento di fini ultraindividuali nel sistema della Convenzione». Dello stesso avviso è A. VIGLIANISI FERRARO, *La tutela multilivello*, cit., p. 221 ss.

¹⁵⁸ Seppur condividono l'esito della sentenza criticano l'argomentazione utilizzata dalla Corte che ha ritenuto direttamente applicabile la clausola sociale nel giudizio di esecuzione A. VIGLIANISI FERRARO, *La tutela multilivello*, cit., p. 223; E. BARGELLI, *La costituzionalizzazione*, cit., p. 76, «non può convincere l'idea che il vincolo di cui all'art. 117 cost., legittimi il giudice dell'esecuzione ad applicare direttamente la "clausola sociale" - come concepita dalla CEDU - ai procedimenti di sfratto o di esecuzione immobiliare al di fuori dei casi in cui è concesso dalla legge nazionale un diritto alla moratoria; o che i soggetti coinvolti in tali procedimenti possano fermare l'esecuzione forzata sollevando la questione della proporzionalità del rimedio e della necessità che sia vagliato da un tribunale ordinario. Una tale lettura, infatti, altererebbe il rapporto fra diritto convenzionale e diritto interno, rendendo il primo di fatto direttamente efficace nei confronti dei singoli individui; deformerebbe il ruolo che l'autorità giudiziaria svolge nell'applicazione del diritto convenzionale da una parte, nell'attuazione delle tutele contrattuali dall'altra; infine porrebbe a carico di una delle parti un onere di cui dovrebbe farsi carico la collettività.

¹⁵⁹ Quale potrebbe essere quello alla vita. Cfr., in tal senso, Cedu, 20 marzo 2008, Budayeva e a. c. Russia.

¹⁶⁰ Cfr., *ex multis*, Cedu, 19 febbraio 2009, Kozacioglu v. Turkey.

¹⁶¹ V., per tutte, Cedu, 19 giugno 2006, Hutten-Czapska c. Polonia, e del 21 novembre 1995, Velosa Barreto c. Portogallo.

¹⁶² S. PRADUROUX, *La tutela del diritto di proprietà nello spazio europeo*, cit., p. 1900.

Ora è chiaro che tale apertura potrebbe far rivalutare la posizione della Corte Edu rispetto a quei casi in cui l'inerzia proprietaria configuri esternalità negative che ingeriscono unilateralmente nell'altrui sfera giuridica e che impattano direttamente nell'esercizio di diritti fondamentali come quello all'abitazione. Pensiamo al proprietario che violando l'obbligo alla conservazione del bene determina uno stato di degrado del suo immobile al punto da rappresentare un rischio per i vicini, in totale spregio della sicurezza e del benessere degli altri residenti che vi abitano, danneggiando il pacifico godimento dell'immobile dove abitano e conducono la propria vita privata e familiare, mettendo a rischio la loro incolumità.

A sostegno della posizione di chi subisce gli effetti negativi dell'inerzia proprietaria si potrebbero evocare quelle sentenze della Corte di Strasburgo che hanno chiarito come gli Stati firmatari della Carta devono impegnarsi a garantire il diritto di proprietà, non soltanto come se fosse una 'libertà da' (alla quale corrisponde un divieto di ingerenza), ma anche quale 'libertà di' quando connessa a particolari interessi esistenziali (che implica l'adozione di condotte positive, «particularly where there is a direct link between the measures which an applicant may legitimately expect from the authorities and the effective enjoyment of his possessions»¹⁶³).

Quando la posizione di chi subisce gli effetti dell'inattività è inquadrabile nell'ambito dell'art. 8 Carta europea dei diritti dell'uomo tra l'altro, l'impostazione della Corte è significativamente rigorosa : da ultimo pronunciandosi su un caso polacco in cui si discuteva della legittimità delle decisioni assunte dalle autorità giudiziarie che avevano respinto una richiesta di risarcimento danni avanzata da alcuni cittadini polacchi residenti in un'area che era stata interessata da un massiccio fenomeno di inquinamento atmosferico, causato dalla deviazione del traffico di un'autostrada in corso di realizzazione verso un'arteria stradale secondaria che interessava l'area in cui gli stessi abitavano, la Corte EDU ha ritenuto, all'unanimità, che vi era stata la violazione dell'art. 8 Carta europea dei diritti dell'uomo (diritto al rispetto della vita privata e familiare dell'abitazione). Il caso, come anticipato, riguardava la deviazione del traffico in un'area in cui insistevano le abitazioni dei ricorrenti durante la costruzione di un'autostrada ed i

¹⁶³ Così nelle pronunce del 30 novembre 2004 par 56 (Grande Camera), Öneriyildiz c. Turchia, e del 31 maggio 2007, Bistrovic c. Croazia. Cfr., in senso analogo, le sentenze Cedu, 23 luglio 1968, Régime linguistique de l'enseignement en Belgique c. Belgio; 13 giugno 1979, Marckx c. Belgio; 13 settembre 1981, Young, James e Webster c. Regno Unito; 9 dicembre 1994, López Ostra c. Spagna, cit.; 25 luglio 2002, Sovtransavto Holding v. Ukraine; e 22 giugno 2004, Broniowski v. Poland.

(vani) tentativi dei ricorrenti di porre rimedio alla situazione tramite il ricorso alle autorità. La Corte di Strasburgo ha rilevato in particolare che le autorità avevano consapevolmente ignorato il problema dal 1996 e avevano continuato a sviluppare il progetto autostradale in totale spregio del benessere dei residenti che abitavano in quel luogo. Nel complesso, la Corte ha ritenuto che la deviazione del traffico nei pressi dell'abitazione dei ricorrenti e la mancanza di una risposta adeguata da parte delle autorità avesse danneggiato il pacifico godimento della loro diritto all'abitazione¹⁶⁴.

Nella individuazione della regola del caso concreto centrale, anche per la Corte di Strasburgo, sembra essere il profilo funzionale del bene, insistendo sull'effettività della tutela al rispetto dei beni, per esempio, quando siano diretti a soddisfare esigenze di carattere personale, quali il diritto al normale svolgimento della vita familiare all'interno della propria casa di abitazione e alla libera e piena esplicazione delle proprie abitudini di vita quotidiane¹⁶⁵. Un interesse rilevante indipendentemente dalla titolarità di un bene adeguato a soddisfarlo al punto che in alcune pronunce (come in quella del 24 aprile 2012, *Yordanova c. Bulgaria*¹⁶⁶) l'autorità giurisdizionale europea abbia addirittura evocato, sia pur «solo in senso descrittivo [...], un'obbligazione dello Stato – definita 'di risultato' – a garantire un tetto alle persone vulnerabili»¹⁶⁷.

Tale argomentazione potrebbe portare a sostenere che nella prospettiva della CEDU sarebbe obbligatorio un intervento legislativo diretto a combattere l'inerzia proprietaria quando il bene produca un pericolo o pregiudichi l'effettivo esercizio dei diritti protetti dalla Convenzione in capo a terzi e porta ad interrogare l'interprete sulla possibilità di disapplicare le norme domestiche che, tutelando l'inattività del proprietario, si pongono in contrasto con i diritti tutelati dalla CEDU¹⁶⁸.

¹⁶⁴ Cedu, 14 ottobre 2021, causa n. 75031/13.

¹⁶⁵ Sulla rilevanza dell'art. 8 v. anche Cedu, 21 Aprile 2016, causa n. 46577/15. Pronunciandosi su un caso bulgaro originato dal ricorso di una coppia destinataria di un ordine di demolizione dell'immobile abusivo in cui gli stessi vivevano, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha ritenuto a maggioranza (sei voti contro uno), che sarebbe stato violato l'art. 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare e dell'abitazione) della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, se l'ordine di demolizione dell'immobile fosse eseguito senza un'adeguata valutazione della sua proporzionalità alla luce della situazione personale dei ricorrenti; all'unanimità, invece, i giudici di Strasburgo hanno escluso la violazione dell'art. 1 del Protocollo n. 1 (protezione della di proprietà) della Convenzione ove l'ordine di demolizione dell'immobile venisse eseguito. La Corte ha rilevato, in particolare, che i ricorrenti non avevano avuto a disposizione una procedura, prevista dalla legge nazionale, per ottenere una rivalutazione complessiva della proporzionalità della prevista demolizione della loro abitazione, che era la loro unica casa.

¹⁶⁶ Cedu, 24 aprile 2012, causa n. 25446/06.

¹⁶⁷ E. BARGELLI, *La costituzionalizzazione*, cit., p. 70 s.

¹⁶⁸ A. VIGLIANISI FERRARO, *La tutela multilivello*, cit., p. 274 esclude in linea di massima la diretta applicabilità dei diritti consacrati nella Cedu per la carenza endemica del carattere self – executing, che

Di fronte a tali suggestioni va tuttavia fatta una precisazione. La forza precettiva della Convenzione, a settant'anni dalla sua firma rimane ancora non pacifica. Resta infatti non discussa la questione relativa all'efficacia da riconoscere alle norme in essa contenute, e quindi anche a quelle riguardanti il diritto di proprietà. Secondo alcuni autori a queste ultime dovrebbe essere accordata una *Drittwirkung*, quanto meno di tipo verticale (ossia nei rapporti con lo Stato, in ogni sua articolazione), per altri, anche in base alla più recente giurisprudenza della Corte di Strasburgo, le situazioni dominicali sancite nel Primo Protocollo della Carta godrebbero di una più ampia protezione, potendo essere tutelate anche nelle relazioni tra privati cittadini. Come è stato rilevato, laddove si dovesse escludere l'efficacia diretta orizzontale dell'art. 1 del I Protocollo della Carta «la Corte verifica se le misure adottate dagli Stati non conducano al risultato di privare arbitrariamente una persona di un bene in favore di un'altra»¹⁶⁹. Per cui, l'Italia – come ogni altro Paese firmatario della Convenzione – potrebbe essere teoricamente chiamata a rispondere sia per le lesioni prodotte da una delle articolazioni che la compongono (non a caso, sono state introdotte recentemente alcune disposizioni dirette a consentire forme di rivalsa da parte dello Stato nei confronti dei soggetti pubblici che abbiano concretamente trasgredito ai doveri derivanti dalla partecipazione al sistema CEDU¹⁷⁰), sia «per la violazione dell'obbligo positivo di garantire la proprietà anche verso un'interferenza individuale», come ha chiarito la stessa autorità giurisdizionale di Strasburgo con la sentenza 25 luglio 2002, *Sovtransavto Holding c. Ucraina*.

invece può essere rinvenuto nelle direttive europee e nei regolamenti. Tuttavia, ritiene che quando la Corte europea dei diritti dell'uomo fornisce esatta indicazione circa la lettura esatta da dare alle norme in questione doterà queste del carattere sufficientemente dettagliato da eliminare ogni dubbio circa le modalità interpretative e potranno essere anche direttamente applicate all'interno degli ordinamenti nazionali. Ma, sulla difficoltà di ricostruire l'orientamento interpretativo della Corte europea sulla portata di una certa disposizione si pronuncia M. CARTABIA, *Le sentenze «gemelle»: diritti fondamentali, fonti, giudici*, in *Giur. Cost.* 2007, p. 3573; F. DONATI, *La Cedu nel sistema itaiano delle fonti del diritto alla luce delle sentenze della Corte Costituzionale del 24 novembre 2007*, in www.osservatoriosullefonti.it e M. LUCIANI, *Alcuni interrogativi sul nuovo corso della giurisprudenza costituzionale in ordine ai rapporti tra diritto italiano e diritto internazionale*, in *Corr. Giur.*, 2008, p. 204.

¹⁶⁹ G. RAIMONDI, *Diritti fondamentali e libertà economiche: l'esperienza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in C. Salvi (a cura di), *Diritto civile e principi costituzionali europei e italiani*, Torino, 2012 p 50.

¹⁷⁰ Legge n. 234 del 24 dicembre 2012 – recante *Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea* – (abrogativa della c.d. 'Legge Buttiglione'), all'art. 43, comma 10, stabilisce che lo Stato ha diritto, con le modalità e secondo le procedure stabilite nel presente articolo, di rivalersi sulle regioni, sulle province autonome, sugli enti territoriali, sugli altri enti pubblici e sui soggetti equiparati, i quali si siano resi responsabili di violazioni delle disposizioni della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, resa esecutiva dalla legge 4 agosto 1955, n. 848, e dei relativi Protocolli addizionali, degli oneri finanziari sostenuti per dare esecuzione alle sentenze di condanna rese dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nei confronti dello Stato in conseguenza delle suddette violazioni.

Ancorché è discussa la diretta applicazione dei tre dispositivi costituzionali e convenzionali finora citati per il carattere vago e indeterminato, sprovvisto del carattere dettagliato richiesto per poter produrre effetti diretti¹⁷¹, è tuttavia indiscutibile, per il nostro sistema costituzionale, che i diritti sanciti dalla Carta Costituzionale e per espresso richiamo dalle fonti unionali e internazionali citate¹⁷², costituiscono *de iure condito* i riferimenti giuridici per costruire nuovi paradigmi normativi diretti a disciplinare la gestione di immobili abbandonati, in disuso, mal conservati; *de iure condendo* rappresentano i canoni ermeneutici che servono a interpretare le norme di diritto positivo e risolvere i conflitti che l'inerzia proprietaria provoca nell'attuale contesto sociale economico¹⁷³.

1.8. Gli immobili privati abbandonati nella Strategia nazionale delle aree interne e nel Piano di Ripresa e Resilienza

Un particolare politica diretta a recuperare il patrimonio edilizio esistente va ravvisata nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza che nell'ambito delle *milestones* affidate al Ministero della Cultura individua in prima posizione l'obiettivo di rivitalizzare e valorizzare borghi storici a rischio di abbandono o già abbandonati. Per borghi storici si intendono quegli insediamenti storici chiaramente identificabili e riconoscibili nelle loro originarie caratteristiche tipo-morfologiche, per la permanenza di una prevalente continuità dei tessuti edilizi storici e per il valore del loro patrimonio storico-culturale e paesaggistico.

¹⁷¹ Con riferimento alla CEDU non sembra pensarla così R. CAFARI PANICO, L. TOMASI, *Il futuro della CEDU tra giurisprudenza costituzionale e diritto dell'Unione*, in *Dir. Pubbl. comp. Eur.*, 2008, p. 194, il quale sostiene che «se l'effetto diretto di una norma dipende dal carattere preciso della stessa caratteristica delle norme CEDU» e che «non pare, poi, possibile mettere in discussione il carattere preciso delle disposizioni della CEDU in base al rilievo che esse consistono in prescrizioni sintetiche e non in una normazione compiuta di una data "materia"».

¹⁷² Sull'unitarietà del sistema normativo e sul superamento della tradizione che ravvisa nelle fonti nazionali e in quelle sovranazionali distinti ordinamenti giuridici, sia consentito un rinvio a P. PERLINGIERI, *Il diritto comunitario nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-comunitario delle fonti*, Napoli, 1992, passim, spec. p. 159 ss.

¹⁷³ L'indagine scientifica risente oggi necessariamente di una pluralità di fonti del diritto e sta all'interprete ricondurre ad unità il sistema tenendo conto delle molteplici fonti cui il dato costituzionale rinvia e che sono destinate a conformarlo. In merito si veda P. PERLINGIERI, *Diritto comunitario e legalità costituzionale*, cit., p. 41 ss e 88 ss.; ID., *Il diritto civile e la complessità del sistema*, in *Corti di Bari, Lecce e Potenza*, 2003, p. 10 ss; ID., *Complessità e unitarietà dell'ordinamento giuridico vigente*, in *Rass. Dir. Civ.*, 2005, p. 188 ss. Aderisce a tale prospettiva P. FEMIA, *Applicare il diritto al caos. Teoria riflessiva delle fonti e unità dell'ordine*, in P. PERLINGIERI E L. RUGGERI (a cura di), *Diritto privato comunitario*, I, Napoli, 2009, spec. p. 99. Per una differente posizione, v. A. FALZEA, *La Costituzione e l'ordinamento giuridico*, (1998), in ID., *Ricerche di teoria generale del diritto e di dogmatica giuridica*, I, *Teoria generale del diritto*, Milano, 1999, p. 469; N. IRTI, *Leggi speciali (dal mono-sistema al poli-sistema)*, in ID., *L'età della decodificazione*, 4^a ed., Milano, 1999, p. 113 ss., e ID., *I frantumi del mondo (sull'interpretazione sistematica delle leggi speciali)*, ivi, p. 151 ss.

L'intervento, previsto dall'investimento 2.1 «Attrattività dei borghi storici» del PNRR (M1C3-Cultura), si inquadra nell'ambito delle strategie che interpretano la cultura come fattore trasversale nelle politiche di sviluppo territoriale e locale alle quali specificatamente concorrono le iniziative per il rafforzamento dell'attrattività dei piccoli borghi storici progressivamente oggetto di un processo di abbandono e irreversibile spopolamento. In questa logica, l'intervento si colloca in un quadro di coerenze e sinergie con le numerose iniziative che negli ultimi anni sono state avviate, di tipo legislativo, come la legge n. 158/2017 per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni e per la riqualificazione e il recupero dei loro centri storici; con le politiche di coesione nel cui ambito si sta dando attuazione alla Strategia Nazionale per le Aree Interne; con le politiche del Ministro della Cultura che ha istituito nel 2017 l'Anno dei Borghi e ha già lanciato una prima edizione di un bando a questi dedicato, finanziato con fondi di coesione nazionale e rivolto alle sole regioni meno sviluppate. In tal senso, l'Investimento 2.1 «Attrattività dei borghi storici» della Missione 1 – Componente 3 del PNRR mira a realizzare interventi finalizzati a i) recupero del patrimonio storico, riqualificazione degli spazi pubblici aperti (es. eliminando le barriere architettoniche, migliorando l'arredo urbano), creazione di piccoli servizi culturali anche a fini turistici; ii) favorire la creazione e promozione di nuovi itinerari (es., itinerari tematici, percorsi storici) e visite guidate; iii) sostenere le attività culturali, creative, turistiche, commerciali, agroalimentari e artigianali, volte a rilanciare le economie locali valorizzando i prodotti, i saperi e le tecniche del territorio. La realizzazione di interventi di rigenerazione e innovazione nei piccoli centri attraverso la riqualificazione degli spazi pubblici, il restauro del patrimonio storico-architettonico, insieme all'attivazione di iniziative imprenditoriali e commerciali che creino ricadute occupazionali sul territorio, è dunque finalizzata a rivitalizzare il tessuto socio-economico di questi luoghi, favorendo la conservazione del loro notevole patrimonio culturale.

La finalità del piano è quella di contrastare lo spopolamento e incentivare una crescita economica duratura, inclusiva e sostenibile, un'occupazione piena e produttiva ed un lavoro dignitoso. L'intervento, in particolare, costituisce un tassello delle politiche territoriali volte a riequilibrare e a rafforzare le connessioni e i legami economici, sociali e ambientali tra aree urbane, periurbane e rurali, investendo, da un lato sulla protezione e salvaguardia del patrimonio culturale e naturale per migliorare la qualità della vita all'interno di contesti urbani e rurali inclusivi e sostenibili; dall'altro promuovendo politiche orientate allo sviluppo, che supportino le attività produttive, la creazione di posti

di lavoro dignitosi, l'imprenditoria, la creatività e l'innovazione, facendo perno sulla cultura, sulle tradizioni e sui saperi locali.

Riprendendo le informazioni del bando il Piano Nazionale piccoli Borghi individua tra i costi finanziabili le azioni dirette a migliorare e razionalizzare la gestione dei beni servizi e iniziative e soprattutto a realizzare iniziative dirette all'incremento dell'attività residenziale per contrastare l'esodo demografico.

E' chiaro che simili obiettivi richiedono l'uso proficuo del patrimonio edilizio esistente e portano a disincentivare le pratiche proprietarie di accumulo di beni senza un loro corrispondente creazione di valore sociale.

II. L'INERZIA PROPRIETARIA NELL'ATTUALE QUADRO GIURIDICO

2.1. L'abbandono del possesso ed effetti estintivi della proprietà nel Codice civile

Nell'affrontare i problemi della nozione di un istituto è decisivo tenere bene presente il suo contenuto storico economico, sociologico politico, ma considerare che tali valutazioni «emergono direttamente o indirettamente dalla disciplina positiva che costituisce il punto di partenza della ricostruzione a posteriori dello schema concettuale»¹⁷⁴.

Abbiamo visto che l'ordinamento, nella tutela multilivello della proprietà, consente di indirizzare i poteri proprietari anche verso la tutela di interessi esterni al proprietario nella ricerca di un non sempre facile equilibrio. Per questo, delineato il quadro ermeneutico di riferimento, appare utile verificare come, al momento, il legislatore e la giurisprudenza, tra Codice civile e leggi speciali, prendano in considerazione l'abbandono di un immobile. Nello specifico appare interessante analizzare il modo in cui l'ordinamento disciplini il mancato esercizio delle facoltà proprietarie per ricavarne una qualche indicazione di principio e testare la coerenza al sistema ordinamentale complessivamente inteso e la sua completezza.

Come abbiamo già avuto modo di dire, la situazione di inerzia proprietaria più rilevante per l'ordinamento è data dalle situazioni di abbandono del possesso perché nel lungo tempo, manifestandosi sotto forma di incuria e disinteresse rispetto al bene, possono produrre un impatto e un costo esterno negativo a carico della collettività, in termini di decoro urbano, sicurezza e salubrità.

2.1.1. L'usucapione e l'*inverse possession*: un'analisi comparata alla luce della giurisprudenza CEDU

L'abbandono del possesso è una situazione di fatto che ha una sua rilevanza giuridica nel Codice civile. Essa determina infatti la legittimazione di atti idonei a minare il libero godimento della proprietà attraverso l'usucapione (art. 1158 – 1167 c.c.)¹⁷⁵, istituto che si

¹⁷⁴ F. MACARIO, Introduzione a M. COSTANTINO, *Contributo*, cit., p. XXI.

¹⁷⁵ La bibliografia in tema di *usucapione* è davvero ampia, tenuto conto che il tema *de quo* si interseca sotto molteplici aspetti con quello del possesso. Limitandoci per ora ai contributi di più ampio respiro possiamo segnalare A. GALATI, *Dell'usucapione, artt. 1158-1167*, in *Il Cod. civ. Comm.* F.D. Busnelli, Milano, 2013; F. ALCARO, *Il possesso*, in *Il Cod. civ. Comm.* F.D. Busnelli, Milano, 2003; R. MAZZON, *Il possesso*, Padova, 2011;

sostanza nell'acquisto della proprietà a titolo originario per effetto del possesso di indisturbato e continuativo di un bene altrui protratto per un determinato periodo di tempo¹⁷⁶.

La *ratio* sottesa all'istituto è stata individuata nell'esigenza anticamente avvertita di attribuire definitività e certezza giuridica alla pacifica utilizzazione del bene protrattasi nel tempo¹⁷⁷, e intende favorire chi sul piano effettivo si occupa del bene e lo impiega fattivamente piuttosto che chi se ne disinteressa¹⁷⁸. La perdita della proprietà per effetto dell'usucapione si basa infatti sul disuso prolungato del bene da parte del titolare a cui corrisponde invece una presa a carico dello stesso da parte di un terzo: la situazione di inerzia qualificata dal legislatore come posizione deteriore e recessiva rispetto alla posizione dell'effettivo interessato all'uso del bene, tanto che si esclude che al trasferimento del titolo si debba accompagnare una qualche forma di indennizzo¹⁷⁹.

S. RUPERTO, (voce) *Usucapione (dir. vig.)*, in *Enc. dir.*, XLV, Milano, 1992, p. 1022 ss.; F.S. GENTILE, *Il Possesso*, in *Giur. sist. civ. e comm.*, diretta da W. BIGIARI, Torino, 1977, L. MENGONI, *Gli acquisti "a non domino"*, Milano, 1994; F. DE MARTINO, *Del possesso, art. 1140 - 1172*, in *Comm. del codice civile* Scialoja e Branca, Bologna, Roma, 1984; A. MONTEL, *Il Possesso*, Torino, 1962; L. BARASSI, *Diritti reali e possesso, II - Il Possesso*, Milano, 1952; R. SACCO - R. CATERINA, *Il possesso*, in *Tratt. di dir. civ. comm.*, Cicu e Messineo, Milano, 2000; R. SACCO, (voce) *Usucapione*, in *Dig. disc. priv. Sez. civ.*, vol. XIX, Torino, 1999, p. 565 ss.; M. COMPORIT, (voce) *Usucapione*, in *Enc. giur.*, XXXII, Roma, 1994; E. GUERINONI, *L'usucapione*, in *Trattato dei diritti reali*, Gambaro e Morello, I, *Proprietà e possesso*, Milano, 2008, p. 869 ss. Per un approfondimento del tema *de quo* in ambito comparatistico cfr. F. VIGLIONE, *Proprietà e usucapione: antichi problemi e nuovi paradigmi*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2013, II, p. 464 ss.

¹⁷⁶ Con riferimento alla natura del possesso Cass. 8 ottobre 2021 n. 27411, in *Dejure online*, ha ribadito che fini dell'usucapione ordinaria di beni immobili è richiesto un possesso continuo, pacifico, pubblico, non interrotto, non equivoco, accompagnato dall'animo di tenere la cosa come propria, che si protragga per oltre venti anni. Il requisito della continuità, necessario per la configurabilità del possesso "*ad usucapionem*" (articolo 1158 del Codice civile), si fonda sulla necessità che il possessore espliciti costantemente il potere di fatto corrispondente al diritto reale posseduto e lo manifesti con il compimento puntuale di atti di possesso conformi alla qualità e alla destinazione della cosa e tali da rivelare, anche esternamente, una indiscussa e piena signoria di fatto sulla res. La continuità si distingue, pertanto, dall'interruzione del possesso, giacché per la prima rileva unicamente il comportamento del possessore, e non già la volontà contraria del proprietario, mentre la seconda deriva dal fatto del terzo che privi il possessore del possesso (interruzione naturale) o dall'attività del titolare del diritto reale, il quale compia un atto di esercizio del diritto medesimo.

¹⁷⁷ V. S. RUPERTO, *Usucapione (dir. Vig.)*, cit, secondo il quale l'usucapione rappresenta un istituto che rende inutile ogni indagine circa l'esistenza e il modo di essere di fatti remoti, ravvisa nell'istituto caratteristiche analoghe al giudicato, alla transizione e alla prescrizione con cui condivide l'interesse generale alla certezza dei rapporti giuridici

¹⁷⁸ Cfr. M. SANNINO, *Usucapione*, in *Imm e proprietà*, 2020, p. 97.

¹⁷⁹ L'indennizzo è inteso come indispensabile strumento di imputazione alla collettività del sacrificio imposto al singolo, ed è fondato su esigenze di giustizia distributiva, in virtù del quale nessun interesse generale può essere realizzato attraverso il sacrificio del singolo senza che questo sia privo di ristoro. Intorno all'indennizzo la bibliografia è molto ampia: si veda tra gli altri, D. SORACE, *Espropriazione per pubblica utilità*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, VI, 1991, p. 194; M. CONTICELLI, *L'espropriazione per p.u.*, in *Tratt. dir. Amm.* Cassese, II, Milano, 2000, p. 1445 s.; A. MOSCARINI, *Indennità di espropriazione e valore di mercato del bene: un passo avanti ed uno indietro della Consulta nella costruzione del patrimonio costituzionale europeo*, 2007, www.federalismi.it, p. 15.

L'istituto indennitario, infatti, opera sul lato economico per compensare il proprietario privato che vanta un interesse effettivo sull'uso del bene: soltanto in questo modo può spiegarsi la mancata previsione del meccanismo compensativo nell'ambito dell'usufrutto che appunto si perfeziona automaticamente in forza dell'assenza di uso da parte del proprietario in concorso con l'interversione del possesso¹⁸⁰ per un determinato periodo temporale. L'acquisto è a titolo originario tanto che preclude ogni effetto a situazioni giuridiche pregresse sull'immobile acquisito¹⁸¹.

Nonostante la struttura complessa dell'istituto che richiede un possesso qualificato di un bene immobile protratto per 20 anni è innegabile che l'usucapione sia centrale nel fenomeno che l'analisi mira a indagare perché da esso può dedursi il *favor* del legislatore a proteggere impieghi effettivi del bene piuttosto che la conservazione formale del titolo¹⁸². Con l'usucapione, infatti, il legislatore affievolisce la portata del *jus excludendi alios* del titolare a favore dell'acquisto a titolo originario dell'usuario e permette di sostenere che la facoltà di escludere terzi dallo spazio del proprietario costituisce una facoltà strumentale all'esercizio del potere di godere e di disporre del bene non già il fine stesso dell'esercizio

¹⁸⁰ F. MESSINEO, *Manuale di diritto civile e commerciale*, Milano, 1962, p. 392 e R. SACCO, *Usucapione*, in *Dig. Disc. Priv.*, 1999, insistono sulla differenza tra l'art. 1164 c.c. e l'art. 1141 c.c.: il primo presupporrebbe il mutamento contestuale di animus e corpus, mentre l'art. 1141, 2° co. prevede soltanto un mutamento di animus. L'opposizione si concretizza in una dichiarazione, anche non formale, rivolta al controinteressato a rimuove l'ostacolo all'acquisto del possesso costituito dalla detenzione, senza creare, peraltro, di per sé stessa, il possesso esclusivo in chi si trovi nella veste di co-detentore (dopo l'opposizione, compossessore); la causa proveniente dal terzo, invece, è costituita da un titolo di qualunque genere (anche un contratto invalido), purché idoneo a fondare il possesso (R. SACCO, *Il possesso*, in *Tratt. Cicu, Messineo*, Milano, 1988, 182). La giurisprudenza (da ultimo Cass., 16 marzo 2006, n. 5854 in *Dejure online*) ha avuto modo di chiarire che l'*interversio possessionis* non può aver luogo mediante un semplice atto di volizione interna, dovendo invece estrinsecarsi in una manifestazione esteriore dalla quale sia consentito desumere che il detentore ha cessato di esercitare il potere di fatto sulla cosa nomine alieno ed ha iniziato ad esercitarlo nomine proprio. La manifestazione esteriore deve essere tale da palesare inequivocabilmente l'intenzione di sostituire al precedente *animus detinendi* il nuovo *animus sibi abendi* ed essere specificamente rivolta contro il possessore, in guisa che questi sia posto in condizione di rendersi conto dell'avvenuto mutamento, quindi tradursi in atti ai quali possa riconoscersi il carattere della concreta opposizione all'esercizio del possesso da parte del possessore stesso: tra tali atti, ove non accompagnati da altra manifestazione dotata degli indicati connotati dell'opposizione, non possono ricomprendersi né quelli che si traducono in un'illotemperanza alle pattuizioni in forza delle quali la detenzione era stata costituita, verificandosi in tal caso una ordinaria ipotesi di inadempimento contrattuale, né quelli che si traducono in meri atti di esercizio del possesso, verificandosi in tal caso una mera ipotesi di abuso della situazione di vantaggio determinata dalla materiale disponibilità del bene.

¹⁸¹ Ciò secondo S. RUPERTO, *Usucapione*, cit., spiega perché l'usucapione viene invocata in giudizio anche da un soggetto già fornito di un titolo derivativo di acquisto.

¹⁸² Istituto che testimonia l'attenzione del codice alla fattualità del diritto. Sul tema doveroso è il riferimento a E. FINZI, *Il possesso dei diritti*, Roma, 1915, che sviluppa l'indagine su tutta una varietà di situazioni fattuali rilevanti per il diritto, ivi comprese le famiglie di fatto (*ivi* p. 258) ed i contratti nulli ma recuperabili.

del diritto¹⁸³. Ciò vale a dire che in tanto il diritto ad escludere terzi dal godimento e dalla gestione del proprio fabbricato è esercitabile in quanto questo potere sia collegato a un uso effettivo del bene da parte del suo titolare.

Lo spirito sotteso alla disposizione civilistica, diretto a favorire l'impiego effettivo delle risorse, non è limitato all'ambito domestico ma opera con meccanismi simili anche in ordinamenti giuridici stranieri che meritano di segnalati per comprendere il favor che questi ricevono da parte della giurisprudenza europea.

Un rimedio assimilabile sul piano degli effetti a quello dell'usucapione è ravvisabile nel sistema di *common law* nell' *adverse possession* disciplinato dal 'Limitation Act' del 1980. L'istituto anglosassone comporta l'estinzione del diritto di proprietà in caso di non uso per 12 anni del bene a fronte del contestuale verificarsi dell'esercizio delle prerogative del proprietario da parte di un terzo¹⁸⁴. In particolare, è richiesta la concorrenza di diverse condizioni affinché la disciplina dell'*adverse possession*, e il correlativo effetto estintivo – acquisitivo, si producano. Tra queste 1) l'*animus possidendi* esercitato in buona fede; 2) l'esistenza di un accesso che permetta il possesso esclusivo; 3) l'uso non clandestino del bene 4) l'assenza di autorizzazione da parte del proprietario: se l'invasione del possessore fosse tollerata da parte del proprietario l'istituto non troverebbe applicazione.

L'entrata in vigore, nell'ottobre del 2000, dello Human Rights Act, attuativo della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, ha portato le Corti inglesi ad interpretare restrittivamente l'*Adverse Possession*. Attraverso una rilettura convenzionalmente orientata dell'istituto le Corti anglosassoni hanno circoscritto l'operatività dell'*adverse possession*, con riguardo ai beni immobili soggetti a registrazione (registered land), ai soli casi in cui risulti che l'inerzia del proprietario non sia casuale, non sia incerta ma sia la conseguenza di una perdita definitiva dell'interesse nei confronti del bene¹⁸⁵. Solo di fronte a tali canoni probatori, secondo le Corti inglesi, è possibile riconoscere l'effetto acquisitivo a favore dell'usuario senza la necessità che ad essa si accompagni alcuna forma di compensazione economica¹⁸⁶.

¹⁸³ A. QUARTA, *Non proprietà*, cit., p. 266 prende tale posizione sul presupposto che una diversa lettura dello *jus excludendi alios* non sia compatibile con il paradigma costituzionale della proprietà con riguardo alla clausola dell'accessibilità e della funzione sociale.

¹⁸⁴ Limitation Act 1980, sec. 15 (1): «No action shall be brought by any person to recover any land after the expiration of twelve years from the date on which the right of action accrued to him or, if it first accrued to some person through whom he claims, to that person».

¹⁸⁵ M. SERIO, *Property* (diritto inglese), in R. CONTI, *La proprietà e i diritti reali minori*, Milano, 2009, p. 165.

¹⁸⁶ Sulla differenza con l'istituto del risarcimento danni cfr. C. ARGIROFFI, *La tutela compensativa della proprietà*, in *Rass. Dir. Civ.*, 2012, pp. 989-1028.

Il fatto che il possesso rivale protratto nel tempo sia sufficiente a costituire un diritto (*title*) a favore del possessore e contro il *true owner*, ha sollevato dei dubbi in ordine alla sua compatibilità con l'art. 1 del 1° Prot. add. alla Conv. eur. dir. Uomo¹⁸⁷.

La quarta sezione della Corte ha affrontato la questione per la prima volta nel 2005¹⁸⁸, negando la compatibilità dell'istituto con la Convenzione. Successivamente, della questione è stata investita la Grande Chambre che, nel 2007¹⁸⁹, ha escluso la violazione dell'art. 1 del Protocollo¹⁹⁰. La Corte europea ebbe ad affermare che la tutela accordata al proprietario non è soltanto diretta nei confronti dello Stato ma opera anche tra i privati. Il pubblico interesse, sottostante all'istituto dell'*adverse possession* (e quindi dell'usucapione), può giustificare l'effetto estintivo del diritto del proprietario a favore del possessore ma solo in quanto ciò corrisponda ad una 'fair balance' tra interesse pubblico e esigenza di tutela dei diritti fondamentali dell'individuo¹⁹¹.

La privazione della proprietà senza un indennizzo monetario costituirebbe normalmente una lesione illegittima del diritto di proprietà, in contrasto con la Convenzione dei diritti dell'uomo. Tuttavia, sul punto relativo alla mancanza di un indennizzo, la stessa Corte di Strasburgo ha ritenuto che la pretesa di un compenso economico non sia compatibile con l'idea di *limitation period* cioè del venir meno della

¹⁸⁷ La questione ha suscitato notevole interesse su cui si veda A. GUARNERI, *Usucapione, acquisti "a non domino" e Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in NGCC, 2014, II, p. 339 ss.; G. MAGRI, *Usucapione ed acquisto a non domino nel prisma della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo*, in Riv. dir. civ., 2014, p. 1402 ss.; S. PATTI, *Perdita del diritto a seguito di usucapione e indennità (alla luce della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo)*, in Riv. dir. civ., 2009, II, p. 663 ss.; F. VIGLIONE, *Proprietà e usucapione*, cit., p. 464 ss.; S. JORDAN, O. RADLEY-GARDNER, *Adverse Possession*, Bloomsbury Publishing Plc, 2011.

¹⁸⁸ Cedu, 15 Novembre 2005, n. 44302/02, J.A. Pye Ltd (Oxford) v. the United Kingdom, riassunta in *Europ. rev. priv. law*, 2007, pp. 253 ss. Per una ricostruzione del processo di fronte ai giudici inglesi O. RADLEY-GARDNER, *Pye (Oxford) Ltd v. United Kingdom: The View from England*, in *Europ. rev. priv. law*, 2007, p. 289 ss.

¹⁸⁹ Cedu, 30 Agosto 2007, n. 44302/02, J.A. Pye Ltd (Oxford) v. the United Kingdom, in <http://hudoc.echr.coe>.

¹⁹⁰ La decisione della Grande Chambre ha sollevato dei rilievi critici. Secondo L. FOX, N. A. COBB, *Taxonomies of Squatting: Unlawful Occupation in a New Legal Order*, 71 *Modern L.Rev.*, 2008, p. 878, la pronuncia della Corte sembra essere determinata da ragioni di opportunità; si è voluto evitare un impatto pregiudizievole sulle finanze di molti Stati membri in cui l'usucapione è tradizionalmente disciplinata senza compensazione e in assenza di particolari garanzie procedurali per il proprietario. In senso critico verso entrambe le decisioni: O. JONES, *Out whet the Owners! The Eurasian Sequels to JA Pye (Oxford) Ltd v. United Kingdom*, in *Civil Justice Quarterly*, 2008, p. 206 ss. L'A. nega l'applicabilità dell'art. 1 del 1° Prot. Add. – tanto in relazione al 1° comma che al 2° comma – all'*adverse possession*.

¹⁹¹ Il sistema anglosassone in forza di una modifica intervenuta del Land Registration Act del 2002 ha risolto il problema prevedendo che per gli immobili registrati affinché si produca l'effetto acquisitivo dell'immobile abbandonato a favore dell'usuario è necessario che il possessore avvii un procedimento in contraddittorio con il proprietario diretto ad intestare a sé il bene, il quale può opporsi e godere dunque di specifiche garanzie processuali. Sulla riforma si veda M. DIXON, *Modern Land Law*, Routledge, 2012, p. 442 ss.

proprietà a seguito del mancato possesso protratto per un dato tempo. Pertanto, secondo la Corte di nessun compenso ha diritto il proprietario che si disinteressa della gestione e dell'uso del bene per un tempo prolungato.

L'orientamento della Corte di Strasburgo di cui si è appena dato, nel ritenere legittimo l'istituto dell'*adverse possession*, rafforza il fondamento che l'equivalente istituto italiano riceve nella prospettiva internazionale delle fonti del diritto, permettendo a un privato di acquistare un immobile abbandonato senza dover corrispondere alcun corrispettivo ma beneficiando solo del costante impiego e presa in cura del bene. In particolare, emerge anche nella prospettiva multilivello delle fonti del diritto una specifica attenzione alla fattualità del diritto piuttosto che alla sua formale configurazione.

Va precisato, tuttavia, che il contenuto dell'art. 827 c.c. unito al principio generale che informa l'ordinamento di una presunzione generale di conoscenza del diritto, annulla il requisito della buona fede ed escludendo l'operabilità dell'usucapione breve differisce l'effetto acquisitivo del bene abbandonato¹⁹².

In realtà, il Codice civile non disconosce disposizioni che mirano a snellire il tema dell'effetto abdicativo dell'abbandono del possesso degli immobili risolvendolo a favore di una situazione di fatto produttiva di effetti vantaggiosi per la collettività. E' stata autorevolmente¹⁹³ fatta notare la rilevanza che sul tema assume l'art. 1159 *bis* c.c., comma 1, ai sensi del quale «la proprietà dei fondi rustici con annessi fabbricati situati in comuni classificati montani dalla legge si acquista in virtù del possesso continuato per quindici anni» e che la medesima regola si applica secondo l'ultimo comma «anche ai fondi rustici con annessi fabbricati, situati in comuni non classificati montani dalla legge, aventi un reddito non superiori ai limiti fissati dalla legge speciale»¹⁹⁴. Il carattere necessariamente settoriale e speciale della disposizione, considerato l'espresso riferimento alle comunità montane, ne rende ridotta l'applicazione, facendo operare in via generale la regola in virtù

¹⁹² Come noto, il possessore di mala fede impiega normalmente venti anni per usucapire un bene mobile. Il dimezzamento del termine, previsto dalla lettera della legge nel caso di beni registrati, sorprende al punto da suggerire un'interpretazione restrittiva del 2° co. in esame, in modo da disapplicarlo in caso di mala fede. Questa interpretazione restrittiva è stata proposta in R. SACCO, *La buona fede nella teoria dei fatti giuridici di diritto privato*, Torino, 1949, p. 164, nt. 72. V. A. MASI, *Il possesso e la denuncia di nuova opera e di danno temuto*, in *Tratt. Dir. priv.*, Rescigno, Torino, 1982, p. 507, il quale ha documentato con i lavori preparatori che il comma citato non è frutto di una svista.

¹⁹³ A. GAMBARO, *La proprietà*, 2017, cit., p. 363. Dello stesso avviso A. QUARTA, *Cose derelitte*, op. cit., p. 780.

¹⁹⁴ Il reddito dominicale iscritto in catasto non deve superare la cifra di cui all'art. 2, L. 10 maggio 1976 n. 346 come modificata dall'art. 6 L. 31 gennaio 1994, n. 97.

della quale i beni immobili non si trasformano in *res nullius*, pertanto, non possono essere oggetto di acquisto per possesso prolungato in un periodo di tempo minore di 20 anni.

2.1.2. L'abbandono di fatto nella rinuncia alla proprietà immobiliare

Oltre all'istituto dell'usucapione l'abbandono del possesso ha una rilevanza anche con riferimento al tema della rinuncia della proprietà¹⁹⁵. Questo in realtà è vero nella proprietà di beni mobili dove l'abbandono del possesso assistito dall'*animus derelinquendi* rende il bene vacante e legittima l'occupazione del bene da parte di terzi¹⁹⁶, e l'acquisto in proprietà del bene abbandonato ai sensi dell'art. 923 c.c.¹⁹⁷. Fondamento dell'abbandono quale modo di estinzione della proprietà è infatti la manifesta cessazione dell'interesse del proprietario espressa attraverso l'abbandono del possesso¹⁹⁸ e quindi il venir meno della ragione della sua tutela giuridica¹⁹⁹.

L'istituto appena menzionato, tuttavia, non opera allo stesso modo per i beni immobili dove abbandono del possesso e rinuncia abdicativa della proprietà sono figure che sono state storicamente confuse²⁰⁰ ma vanno tecnicamente distinte sia sul piano dell'oggetto sia

¹⁹⁵ Si tratta di un abbandono *de jure* con cui il titolare intende porre fine al rapporto dominicale e estinguere le posizioni giuridiche soggettive correlate siano esse di vantaggio o di svantaggio. Per una ricostruzione dell'istituto v. L. SOLIDORO MARUOTTI, *Studi sull'abbandono degli immobili nel diritto romano. Storici giuristi imperatori*, Napoli, 1989. Cfr. altresì U. LA PORTA, *La rinuncia alla proprietà*, in *Rass. Dir. Civ.*, 2018, pp. 484 -505 il quale prendendo le mosse dalla ricostruzione dei limiti del diritto di proprietà all'interno della funzione sociale a essa assegnata dalla Costituzione, analizza tutte quelle fattispecie di abbandono e rinuncia disciplinate espressamente dal legislatore (es. artt. 888, 882 comma 2, 1104 c.c.) le quali devono ritenersi tipiche e giustificate dalla esigenza di regolare l'estinzione di obbligazioni di fonte legale che si radicano su interessi di diritto pubblico, tendenzialmente perpetue e legate alla titolarità del diritto di proprietà.)

¹⁹⁶ Sull'acquisto della proprietà per occupazione v. P. CENDON, *Proprietà, riserva e occupazione*, Camerino-Napoli, 1977.

¹⁹⁷ Si rinvia per ulteriori svolgimenti sul punto a A. QUARTA, *Cose derelitte*, cit., p. 776-799.

¹⁹⁸ Rinuncia e derelizione si differenziano per la perdita del possesso che rappresenta un elemento necessario soltanto nella seconda fattispecie: L. BIGLIAZZI GERI, *Oneri reali e obbligazioni propter rem*, in *Tratt. Cicu- Messineo*, Milano 1984, p. 142 ss.

¹⁹⁹ Il diritto soggettivo come «interesse giuridicamente protetto», il cui esercizio è tutelato se e in quanto sussista un interesse effettivo del titolare è un'idea di R.V. JHERING, *Lo scopo del diritto*, cit., p. 364 ss. L'idea sviluppata poi da A. FALZEA, *Introduzione alle scienze giuridiche*, Milano, 2008, p. 167 ss. Adotta tale impostazione P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, I, cit., p. 223 ss. In linea con tale impostazione si pone C. SALVI, *Il contenuto del diritto di proprietà*, cit., p. 106 che ravvisa il fondamento dell'attribuzione dei beni nella sussistenza di un interesse oggettivo del proprietario non nella mera volontà di quest'ultimo.

²⁰⁰ Gli studi sull'origine romana dell'istituto hanno dovuto fare i conti con la difficoltà di qualificare vicende che si ponevano tra la rinuncia al possesso e alla proprietà. Cfr. L. SOLIDORO MARUOTTI, *Studi sull'abbandono*, cit. Sull'abbandono del possesso nel vigente ordinamento V. BRIZZOLARI, *La rinuncia alla proprietà immobiliare*, cit., p. 187 ss. Analizza il fenomeno della rinuncia alla proprietà sotto il profilo comparatistico R. FRANCO, *La rinuncia alla proprietà (immobiliare): ripensamenti sistematici di (antiche e recenti) certezze*, in *Quad. Foro Nap.*, 2019.

dei loro effetti. Sul piano dell'oggetto la rinuncia abdicativa della proprietà immobiliare²⁰¹ si realizza quando l'intento del rinunziante è unicamente la dismissione della situazione giuridica; mentre l'abbandono del possesso si configura con l'inattività relativa all'esercizio della proprietà, attuata dal titolare in forma omissiva senza riflettere sugli esiti della propria condotta²⁰².

Con riguardo agli effetti, mentre la rinuncia abdicativa della proprietà comporta direttamente l'estinzione del diritto, permettendo al titolare di liberarsi degli oneri e delle responsabilità che scaturiscono dall'immobile, l'abbandono del possesso su bene immobile non ha nessun effetto sul titolo a meno che non comporti la perdita della proprietà in concorso con l'usucapione²⁰³. Ciò in quanto non potendo essere i beni immobili *res nullius* (art 827 c.c.)²⁰⁴, non possono neppure essere considerati abbandonati ai fini della loro legittima occupazione (art. 923 c.c.)²⁰⁵. Infatti, l'art. 827 c.c. reca

²⁰¹ Oggi la dottrina prevalente ritiene che in seno al diritto di proprietà si staglia una facoltà di rinunciare all'immobile (dubbioso è A. DE MAURO, *La rinuncia alla proprietà immobiliare*, Napoli, 2018, il quale proponendo una lettura costituzionalmente orientata della disciplina privatistica esclude che vi possa essere spazio operativo per una rinuncia unilaterale alla proprietà immobiliare da parte del titolare); più controversa è invece la soluzione circa le modalità con cui la rinuncia possa validamente realizzarsi. La risposta passa attraverso il problema della struttura negoziale dell'atto. Alcuni hanno fatto notare che la proprietà può perdersi anche *de factis*, mediante un comportamento accompagnato dall'*animus derelinquendi* in quanto la volontà rilevante non è quella di rinunciare al titolo ma quella di non comportarsi più in un certo modo rispetto al bene. Tra questi C. M. BIANCA, *Diritto civile*, cit., pp. 404-405; M.E. LA TORRE, *Abbandono e rinuncia liberatoria*, Milano, 1993, pp. 37-41. Mentre V. BRIZZOLARI, *La rinuncia* cit., p. 190 distingue la mera *derelictio* del bene immobile con la derelizione volta alla dismissione del titolo, la quale per essere integrata avrebbe necessità di un atto scritto espressivo della volontà abdicativa. Cfr. altresì G. DEIANA, voce *Abbandono (derelictio)* (*dir. civ.*), in *Enc. dir.*, I, Milano 1958, p. 10, a ragione ritiene che l'atto di abbandono, se con ciò si intende la sola perdita del possesso, sia inidoneo a far perdere la proprietà dell'immobile. Dello stesso avviso M. COMPORI, voce *Abbandono*, in *Enc. giur. Treccani*, I, Roma 2007, p. 1 ss.. Sostiene la natura negoziale dell'atto di rinuncia alla proprietà anche C. BONA, *L'abbandono mero degli immobili*, Napoli, 2017, passim, spec. p. 72.

²⁰² Cfr. C. BONA, *op.ult.cit.*, p. 7.

²⁰³ Come correttamente nota A. QUARTA, *Cose derelitte*, cit., p. 780. Di diverso avviso è V. BRIZZOLARI, *op.ult.cit.*, il quale ritiene che l'abbandono del possesso in concorso con l'usucapione possa configurare l'acquisto della proprietà di un immobile abbandonato.

²⁰⁴ L'art. 827 c.c. è una novità normativa introdotta dal codice civile del '42, dal momento che il vecchio codice unitario del 1965 nulla prevedeva a tal riguardo, non ammettendo, ma neppure escludendo, la possibilità di acquistare anche i beni immobile tramite occupazione, con un'interpretazione permissiva comunemente accettata dalla dottrina. Nella relazione al codice, il superamento di tale ambiguità è spiegato al n. 430: «Non ho apportato in questa materia innovazioni notevoli alle regole del codice del 1865, ma ho avuto cura di risolvere alcuni punti dubbi e le controversie che ne erano sorte. L'art. 923 c.c., riproducendo con una lieve variante l'art. 711 del codice precedente, pone in evidenza che l'occupazione, come modo di acquisto della proprietà, è limitata alle cose mobili. L'esclusione della possibilità di acquistare per occupazione i beni immobili si coordina con la norma che ho introdotto nell'art. 827 per attribuire al patrimonio dello Stato i beni immobili che non siano di proprietà di alcuno. E' così risolta una questione che traeva vita della formula generica dell'art. 711 del codice anteriore».

²⁰⁵ Il mero abbandono materiale dell'immobile non determina l'estinzione del diritto reale: M. E. LA TORRE, *Abbandono*, cit., sottolinea che «oggetto di abbandono [inteso nel senso dell'art. 923 c.c.] non può essere il diritto di proprietà poiché le cose immobili non sono suscettibili di occupazione (arg. ex art. 923

espressamente la regola secondo cui gli immobili vacanti sono di proprietà dello Stato ed esclude che gli immobili possano restare senza un proprietario²⁰⁶.

In questa prospettiva l'abbandono di fatto nell'ambito immobiliare non ha una sua autonoma rilevanza giuridica: la situazione di inerzia infatti non è sufficiente, se mai necessaria²⁰⁷, a costituire una rinuncia tacita della proprietà immobiliare perché sarebbe incompatibile con il regime pubblicitario previsto dal Codice civile²⁰⁸. In ragione di ciò, a fronte dell'assenza di un atto formale ed espresso di rinuncia alla proprietà la conservazione del titolo in capo al privato preclude la qualificabilità degli immobili come *res nullius* soggette all'acquisizione del bene al patrimonio statale.

La mancata produzione di effetti abdicativi della derelizione degli immobili, anche di fronte a una significativa inattività sul bene, porta ritenere conservato il diritto del privato

c.c.) e non sono mai *vacue dominii* (art. 827 c.c.)». Cfr. altresì F. VITERBO, *La rinuncia del comproprietario al suo diritto*, cit., p. 388.

²⁰⁶ I problemi che pone l'art. 827 c.c. in relazione all'effetto automatico dell'atto di rinuncia della proprietà privata sul patrimonio dello Stato sono stati molteplici e la diffusione del fenomeno ha spinto la dottrina più recente insieme alla giurisprudenza a mettere in discussione l'ammissibilità giuridica di una rinuncia formale della proprietà immobiliare ponendosi anche il problema della forma e degli effetti.

Storicamente la dottrina (G. BRANCA, *Abbandono (derelictio) (dir.rom.e interm.)*, in *Enc. Dir.* I, Milano, 1958, p. 11 ss.; G. PIOLA, *Proprietà*, in *Dig.it.*, XIX, 2 Torino, 1908, p. 738 ss.; V. PELLETTIERI, *La rinuncia a diritti immobiliari*, Pisa, 1916) ha ritenuto pacifica la possibilità per il proprietario di rinunciare unilateralmente alla proprietà sulla base del sillogismo secondo cui la facoltà di disporre è ontologicamente insita in qualsiasi diritto purché non qualificato indisponibile. In questa prospettiva poiché la rinuncia è un atto di disposizione del diritto e la proprietà è un diritto disponibile nulla osta all'atto di rinuncia. Tuttavia, l'espandersi del fenomeno ha cominciato a far vacillare l'ammissibilità incondizionata dell'istituto (in argomento cfr. A. DE MAURO, *La rinuncia alla proprietà immobiliare*, Napoli, 2018; R. QUADRI, *La rinuncia al diritto reale immobiliare: spunti di riflessione sulla causa dell'atto unilaterale*, Napoli, 2018; L. COPPO, *Il diritto a non essere proprietario*, cit., p. 140 ss.) e ha spinto diversi organi a mettere in discussione l'argomentazione a sostegno della rinuncia vedi tra tutti G. PALATIELLO, *Rinuncia al diritto di proprietà immobiliare. L'eventuale esperimento dell'actio nullitatis*, in *Rass. Amm. Stato*, LXXI n. 3, luglio-settembre 2019, p. 217 ss., parere reso dall'Avvocatura Generale dello Stato con nota prot. n. 137950 del 14 marzo 2018, in merito ad episodi di rinuncia abdicativa da parte di proprietari di terreni «con evidenti problemi di dissesto geologico e relativo rischio di franamento su condomini e strade pubbliche sottostanti» ed in riscontro alla nota dell'Ufficio Centrale degli Archivi Notarili del Ministero della Giustizia del 15 Marzo 2018.

²⁰⁷ Secondo taluni autori sarebbe sufficiente la manifestazione di volontà di rinunciare al titolo e non anche l'abbandono materiale della cosa: tra i tanti vi è C. BONA, *L'abbandono mero degli immobili*, cit., p. 67.

²⁰⁸ V. BRIZZOLARI, *La rinuncia*, cit., p. 190 distingue la mera *derelictio* del bene immobile con la derelizione volta alla dismissione del titolo, la quale per essere integrata avrebbe necessità di un atto scritto espressivo della volontà abdicativa anche in virtù del regime della pubblicità immobiliare. Sul punto cfr. F. GAZZONI, *Manuale di Diritto Privato*, Napoli, 2009, il quale si preoccupa di risolvere il problema della pubblicità e dunque dell'applicazione dell'art. 2643 c.c., n. 5 alla rinuncia alla proprietà immobiliare. Senza la collaborazione del derelinquente (o già ex proprietario, per riportare l'espressione dell'autorevole Autore), si potrà ricorrere unicamente alla trascrizione della sentenza di accertamento e, prima, della relativa domanda. Si deve però specificare che l'unico possibile interessato a rendere pubblica la dismissione del diritto non può che essere lo Stato. Il proprietario che abbandona il fondo, difatti - ammesso che la *derelictio* sia effettivamente idonea a fargli perdere la proprietà - lo lascerà all'Amministrazione, poiché l'art. 827 c.c. impedisce che vi siano immobili vacanti e, conseguentemente, l'occupazione dei medesimi. L'occupante, ad esempio, che avviasse tale giudizio per far accertare la derelizione del terreno non potrebbe di certo domandare d'essere dichiarato nuovo proprietario in virtù dell'occupazione per la ragione anzidetta.

e impedisce forme di gestione e uso di immobili privati da parte di terzi, sicché anche a fronte di immobili abbandonati il proprietario mantiene il suo titolo e le tutele civilistiche predisposte dall'ordinamento nei confronti dell'altrui ingerenza²⁰⁹.

2.1.3. La (in)prescrittibilità della proprietà per mancato esercizio del diritto

Se l'assenza di uso prolungato del bene non vale a configurare una rinuncia al diritto di proprietà con riferimento ad edifici urbani ci si chiede se questo possa valere come situazione di fatto idonea ad estinguere il diritto di proprietà per prescrizione, istituto deputato a disciplinare gli effetti giuridici del trascorrere del tempo su una certa situazione giuridica.

Con riferimento alla proprietà, è noto che il nostro ordinamento è improntato al dogma dell'imprescrittibilità del dominio ossia dell'impossibilità di considerare estinta la proprietà per mancato esercizio del diritto sicché anche il non uso sarebbe ricompreso nel godimento del bene²¹⁰. L'assunto si fonda sulla lettera dell'art. 948 c.c. 3 comma ai sensi del quale l'azione di rivendicazione, preposta a rimuovere ingerenze esterne sulla situazione proprietaria, non si prescrive. Così all'imprescrittibilità della tutela si associa l'imprescrittibilità del diritto tutelato.

Ora affermare che il mancato esercizio della proprietà non comporti mai estinzione del diritto può essere considerata conclusione non ragionevole²¹¹ e in contrasto con i caratteri della garanzia proprietaria accolti nella Costituzione. Strutturata in questi termini la tutela di cui all'art. 948 c.c. comma 3 assiste il proprietario di una protezione assoluta indipendente dall'esistenza di un interesse effettivo nei confronti del bene. Una tale immunità giuridica, che si spiega tenendo in conto dell'epoca in cui la norma è stata

²⁰⁹ U. MATTEI, *La proprietà immobiliare*, cit., p. 232 ss. approfondisce i caratteri e i rapporti tra le azioni esperibili dal proprietario a tutela della sua situazione giuridica.

²¹⁰ Nella giurisprudenza francese il principio è stato richiamato dalla sent. Cour de Cassation nel caso *Le Cobu contre Morvan* (Cass. Civ., 12 juil 1905, *Le Cobu c/Morvan*: DP 1907, 1, p. 141 in cui i giudici hanno affermato che la proprietà non si perde per non uso anche se questo si protrae per venti anni perché il diritto è perpetuo.

²¹¹ La ragionevolezza è un parametro ermeneutico che raccoglie in sé i valori guida dell'ordinamento giuridico ed è il criterio che consente di stabilire se una soluzione applicativa di una norma sia conforme alla logica del sistema e ai suoi valori normativi: essa misura la congruità della soluzione normativa con i valori fondanti l'ordinamento. In tal senso G. PERLINGIERI, *Sul criterio di ragionevolezza*, in *Scritti in memoria di M. Costantino*, Napoli, 2019, II, pp. 1044 ss e 1068 ss. Tra i numerosi contributi sul punto v. ID., *Profili applicativi della ragionevolezza nel diritto civile*, Napoli, 2015 *passim*. *Amplius* P. PERLINGIERI, *Equilibrio normativo e principio di proporzionalità nei contratti*, in ID., *Il diritto dei contratti tra persona e mercato*, p. 441 ss.; A. RUGGIERI, *Ragionevolezza e valori, attraverso il prisma della giustizia costituzionale*, in *Dir. soc.*, 2000, pp. 567-611. *V. amplius* E. GIORGINI, *Ragionevolezza e autonomia negoziale*, Napoli, 2010.

prodotta, non appare più compatibile con un contesto giuridico attuale nel quale l'inutilizzazione di beni immobili a fronte della scarsità di risorse e degli usi sociali che potrebbero soddisfare non è più situazione neutra ma da abolire tenendo in conto del quadro valoriale di riferimento che ripudia le diseguaglianze e tutela la proprietà solo se rispondente a un equilibrio tra interessi del proprietario e della collettività.

L'impossibilità di tollerare una interpretazione letterale dell'art. 948 comma 3 c.c. deriva soprattutto considerando gli effetti pratici prodotti dalla condotta assenteista del privato: la tutela assoluta apprestata al proprietario spesso opera all'inverso disincentivando il titolare ad occuparsi del bene quando l'impiego e lo sfruttamento del bene non corrisponda a un suo esclusivo e diretto interesse, ed è destinato a proteggere la scelta privata anche nell'ipotesi in cui l'inattività prolungata impedisca la messa a valore di immobili abbandonati che invece potrebbero essere utilizzati per dare concretezza a obiettivi costituzionalmente garantiti²¹². Primo fra tutti il diritto all'abitazione, in questo modo permettendo che l'occupazione degli immobili diventi un problema di ordine pubblico²¹³; ma anche l'interesse alla preservazione del patrimonio storico culturale quando tali fenomeni di abbandono degli edifici urbani si concentrano in aree storiche delle città²¹⁴.

A fronte di simili considerazioni va tentata una strada interpretativa alternativa che muove da un diverso presupposto: il concetto di proprietà privata e i caratteri della sua tutela sono dogmi relativi storici²¹⁵ che per mantenere un ruolo concreto nell'attuale contesto socioeconomico richiedono di mettere in evidenza elementi di fatto non percepibili attraverso l'analisi formale dell'istituto giuridico. Anzi, muovendo dall'insegnamento secondo cui norme e istituti giuridici sono inevitabilmente destinati a svolgere una funzione²¹⁶, l'approccio con cui rispondere al quesito è ispirato alla necessità

²¹² A. QUARTA, *Cose derelitte*, cit., p. 782.

²¹³ *Ibidem*, p. 784.

²¹⁴ Per ulteriori sviluppi S. GIOVA, *Accesso alla proprietà*, cit., pp. 157-242.

²¹⁵ Osserva a tale proposito A. GAMBARO, *La proprietà*, 2017, cit., p. 162 che la proprietà vista come potere della volontà o come soddisfacimento immediato dell'interesse del proprietario «è del tutto inane a far conto della complessa trama di regole e mentalità di cui si compone l'istituzione proprietaria per la semplice ragione che appare viziata da un approccio metafisico che fa astrazione da ogni oggetto reale, come se fosse indifferente che l'appartenenza si porti su un fondo su un veicolo, su un bene culturale su una risorsa di interesse generale come l'acqua senza chiedersi se tale indifferenza sia compatibile con la razionalità del diritto»

²¹⁶ V. Prefazione a M. COSTANTINO, *Antologia di giurisprudenza e dottrina*, Bari, 1981, ove si legge «L'enunciazione di principi ed eccezioni e dei rapporti fra generale e speciale troppo spesso, più che ad esprimere effettive esigenze sistematiche, denota l'adesione a ideologie di gruppi o di singoli in contrasto con l'ordinamento giuridico e serve a mascherare la dialettica tra forme giuridiche e materia economica e sociale.

di guardare alla proprietà nella sua prospettiva dinamica²¹⁷ ossia funzionale al perseguimento di obiettivi di carattere sociale²¹⁸ in cui il problema della distribuzione della ricchezza si coordini con il tema della sua produzione – intesa in termini di benessere sociale²¹⁹.

Cogliendo l'esortazione di chi invita «a risolvere il problema dell'esperienza giuridica in una visione viva e completa del divenire giuridico»²²⁰ una strada da tentare è sicuramente quella di fornire una lettura costituzionalmente orientata dell'art. 948 c.c. comma 3. Se è vero, infatti, che la funzione sociale l'elemento qualificante della tutela proprietaria²²¹ è possibile sostenere che in presenza del mancato uso del bene, che non è che una forma di godimento della proprietà, non corrisponda a un interesse attuale e giuridicamente rilevante del proprietario si possa sostenere l'estinzione della proprietà privata, intesa quale attribuzione istituzionalmente condizionata al perseguimento dell'interesse privato, ma anche di finalità di ordine sociale²²².

Negativa sarebbe la risposta da parte di coloro che, restando esclusivamente legati alla lettera del codice, sostengono che nessuna rilevanza ha il mancato uso del bene nella

Perciò la comprensione del carattere relativo e storico dei concetti giuridici, che è essenziale per comprenderne la funzione, sfugge alla massa di studenti; nel migliore dei casi è rimandata, il più delle volte rimane oscura. Per favorire la formazione della maturità necessaria ad assumere il ruolo di operatori giuridici a qualunque livello, bisogna riconoscere, come base essenziale per qualunque riflessione giuridica, che le formule del diritto privato, quale che sia il modo in cui vengono presentate danno una risposta determinata a determinati tipi di conflitti tra privati e che i diritti dei privati ed i rapporti fra di essi non esistono per soddisfare interessi individuali ed egoistici, poiché gli interessi giuridici sono soltanto quelli selezionati e tipizzati dall'ordinamento e lo sono esclusivamente in funzione di esigenze di carattere generale». V. altresì, ID., *Contributo*, cit., p. 21 il quale precisa «[l]a figura giuridica non si riduce a una pura forma logica, dovendosi ritenere ormai superata la nota contrapposizione kelseniana dell'essere al dover essere. Al contrario contiene in sé tutto il valore dell'astrazione concettuale, secondo la diffusa tendenza a risolvere il problema dell'esperienza giuridica in una visione viva e completa del divenire giuridico. L'utilità e la necessità di individuare la ragione e il modo d'essere del concetto risultano dalla sua natura e funzione di strumento della norma per regolare rapporti: e a tale stregua è possibile quindi dare adeguata ragione del regolamento positivo».

²¹⁷ M. TRIMARCHI, *Proprietà*, cit., p. 12.

²¹⁸ M. COSTANTINO, *Contributo*, cit., p. 29.

²¹⁹ Produzione, distribuzione, costo riferiti alla nozione di proprietà vanno qui riferiti alla dimensione sociale della ricchezza. Cfr. GAMBARO, *La proprietà edilizia*, cit., p. 486 il quale specifica che il concetto di costo sociale della proprietà si riferisce a tutte le conseguenze [anche non economiche] delle scelte economiche che ricadono nella sfera privata dei cittadini.

²²⁰ M. COSTANTINO, *Contributo*, cit., p. 19 ss.

²²¹ L. MENGONI, *Proprietà e libertà*, cit., pp. 442 – 443 la funzione sociale è elemento qualificante della posizione del proprietario. Il contenuto del diritto è variabile in dipendenza dell'evoluzione dei rapporti socioeconomici, delle rappresentazioni di valore e della cultura di un popolo.

Nella visuale del pensiero funzionale il rapporto tra libertà e funzione sociale si presenta non come un'antinomia, che può risolversi in una compressione della libertà fino ad annullarla, ma come rapporto tra due funzioni concorrenti all'interno di un medesimo ambito operativo: la funzione di partecipazione del singolo al sistema delle decisioni economiche e la funzione di omogeneizzazione dell'interesse individuale con l'interesse generale.

²²² S. RODOTÀ, *Il terribile diritto*, cit., spec. pp. 15, 236.

proprietà, perché essa è un diritto soggettivo imprescrittibile anche di fronte al suo mancato esercizio²²³.

L'assunto va sottoposto a revisione critica²²⁴. Escludere sempre che al mancato esercizio della proprietà possa seguire la perdita del diritto per prescrizione è soluzione ancorata esclusivamente alla singola disposizione di rango ordinario che detta l'imprescrittibilità dell'azione di rivendicazione all'art. 948 comma 3 c.c.²²⁵, la quale non tiene conto del sistema nel suo complesso: come visto esso si compone di indici normativi diretti a incentivare l'impiego effettivo del patrimonio edilizio esistente in vista dell'utilità sociale e la rilevanza che assume nell'attuare fini e scopi di valore primario.

Una lettura sistematica della disposizione nell'ordinamento giuridico attuale per altro permetterebbe di cogliere una dimensione finora troppo trascurata: sia l'usucapione sia l'azione di rivendicazione, che di tale tutela costituirebbe la più significativa espressione, denunciano la «debolezza» di una situazione destinata a cedere a quella situazione davvero «forte» che è il possesso e ad una replica (*possideo quia possideo*) di fronte alla quale la vittoria finale è subordinata alla «diabolica» prova, da parte del proprietario, di tutta una serie di possessi legittimi alla cui somma assegnare significato di un acquisto a titolo originario²²⁶.

Del resto è soprattutto l'indicazione costituzionale che all'imprescrittibilità codicistica del titolo, ossia alla possibilità del non esercizio di tale diritto, sovrappone altri principi destinati a sanzionare come antisociale l'inattività del *dominus*²²⁷ i quali se applicati direttamente nel caso del disuso del bene procrastinato nel tempo potrebbero a penalizzare il proprietario inerte e fondare l'estinzione del diritto per prescrizione, per effetto della quale la gestione del bene si aprirebbe a nuovi spazi anche permettendo una

²²³ Cass. 14 febbraio 2012 n. 15482, in *Dejure online*. In dottrina v. C. SALVI, *Il contenuto*, cit., p. 103.

²²⁴ F. SANTORO PASSARELLI, *Dottrine generali del diritto civile*, 9ª ed. Napoli, 1997, p. 115. Cfr. L. COVIELLO *Estinzione per prescrizione del diritto di proprietà?*, in *Stato e diritto*, 1942, p.133 ss. e di recente, C.M. BIANCA, *Diritto civile*, 7, Le garanzie reali. La prescrizione, Milano, 2012, p. 525.

²²⁵ Cfr. P. PERLINGIERI, *La «funzione sociale» della proprietà nel sistema italo-europeo*, cit., p. 1094 argomenta sostenendo che «[u]na concezione attivistica e sociale della proprietà dovrebbe condurre a maggiore severità verso un proprietario inerte di quanto non avvenga nei confronti del creditore che non eserciti la proprietà pretesa». La proprietà come rapporto obbliga l'interprete a ponderare la posizione del dominus con le altre eventualmente contrastanti rispetto alla prima. Si pensi all'interesse di chi intenda coltivare un fondo agricolo lasciato incolto o a quello dello stato allo sfruttamento dei beni produttivi posti sul proprio territorio: secondo l'A. pare corretto riconoscere a tali categorie di soggetti la legittimazione a far valere la prescrizione maturata nei loro confronti ai sensi dell'art. 2939 cc.

²²⁶ L. BIGLIAZZI GERI, *Interesse legittimo*, cit., p. 585.

²²⁷ Basti pensare al principio sancito all'art. 42 comma 2. Ma una lontana e pure equivoca traccia di un atteggiamento «interventista» dell'ordinamento sulla proprietà inerte già si poteva rimostrare nell'art. 838 cc.

gestione pubblica (art. 827 c.c.) del patrimonio privato urbano abbandonato a vantaggio di diversi impieghi²²⁸.

2.2. L'incuria degli edifici privati: abuso del diritto o immissione non tollerabile?

2.2.1 L'abusività dell'incuria prolungata di un edificio privato

Di fronte all'assenza di un effetto estintivo del diritto automatico dell'abbandono del possesso ci si chiede quali siano gli strumenti attivabili da parte dei soggetti terzi titolari di interessi giuridicamente rilevanti su cui ricadono gli effetti negativi dell'inattività proprietaria. Al di fuori di ipotesi previste dalla legge, poiché il non uso del bene allo stato configura una forma di esercizio della proprietà oggetto di tutela legale, appare problematico sindacare la destinazione del bene e il momento del suo utilizzo da parte del proprietario a meno che questo non scarichi i costi di tale scelta e produca esternalità negative sollevando problemi di equità²²⁹.

Pensiamo a un edificio privato, non custodito, che per effetto del tempo sia diventato pericolante o produca problemi di carattere igienicosanitario, o problemi al decoro urbano. O nel caso in cui l'edificio abbandonato sito in un complesso urbano produca un danno estetico e in disarmonia con il contesto cui accede²³⁰. Situazione evidentemente produttiva di effetti negativi sulle sfere giuridiche non solo dei proprietari degli edifici limitrofi ma anche di chi in forza di un titolo diverso li abita e li utilizza.

In linea generale chiunque subisca un danno per mancata conservazione di un edificio, per manutenzione inadeguata, può attivarsi per chiedere il risarcimento danni ex art. 2051 c.c.²³¹. La tutela apprestata dall'art. 2051 c.c. tuttavia non appare adeguata operare in una logica di prevenzione poiché necessita della prova di un danno e dunque di una situazione di lesione dell'altrui sfera giuridica²³². In questa prospettiva non appare un deterrente

²²⁸ A questo punto sicuramente utile potrebbe essere indagare sull'efficacia della gestione pubblica del patrimonio edilizio esistente. Un certo scetticismo sarebbe comprensibile considerando il numero di immobili demaniali dismessi come già precisato nel cap. 1, nota 114.

²²⁹ Così A. QUARTA, *Cose derelitte*, cit., p. 780.

²³⁰ Le corti inglesi sono restie nel riconoscere la configurabilità del danno estetico da abbandono di beni immobili: cfr. *A Nuisance Law Approach To The Problem Of Housing Abandonment*, in *The Yale Law Journal*, 1976, p. 137.

²³¹ Tribunale Milano, 3 settembre 2012, in *Foro It.*, 2012, p. 2850.

²³² Già A. QUARTA, *Cose derelitte*, cit., p. 781 si è interrogata sulla possibilità di anticipare la tutela giuridica della proprietà privata a tutti quei casi in cui il proprietario debba assolvere all'obbligo di manutenzione per evitare effetti dannosi per la collettività.

efficace sul piano fattuale per risolvere il problema dell'abbandono degli edifici privati e degli effetti che questo produce sui terzi in una logica preventiva e di sistema.

Ci si chiede, allora, nell'ottica di anticipazione della tutela, se possa prospettarsi la configurazione di un'ipotesi di abuso del *diritto al non uso* della proprietà tema di cui l'art. 833 c.c. non è che una forma espressiva²³³ e che permetterebbe di attuare tutele inibitorie previste in tali casi.

Va subito detto che la norma del codice appena richiamata non appare direttamente applicabile al fenomeno dell'abbandono di immobili urbani. Il divieto di atti emulativi ai sensi del quale «il proprietario non può fare atti, i quali non abbiano altro scopo che quello di nuocere o recare molestia ad altri», è applicabile soltanto di fronte alle seguenti condizioni: 1) il compimento dell'atto nell'ambito dell'esercizio del diritto di proprietà; 2) la finalità pregiudizievole²³⁴; 3) l'inutilità dell'atto²³⁵; 4) la molestia ed il danno che l'atto è

²³³ Scettico nei confronti dell'applicabilità della clausola dell'abuso del diritto è A. GENTILI, *A proposito de «il diritto soggettivo*, in *Riv. dir. civ.*, 2004, II, p. 351 ss.

²³⁴ Tale elemento è dibattuto in dottrina. Vi è chi nega la necessità dell'accertamento dell'elemento psicologico P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, III, cit., p. 321 in accordo con U. NATOLI, *La proprietà*, cit., p. 164, negando rilevanza all'elemento intenzionale come autonomo requisito dell'atto emulativo, ritenendo che 'scopo' dell'atto, secondo l'art. 833 non debba essere considerato l'intento psichico dell'agente, bensì il risultato che l'azione determina, sì che l'atto emulativo è quello che in effetti reca molestia, non quello con cui il proprietario intende nuocere o recare molestia (M. COMPARTI, *Diritti reali in generale*, in *Tratt. Cicu, Messineo*, Milano, 1980, p. 18). Altra parte della dottrina, pur sottolineando che *l'animus nocendi* sia senza dubbio un elemento soggettivo (perché parlando di intenzionalità del nocumento il legislatore fa riferimento ad un atteggiamento psichico), evidenzia che oggetto dell'onere della prova non è direttamente un fatto psichico, ma solo quei comportamenti esteriorizzati da cui il giudice può trarre il convincimento che la malizia sia l'unica causa possibile della condotta tenuta dal proprietario (A. GAMBARO, (voce) *Emulazione*, in *Dig. disc. priv.*, sez. civ., VII, 1991, p. 441).

La norma prevede espressamente che, l'atto emulativo deve anche «nuocere o arrecare molestie». Se nuoce certamente arreca un danno che può essere anche futuro e non necessariamente immediato, ma concreto. Le molestie invece arrecano un pregiudizio più lieve diverso dal danno in senso tecnico (cfr. art. 1175 c.c.), per cui il divieto mira a tutelare un qualsiasi rilevante interesse altrui, anche se non corrisponde ad un diritto soggettivo autonomamente tutelato, purché inutilmente e malignamente compromesso dall'esercizio antisociale del diritto del proprietario. (In dottrina v. M. BIANCA, *La proprietà*, Milano, 1999, p. 191). L'orientamento dottrinale prevalente, però, ritiene che occorra valutare il carattere emulativo dell'atto in relazione al singolo caso concreto e al bilanciamento degli interessi in gioco U. BRECCIA, *L'abuso del diritto*, in Furguele (a cura di), *L'abuso del diritto*, Bologna, 1998, pp. 127-159.

²³⁵ Secondo alcuni nel caso in cui fosse ravvisabile nell'atto una qualche utilità per il soggetto che lo compie, il carattere emulativo dell'atto sarebbe da escludersi, anche nei casi in cui l'utilità sia di gran lunga minore della molestia o del danno che si produca al vicino (Cass. 31 Ottobre 2018 n. 27916; Cass. 22 gennaio 2016, n. 1209, entrambe in *Dejure online*). Analogamente, non compie atto emulativo il proprietario che ponga in essere atti che, pur arrecando nocumento o molestia ad altri, siano soggettivamente intesi a procurargli un vantaggio, sebbene contrario all'ordinamento giuridico. Non è di per sé illegittima, ad esempio, la condotta del proprietario del fondo servente che recinge la sua proprietà, sempre che il transito per l'utilità del fondo dominante sia libero e comodo (Cass., 13 aprile 2001, n. 5564, in *Pluris online*). Parimenti, non può qualificarsi atto emulativo la pretesa del proprietario di un immobile di riottenere il possesso del bene per finita locazione, anche quando fra le parti sussista un contratto preliminare di compravendita del medesimo immobile (Cass., 11 aprile 2013, n. 9714 in *Dejure Online*). Contra P. PERLINGIERI, *Introduzione*, cit., 198; R. VITOLO, *Atti emulativi e solidarietà costituzionale*, Napoli, 2006, p. 215.

idoneo ad arrecare a terzi. Postulando un comportamento attivo²³⁶, privo di utilità per il proprietario e la produzione del danno la disposizione non appare un rimedio calzante ma neppure giuridicamente percorribile nelle ipotesi in cui la condotta del proprietario, che si manifesta sotto forma di inattività²³⁷, incuria, abbandono, attui un interesse concreto per il titolare, per esempio, di sollevarsi dagli oneri economici ricollegati alla manutenzione e alla conservazione dell'immobile. La sussistenza di un pur minimo interesse oggettivo del proprietario sotteso all'abbandono varrebbe ad escludere l'esperibilità del rimedio da parte di chi subisce gli effetti negativi della condotta del proprietario²³⁸.

Non manca però chi, proprio tenendo conto dell'atrofia dell'art. 833 c.c. prospetta una soluzione al caso di specie invocando l'istituto dell'abuso del diritto²³⁹. Si ha abuso del diritto quando l'esercizio di un diritto soggettivo «anche se formalmente rispettoso della cornice attributiva di quel diritto, sia svolto secondo modalità censurabili rispetto a un criterio di valutazione giuridico o extragiuridico»²⁴⁰. La categoria dell'abuso del diritto, non poco controversa in dottrina, permette in linea generale di stabilire in rapporto al diritto di proprietà non tanto l'interesse concretamente riconosciuto e protetto in favore del

²³⁶ In ossequio alla tradizionale interpretazione restrittiva dell'art. 833 c.c. che sul piano letterale vieta al proprietario di «fare atti emulativi» si dovrebbe intendere la norma applicabile soltanto a condotte commissive, attive: così R. SACCO, *La proprietà*, cit., 120 condivisa da P. PERLINGIERI, *Introduzione*, cit., p. 196. Tuttavia vedi l'evoluzione della tesi prospettata da P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, 2020, III, p. 318 il quale avverte che «sul piano sistematico – assiologico il riconoscimento dell'emulazione anche in presenza di omissioni potrebbe trovare effettivo fondamento nel canone della buona fede (art. 1175 c.c.); «esso, in applicazione del principio solidaristico (art. 2 cost.) , assurge come regola di condotta valevole in qualsivoglia tipo di rapporto giuridico, che, andando al di là del dovere di non ledere l'altrui sfera giuridica, impone a ciascuna parte di attivarsi per salvaguardare gli interessi dell'altra» (queste le parole di R. VITOLO, *Atti emulativi*, cit., p. 207).

²³⁷ In realtà esiste un filone giurisprudenziale minoritario che ha accettato di qualificare come emulativi anche comportamenti omissivi. Si possono menzionare Trib. Vercelli, 2 maggio 1949, in *Foro. Pad.*, 1950, I, p. 322; Corte App. Messina, 4 ottobre 1958, in *Rep. Giur. It.*, 1959, voce Emulazione, n. 2; Cass., 15 Novembre 1960, n. 3040, in *Foro it.*, 1961, p. 256 e ss., con nota critica di A. SCIALOJA, *Il "non uso" è "abuso" del diritto soggettivo?*, cit.; nonché in dottrina U. NATOLI, *La proprietà*, cit., p. 169 ss; e P. PERLINGIERI, *Introduzione*, cit., p. 198.

²³⁸ Cfr. C. SALVI, *Il contenuto del diritto di proprietà*, cit., p. 118 il quale mette in luce l'irrelevanza dell'*animus nocendi* menzionando quella giurisprudenza che ritiene sufficiente ad escludere l'atto emulativo la sussistenza di un interesse oggettivo del proprietario, senza che si debba controllare se alla ricorrenza di quell'interesse si accompagni anche l'intenzionalità maligna del proprietario. Critica tale approccio P. PERLINGIERI, *Introduzione*, cit., p. 197 il quale fa notare che «l'interpretazione del presupposto della mancanza di vantaggio per il proprietario rende praticamente inoperante lo stesso divieto generale degli atti emulativi, perché in pratica sarà sempre possibile al proprietario dimostrare che l'atto che egli ha compiuto gli arreca un certo qual vantaggio diretto o indiretto». Dello stesso avviso è U. MATTEI, *La proprietà*, cit., p. 335 il quale conclude che se per operare l'art. 833 c.c. necessita dell'accertamento dell'intento esclusivamente lesivo del proprietario esso è privo di utilità pratica perché verosimilmente è probabile che l'azione nociva comporti comunque un minimo di utilità per il titolare.

²³⁹ A. QUARTA, *Cose derelitte*, cit., p. 784.

²⁴⁰ Questa la definizione di C. SALVI, *Abuso del diritto*, in *Enc. Giur.*, I, 1988, pp. 1-6.

titolare e i limiti di tale protezione, ma lo scopo (sociale o pubblico) per il quale quella protezione viene accordata e stabilire in rapporto ad esso i buoni e i cattivi usi del bene²⁴¹.

In questa prospettiva teleologica il richiamo dell'istituto nella fattispecie dell'abbandono dei beni immobili urbani consentirebbe di considerare abusive in quanto sproporzionate le condotte che pur avvantaggiando il proprietario arrechino una molestia sproporzionata ai terzi oppure determinino un nocumento o una molestia che sarebbero stati evitabili ricorrendo ad altre modalità di esercizio della prerogativa proprietaria, per esempio cedendo il bene.

Se lo scopo dell'attribuzione della proprietà è la funzione sociale dell'utilità ricavabile dal bene, è possibile ravvisare nell'abbandono e nell'inutilizzazione prolungata degli immobili urbani una pratica non compatibile con le ragioni della sua tutela²⁴². La scelta di non usare nel tempo i fabbricati urbani e lasciarli a una condizione di degrado scarica sulla collettività costi sociali²⁴³ connessi all'abbandono del possesso da parte del titolare senza che quest'ultimo sia chiamato in alcun modo a farsene carico e la sua protezione non appare coerente con le scelte di fondo dell'ordinamento che richiamano la proprietà alla funzione sociale delle utilità che i beni producono²⁴⁴.

Nonostante gli esiti risolutivi che potrebbe produrre l'impiego dell'abuso del diritto nella valutazione circa gli effetti complessivi che le condotte di abbandono producono sul sistema, la sua applicazione ha destato qualche perplessità. In particolare, non ha convinto in giurisprudenza l'invocazione del parametro di proporzionalità, insito nella figura dell'abuso, nel sindacato sull'esercizio delle prerogative proprietarie²⁴⁵. Anche in dottrina

²⁴¹ Su questa impostazione si attesta R. SACCO, *Abuso del diritto*, in *Digesto online*, 2012, p. 15 che costruisce la teoria dell'abuso «in due tempi», ossia in due passaggi logici: «prima definire tutti gli atti e le pretese consentiti al soggetto del diritto; poi all'interno di quell'area passare al setaccio gli atti e le pretese ipotizzabili, dividendoli in buoni e cattivi, dividendo il buon uso e il malo uso, l'esercizio consentito dall'abuso».

²⁴² U. MATTEI, *La proprietà*, in *Tratt. Dir. Civ.*, Sacco, Torino, 2001, pp. 261- 262. L'A. sostiene che la condotta del proprietario assenteista rappresenta un'ipotesi di abuso del diritto che, in una dimensione sociale e relazionale della proprietà, non può essere tollerato.

²⁴³ Il riferimento al concetto di costo sociale con riferimento alla proprietà edilizia è preso in prestito da A. GAMBARO, *La proprietà edilizia*, cit., p. 486

²⁴⁴ Cfr. U. MATTEI, *Una primavera di movimento*, cit., p. 542 secondo cui «la funzione sociale della proprietà non è la funzione sociale dei limiti alla proprietà, non è neppure la funzione della proprietà vista con lenti funzionalistiche della riflessione liberale anglo americana; neppure è confondibile con la funzione dei diversi tipi di beni che possono essere oggetto di proprietà ma è la funzione sociale deve essere delle utilità che i beni producono».

²⁴⁵ Contro l'applicazione della proporzionalità Cass., 22 gennaio 2016, n. 1209. A giudizio della Corte, non può ritenersi emulativo l'atto che comunque risponda ad un interesse del proprietario, dovendo parimenti escludersi che il giudice possa compiere una valutazione comparativa discrezionale fra gli interessi in gioco ovvero formulare un giudizio di meritevolezza e di prevalenza fra l'interesse del proprietario e quello di terzi. Nella concreta fattispecie, invece, i giudici di merito avevano ravvisato l'abuso del diritto

le conclusioni prospettate si scontrerebbe con chi sostiene che «[l']autonomia proprietaria significa che le scelte relative all'accesso alle utilità dei beni spettano esclusivamente al soggetto titolare della posizione proprietaria [...] [e] ciò consente alla proprietà di porsi come contenitore di scelte anche eccentriche, stravaganti devianti e di divenire veicolo per consentire il manifestarsi di inclinazioni individuali [...]». Nell'ambito appena precisato l'appello al parametro della proporzionalità sottrarrebbe certezza e prevedibilità sia alle scelte dei singoli sia alla valutazione giudiziale e non appare pertanto convincente²⁴⁶ per chi assume l'impossibilità di subordinare «il valore liberale della certezza e della prevedibilità delle decisioni al valore della giustizia del caso concreto»²⁴⁷.

L'obiezione, tuttavia, può essere superata facendo appello a un diverso metodo ricostruttivo. La proprietà, come si è abbondantemente detto, non è dominio del volere è spazio di potere connesso a interessi effettivi e pratici del proprietario considerati giuridicamente rilevanti. La sua attribuzione è frutto dell'equilibrio tra questi con interessi alieni che di volta in volta entrano in conflitto sull'uso di un certo bene. La prospettiva relazionale precisata è quella che rende possibile, giustificandolo, il giudizio di proporzionalità nel rapporto proprietario e che permette di indagare lo scopo della condotta proprietaria in termini oggettivi misurando la proporzionalità tra l'interesse del proprietario e quello dei terzi su cui la condotta del titolare produce effetti.

In questa ottica può agevolmente qualificarsi come abusivo l'esercizio del potere dominicale che soddisfa per il proprietario un interesse minimo a fronte del preponderante interesse altrui (art. 833 c.c.)²⁴⁸ soprattutto quando quest'ultimo si sostanzia in prerogative esistenziali connesse al diritto alla salute, al benessere psicofisico alla sicurezza urbana e alla vita familiare rispetto al quale l'eventuale interesse esclusivamente «economico» del proprietario inerte è destinato a cedere²⁴⁹.

proprio formulando un inammissibile giudizio di proporzionalità fra l'utilità conseguibile dalla condomina e l'onerosità che ne sarebbe derivata agli altri condomini.

²⁴⁶ Per un diverso ordine di ragioni critica l'applicabilità dell'istituto dell'abuso del diritto in materia proprietaria C. SALVI, *Note critiche cit.*, pp. 27-38. Di diverso avviso è A. QUARTA, *Cose derelitte*, cit., p. 790 la quale individua nell'istituto dell'abuso il rimedio applicabile per superare il problema dell'abbandono del possesso su beni immobili.

²⁴⁷ R. GUASTINI, *Diritto mite, diritto incerto*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 1996, p. 525.

²⁴⁸ P. PERLINGIERI, *Introduzione*, cit., p. 198 a supporto di tale esito si esprime in tal modo: «non può il proprietario, in una concezione solidaristica, compiere un atto che a lui arreca un minimo vantaggio per creare un grosso svantaggio a terzi.

²⁴⁹ Sulla prevalenza gerarchica dello sviluppo della persona umana sul momento economico v. P. PERLINGIERI, *Il diritto civile*, cit., I, p. 119: «il momento economico, quale aspetto della realtà sociale organizzata, è ineliminabile. La divergenza, non certamente di natura tecnica, concerne la valutazione qualitativa del momento economico e la disponibilità a trovare nell'esigenza di tutela dell'uomo un aspetto

Ne consegue che anche nei casi di abbandono prolungato nel tempo a fronte di particolari condizioni socio – economiche del luogo dove l’immobile è situato (ad es. l’alto numero di edifici appartenenti a persone giuridiche inutilizzati e vuoti a cui si oppone una forte domanda abitativa non soddisfatta) l’esercizio del diritto quando si riduce nella mera pretesa di escludere gli altri dallo spazio fisico di dominio, senza che vi sia un uso effettivo e una presa a carico dell’immobile può essere qualificato sproporzionato e quindi abusivo²⁵⁰. Analoghe considerazioni valgono all’ipotesi in cui la condotta di abbandono e inutilizzazione prolungata del bene si traduca in uno stato di degrado dell’edificio tale da pregiudicare il pacifico godimento di edifici connessi a esigenze preminenti dell’ordinamento appare giustificata l’applicazione analogica dei rimedi inibitori (art. 949, comma 2 c.c.), che l’ordinamento offre a chi subisce atti emulativi per identità di *ratio* ma, secondo una parte della dottrina²⁵¹, potrebbe anche costituire una vicenda di estinzione, o di affievolimento del diritto del proprietario come sanzione per l’abuso da non uso²⁵².

2.2.2. L’applicabilità della disciplina delle immissioni

Consapevole dello scetticismo che tale soluzione potrebbe provocare pare opportuno chiedersi quale sia «il confine tra tolleranza verso l’individualità creativa e la non tolleranza verso le condotte antisociali»²⁵³.

Il concetto di tolleranza sposta il tema dell’abuso del diritto a quello delle immissioni. In effetti non è del tutto irragionevole chiedersi se l’abbandono degli immobili produttivo di conseguenze negative possa qualificarsi come immissione e dunque, se superata la normale tollerabilità delle molestie arrecate da un immobile abbandonato si possa ritenere

idoneo a non “umiliare” l’ispirazione economica, ma almeno attribuirle una giustificazione istituzionale di supporto al libero sviluppo della persona».

²⁵⁰ A. QUARTA, *La non proprietà*, p. 271 la quale precisa che il vantaggio economico che l’accumulo di rendita fondiaria porta al proprietario è prodotto a fronte di un danno sociale maggiore ossia la presenza di edifici vuoti e la ridotta offerta sul mercato.

²⁵¹ S. ROMANO, *Studi sulla derelizione nel diritto romano*, Padova, 1933, p. 169, il rimedio generale per l’esercizio abusivo di qualunque diritto dovrebbe essere quello del «rifiuto di tutela», che «implica impedimento a conseguire o a conservare i vantaggi ottenuti» con l’abuso stesso, mentre l’illiceità e risarcimento del danno rappresentano soltanto un eventuale rimedio secondario e consequenziale» anche se certamente esperibile in molti casi.

²⁵² In effetti la regola generale che opera di fronte a un abuso è il rifiuto di tutela ai diritti esercitati abusivamente. Rifiuto che in ambito contrattuale si traduce nel riconoscimento al soggetto che ha subito l’abuso del rimedio dell’*exceptio doli*. Tale azione che già nel diritto romano costituiva il mezzo più efficace adoperato dal giudice per correggere lo ius civile ed assicurare riconoscimento e tutela ad interessi e rapporti che risultavano contrari all’*equitas*. *Amplius*, A. TORRENTE, *Eccezione di dolo*, in *Enc. Dir.*, XIV, 1965.

²⁵³ A. GAMBARO, *La proprietà*, cit., pp. 220 -221.

applicabile la tutela offerta dall'art. 844 c.c. Ammettere l'operabilità dell'istituto delle immissioni nel campo dell'inerzia proprietaria permetterebbe di anticipare la tutela rispetto a quelle situazioni in cui la proprietà possa, ma non lo è ancora, diventare un'istituzione distruttiva per i terzi, mantenendo l'oggetto della proprietà in capo al privato.

In linea generale la lettera dell'art. 844 c.c. escluderebbe *tout court* l'applicazione della disciplina delle immissioni nell'ambito delle condotte inerti del proprietario di un edificio in stato di incuria. L'art. 844 c.c. nel disporre che «il proprietario di un fondo non può impedire le immissioni di fumo e calore, le esalazioni, i rumori, gli scuotimenti e simili propagazioni derivanti da fondo del vicino, se non superano la normale tollerabilità, avuto anche riguardo alla condizione dei luoghi» sembrerebbe riferirsi unicamente a propagazioni idonee a produrre conseguenze materiali, ossia a ingerenze empiricamente apprezzabili e non anche a immissioni immateriali²⁵⁴.

Interpretata in questo modo la norma pare obbligare il proprietario di un edificio a sopportare ingerenze altrui sulla propria situazione soggettiva quando si sostanzino ad esempio in un fastidio costante provocato dall'avere di rimpetto un edificio diroccato o una facciata ornata da teschi di animali, indipendentemente dal giudizio di tollerabilità introdotto dall'art. 844 c.c.

La soluzione non appare convincente in relazione a situazioni in cui l'edificio urbano immesso sia destinato al soddisfacimento di situazioni personali dell'utente, quali la vita privata, il domicilio e le immissioni siano tali da pregiudicare il pacifico e sicuro godimento dell'edificio destinato a tali primari scopi. Una simile lettura pare non farsi carico dei mutamenti del contesto socioculturale ed istituzionale intervenuto dagli anni '30 ad oggi e non si pone in linea con gli arresti giurisprudenziali che contraddistinguono il diritto vivente.

Circa l'immaterialità dell'immissione la giurisprudenza ha già compiuto uno sforzo apprezzabile assorbendo nel campo applicativo dell'art. 844 c.c. anche le immissioni elettromagnetiche, dal momento che esse rappresentano profili di rischio significativi, idonei a provocare futuri eventi pregiudizievoli. Tale orientamento riconosce la rilevanza di propagazioni anche immateriali considerando «l'imminenza del pericolo ossia il timore

²⁵⁴ Esclude l'applicabilità della disposizione a siffatte ipotesi A. GAMBARDI, *La proprietà*, cit., p. 275, A. PROCIDA, MIRABELLI DI LAURO, *Immissioni e rapporto proprietario*, Napoli, 1984, p. 174. In questi casi l'uso anormale della cosa propria originerà solo un obbligo al risarcimento dei danni verso i vicini danneggiati C. SALVI, *Immissioni*, in *Enc. giur. Treccani*, p. 3.

che l'immissione materialmente apprezzabile si manifesti» e connota la disposizione nell'ambito degli illeciti di pericolo, i quali rendono operabile la tutela a carattere anticipatorio prevista dall'art. 700 c.p.c. La soluzione appena prospettata sarebbe conforme al principio di precauzione quando ad essere a rischio è il diritto alla salute, il quale alla luce della ricca elaborazione giurisprudenziale è comprensivo del diritto all'integrità psicofisica, alla salubrità dell'ambiente in cui vive ed esige la cura e la conservazione di ciò che lo compone.

Anche l'obiezione di chi tende a limitare l'applicabilità della disposizione al conflitto tra proprietari dei fondi vicini per le influenze negative delle attività svolte con riguardo esclusivo al diritto di proprietà può essere superata²⁵⁵. Infatti, se è vero che la norma nasce con l'esigenza di tutelare gli interessi dei proprietari dei fondi limitrofi da ingerenze non tollerabili sulla situazione proprietaria²⁵⁶ è altrettanto vero che lo scopo ultimo della norma è quello di internalizzare le esternalità negative prodotte dai fondi vicini e dunque limitare conseguenze negative su posizioni giuridiche giuridicamente rilevanti le quali non si esauriscono nella proprietà privata ma ricomprendono tutte le situazioni giuridiche che incorporano prerogative costituzionalmente garantite, le quali costituiscono posizioni meritevoli di tutela²⁵⁷.

Il quadro costituzionale e le fonti eteronome da esso richiamate infatti concorrono a individuare nuove posizioni giuridiche da tutelare e permettono di individuare correlativamente le azioni che interferiscono sul loro legittimo esercizio, configurando nuove forme di esternalità negative idonee ad attivare la tutela prevista dall'istituto delle immissioni intollerabili. Se è vero che queste fanno riferimento «agli effetti negativi che una determinata scelta economica può provocare»²⁵⁸ esse oggi vanno ravvisate in tutte le condotte immissive sia nella sfera giuridica economico-patrimoniale del proprietario sia nella sfera personale di quest'ultimo, la quale assurge oggi a valore centrale dell'ordinamento giuridico²⁵⁹.

²⁵⁵ In tal senso A. GAMBARO, *La proprietà*, cit., p. 280.

²⁵⁶ Ibid.

²⁵⁷ A. QUARTA, *Cose derelitte*, cit., p. 790 arriva a tale conclusione argomentando la sua coerenza con lo scopo dell'art. 844 c.c. che altro non ha come obiettivo «l'internalizzazione di esternalità negative, e costituisce una tecnica fondamentale per limitare il degrado urbano».

²⁵⁸ Così letteralmente A. GAMBARO, *La proprietà edilizia*, cit., p. 468.

²⁵⁹ Il valore persona rappresenta la parte caratterizzante l'ordinamento giuridico sì da esigerne l'unitarietà. In questa prospettiva le problematiche ad essa inerenti non possono che essere prospettate in riferimento all'ordinamento nel suo complesso: così P. PERLINGIERI, *La personalità umana nell'ordinamento giuridico*, Camerino -Napoli, 1972, p. 174 ss. V. altresì ID., «*Depatrimonializzazione e diritto civile*», cit., p. 1-4, ove si osserva che la «progressiva e sempre più spiccata sensibilità del diritto privato contemporaneo, in

La lettura sistematica dell'art. 844 c.c. alla luce dei principi costituzionali non è inedita ma già stata utilizzata dalle sentenze che hanno applicato l'art. 844 c.c per tutelare interessi personali ricollegati non già al diritto di proprietà ma del diritto all'ambiente e alla salute. La prima importante pronuncia in questo senso è stata la sentenza della Corte costituzionale 23 luglio 1974 n. 247 la quale ha avuto modo di precisare che quando le immissioni provocano la lesione del diritto alla salute e alla tranquillità, si può applicare l'art. 844 c.c. senza i previsti criteri di contemperamento ed emettere un provvedimento inibitorio²⁶⁰.

La giurisprudenza più recente ha applicato la norma in esame anche quando non vi sia stata una lesione del diritto alla salute, ma del diritto al normale svolgimento della vita familiare all'interno della propria casa, determinata dalle immissioni sonore che provenivano da un nuovo bagno installato in un appartamento contiguo²⁶¹.

Se dunque l'art. 844 c.c. può essere invocato tutte le volte in cui vi sia un'immissione tale da alterare il normale svolgimento della vita privata, questo non sarebbe invocabile dal solo proprietario del fondo immesso ma da chiunque a qualsiasi titolo usufruisca dell'immobile per le medesime ragioni. L'opportunità di ampliare la platea dei legittimati ad agire, fondata sulla finalità di garantire il rispetto alla vita privata di cui all'art. 8 CEDU, è stata prospettata non soltanto dalla giurisprudenza domestica ma anche dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo²⁶² la quale in forza del diritto al rispetto della vita privata e familiare ha riconosciuto la necessità di estendere la protezione di soggetti utilizzatori della casa diversi dalle parti contraenti e ha portato all'ampliamento della tutela di chi abita un immobile nei confronti di immissioni intollerabili.

A tale conclusione si perviene attraverso un'argomentazione assiologica – sistematica dell'art. 844 c.c., la quale permette di assicurare equità e coerenza alle risposte offerte dall'ordinamento.

In effetti la dottrina è unanime nel riconoscere che la legittimazione ad agire, inerente alla tutela inibitoria, coincide con la titolarità del godimento del bene tutelato dalla norma

tutte le sue componenti (legislativa, dottrinale, giurisprudenziale), a dati non confinabili in schemi e logiche di indole economica, anche – si noti- nei settori istituzionalmente riservati ai rapporti patrimoniali».

²⁶⁰ Così espressamente dalla sentenza «il criterio della normale tollerabilità in essa accolto vada riferito esclusivamente al contenuto del diritto di proprietà e non possa essere utilizzato per giudicare della liceità di immissioni che rechino pregiudizio anche alla salute umana o all'integrità dell'ambiente naturale, alla cui tutela è rivolto in via immediata tutto un altro ordine di norme di natura repressiva e preventiva»

²⁶¹ Cass. 28 luglio 2021, n. 21649, *in Dejure online*.

²⁶² Cedu, 16 novembre 2004, ric. n. 4143/02; Cedu, 14 ottobre 2021, ric. n. 75031/19.

e di conseguenza essa spetta al proprietario, ma anche a tutti i titolari di diritti reali parziali ed al conduttore, in quanto le immissioni nocive costituiscono molestie di fatto ai sensi dell'art. 1585, comma 2.²⁶³ Analogamente l'azione risarcitoria va estesa alle stesse categorie di soggetti, ma nel caso di più diritti insistenti sul medesimo bene (proprietà, detenzione, usufrutto ecc.) l'indennizzo va ripartito proporzionalmente tra loro in ragione del danno subito. Del pari anche la giurisprudenza prevalente sostiene che la legittimazione ad agire sia consentita per interpretazione estensiva dell'art. 844 c.c. anche ai titolari di diritti reali su cosa altrui, mentre attribuisce tale facoltà per analogia anche ai titolari di diritti personali di godimento²⁶⁴.

Il vantaggio di tale impostazione oltre al risarcimento del danno è quella di proporre nei confronti del proprietario del fondo da cui provengono le lamentate immissioni l'azione inibitoria ex articolo 844 c.c., di natura reale, rientrante nello schema della *negatoria servitutis*²⁶⁵. Essa è volta a far cessare ed ottenere il compimento delle modifiche strutturali delle cose che le generano nella misura necessaria a farle cessare.

Alla luce di quanto detto, sebbene l'applicazione dell'art. 844 c.c. alla luce dei principi costituzionali possa aprire uno spiraglio risolutivo a fronte di situazioni di abbandono di immobili urbani che costituiscono molestie alla vita dei vicini, è altrettanto vero che la disposizione non può essere assunta quale rimedio risolutivo generale di un fenomeno che investe tanto la sfera privata quanto interessi di carattere generale.

2.3. La protezione dello *jus excludendi alios* nell'unitarietà dell'ordinamento giuridico

2.3.1. L'interesse ad escludere terzi nella gestione del bene: per un'applicazione analogica dell'art. 840 c.c.

Indipendentemente dalla sussistenza di una molestia derivante dal degrado di un immobile, e dunque in una prospettiva diversa da quella della tutela attivabile da terzi, appare interessante a questo punto chiedersi se a fronte di un immobile abbandonato la

²⁶³ In tal senso A. GAMBARO, *La proprietà*, cit. p. 529.

²⁶⁴ Cfr. Cass. 10 Settembre 1997, n. 8829; Cass., 22 dicembre 1995, n. 13069; Cass., 21 febbraio 1994 n.1653; Cass., 11 novembre 1992, n. 12133, tutte reperibili in *Pluris online*.

²⁶⁵ Cfr. A. GAMBARO, *La proprietà*, 2017, cit., p. 281. Per un'analisi diretta a ripartire le azioni a tutela del proprietario v. U. MATTEI, *La proprietà immobiliare*, cit., p. 232 ss.

gestione da parte di terzi del bene possa ritenersi giuridicamente sostenibile, anche attraverso l'estensione dell'ambito applicativo del secondo comma dell'art. 840 c.c.²⁶⁶.

L'esperienza del diritto vivente da conto di una serie di pratiche di uso di immobili privati senza titolo a vantaggio di esigenze nobili e di valorizzazione del bene che richiedono di indagare le tutele attivabili. In questa prospettiva l'art. 840 c.c. appare calzante perché introduce la disposizione secondo cui il diritto di escludere terzi dall'uso del bene privato si attiva solo se sussiste un interesse specifico del proprietario rispetto al quale *lo jus excludendi* si pone come strumentale²⁶⁷.

L'art. 840 comma 2 c.c. afferma che il diritto di proprietà di un fondo si estende fino al sottosuolo e precisa che il proprietario del suolo non può opporsi ad attività di terzi che si svolgano a tale profondità nel sottosuolo o a tale altezza nello spazio sovrastante, che egli non abbia interesse ad escludere²⁶⁸.

La norma invoca espressamente l'accertamento circa la sussistenza di un interesse concreto del proprietario a escludere terzi dall'accesso alla propria sezione di dominio, in mancanza del quale è lecita l'invasione altrui sullo spazio che per legge sarebbe nell'esclusiva disponibilità del proprietario. Opera così nel Codice il principio secondo cui lo *jus excludendi alios* è riconosciuto solo per garantire il soddisfacimento di un interesse concreto rispetto al bene e non viceversa²⁶⁹.

L'esatta individuazione dell'ambito dello *jus opponendi* attribuito al proprietario è questione strettamente legata all'interesse all'uso e non si esaurisce nella definizione

²⁶⁶ Sostiene tale tesi A. QUARTA, *La non proprietà*, cit., p. 272 ss. Si oppone M. RIZZUTI, *Abuso del diritto, non uso ed estinzione della proprietà*, in *Quad. fior.*, 2018, pp. 729 – 744.

²⁶⁷ La norma designa un taglio netto con la formulazione dell'art. 440 del codice Napoleonico che stabiliva «chi ha la proprietà del suolo ha pur quella dello spazio sovrastante e di tutto ciò che si trova sopra e sotto la fattispecie». Secondo l'interpretazione maggioritaria della norma l'art. 440 del codice ribadiva la libertà del proprietario e l'assolutezza del diritto dominicale e descriveva, almeno per il sottosuolo e soprasuolo, un diritto di esclusione che non conosceva limiti e che non veniva messo in discussione neppure dal grado di attività nell'uso del bene. Amplius, C. TENELLA SILLANI, *I «limiti verticali» della proprietà fondiaria*, Milano, 1994, pp. 3-7. Contro tale interpretazione, tuttavia, si è avviato un orientamento teso a introdurre un criterio fondato sull'interesse del proprietario. Il ragionamento si articolava così sinteticamente: se la proprietà è diritto di godere e di disporre delle cose deve affermarsi l'inesistenza del diritto se il godimento e le utilità vengono meno. Cfr. Corte di Appello Napoli, 24 febbraio 1930, in *GI*, 1930, I, 2, p. 248 «Al di là di quanto può essere utile al soddisfacimento dei suoi bisogni per lo sfruttamento del fondo, il proprietario non può estendere il suo diritto, che sottrarrebbe altrimenti al dominio della collettività beni dei quali egli stesso non ricava alcun godimento, o che sarebbe superfluo lasciargli solo perché possa compiere una funzione negativa con l'impedirne l'utilizzazione per opera altrui. Quindi l'interpretazione assoluta della norma dell'art. 440, anche in rapporto delle altre sanzioni del vigente codice, oltre che assurda, sarebbe contraria ai fini stessi del diritto e della tutela giuridica: e invece essa va intesa con il criterio del limite della estensione della proprietà speciale sul sottosuolo e soprasuolo.

²⁶⁸ Letta in combinato disposto con l'art. 832 c.c. la norma non fa altro che specificare all'estensione fisica dello spazio rispetto al quale godimento e disposizione possono esercitarsi.

²⁶⁹ Cfr. A. QUARTA, *La non-proprietà*, cit., p. 217.

geometrica dello spazio di dominio privato ma richiede di determinare di volta in volta quali siano i diritti poteri e facoltà spettanti al proprietario²⁷⁰. In questa prospettiva la proprietà si estenderebbe sin dove vi sia possibile trarre vantaggio dalla cosa²⁷¹ e sussista un interesse pratico del proprietario²⁷². E' il vantaggio concreto che il proprietario può trarre dalla cosa che costituisce il criterio per individuare le ipotesi in cui l'attività del terzo, che integra una invasione della sfera giuridica proprietaria, debba essere tollerata dal *dominus*²⁷³. Esso va dunque valutato in concreto, tenendo conto della destinazione e dello sfruttamento del fondo²⁷⁴.

Un simile criterio applicato alla fattispecie di cui ci stiamo occupando risolverebbe il conflitto di interessi tra proprietario assenteista e terzi interessati all'uso del fabbricato inutilizzato a favore di questi ultimi. Tuttavia, la norma e il criterio dell'interesse in essa contenuto sono stati collocati dalla dottrina in un rapporto regola eccezione con l'art. 832 c.c.²⁷⁵ sicché a voler rispettare l'interpretazione letterale del codice il criterio dell'interesse non può essere applicato in via analogica (art.14 preleggi). Tale è la ricostruzione che finora ha condotto a ritenere l'esercizio dello *jus opponendi* da parte del proprietario sempre ammesso indipendentemente dall'esistenza di un interesse effettivo a escludere ingerenze di terzi sulla cosa di proprietà, e ritenere giuridicamente neutro il disuso prolungato di una risorsa.

²⁷⁰ A. GAMBARO, *La proprietà*, cit., p. 239.

²⁷¹ C. TENELLA SILLANI, *op.ult.cit.*, p.15.

²⁷² Il passaggio dall'idea che la proprietà si estende fino a dove è possibile ricavare dalla cosa un'utilità e la lettera dell'art. 840 c.c. comma 2 è mediato dalla teoria degli interessi di Jhering il quale ricostruisce i poteri proprietari a partire dall'esistenza di un interesse pratico al loro esercizio. Cfr. C. TENELLA SILLANI, *I «limiti verticali» della proprietà fondiaria*, cit., p. 255 ss.

²⁷³ Vi è da chiedersi, tuttavia, se l'interesse del proprietario sia concreto, dunque giuridicamente rilevante ai fini dell'art. 840 c.c., solo quando è attuale o si riferisca anche alle possibili utilizzazioni future ancora non individuate. La tesi maggioritaria opta per considerare concreto anche l'interesse potenziale ossia anche relativo alle possibili e solo eventuali utilizzazioni future del bene sicché la possibilità di utilizzazione concreta, idonea a attivare lo *jus opponendi* del proprietario, sussiste anche con riferimento a utilizzazioni future per evitare che le «attività del terzo, che allo stato non si abbia interesse ad escludere, si consolidino sì da ostacolare in avvenire un diverso e più complesso sfruttamento del suolo, pur sempre compatibile con le caratteristiche e la naturale destinazione di esso». In giurisprudenza l'orientamento è consolidato. Fra tutte si veda Cass. Civ., 9 novembre 2001, n. 13852, in *Riv. Giur. Ed.*, 2002, I, p. 596, secondo cui «Ai sensi dell'art. 840 comma 2 c.c., l'interesse che segna il limite all'espansione del diritto di proprietà sullo spazio sovrastante deve essere valutato secondo la concreta possibilità di utilizzazione dello spazio come ambito di esplicazione effettiva o virtuale di un potere legittimo sulla sovrastante superficie, compatibile con le caratteristiche e la normale destinazione del suolo, con riferimento non soltanto alla situazione in atto del fondo, ma anche alle sue possibili destinazioni future».

²⁷⁴ FERORELLI, *Esercizio della proprietà e regime dei beni situati nel sottosuolo*, in *Giur. It.*, 2003, 3, p. 429.

²⁷⁵ U. MATTEI, *La proprietà*, cit., p. 276. A fermarsi ad una ricostruzione letterale sembra che l'art. 840 c.c. insieme all'art. 841 in rapporto con l'art. 832 c.c. riproducano l'impostazione eccezione – regola precisando che il proprietario ha un diritto di godere e di disporre in modo pieno ed esclusivo, salvo l'apposizione di limiti.

L'attribuzione incondizionata al proprietario del potere di opporsi ad ingerenze altrui fondata sull'impostazione tradizionale del codice merita di essere ripensata²⁷⁶ anche in ragione del metodo con cui oggi va affermata la natura eccezionale di una disposizione in materia proprietaria.

Principio generale della normativa dettata in materia di proprietà è indubbiamente la funzione sociale la quale sconfessa l'idea tradizionale secondo cui ogni norma limitatrice dei poteri del proprietario sia per ciò stesso norma eccezionale (e quindi insuscettibile di analogia)²⁷⁷. Per tale norma, infatti, come già si è visto, i limiti ai poteri proprietari non discendono solo da uno specifico divieto posto da leggi e regolamenti (come nella definizione del Codice abrogato), ma risultano da una considerazione complessiva di tutti gli elementi offerti dall'ordinamento giuridico.

Il dato innovativo introdotto dalla funzione sociale risiede nel mutato criterio in base al quale verificare sia la *ratio legis* (art. 12, 2° comma, disp. prel.) e la eccezionalità (art. 14 disp. prel.) della norma di cui si prospetti l'applicazione analogica, sia l'esistenza medesima della c.d. lacuna. All'interno del sistema del Codice, la verifica di tutti i profili ora detti concerne l'esistenza di un contrasto, nel caso concreto, tra il contenuto della norma restrittiva e la 'normale' disciplina legislativa. Così alla luce dell'enunciato costituzionale, occorre valutare anche la conformità al principio della funzione sociale tanto della norma di cui si prospetti l'applicazione analogica, quanto dell'esito di una soluzione della controversia fondata sul criterio della pienezza del godimento²⁷⁸.

E' indubbio che il principio della funzione sociale e dell'accessibilità alla proprietà rendano possibile l'applicazione dell'art. 840 c.c. anche al di fuori dei confini della fattispecie poiché l'esigenza di condizionare la proprietà al perseguimento oltre che dell'interesse privato, di finalità di ordine sociale richiede di disincentivare le pratiche di abbandono di edifici urbani e negare tutela al proprietario che sia interessato all'accumulo di risorse piuttosto che al loro effettivo impiego di fronte a terzi che invece hanno interessi diretti all'impiego della risorsa per bisogni primari²⁷⁹.

²⁷⁶ Così anche A. QUARTA, *Non-proprietà*, cit., passim.

²⁷⁷ C. SALVI, *Il contenuto del diritto di proprietà*, cit., p. 51 sostiene che già l'art. 832 c.c. è idoneo a sconfessare il rapporto regola eccezione tra volontà e limiti legali ai poteri del proprietario.

²⁷⁸ Così letteralmente C. SALVI, *Il contenuto*, cit., p. 51.

²⁷⁹ S. RODOTÀ, *Note Critiche in tema di proprietà*, cit., p. 1298.

Vi è chi in letteratura ha già ipotizzato le coordinate entro le quali far operare l'art. 840 c.c. nel rapporto tra proprietario e non proprietario di immobili abbandonati²⁸⁰. In particolare, la prevalenza all'accesso del non proprietario sul diritto del proprietario di escluderlo dall'uso del suo bene andrebbe subordinato al verificarsi di due condizioni: 1) l'inevitabilità dell'accesso, ossia l'accertamento circa il fatto che non esista altro modo per rispondere all'interesse primario del non proprietario²⁸¹; 2) l'inesistenza di un concreto interesse del proprietario a escludere il terzo antagonista. Il soddisfacimento dei presupposti per l'accesso non autorizzato non esclude comunque che la restrizione dello *jus excludendi* del proprietario debba essere compensato attraverso una misura indennitaria che distribuendo gli sforzi del proprietario sulla collettività o sull'utente rappresenterebbe il giusto temperamento tra le ragioni dell'accesso e quelle dell'esclusione²⁸².

I risultati pratici dell'interpretazione proposta dell'art. 840 c.c. sembrerebbero soddisfacenti per risolvere il problema dell'inerzia proprietaria a fronte di un interesse concreto di un terzo non – proprietario all'uso del bene. Una simile apertura permette infatti di far coesistere l'esistenza del titolo di proprietà con l'impiego fruttuoso delle risorse perché sfruttando i momenti di non utilizzo il proprietario subisce un danno irrisorio mentre per il futuro il suo titolo è assicurato dall'obbligo per il non proprietario di mantenere la normale destinazione del bene mutuando, per identità di *ratio*²⁸³, la regola di cui all'art. 981 c.c. secondo cui l'usufruttuario non può cambiare la destinazione economica del bene.

2.3.2. La tutela penale della proprietà abbandonata

A supporto di un'impostazione che insiste sulla necessità di tutelare chi vanta un interesse effettivo all'uso del bene piuttosto che al suo formale titolare depone l'analisi sulla rilevanza che l'ordinamento complessivamente attribuisce all'abbandono dando una

²⁸⁰ Vedi A. QUARTA, *Non-proprietà*, cit., p. 284 s.

²⁸¹ Secondo A. QUARTA, *op. ut.cit.*, p. 284, l'eventualità altrimenti va verificata considerando il ruolo che il pubblico può svolgere per soddisfare le pretese del soggetto non proprietario, in modo da lasciare prevalere l'accesso non autorizzato dal proprietario solo in quei casi in cui la sua mancata risposta rischi di oscurare le conseguenze del mancato accesso.

²⁸² *Ibidem*.

²⁸³ Secondo alcuni autori quali, U. MATTEI, *La proprietà*, cit., p. 251 ss; G. PUGLIESE, *Usufrutto, uso e abitazione*, Torino 1972, p. 295 e Cass., 14 febbraio 1995, n. 1571, in FI, 1996, p. 216 il divieto di cui all'art. 981 c.c. infatti costituisce un limite strutturale dell'usufrutto derivante dalla riproduzione in un altro contesto dell'obbligo di non ingerenza nelle scelte del dominus.

soluzione al fenomeno con riguardo all'interesse e non al potere della volontà. Del resto, la fonte dei limiti e degli obblighi entro i quali il potere del proprietario può esercitarsi in modo pieno va rinvenuta non solo in specifiche norme di legge o di regolamento, ma anche nel complesso dell'ordinamento giuridico²⁸⁴.

L'analisi sin qui condotta ha inteso dimostrare che l'interpretazione letterale del Codice civile rende estremamente difficoltoso rispondere in maniera organica al problema dell'abbandono degli immobili urbani di proprietà privata e lascia il tema di fatto irrisolto se non accompagnato da una lettura sistematica dell'ordinamento. Questo vale sia con riguardo alle fonti sovraordinate, sia con riguardo alle altre branche del diritto che concorrono nel loro insieme a individuare la regola del caso concreto.

Seguendo l'insegnamento di Pietro Perlingieri a fronte di un ordinamento giuridico unitario non è praticabile la netta separazione tra diritto pubblico e diritto privato, ma è necessario avere conoscenza dell'ordinamento nel suo complesso per fornire soluzioni ai casi concreti²⁸⁵.

In effetti una lettura unitaria dell'ordinamento permette di smentire l'assunto secondo cui la proprietà costituisce l'approdo necessario per tutti gli interessi patrimoniali che si vogliono assistiti da una protezione particolarmente qualificata. Questo è l'assioma che si fonda sulla concezione proprietaria posta a fondamento dell'articolazione originaria del libro III del Codice civile ma non sembra più corrispondente al modo di essere della proprietà oggi, il quale è ben espresso nella tutela cedevole che la giurisprudenza penale e della proprietà a fronte di bisogni sociali sempre più diffusi ed urgenti attraverso una rilettura del concetto di invasione arbitraria conforme alla sensibilità presente.

Il primo e più recente riferimento va alla sentenza della Cassazione n. 38483/2018²⁸⁶ che ha escluso la perseguibilità penale ex art. 633 c.p. di un gruppo di occupanti che avevano preso possesso di un immobile comunale da anni abbandonato. La norma penale posta a presidio dell'inviolabilità della proprietà immobiliare²⁸⁷ punisce chiunque invade arbitrariamente terreni o edifici altrui, pubblici o privati, al fine di occuparli o di trarne altrimenti profitto, con la reclusione fino a due anni o con la multa da 103 euro a 1.032

²⁸⁴ C. SALVI, *Il contenuto*, cit., p. 31.

²⁸⁵ Quale parte dell'ordinamento unitariamente considerato il diritto civile identifica, di là dalla rigida ripartizione pubblico-privato, il «diritto dei *cives* titolari di diritti nei confronti non soltanto degli altri cittadini ma anche dello Stato e del mercato»: P. PERLINGIERI, *Manuale di diritto civile*, Napoli, 2018, p. 53.

²⁸⁶ Cass. Pen., 10 agosto 2018, n. 38483, in *Pluris online*.

²⁸⁷ Traccia dei parallelismi con la tutela civilistica ex art. 1168 c.c. A. QUARTA, *Il fenomeno delle occupazioni abusive tra tutela penale e tutela civile della proprietà*, in *Politica del diritto*, 2013, p. 181.

euro²⁸⁸ e non ha trovato applicazione al caso in esame. In effetti non tutte le turbative della proprietà e del possesso sono punibili ai sensi dell'art. 633 c.p. ma solo quelle idonee a comprimere in modo significativo le facoltà di uso, disponibilità e godimento dell'immobile da parte del soggetto titolare dello *jus excludendi alios*²⁸⁹. Con il concetto di immissione arbitraria, infatti, deve intendersi l'accesso o penetrazione contro la volontà del proprietario non momentanea²⁹⁰.

L'argomentazione della sentenza si snoda attorno al requisito extra-penale dell'invasione arbitraria dell'immissione in possesso, esclusa dall'organo giudicante dopo aver costatato il disinteresse mostrato dal Comune attraverso la sua inattività nei riguardi dell'immobile. L'Ente, infatti, per oltre 20 anni «aveva prestato acquiescenza alla supposta occupazione abusiva» ingenerando il convincimento negli indagati attraverso atti positivi come il pagamento dell'utenza al consumo di energia elettrica dell'immobile, della legittimità dell'occupazione²⁹¹.

La giurisprudenza ha dunque disconosciuto l'operabilità della tutela allo *jus excludendi alios* inerente alla proprietà in capo a quel proprietario, poiché l'abbandono del possesso unito alla tolleranza dell'accesso e della permanenza degli occupanti da parte del legittimo proprietario sarebbe sufficiente ad escludere l'elemento soggettivo del reato e a rigettare la richiesta di applicazione del sequestro preventivo²⁹².

²⁸⁸ Sull'introduzione della norma nel codice Rocco G. MARINI, *Delitti contro il patrimonio*, Torino, 1999.

²⁸⁹ Cfr. Cass., 24 gennaio 2003, in *De Jure online*.

²⁹⁰ Un'interpretazione maggioritaria assume che il concetto di invasione non sia da intendere nella sua accezione comune, ossia come interruzione tumultuosa in un luogo ad opera di più persone, richiamando in questa sede l'ingresso arbitrario nella proprietà immobiliare altrui non essendo richiesto l'uso di violenza o minaccia: v. sul punto G. FIANDACA, E. MUSCO, *Diritto penale, Parte speciale*, II, Bologna, 2012, p. 269; A. VENDITTI, *Invasione di terreni ed edifici*, in *Nov. Dig.*, XXII, 1972, pp. 627 ss.

La giurisprudenza ha affermato che l'azione prevista dall'art. 633 c.p. necessita come conditio sine qua non sia la penetrazione nell'immobile dall'esterno che la violazione dell'esclusività della proprietà o del possesso con la conseguenza che il reato de quo non è configurabile qualora l'autore si trovi già legittimamente nel possesso o nel compossesso dell'immobile e lo utilizzi al di là dei limiti consentitigli o del suo diritto (Cfr. Trib. Milano, 14 luglio 2004 ed in particolare Cass. Pen., sez. II, 27 novembre 2003, n. 49169 in *Cass. pen.* 2005, II, p. 456 secondo la quale «nel reato di invasione di terreni o edifici di cui all'art. 633 c.p. la nozione di "invasione" non si riferisce all'aspetto violento della condotta, che può anche mancare, ma al comportamento di colui che si introduce "arbitrariamente", e cioè contra ius, in quanto privo del diritto d'accesso»).

²⁹¹ F. GIGLIONI, argomenta con tale pronuncia il fenomeno del riconoscimento implicito del valore sociale di pratiche informali: F. GIGLIONI, *Le città come ordinamento giuridico*, in *Ist. fed.*, 2018, spec. p. 41-42.

²⁹² Più di recente Corte Appello di Lecce, 8 febbraio 2021, n. 156 in *DeJure online* ove si specifica che integra il reato chi realizza un apprezzabile depauperamento delle facoltà di godimento del terreno o dell'edificio da parte del titolare dello *jus excludendi*, secondo quella che è la destinazione economico-sociale del bene o quella specifica ad essa impressa dal dominus; e, sotto il profilo psicologico, la coscienza e volontà di invadere arbitrariamente terreni o edifici altrui, pubblici o privati, alternativamente 'al fine di occuparli' oppure 'al fine di trarne altrimenti profitto'. Quest'ultima deve ricomprendere anche la coscienza e volontà di porre in essere una turbativa del possesso che realizzi un apprezzabile depauperamento delle facoltà di

Seguendo l'impostazione della Corte, dunque, l'inerzia del proprietario assume rilevanza al fine della liceità dell'ingerenza di terzi sul bene, al punto che lo stesso sia privo di azionare la tutela che l'ordinamento predispone per proteggere la proprietà dall'altrui invasione.

Il passo compiuto dalla sentenza è, per il tema che ci riguarda, significativo perché nega la tutela del diritto di proprietà, nello specifico dello *jus excludendi alios*, quando l'abbandono del possesso sia integrato dal disinteresse dell'altrui invasione che sia rispondente a interessi a valenza costituzionale. Di fatto il giudice non ha operato in altro modo se non quello di determinare il disvalore del fatto alla luce della valutazione delle «concezioni socio – culturali ed istituzionali vigenti al momento storico di applicazione della norma»²⁹³.

In passato altri casi hanno impegnato la giurisprudenza nello stabilire il confine tra occupazione illegittima e proprietà assenteista. Il primo oggetto del caso affrontato dalla Pretura di La Spezia del 22 marzo 1996: un gruppo di giovani occupava degli immobili, denominati casermette, di proprietà della marina militare; gli spazi ricevevano numerose miglione, sotto un profilo igienico sanitario ed estetico, le quali consentivano di salvare i luoghi dallo stato di degrado e di abbandono in cui versavano ormai da anni. Gli occupanti erano processati per il reato di cui all'art. 633 c.p. e infine assolti con la formula «perché il fatto non costituisce reato». In quel caso a mancare secondo l'organo giudicante era l'elemento dell'arbitrarietà: infatti lo stato di degrado ed abbandono dei locali rendeva la condotta dei giovani razionale e dotata di una giustificazione superindividuale. Valutata alla luce della sua adeguatezza sociale la condotta invasiva veniva considerata priva di offensività²⁹⁴.

Diversa è ancora la soluzione sottesa alla decisione del Tribunale di Avellino che si è interessato dell'occupazione da parte di alcuni giovani di un immobile di proprietà della Regione Campania, già sede del Cinema Eliseo, che versava in uno stato di abbandono da

godimento del bene da parte del suo titolare, per una delle indicate finalità soggettive. Cass. Pen., 2 febbraio 2021, n. 11996, in *DeJure online*.

La condotta tipica del reato di invasione di terreni o edifici consiste nell'introduzione dall'esterno in un fondo o in un immobile altrui di cui non si abbia il possesso o la detenzione, sicché l'invasione non ricorre laddove il soggetto, entrato legittimamente in possesso del bene, prosegue nell'occupazione contro la sopraggiunta volontà dell'avente diritto (nella specie, era risultato pacifico che l'imputato fosse entrato nel possesso del bene su autorizzazione della proprietaria, evidente era quindi la mancata integrazione di un elemento costitutivo del reato ipotizzato).

²⁹³ G. FIANDACA, E. MUSCO, *op. cit.*, p. 262.

²⁹⁴ F. CURI, *Occupare o punire: tra vecchio e nuovo in tema di invasione di terreni ed edifici*, (Nota a Pret. La Spezia 22 marzo 1996), in *Foro It.*, II, 1997, pp. 575 ss.

diversi anni. Questi venivano assolti con la formula «per non aver commesso il fatto». Secondo il giudice, lo stato di abbandono e di degrado aveva fatto apparire agli occhi degli occupanti la proprietà inesistente o affievolita» motivo per cui in loro non vi era stata l'intenzione di spogliare altri del legittimo possesso dell'immobile. Infatti «la fatiscenza e l'abbandono dell'edificio, l'assenza di una concreta situazione di possesso, le modalità dell'invasione avvenuta in modo pacifico e conclamato, la partecipazione favorevole della cittadinanza nonché i contratti instaurati con alcuni amministratori non potevano che giustificatamente indurre gli occupanti circa la sussistenza della arbitrarietà nel comportamento di accesso e di occupazione posto in essere».

Ancora più di recente la sentenza del Tribunale di Napoli²⁹⁵ la quale chiamata ad occuparsi di un caso in cui gli imputati -soggetti privi di occupazione lavorativa e genitori di un minore – attrezzavano a scopo abitativo ed in modo precario, con arredi minimi, un locale di proprietà del Comune, ha avuto modo di precisare che non integra la fattispecie contestata, per mancanza dell'elemento psicologico, la condotta di chi occupi un locale di proprietà del Comune in disuso che versi in uno stato di degrado ed assoluto abbandono ed in quanto tale di agevole accesso; tale condizione infatti depone per l'assenza, da parte degli imputati, della volontà di invadere e di permanere nell'edificio a scopo di profitto senza il consenso del legittimo proprietario, che di fatto abbandonando l'immobile tollera l'uso altrui, tanto più se l'occupante versi in uno stato di evidente indigenza e degrado del nucleo familiare.

I casi citati, seppure con argomentazioni incostanti, sembrano tracciare un orientamento teso a negare la tutela dello *jus excludendi alios* del proprietario assenteista, escludendo talora nell'elemento soggettivo dell'imputato, tal altra nell'elemento dell'arbitrarietà dell'invasione²⁹⁶, per attenuare la protezione che alcune disposizioni ordinarie lette senza un visione complessiva del sistema apprestano al proprietario nonostante l'assoluta carenza di interesse rispetto al bene e la presenza di interessi concreti, e talora preminenti, che sul bene nutrono terzi²⁹⁷.

²⁹⁵ Trib. Napoli, 1 aprile 2014, n.4752.

²⁹⁶ Sull'incertezza che le sentenze producono insiste A. QUARTA, *Il fenomeno delle occupazioni abusive tra tutela penale e tutela civile della proprietà*, cit, p. 184 ss.

²⁹⁷ A. QUARTA, *Il fenomeno delle occupazioni abusive, op. ult. cit.*, individua proprio nell'elemento extrapenale dell'invasione arbitraria le potenzialità dell'apporto dei civilisti che dovrebbero ripensare i confini tra i diritti privati patrimoniali e personali.

Seppur apprezzabile è il crescente sfavore che l'ordinamento avverte nei confronti di proprietà trascurate tuttavia generalizzare le soluzioni e sostenere che possa sempre ritenersi legittima l'occupazione degli immobili abbandonati è una scelta non condivisibile. Infatti, le vicende di occupazione degli immobili urbani abbandonati sono diversificate e meriterebbero di essere analizzate caso per caso. Il proprietario inerte può talvolta essere un ente pubblico o un privato che per negligenza trascura edifici che potrebbero essere destinati o alla pubblica fruibilità o al soddisfacimento di bisogni sociali; ma potrebbe essere anche il piccolo proprietario che eredita l'appartamento dei genitori nella città di origine e, sempre in ragione della crisi, non riesce a collocarlo sul mercato, per non parlare delle situazioni connesse ai fenomeni di spopolamento di alcune aree del territorio italiano. Il proprietario inerte potrebbe essere costretto anche da provvedimenti contingibili e urgenti che dispongono di zone rosse, come nel caso di sisma.

Parimenti l'occupazione può risultare inserita in meccanismi assistenziali che approfittano delle deficienze statali per imporre il proprio welfare, ma anche aver luogo a seconda dei casi, sulla spinta impellente del bisogno materiale che induce all'invasione dell'immobile abbandonato, oppure essere diretta al recupero di certi spazi a funzioni di carattere collettivo²⁹⁸.

Inoltre, sdoganare la liceità generale delle occupazioni di immobili abbandonati non contemplerebbe il rischio di pregiudicare l'ordine pubblico e la prevenzione generale giacché molti reati verrebbero giustificati e sarebbero idonei, se diffusi, a determinare problemi particolarmente importanti per la pace sociale.

Cogliendo l'esortazione di chi sostiene che la tutela «penale» ex art. 833 c.p. necessita di misurare il disvalore del fatto alla luce delle concezioni socioculturali vigenti nel momento storico di applicazione della norma appare necessario sollecitare a soluzioni giuridiche che permettano di misurare la meritevolezza dell'interesse all'inerzia e/o all'occupazione considerando l'interesse dell'invasore in rapporto all'interesse del proprietario.

La questione resta ancora aperta. Certo è che l'analisi della giurisprudenza penale appena compiuta dimostra due cose: 1) che gli immobili abbandonati sono fonti di conflitti non agevolmente risolvibili soprattutto quando investono da parte degli occupanti interessi costituzionalmente protetti; 2) che è sempre più urgente costruire una disciplina giuridica

²⁹⁸ Così lucidamente M. RIZZUTI, *Abuso del diritto, non uso ed estinzione della proprietà*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 2018, p. 743-744.

in grado di abbinare l'accesso a un bene e il godimento delle utilità senza la necessità che sussista un legame formale con l'utente ma guardando all'interesse concreto²⁹⁹.

2.3.2. Edifici abbandonati e beni comuni: l'esperienza del Comune di Napoli

Alcuni tentativi di ricerca di equilibrio tra prerogative proprietarie e interessi della collettività sono stati compiuti non soltanto sul versante penale ma anche da alcune prassi amministrative. In particolare, la constatata difficoltà di procedere con il ri-suo e recupero urbano in assenza del consenso e della partecipazione del proprietario inerte ha portato talune amministrazioni a qualificare attraverso un atto comunale gli immobili abbandonati come beni comuni. A tutti gli effetti la categoria cela potenzialità nascoste ossia quelle di consentire interventi incisivi sul patrimonio urbano anche in difetto del consenso del soggetto proprietario. Tale processo si fonda sulla possibilità di riconoscere la natura di un bene in base non già all'appartenenza formale³⁰⁰ ma all'interesse (pubblico³⁰¹, privato, diffuso), dunque alla funzione che è destinato a soddisfare³⁰² in una determinata

²⁹⁹ S. RODOTÀ, *Il terribile diritto*, cit., p. 462 insiste su questo aspetto individuando nella categoria dei beni comuni un percorso praticabile. Un noto studioso spagnolo, Alejandro Nieto Garcia, ha parlato a tal proposito della creazione di 'zone franche' in cui l'esperienza sociale e le pratiche di convivenza si impongono sulle costrizioni formali legalistiche senza che tuttavia questo presupponga una fuga dal diritto, ma semmai la costruzione di un diritto esperito, comunitario capace di essere più efficacemente adatto a soddisfare i bisogni reali.

³⁰⁰ P. PERLINGIERI, *La «funzione sociale»*, cit., p. 1094 profila il superamento dell'esclusiva logica dell'appartenenza affermando che «[L]’uso del bene segue non semplicemente la titolarità del diritto ma la peculiare funzione alla quale detto bene è destinato». Tale prospettiva trova sviluppo e conferma nella attuale e ricca riflessione sui beni comuni, rispetto ai quali ampia dottrina propone la positivizzazione della categoria. Sul punto fra gli altri U. MATTEI, E. REVIGLIO E S. RODOTÀ (a cura di), *Intervenire per invertire la rotta. Idee per una riforma della pubblica proprietà*, Bologna, 2007; U. MATTEI, E. REVIGLIO E S. RODOTÀ (a cura di) *I beni pubblici. Dal governo democratico dell'economia alla riforma del codice civile*, Roma, 2010; G. CARAPEZZA FIGLIA, *Premesse ricostruttive del concetto dei beni comuni nella civilistica italiana degli anni settanta*, in *Rass. dir. Civ.*, 2011, p. 1061-1088; M. R. MARELLA, *Il diritto dei beni comuni. Un invito alla discussione*, in *academia.eu*.

³⁰¹ Con riferimento alla rilevanza della funzione e della finalità che hanno i beni appartenenti al patrimonio pubblico insiste G. CARAPEZZA FIGLIA, *Proprietà e funzione sociale. La problematica dei beni comuni nella giurisprudenza delle Sezioni unite*, in *Rass. Dir., civ.*, 2012, pp. 535-549 secondo cui si deve tener conto in modo specifico del duplice aspetto finalistico e funzionale che connota la categoria dei beni in questione: «Ne consegue ancorache la titolarità dello Stato (come Stato-collettività, vale a dire come ente espositivo degli interessi di tutti) non è fine a se stessa e non rileva solo sul piano proprietario ma comporta per lo stesso gli oneri di una governance che renda effettivi le varie forme di godimento e di uso pubblico del bene».

³⁰² L'idea che i beni debbano essere messi in primo piano, in una visione oggettivistica della realtà giuridica era stata avanzata da E. FINZI, *Diritto di proprietà e disciplina della produzione*, in *Atti del Primo Congresso Nazionale di Diritto Agrario*, Firenze, tip. Ed. M. Ricci, 1936, testo ora contenuto anche nel volume che raccoglie i suoi Scritti minori, P. GROSSI (a cura di), *“L’officina delle cose”*. Scritti minori, Milano, 2013, p. 39 ss. In accordo è A. GAMBARO, *Ontologia dei beni e jus excludendi*, in *www.comparazionediritto.civile.it*, il quale invita a guardare i beni in prospettiva ontologica, focalizzando l'attenzione su quello che di volta in volta rileva. Solo questo secondo l'A. è l'approccio che consente di dipanare la complessa trama dei diritti e degli interessi che in ciascuno convergono.

organizzazione sociale e avalla la tesi di chi da tempo propone di rivedere la tradizionale ripartizione dei beni tra pubblici e privati annoverando una nuova categoria proprietaria nei beni comuni³⁰³.

Infatti, i beni comuni, come dichiara la Commissione Rodotà, sono in linea con il dettato costituzionale perché «esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali nonché al libero sviluppo della persona e sono informati al principio della salvaguardia intergenerazionale delle utilità» (Commissione Rodotà 2007). Una loro qualità è quella di essere aperti alla fruizione di tutti. Questo significa che proprio perché un bene è comune tutti possono accedervi, indipendentemente dall'esistenza di un rapporto proprietario; ma nello stesso tempo, se tutti hanno il diritto di accedervi, tutti hanno il dovere di rispettarne l'integrità coerentemente col principio della salvaguardia intergenerazionale delle utilità³⁰⁴. I beni comuni, dunque, si caratterizzano per alcune peculiarità: 1) una titolarità diffusa, che rifiuta l'appartenenza proprietaria soggettiva³⁰⁵; 2) ampio accesso e libera fruizione; 3) uso svincolato dall'appartenenza formale e diretto a tutelare i diritti fondamentali dei singoli; 4) preclusione all'appropriazione individuale ed esclusiva³⁰⁶.

Come questa categoria possa operare nell'ambito degli immobili urbani abbandonati si spiega anche³⁰⁷ con la tesi di chi in letteratura ha ipotizzato come si possa parlare di «bene

³⁰³ D'obbligo è il richiamo a S. RODOTÀ, *Il terribile diritto*, cit., p. 459 ss.

³⁰⁴ In generale, per un orientamento sui beni comuni e sul tentativo di riforma dello statuto della proprietà, oltre ai testi già citati, si vedano: AA.VV., *I Beni Pubblici. Materiali di lavoro della Commissione Rodotà*, a cura della Segreteria Scientifica, Roma, Ministero della Giustizia, 15 febbraio 2008; AA.VV., *I beni pubblici. Dal governo democratico dell'economia alla riforma del codice civile*, Roma, Accademia dei Lincei, 2012; F. CASSANO, *Homo civicus. La ragionevole follia dei beni comuni*, Bari, 2004; V. CERULLI IRELLI, L. DE LUCIA, *Beni comuni e diritti collettivi. Riflessioni de iure condendo su un dibattito in corso*, in *Politica del diritto*, XLV, 1, 2014 p. 16 s.; P. MADDALENA, *I beni comuni nel codice civile, nella tradizione romanistica e nella Costituzione della Repubblica italiana*, in *federalismi.it*, 19, 2011; M.R. MARELLA (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, con postfazione di S. Rodotà, Verona, 2012; S. MAROTTA, *La via italiana ai beni comuni*, in *Aedon – Rivista di arti e diritto on line*, 1, 2013; U. MATTEI, E. REVIGLIO, S. RODOTÀ (a cura di), *Invertire la rotta*, cit.; S. PUGLIATTI, *La proprietà nel nuovo diritto*, cit.; S.M. GIANNINI, *I beni pubblici*, Roma, 1963. Per una panoramica bibliografica internazionale sui beni comuni si veda: S. NESTOR, *L'irresistibile ascesa dei beni comuni*, in *federalismi.it*, 7, 2013; U. POMARICI, *Beni comuni*, in ID. (a cura di), *Atlante di filosofia del diritto*, Torino, 2012; L. COCCOLI, *Commons/beni comuni. Il dibattito internazionale*, Ebook, Goware, 2013.

³⁰⁵ Tale aspetto consente di tracciare un parallelismo tra beni comuni e usi civici. Sviluppa la tematica F. MARINELLI, *Usi civici e beni comuni*, in *Riv. Dir., civ.*, 2. 2013, p. 406 ss. Con riferimento allo studio degli usi civici si veda anche D. VALERIO, *Contributi allo studio delle proprietà collettive*, Napoli, 2014.

³⁰⁶ S. RODOTÀ, *Beni comuni: una strategia globale contro lo Human divide*. Postfazione, in M.R. Marella (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Verona, 2012, p. 329.

³⁰⁷ V. U. MATTEI, *I beni comuni come istituzione giuridica*, in *Questione giustizia*, https://www.questionegiustizia.it/rivista/articolo/i-beni-comuni-come-istituzione-giuridica_445.php il quale ravvisa nelle esperienze di co-housing e nei vecchi assetti di villaggio, la filosofia giuridica emergente relativa all'idea degli immobili come beni comuni. Per essere più esplicito ipotizza una disciplina che « [Q]uando gli spazi non risultano più necessari per l'uso privato, debbono essere restituiti ai beni comuni,

comune» con riferimento allo spazio urbano³⁰⁸, inteso come laboratorio di trasformazione e innovazione urbana³⁰⁹, che se ben governato restituisce alla collettività benefici in termini di salute, libertà, socialità, dignità del vivere³¹⁰. In effetti, sul piano fattuale, non c'è nulla di più comune dello spazio nel quale l'andamento delle nostre vite si definisce³¹¹. In questa prospettiva che guarda alla destinazione comune del bene è possibile ipotizzare immobile urbano abbandonato come un bene comune, esposto alla disponibilità della comunità in cui appartiene.

Va detto che, nonostante le suggestioni attuali che ruotano intorno alla categoria dei beni comuni, la mancanza di disciplina organica rende la sua applicazione nell'ambito dei processi di recupero del patrimonio urbano abbandonato ancora timida. Taluni hanno ravvisato l'impressione generale che siano gli stessi enti locali ad arginare la portata della qualificazione come beni comuni di immobili privati abbandonati quando ricercano il consenso del proprietario dell'immobile per autorizzare le richieste di riutilizzo³¹².

In controtendenza rispetto questo scetticismo si colloca il tentativo compiuto del Comune di Napoli che ha provato a sfruttare le potenzialità collegate alla categoria dei beni comuni urbani per risolvere il problema dell'abbandono degli immobili privati. Seppur apprezzabile negli intenti l'iniziativa Comunale si è dovuta arrestare di fronte alla previsione costituzionale che all'art. 42 cost. postula l'inderogabile ruolo del legislatore nella disciplina proprietaria.

per essere gestiti e usati dalla comunità. I beni comuni, pertanto, non sono nemici della proprietà individuale, ma soltanto degli eccessi legati al suo accumulo».

³⁰⁸ Sulla città come bene comune M. R. MARELLA, *Lo spazio urbano come bene comune*, in *Riv. Studi territorialisti*, 2015, 3, pp. 78-87 la quale sostiene che la cifra comune delle soluzioni alle problematiche sottese oggi alle città si ritrova nella promozione dell'uso egualitario della città che la stessa nozione di 'civic commons' o 'urban commons' evoca: il suo significato politico di luogo di incontro e conflitto fra i molteplici attori sulla scena sociale si contrappone a quegli interventi di riqualificazione delle aree urbane i quali, facendo leva sulla retorica della comunità, creano gentrification, gated communities e disuguaglianze.

³⁰⁹ Su tale aspetto insiste F. GIGLIONI, *I regolamenti edilizi comunali per la gestione dei beni comuni urbani*, cit., p. 313. Il rinvio doveroso è poi all'opera di S.R. FOSTER, *Collective Action and The Urban Commons*, in *Notre Dame Law Review*, 2001, p. 87 ss. Negli stessi termini F. CARLONI, *Città intelligenti ed agenda urbana*, cit., p. 250, secondo cui lo slogan di città come bene comune inquadra correttamente le esigenze di un nuovo rapporto tra istituzioni e società civile pubblico – privato. Cfr. anche S.R. FOSTER, *The City as a Common*, in *Yale Law & Policy Review*, 2016, p. 282 ss. Contro tale impostazione G. TORELLI, *Le ultime frontiere del recupero e della valorizzazione del patrimonio urbano: gli usi temporanei*, in *Dir. Amm.*, 2021, p. 480.

³¹⁰ M. R. MARELLA, *Lo spazio urbano come bene comune*, cit., p. 79.

³¹¹ M. HARDT, A. NEGRI, *Commonwealth*, Cambridge MA, 2009.

³¹² G. TORELLI, *Le ultime frontiere del recupero e della valorizzazione del patrimonio urbano: gli usi temporanei*, in *Dir. Amm.*, 2021, p. 480.

La giunta del Comune di Napoli, con una delibera (n. 259/2014)³¹³ ha stabilito che gli immobili urbani abbandonati sarebbero stati acquisiti dalla collettività, entrando nel patrimonio disponibile del Comune ed essere poi sottoposti al regime dei beni comuni, per rispondere alle necessità sociali³¹⁴. Si legge infatti nella delibera che in tale categoria di beni comuni rientrano tutti quei beni, appartenenti al demanio naturale e ambientale in concessione nonché del patrimonio disponibile del Comune di Napoli ad eccezione beni del patrimonio disponibile destinati ad uso abitativo; i beni del patrimonio disponibile rientranti nella classificazione Edilizia Residenziale Pubblica; beni del patrimonio disponibile destinati ad uso diverso da quello abitativo, per comprovate ed effettive attività istituzionali del Comune di Napoli.

Secondo i redattori della delibera l'acquisizione del bene al patrimonio comunale non avrebbe configurato una espropriazione per motivi di interesse generale, che rende necessario corrispondere l'indennizzo al proprietario³¹⁵. Il passaggio della proprietà del bene dal privato al Comune, infatti, sarebbe avvenuto automaticamente per la non rispondenza dell'uso del bene alla funzione sociale, sicché il provvedimento dell'amministrazione sarebbe stato meramente ricognitivo³¹⁶. Nella delibera si legge che «il territorio comunale appartiene alla collettività dei napoletani e la cessione di parti di esso in proprietà privata avviene per assicurare l'unico scopo della funzione sociale e della

³¹³ Reperibile all'indirizzo http://www.salviamoilpaesaggio.it/blog/wp-content/uploads/2014/06/Napoli_dgc_240414_0259_beni-privati-beni-comuni.pdf (ultimo accesso gennaio 2022).

³¹⁴ Il Comune di Napoli si attesta come primo in Italia per aver modificato lo Statuto e aver adottato con la delibera n. 24 del 22 settembre 2011 il comma 2 dell'articolo 3 («finalità») una disposizione secondo cui «il Comune di Napoli, anche al fine di tutelare le generazioni future, riconosce i beni comuni in quanto funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali della persona nel suo contesto ecologico e ne garantisce il pieno godimento nell'ambito delle competenze comunali». L'amministrazione partenopea faceva la scelta di distinguersi dalla maggior parte delle esperienze di diritto dei beni comuni urbani in corso negli altri comuni italiani. A Napoli, infatti, non è stato adottato un Regolamento di piglio generale, variamente influenzato dal modello bolognese del 2014 e imperniato sull'istituto del patto di collaborazione. Al contrario, si è ritenuto di operare a partire da deliberazioni specifiche degli organi comunali. Da segnalare in particolare è la delibera del Consiglio Comunale n. 7 del 9 marzo 2015: con questo atto, che ha recepito con emendamenti la delibera di Giunta n. 258 del 24 aprile 2014, il comune di Napoli si è dotato di un quadro di «indirizzi per l'individuazione e la gestione di beni del patrimonio immobiliare del Comune di Napoli, inutilizzati o parzialmente utilizzati, percepiti dalla comunità come "beni comuni" e suscettibili di fruizione collettiva».

³¹⁵ La delibera anticipa un principio che verrà poi espresso nel D.d.l. 164/2018, attualmente in esame al Senato, in tema di riduzione del consumo del suolo, disponibile al seguente link <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01069004.pdf>. Si legge a p. 8 che per effetto dell'art. 42 cost. e del principio della funzione sociale della proprietà «nessun indennizzo è dovuto ai proprietari che non hanno perseguito la funzione sociale dei loro beni, ovvero li hanno abbandonati».

³¹⁶ Su tale aspetto v. M. ROVERSI MONACO, *Il comune, amministratore del patrimonio edilizio inutilizzato*, in *Riv.giur.ed.*, 2016, p. 550.

utilità sociale (artt. 41, 42, 43 44 cost.), il cui venir meno produce alla luce di dette norme precettive di ordine pubblico economico, la perdita automatica della tutela giuridica dello stesso diritto di proprietà privata, con l'ulteriore conseguenza di fare venire meno anche qualsiasi altro diritto per indennità di esproprio».

Fondamento di questa ricostruzione è stata la lettura costituzionalmente orientata dell'articolo 827 c.c., in base alla quale i beni immobili che non sono in proprietà di alcuno spettano al patrimonio dello Stato e dell'articolo 838 c.c., che tipizza un'ipotesi di espropriabilità dei beni nei casi in cui il deperimento pregiudichi gravemente il decoro della città o le ragioni dell'arte, della storia o della sanità pubblica, con riferimento agli articoli 41 e 42, comma 2, della Costituzione, dai quali si sarebbe evinto, secondo la delibera, che la proprietà è garantita «esclusivamente in quanto finalizzata ad assicurare la funzione sociale del bene». Vi è chi ha ravvisato nella delibera profili critici poiché provocando effettivi sostanzialmente ablativi senza l'intermediazione legislativa e senza la previsione di un indennizzo violerebbe il principio di legalità stabilito dalla Costituzione³¹⁷. Infatti, l'art. 42 cost. comma 3 pone una riserva di legge in virtù della quale ogni disposizione ablativa della proprietà privata non può essere introdotta se non direttamente da un atto del legislatore, o almeno, quando ciò avvenga ad opera di un provvedimento di un'autorità amministrativa se non nel caso che i poteri di questa risultino sufficientemente specificati dalla legge³¹⁸.

Segue. Le prassi amministrative al vaglio del giudizio di proporzionalità e ragionevolezza.

Interessante è ora verificare il giudizio che il tentativo del Comune di Napoli riceverebbe sotto il profilo di proporzionalità come inteso nella sua accezione multilivello del sistema italo-europeo delle fonti.

Sotto il primo profilo, sebbene l'art. 345 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea afferma che «i trattati lasciano del tutto impregiudicato il regime della proprietà esistente negli Stati Membri» vi è stata una armonizzazione del diritto basata sull'art. 17 Carta dei diritti fondamentali dell'Ue che stabilisce che «ogni individuo ha diritto di godere

³¹⁷ Ibid. p. 551.

³¹⁸ A. M. SANDULLI, *Profili costituzionali della proprietà privata*, in Studi in Memoria di Enrico Guicciardi, Padova 1975, p. 365.

della proprietà dei beni che ha acquistato legalmente, di usarli, di disporne e di lasciarli in eredità. Nessuno può essere privato della proprietà se non per causa di pubblico interesse, nei casi e nei modi previsti dalla legge e contro il pagamento in tempo utile di una giusta indennità per la perdita della stessa. L'uso dei beni può essere regolato dalla legge nei limiti imposti dall'interesse generale³¹⁹.

La disposizione è stata interpretata dai giudici comunitari nel senso di ritenere le restrizioni della proprietà privata possibili «poiché lungi dal costituire prerogative assolute, vanno considerati alla luce della funzione sociale di beni e delle attività oggetto di tutela»³²⁰, ma queste non possono pregiudicare la sostanza dei diritti: il margine di apprezzamento si sostanzia nel rispetto del principio di proporzionalità delle limitazioni imposte al proprietario³²¹.

A tale proposito la Corte di Giustizia si è diffusamente espressa sul principio sancito dall'art. 52 Carta di Nizza³²², fornendo un contributo decisivo ai fini della sua esatta configurazione³²³. In estrema sintesi la proporzionalità designa l'idoneità, la necessità e l'adeguatezza del mezzo utilizzato (la restrizione all'esercizio del potere dominicale) per la realizzazione dello scopo di pubblico interesse³²⁴.

Il parametro della proporzionalità, di uso anche dalla Corte di Strasburgo³²⁵ permette di ritenere legittimo un provvedimento che regoli l'uso di determinati beni vagliando pragmaticamente se detto provvedimento risulti congruo a raggiungere i fini perseguiti;

³¹⁹ Approfondisce il tema dell'armonizzazione degli ordinamenti europei in materia proprietaria A. D'AMICO (a cura di), *Proprietà e diritto europeo*, Napoli, 2013.

³²⁰ Corte Giust. 14 maggio 1974, C- 4/73, in *curia.eurpa.eu*.

³²¹ Trib. 14 luglio 1998, T- 119/95; Corte Giust., 13 dicembre 1979, C- 44/79; 13 luglio 1989, C- 5/88; 10 gennaio 1992, C- 177/90; 15 aprile 1997, C- 22/94, tutte reperibili in *curia.europa.eu*. In dottrina sul tema *ex multis* si veda M. CONFORTI, *La proprietà nella carta europea*, cit.; A. MOSCARINI, *Proprietà privata*, cit..

³²² All'articolo 52, paragrafo 1, della Carta, il quale sancisce il principio secondo cui deve esistere un rapporto di proporzionalità tra l'obiettivo perseguito mediante l'ingerenza nei diritti e nelle libertà dei cittadini e i mezzi utilizzati.

³²³ Due sono le accezioni di esso elaborate dalla Corte di Giustizia: l'una in materia di sanzioni previste da norme dell'Unione; l'altra relativa alla legittimità degli atti della Comunità e degli stati membri incidenti sui diritti fondamentali. Più precisamente esso risulta: parametro generale, unitamente al principio di sussidiarietà, per il controllo sul corretto esercizio delle competenze comunitarie, idoneo a comportare il minor sacrificio per gli interessi individuali; canone di riferimento nella valutazione delle sanzioni comunitarie, che sono considerate invalide quando risultano sproporzionate rispetto agli obblighi la cui violazione sono dirette a punire; criterio di validità degli atti sia delle istituzioni comunitarie sia di quelle nazionali, i quali incidano su posizioni giuridiche garantite dal diritto comunitario. Cfr. Corte Giust., 7 luglio, 1976 causa C-118/75; Corte Giust., 28 ottobre 1975, causa C-36/75; Corte Giust., 17 dicembre 1970, causa C-11/70; Corte Giust., 24 ottobre 1973, causa C-5/73.

³²⁴ Corte Giust. 10 luglio 2006, nei procedimenti riuniti C- 20/00; C-64/00, in *Eur. Dir. priv.*, 2004, p. 1217 ss. con nota di S. PAJNO, *Bilanciamento e Costituzione europea in una decisione della Corte di Giustizia*.

³²⁵ V. l'analisi di M. PRADOUX, *Una costellazione europea*, cit., p. 778.

se sia l'unico utilizzabile e se imponga limitazioni coerenti con gli scopi programmati³²⁶. In linea teorica, applicando il parametro della proporzionalità potrebbe ritenersi adeguata la disciplina che affievolisce lo *jus excludendi alios* del privato a fronte di un immobile abbandonato per un tempo prolungato quando al disinteresse del proprietario si contrappone un interesse concreto e attuale all'uso dell'immobile che sia a valenza collettiva o strettamente esistenziale da parte di terzi.

Tuttavia, la Corte Edu sembra piuttosto scettica sull'uso della categoria dei beni comuni quando sia utilizzata per far prevalere istanze di terzi sull'uso di un bene privato, ancorché queste riflettano interessi giuridicamente rilevanti per l'ordinamento.

In un caso esemplare che trattava della tutela proprietaria a fronte dell'accesso al pubblico di un centro commerciale privato la Corte Edu si è divisa e ha finito per dare prevalenza alle tutele *del dominus* sacrificando gli interessi collettivi di una comunità che sentiva quel luogo utile per lo svolgimento di attività di carattere collettivo. Il caso è di uno shopping center all'interno del quale il proprietario aveva vietato lo svolgimento di attività politiche. Un gruppo di cittadini aveva adito la Corte Europea dichiarando di essere stato oggetto di un tale divieto a proposito di una raccolta di firme finalizzata alla custodia del verde pubblico della città. Il giudice Maruste, componente del collegio della Corte, preso atto che la galleria (costruita con fondi pubblici e poi venduta ad un privato) era percepita dagli abitanti del luogo come il vero centro cittadino, ha sostenuto che alcuni tipi di beni, per la loro struttura o per l'uso cui sono destinati, non possono essere definiti semplicemente 'privati' in base al titolo della proprietà, poiché quest'ultima è necessariamente condizionata e limitata dall'esercizio degli altrui diritti³²⁷. Tuttavia la maggioranza della Corte si è mostrata prona alle ragioni del proprietario, e replicando il giudizio di proporzionalità tra gli interessi coinvolti, ha affermato che gli attivisti avrebbero comunque potuto raccogliere le firme altrove posto che la proprietà privata non perde il proprio carattere solo perché è aperta al pubblico per specifiche finalità, quali quella di acquistare merci al suo interno³²⁸.

L'orientamento espresso dalla componente maggioritaria della Corte appare prospettare un giudizio sfavorevole nei confronti della limitazione della proprietà compiuta dalla

³²⁶ M. TRIMARCHI, *Proprietà e impresa*, in *Contr. Impr.*, 2009, p. 907 ss.

³²⁷ Cedu, 24 Settembre 2003, *Apple by and Others c. Regno Unito*, n. 44306/98, § 37. La sentenza è reperibile on-line sul motore di ricerca della Corte europea dei Diritti dell'Uomo, <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en>.

³²⁸ Ricostruisce in tali termini la vicenda M.R. MARELLA, *Lo spazio urbano come bene comune*, cit., p. 80 s.

delibera del Consiglio Comunale di Napoli, agli effetti della quale si sarebbe realizzata attraverso l'uso della categoria dei beni comuni una espropriazione sostanziale³²⁹ senza una dovuta procedimentalizzazione e tutele del proprietario.

2.3.4. L'uso temporaneo di edifici inutilizzati nell'esperienza del Comune di Milano

I principi sanciti dalla giurisprudenza europea potrebbero però dare esito favorevole alla prassi sperimentata dal Comune di Milano in virtù del quale evitare l'accumulo indiscriminato di risorse fino a disporre la loro totale incuria. Il Comune di Milano, infatti, piuttosto che applicare la controversa categoria dei beni comuni si è avvalso dell'istituto dell'uso temporaneo all'articolo 12 del regolamento edilizio approvato il 2 Ottobre 2014³³⁰.

Il regolamento comunale dispone espressamente che i proprietari hanno l'obbligo di provvedere alla custodia, alla manutenzione e al decoro della loro proprietà. Quando l'amministrazione comunale accerta lo stato di abbandono di edifici determina pericolo per la sicurezza, la salubrità o l'incolumità pubblica, oppure disagio per il decoro e la qualità urbana, diffida i proprietari ad eseguire interventi di ripristino, pulizia e messa in sicurezza delle aree e di recupero degli edifici sotto il profilo edilizio, funzionale e ambientale. Lo stato di abbandono è accertato dall'ente comunale in base all'assenza di

³²⁹ Il termine espropriazione sostanziale è stato coniato in giurisprudenza dalla Corte costituzionale per designare una forma di appropriazione fattuale del bene senza un trasferimento formale del titolo. Tale principio è stato espresso dalla Consulta a partire dalla sentenza n. 6 del 1966 in tema di servitù militari e si è andata consolidando nel tempo con pronunce che hanno ravvisato fattispecie espropriative nell'occupazione acquisitiva, nelle espropriazioni prodotte dalla reiterazione dei vincoli preordinati all'esproprio, ovvero in forme di espropriazioni prodotte dall'imposizioni di vincoli di destinazione, tutte caratterizzate da una significativa compressione delle facoltà proprietarie. Ad oggi le ipotesi in cui si è riconosciuta la configurazione di vincoli sostanzialmente espropriativi sono casi di requisizione in uso, di occupazione temporanea, di reiterazione o proroga a tempo indeterminato dei vincoli di inedificabilità decaduti e di imposizione di talune servitù. Così rispettivamente Corte cost., 20 gennaio 1966, n. 6 cit.; Corte cost., 29 maggio 1968 n. 55, *cit.*, p. 838 ss; Corte cost., 12 maggio 1982, n. 92 in *Giur. it.*, 1982, p. 1302 ss; Corte cost., 29 dicembre 1988, n. 1164, in *Cons. Stato*, 1988, II, p. 2325; Corte Cost., 30 marzo del 1992 n.141, *ivi*, 1992, II, p. 468; Corte Cost., 23 aprile 1993, n. 185 e 186, in *Giur. Cost.*, 1993, rispettivamente pp. 1277 e pp. 1303 ss.; Corte cost., 07 novembre 1994, n. 379, in *Giur. cost.*, 1994, p. 3422 ss; Corte cost., 20 maggio 1999, n. 179, in *Corr. Giur.* 1999, p. 644 ss; Corte cost., 20 luglio 2007, n.314, in *Giur. cost.*, 2007, p. 4.

Contro tale categoria v. S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Milano, 1970, p. 1213, il quale ha aspramente criticato l'espressione e la nozione che contraddistingue l'espropriazione «larvata» (o sostanziale), osservando, già al suo apparire, come si fosse in presenza di una libera creazione del diritto in aperto contrasto con la disciplina costituzionale.

³³⁰ Reperibile all'indirizzo <http://www.comune.milano.it/wps/portal/ist/it/amministrazione/statuto/regolamenti/ef/edilizio> (ultimo accesso ottobre 2016).

uso e di manutenzione per più di 5 anni e per il 90 % della superficie. I proprietari o i titolari di diritti su detti immobili devono, quindi, presentare un progetto preliminare per l'esecuzione degli interventi necessari a riconvertire il bene in conformità alle previsioni del Piano di Governo del Territorio³³¹, esplicitandone modalità e tempi.

Decorso il termine di novanta giorni dalla notificazione della diffida, se i proprietari o i titolari di diritti sui beni non provvedono, l'amministrazione comunale può eseguire in via sostitutiva gli interventi di manutenzione e di pulizia degli immobili, le cui spese dovranno essere dai primi rimborsate. Nel caso in cui, però, l'intervento sostitutivo sia eccessivamente oneroso o comunque non immediatamente attivabile, il consiglio comunale, qualora accerti che lo stato di abbandono, di degrado urbano e di incuria rappresenti un imminente pericolo per la sicurezza, o la salubrità o l'incolumità pubblica, può attribuire a tali beni, attraverso lo strumento dell'uso temporaneo, «una destinazione pubblica, di interesse pubblico o generale, assumendo gli atti e gli strumenti previsti dalla legislazione nazionale e regionale vigente».

Rispetto al tentativo compiuto dal Comune di Napoli, la possibilità per la p.a. di ingerire sulla proprietà introdotta dall'art. 12 del regolamento edilizio del Comune di Milano beneficia di una copertura legislativa che si fonda sull'art. 23 - quater del Testo Unico dell'edilizia il quale disciplina espressa la fattispecie degli usi temporanei che, per effetto della loro temporaneità, non devono essere assisiti da indennizzo³³². La norma introdotta nel solco della crisi pandemica ha tentato di rispondere alla necessità di garantire un distanziamento fisico più o meno rigido in ragione delle dinamiche sanitarie legate alla fase pandemica, ampliando la disponibilità e la capillarità di spazi pubblici urbani in grado di soddisfare in sicurezza il bisogno di socialità e di aggregazione.

Ai sensi dell'art. 23 *quater* del D.P.R. 380/2001³³³ il Comune può consentire l'utilizzazione temporanea di edifici ed aree per usi diversi da quelli previsti dal vigente strumento urbanistico. L'iniziativa può riguardare sia immobili pubblici e immobili privati

³³¹ Il nuovo piano di governo del territorio per la Milano 2030 è stato approvato dal Consiglio comunale il 14 ottobre 2019 e divenuto efficace con la pubblicazione sul BURL Serie Avvisi e Concorsi in data 05 febbraio 2020.

³³² Un'ingerenza significativa della p.a. nella gestione della proprietà è ammessa soltanto in presenza di un serio ristoro in alternativa a un termine per la p.a. nell'esercizio dei poteri proprietari: Sugli effetti che la carenza di termini ai vincoli sulla proprietà privata esprimono in punto di principio di certezza del diritto interessanti sono le pronunce da parte della Corte di Strasburgo. Questo principio è stato enunciato per la prima volta da CEDU, 5 maggio 2000, *Beyeler c. Italia*, cit., e viene reso autonomo motivo di illegittimità a partire dalla sentenza CEDU, 30 maggio 2000, ric. n. 43662/98, *Carbonara e Ventura c. Italia*, *hudoc.echr.coe.int*.

³³³ Articolo introdotto dall'art. 10, comma 1, lettera m-bis), della legge n. 120 del 2020.

e deve avere come scopo quello di attivare processi di rigenerazione urbana, di riqualificazione di aree urbane degradate, di recupero e valorizzazione di immobili e spazi urbani dismessi o in via di dismissione e favorire, allo stesso tempo, lo sviluppo di iniziative economiche, sociali, culturali o di recupero ambientale.

Tale strumento, non del tutto inedito nell'ordinamento giuridico³³⁴, ma già sperimentato anche nel panorama internazionale³³⁵, sembra risolutivo rispetto alle

³³⁴ L'art. 23 quater introdotto sembra replicare l'art. 51 bis L. Regione Lombardia 12/2005, funzionale a disciplinare tali usi in rapporto alla strumentazione urbanistica vigente. La disposizione afferma che: Allo scopo di attivare processi di recupero e valorizzazione di aree ed edifici dismessi, inutilizzati o sottoutilizzati, mediante la realizzazione di iniziative economiche, sociali e culturali, il comune può consentire, previa stipula di apposita convenzione, l'utilizzazione temporanea di tali aree, edifici, o parti di essi, anche per usi, comunque previsti dalla normativa statale, in deroga al vigente strumento urbanistico. 2. L'uso temporaneo può riguardare sia edifici pubblici, concessi in comodato per la realizzazione di iniziative di rilevante interesse pubblico, sia immobili privati. 3. L'uso temporaneo è consentito, previo rispetto dei requisiti igienico sanitari, ambientali e di sicurezza, che può sempre essere assicurato sia con opere edilizie sia mediante l'installazione di impianti e attrezzature tecnologiche, e purché non comprometta le finalità perseguite dalle destinazioni funzionali previste dal PGT, per una sola volta e per un periodo di tempo non superiore a tre anni, prorogabili di altri due. Qualora connesso a opere edilizie, le stesse sono assentite mediante titolo abilitativo edilizio rilasciato nel rispetto delle norme e dello strumento urbanistico vigente, salvo il diverso uso. 4. L'uso temporaneo non comporta la corresponsione da parte del richiedente di aree per servizi, non comporta il mutamento di destinazione d'uso delle unità immobiliari e non è soggetto alle disposizioni di cui all'articolo 51. Il comune nella convenzione può comunque definire le eventuali opere di urbanizzazione minime necessarie e indispensabili all'uso temporaneo proposto. Nell'ipotesi in cui le opere di cui al precedente periodo siano anche funzionali al successivo intervento di sviluppo di rigenerazione dell'area, il costo di tali opere può essere scomputato dagli oneri di urbanizzazione dovuti per lo stesso intervento. 5. Sono fatte salve le indicazioni di legge, nonché quelle contenute nei piani territoriali di coordinamento (PTC) dei parchi e delle Riserve naturali regionali, previste per gli immobili e gli ambiti assoggettati a tutela ai sensi degli articoli 136 e 142 del d.lgs. 42/2004, e per gli immobili di valore monumentale. 6. E' in ogni caso esclusa l'utilizzazione temporanea di area ed edifici, o parti di essi, come attrezzature religiose e sale giochi, sale scommesse e sale bingo.

³³⁵ Uno sguardo doveroso è la letteratura internazionale sul tema dell'uso temporaneo tra cui si veda M. HORNE, *Temporary Use of Pop-Up Environment's Potential for Repurposing Neglected Buildings and Spaces*, Georgia State University, 2014. https://scholarworks.gsu.edu/art_design_theses/156; A. MADANIPOUR, *Temporary use of space: Urban processes between flexibility, opportunity and precarity*, in *Urban Studies*, 2018; p. 1093-1110; A. MANGIALARDO, E. MICELLI, *Social Capital and Public Policies for Commons: Bottom up Processes in Public Real Estate Property Valorization*, in *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 2016, pp. 175-180. In particolare, si veda S. SILVERMAN, *The Temporary Use and Economic Development David*, in *Planning & Environmental Law*, 2014 p. 8 s., il quale insiste sui fattori che motivano le città a implementare usi temporanei e fornisce alcuni esempi di città che hanno trasformato le zone morte urbane attraverso l'uso temporaneo. Sul tema degli usi temporanei nell'esperienza internazionale vale la pena menzionare le esperienze più recenti. In Belgio a Antwerpen è stato sperimentato il progetto 'Imprenditori creativi per la trasformazione di aree sub urbane' (per approfondimenti <http://remakingthecity.urbact.eu/pop-up-to-date-antwer-belgium--85.case>). Le iniziative pop-up per l'apertura di negozi sono state avviate attraverso la conversione di immobili commerciali sfitti in luoghi dove promuovere e sviluppare una imprenditorialità creativa. La percentuale di successo per la conversione delle unità commerciali vacanti è stata del 70%, con il 60% delle unità in locazione a lungo termine. Gli immobili oggetto di compravendita sono stati il 10%. Nella implementazione del progetto si è iniziato con l'identificazione dei proprietari delle unità immobiliari vacanti da un lato e degli imprenditori con idee creative dall'altro. Per rendere fruibili gli immobili in disuso e degradati, sono stati eseguiti all'occorrenza dei piccoli lavori di ristrutturazione mediante finanziamenti locali prima del periodo di locazione. La concessione dello spazio è avvenuta per un periodo di prova di due mesi a canone di locazione ridotto. In questo modo, gli imprenditori creativi hanno potuto provare le loro attività. Dopo il periodo di prova è stata valutata la redditività dell'idea di business. Il progetto ha messo a disposizione consulenza personalizzata agli imprenditori creativi per sviluppare ulteriormente la loro idea di business.

pratiche di trascuratezza proprietaria, collocandosi in armonia con il dettato costituzionale sia sotto l'aspetto della legittimazione legale sia sotto il profilo sostanziale della natura conformativa e non espropriativa dell'ingerenza pubblica. Sotto questo aspetto mentre occorre criticamente rilevare che il D.P.R. 380/2001 non stabilisce la durata massima dell'uso temporaneo, nella L. Regione Lombardia n. 12/2005 è specificato che sul medesimo compendio, l'uso consentito una sola volta e per non più di 3 anni più 2 e tale aspetto basta, almeno secondo l'impostazione della Corte Costituzionale, per escludere la natura ablativa dell'ingerenza pubblica sul bene privato e l'obbligo indennitario³³⁶.

2.4. La circolazione degli immobili abbandonati e il fenomeno della vendita inversa

Sebbene finora si è cercato di ricostruire l'ordinamento con riferimento agli istituti e alle categorie giuridiche che permettono di intervenire sulla gestione di edifici privati abbandonati in assenza del consenso del proprietario, va dato atto di prassi che dimostrano come sia possibile incentivare tramite la collaborazione di iniziative pubbliche e private il recupero del patrimonio edilizio esistente avvalendosi del contributo di privati

Nei Paesi bassi a Amersfoort si è cercato di facilitare l'utilizzo temporaneo di edifici privati liberi in città. Anche in questo caso la municipalità ha promosso una iniziativa denominata Matchpoint (per approfondimenti <http://remakingthecity.urbact.eu/matchpoint-organize-match-making-amersfoort-netherlands--57.case>) per fare incontrare la potenziale offerta di spazi con la domanda proveniente da imprese e organizzazioni senza scopo di lucro. Il progetto ha preso il via con un esperimento di utilizzo temporaneo in un'area industriale. È stato pubblicato un bando rivolto alle organizzazioni senza scopo di lucro affinché presentassero proposte di rigenerazione urbana e economia circolare a cui hanno risposto più di 60 manifestazioni di interesse. Ad Ostrava in Repubblica Ceca, l'amministrazione comunale ha iniziato a facilitare iniziative di uso temporaneo in maniera più strutturata (per approfondimenti <http://remakingthecity.urbact.eu/analysis-of-interest-for-temporary-use-ostrava-czech-republic--67.case>). Nel 2017 è stata condotta un'analisi dei fabbisogni dei cittadini sulla necessità di spazi ad uso temporaneo. L'intento era quello di analizzare il grado di interesse della cittadinanza per mezzo di una ricerca scientifica attraverso metodi quantitativi e qualitativi. La metodologia impiegata è stata condotta secondo le seguenti fasi: i) analisi delle buone pratiche "REFILL" - categorizzazione dei progetti esistenti (arte, cultura, sociale, commerciale) o for-profit e non-profit; ii) somministrazione di questionari on-line; iii) interviste strutturate. I risultati sono stati presentati in un evento di disseminazione.

³³⁶ Corte cost. 20 maggio 1999 n. 179, in *Riv. giur. urbanistica*, 2000, p. 347 (nota di S. Antoniazzi): «La reiterazione in via amministrativa di vincoli decaduti (preordinati all'espropriazione o con carattere sostanzialmente espropriativo), ovvero la proroga in via legislativa o la particolare durata dei vincoli stessi assumono carattere patologico quando vi sia una indefinita reiterazione o una proroga *sine die* o all'infinito, o quando il limite temporale sia indeterminato, ossia non certo, preciso e sicuro e, quindi, anche non contenuto in termini di ragionevolezza. Negli anzidetti casi la mancata previsione di qualsiasi indennizzo si pone in contrasto con i principi costituzionali ricavabili dall'art. 42 comma 3 cost. Pertanto, l'obbligo specifico di indennizzo deve sorgere una volta superato il primo periodo di ordinaria durata temporanea (a sua volta preceduto da un periodo di regime di salvaguardia) del vincolo (o di proroga per legge in regime transitorio), quale determinata dal legislatore entro limiti non irragionevoli, come indice della normale sopportabilità del peso gravante in modo particolare sul singolo, qualora non sia intervenuta l'espropriazione ovvero non siano approvati i piani attuativi».

interessati e ripensando le vicende circolatorie dei beni anche attraverso nuove modalità per far confluire interessi contrapposti.

Già in passato alcuni comuni delle aree rurali hanno sentito l'esigenza di combattere l'abbandono immobiliare e attuare politiche valorizzazione del patrimonio edilizio esistente attraverso la vendita delle case abbandonate site nel territorio comunale dietro il pagamento di un corrispettivo simbolico.

I progetti «case ad un euro» consistono nell'attribuzione di case disabitate a privati alla cifra simbolica di un euro, a condizione che questi ultimi si impegnino a ristrutturarle e abitarle³³⁷. Il ripopolamento delle piccole comunità, in tal senso, contribuisce a restituire vitalità al paesaggio circostante e a riattivare quei meccanismi di produzione identitaria che, altrimenti, andrebbe irrimediabilmente perduta³³⁸.

Lo spirito del progetto è quello di guardare alla gestione del patrimonio immobiliare abbandonato, sia privato che pubblico, non come un peso economico di cui liberarsi, ma una risorsa per il proprio sviluppo culturale facendo leva su chi cerca un luogo abitativo a basso costo.

Può agevolmente cogliersi il favore costituzionale che simili pratiche ricevono: gli interventi di valorizzazione finanziati realizzano a tutti gli effetti le coordinate costituzionali della funzionalità sociale e dell'accessibilità alla proprietà (art. 42, comma 2 cost.) ampliando il novero dei soggetti che possono accedere all'acquisto di immobili urbani ma anche le chance di valorizzazione di edifici esistenti, perseguendo l'obiettivo di minimizzare interventi trasformativi e preservare l'identità storico e culturale del Paese combinando l'esigenza di rianimare i piccoli centri abbandonati con la riduzione del consumo del suolo³³⁹.

³³⁷ Per una descrizione dell'iniziativa e una panoramica del suo stato di avanzamento sul territorio nazionale si veda il sito www.casa1euro.it/case-a-1-euro/.

³³⁸ Sulla rilevanza che tali progetti hanno nella tutela del paesaggio insiste F. D'ANGELO, *Gli Incentivi Per La Tutela Del Paesaggio*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2021, p. 609 ss.

³³⁹ La riduzione del consumo del suolo è un'altra coordinata cui deve oggi indirizzarsi la conformazione della proprietà immobiliare. Sul tema la letteratura è ampia tra gli ultimi contributi si vedano M.T.P. CAPUTI JAMBRENGHI, *Risparmio del suolo e turismo naturalistico: spunti di riflessione sullo sviluppo sostenibile nella perequazione urbanistica*, in *ambienteditto.it*, 2021, pp. 489-514; P. LOMBARDI, *Il governo del territorio in Lombardia dopo la l.r. n. 18/2019: tra rigenerazione urbana e territoriale e consumo del suolo*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2020, pp. 840-863; L. MINGANTI, *Il contenimento del consumo di suolo fra legislazione nazionale e regionale: le risposte di Veneto ed Emilia-Romagna*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2020, pp. 251-277; C. NAPOLITANO, *Un "terzo paesaggio" per le periferie: abbandono, rammendo, pianificazione (A third landscape for the suburbs: abandonment, mending, planning)*, in *Nuove Autonomie*, 2020, pp. 499-524; G. PAGLIARI, *Governo del territorio e consumo del suolo. Riflessioni sulle prospettive della pianificazione urbanistica*, in *Riv. Giur. Ed.* 2020, pp. 325-348; G. GUZZARDO, *La regolazione*

Esse inoltre rappresentano pratiche di rivitalizzazioni di borghi dismessi che ricevono nell'attuale momento storico una particolare attenzione anche da parte della Corte Costituzionale: che la rivitalizzazione sia un interesse generale a rilevanza costituzionale è stato affermato in seno alla Consulta che rigettava la questione di costituzionalità riferita all' art. 64 l. reg. Veneto 30 dicembre 2016, n. 30, censurato per contrasto con gli artt. 3, 5, 114, comma 2, 117, commi 2, lett. l), e 6, e 118 Cost.³⁴⁰. In quell'occasione la Corte ha affermato che la disciplina derogatoria delle distanze tra costruzioni consentendo di rivitalizzare il tessuto urbano persegue finalità generali di pubblico interesse, quali preservare, mantenere, ricostituire il patrimonio edilizio esistente, favorire l'utilizzo dell'edilizia sostenibile e delle fonti di energia rinnovabili, incentivare l'adeguamento sismico e l'eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici esistenti, incentivare la demolizione e ricostruzione in area idonea di edifici esistenti che ricadono in aree dichiarate ad alta pericolosità idraulica, favorire la rimozione e lo smaltimento della copertura in cemento amianto di edifici esistenti.

Tra i vari comuni³⁴¹ a partecipare al progetto delle case a 1 euro c'è Augusta, in Sicilia. La giunta comunale con Deliberazione di G.M. n.18 del 27/01/2021 ha adottato il regolamento che disciplina la cessione agevolata degli immobili, ricadenti nel territorio comunale. In questo caso il regolamento disciplina la cessione degli immobili per i quali i

multilivello del consumo di suolo e del riuso dell'abitato, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2018, pp. 119-151.

³⁴⁰ L'art. 64 richiamato afferma che «le norme di deroga alle previsioni dei regolamenti comunali e degli strumenti urbanistici e territoriali comunali, provinciali e regionali di cui all'articolo 2, comma 1, e di prevalenza sulle norme dei regolamenti degli enti locali e sulle norme tecniche dei piani e regolamenti urbanistici di cui all'articolo 6, comma 1 della legge regionale 8 luglio 2009, n. 14 “Intervento regionale a sostegno del settore edilizio e per favorire l'utilizzo dell'edilizia sostenibile e modifiche alla legge regionale 12 luglio 2007, n. 16 in materia di barriere architettoniche” e successive modificazioni, devono intendersi nel senso che esse consentono di derogare ai parametri edilizi di superficie, volume, altezza e distanza, anche dai confini, previsti dai regolamenti e dalle norme tecniche di attuazione di strumenti urbanistici e territoriali, fermo restando quanto previsto all'articolo 9, comma 8 della medesima legge regionale 8 luglio 2009, n. 14 con esclusivo riferimento a disposizioni di emanazione statale».

³⁴¹ La diffusione del fenomeno è in crescita. Tra i vari comuni che hanno aderito vi è il Comune di Castropignano, in Molise, sono circa 100 gli immobili in stato di abbandono tra il centro storico e la frazione di Roccaspromonte. Per cercare di recuperare questi edifici il Comune ha approvato nel 2020 un regolamento di compravendita che impegna i nuovi acquirenti alla ristrutturazione partendo dal prezzo di un euro per l'acquisto. Tra le finalità del provvedimento adottato a Castropignano (e nella frazione Roccaspromonte) c'è la rivitalizzazione della parte storica del paese, con l'obiettivo di restituirla alla sua funzione di centro propulsivo di vita, di cultura e attività, favorendo l'insediamento abitativo di famiglie, di attività turistico-ricettive e di negozi e botteghe artigiane.

proprietari abbiano manifestato la propria volontà³⁴², tramite formale richiesta, di trasferire gratuitamente (o a un prezzo simbolico) il proprio bene a terzi³⁴³.

L'iniziativa scaturisce dal fatto che nel centro storico di Augusta sono presenti numerosi immobili vetusti, il cui deterioramento fisico è tale da richiedere l'intervento immediato di legittimi proprietari per la messa in sicurezza. L'obiettivo è, per l'amministrazione, quello di recuperare e valorizzare il patrimonio immobiliare esistente, rivitalizzando il centro storico e favorendo nuovi insediamenti abitativi, attività turistico-ricettive, negozi o botteghe artigianali. In particolare l'iniziativa si prefigge le seguenti finalità: il recupero della funzione abitativa e la rivitalizzazione del centro storico e delle frazioni, mediante riqualificazione del tessuto urbanistico-edilizio che favorisca l'insediamento abitativo di famiglie, di attività turistico-ricettive, di negozi o botteghe artigianali o sociali; recuperare, valorizzare e mettere in sicurezza gli immobili di proprietà privata siti nel Centro Storico garantendone la sistemazione igienico-sanitaria; aiutare l'economia locale attraverso l'impiego di ditte e manovalanza del posto nel processo di recupero; concorrere alla crescita socio-economica del paese, attraverso il recupero di un tessuto storico, architettonico e urbanistico e consentire, successivamente, all'erario di conseguire apprezzabili entrate, di rispettiva spettanza, provenienti dal recupero abitativo e dall'ampliamento della base impositiva; l'attuazione dell'integrazione socio-culturale, da conseguire attraverso l'estensione dell'offerta abitativa e turistico-ricettiva, anche a soggetti non residenti.

Il valore simbolico del corrispettivo rappresenta il tratto caratterizzante del contratto ma anche il punto di equilibrio tra gli interessi delle parti. L'immobile ceduto infatti, oltre ad appartenere a territori carenti di servizi e lontani dai centri urbani di snodo, è spesso dismesso e per essere utilizzato richiede l'assolvimento di specifici oneri legati alla messa in sicurezza e alla stabilità dell'edificio³⁴⁴. Senza un valido compromesso il valore nullo, se

³⁴² Di seguito il link ove è possibile reperire l'avviso per la manifestazione di interesse alla cessione dei beni: file:///C:/Users/39334/Downloads/Allegato_A_-_Manifestazione_cessione_immobile.pdf

³⁴³ Di seguito il link per reperire la manifestazione di interesse all'acquisto di immobili abbandonati siti nel centro storico di Augusta file:///C:/Users/39334/Downloads/Allegato_B_-_Manifestazione_di_interesse_all_acquisto_immobile.pdf

³⁴⁴ In tale contesto con il termine 'onere' si intende un peso incombente sul bene che potrebbe comportare conseguenze pregiudizievoli a carico del proprietario qualora lo stesso non tenga un determinato comportamento. Tale nozione rappresenta solo uno dei significati attribuiti all'istituto: infatti, nel nostro ordinamento esso indica anche un elemento accidentale del contratto e, in senso più restrittivo rispetto alla definizione sopra indicata, il comportamento individuato come mezzo per il raggiungimento di un fine non imposto ma libero, la cui inosservanza non dà luogo ad alcun obbligo risarcitorio. Si vedano, *amplius*, F. GAZZONI, *Manuale di Diritto Privato*, Napoli, 2009, p. 64; V. CAREDDA, (voce) *Onere*, in *Dig. disc.*

non negativo, del bene renderebbe l'acquisto inappetibile per qualsiasi investitore e lascerebbe insoddisfatto il proprietario interessato a liberarsi del bene, ma produrrebbe anche costi sociali negativi per la comunità destinataria degli effetti prodotti dall'incuria e dall'abbandono dell'immobile privato. Di qui l'interesse dell'ente pubblico a incentivare il raccordo tra le parti.

Per gli acquirenti vi è certamente il vantaggio dell'accesso alla proprietà privata a prezzo irrisorio, e questo può essere un aspetto attrattivo soprattutto per i meno abbienti che necessitano di un luogo da destinare ad abitazione sia per chi ha interesse a compiere un investimento a lungo termine. Per i proprietari cedenti i vantaggi sono quelli di liberarsi di immobili non abitabili o che comunque richiedono importanti interventi di ristrutturazione per essere resi tali e per i quali attualmente, a fronte di un mancato utilizzo del bene, provvedono comunque al pagamento delle imposte comunali (Tassa Rifiuti, IMU/TASI)³⁴⁵. Inoltre, tramite la vendita agevolata scongiurano il rischio di essere destinatari di ordinanza di messa in sicurezza di detti immobili e sono sollevati dal futuro acquirente dalle spese connesse al regolare passaggio di proprietà del bene (notarili, fiscali, voltura, successione, anche tardiva, eventuali sanatorie edilizie). Infatti, con l'acquisto sorge in capo al nuovo proprietario l'obbligo di recuperare e riqualificare l'immobile entro 6 mesi dal perfezionamento del trasferimento³⁴⁶ e di farsi carico di tutte le spese sostenute dal precedente proprietario nel corso della messa in disponibilità dell'immobile.

Le peculiarità di tale prassi è che la vicenda circolatoria resta bilaterale nella misura in cui l'ente Comunale funge da intermediario promotore della circolazione della proprietà restando estraneo al trasferimento. L'intromissione dell'Ente Comunale è limitata a semplificare e razionalizzare il procedimento di mediazione tra le parti interessate alla compravendita del bene, favorendo in tal modo l'emersione di interessi effettivi all'uso del patrimonio edilizio esistente e il recupero degli immobili altrimenti abbandonati. L'ente pubblico, dunque, non ha titolo per intervenire nelle trattative ed in genere nei rapporti di tipo privatistico che si instaureranno tra venditore ed acquirente, ma è posto a presidio del rispetto delle clausole previste dal regolamento comunale a tutela degli interessi pubblici coinvolti.

prin. sez. civ., Torino, aggiornamento VIII, 2013, p. 430, e O.T. SCOZZAFAVA, (voce) *Onere*, in *Enc. dir.*, Milano, XXX, 1980, p. 108.

³⁴⁵ Questa costituisce una delle principali ragioni del diffondersi delle pratiche di rinuncia alla proprietà.

³⁴⁶ V. lett. E dichiarazione file:///C:/Users/39334/Downloads/Allegato_B_-_Manifestazione_di_interesse_all_acquisto_immobile.pdf

L'azione propulsiva del Comune è giustificata e collegata al ruolo dell'ente quale portatore principale degli interessi pubblici coinvolti che si sostanziano nel recupero e riqualificazione urbanistico-edilizia dei centri storici - patrimonio di notevole interesse pubblico e di bellezza architettonica; nella razionalizzazione e la velocizzazione delle procedure di recupero, consolidamento e risanamento, anche di complementari interventi pubblici di riqualificazione urbana su strutture, strade ed aree del centro storico; nell'eliminazione dei possibili rischi per la pubblica incolumità derivanti dal pericolo di crollo di alcune abitazioni fatiscenti, anche mediante demolizione parziale di quegli immobili non venduti o di scarso interesse, che si dimostrino utili al recupero di spazi da destinare a verde pubblico attrezzato. Inoltre l'acquisto agevolato incentiva la rivitalizzazione della parte storica del paese, e la restituisce alla sua funzione storica di centro propulsivo di vita, di cultura ed attività, favorendo l'insediamento abitativo di famiglie, di attività turistico-ricettive e di negozi o botteghe artigianali, economizzando, attraverso il coinvolgimento dei privati, i costi di recupero, di risanamento, restauro, riqualificazione urbana e messa in sicurezza degli immobili interessati e riducendo nel contempo la cementificazione del territorio.

Così come descritta, la prassi della vendita delle case a un euro che non sembra distante al fenomeno della c.d. vendita inversa rispetto al quale il trasferimento della proprietà si realizza attraverso un rapporto giuridico in cui è il cedente a pagare una somma di danaro al cessionario affinché acquisti l'immobile. In effetti il valore di un euro non può considerarsi il corrispettivo di una compravendita di un immobile; esso rappresenta piuttosto il valore simbolico della controprestazione del cessionario e vale a contrassegnare il trasferimento del titolo di un bene privo di valore o con valore negativo i cui costi ricadranno a tutti gli effetti nell'acquirente³⁴⁷. La sinallagmaticità del contratto è

³⁴⁷ In linea di massima la misura del corrispettivo è rimessa al libero arbitrio delle parti. Tuttavia, il tema dell'equivalenza delle prestazioni di un contratto e la congruità del valore delle prestazioni rappresenta un tema oggetto di discussione in dottrina e in giurisprudenza. Secondo un primo orientamento giurisprudenziale, qualora dipenda dalla volontà degli interessati, legittimamente manifestata nell'esercizio della loro autonomia negoziale il contratto deve considerarsi valido e efficace Cass. 21 novembre 1996, n. 10251, in *Rep. Foro it.*, 1996, *Arricchimento senza causa*, n.3 co. 525; in tema di congruità del prezzo della compravendita si veda Cass., 28 agosto 1993, n. 9144, in *Foro it.*, 1994, I, p. 2489). In senso contrario Cass. 20 novembre 1992, n. 12401, nonché Cass 1° aprile 2011, n. 7557, in *Rep. Foro it.*, 2001, *Contratto in genere*, n. 346, col. 842; Cass. 26 novembre 2022, n. 16679, in *Rep. It.*, 2002, *Contratto in genere*, n. 296, col. 830 secondo le quali in assenza di un «equo temperamento di interessi delle parti contrattuali» il contratto atipico è immeritevole di tutela. Anche la dottrina è divisa tra chi ammette la possibilità di utilizzare l'art. 1322 c.c. al fine di valutare la congruità delle prestazioni dedotte in contratto (R. LANZILLO, *Regole del mercato e congruità dello scambio contrattuale*, in *Contr. e impr.*, 1985, 2 p. 333; V. ZENO – ZENCOVICH, *Il controllo giudiziale sull'equivalenza delle prestazioni nel contratto di "leasing"*, in *Riv. dir. Comm.*, 1985, p. 309) mentre altri autori (A.M.

comunque garantita dal fatto che all'utilità ottenuta dal cedente attraverso il trasferimento ad un altro soggetto di un bene fonte di obblighi e responsabilità, corrisponde l'acquisto di un bene da cui, a fronte dell'eliminazione degli interventi di eliminazione dell'onere, il cessionario potrà conseguire un'utilità economica derivante dalla messa a reddito o dall'utilizzo diretto del bene.

Per la loro particolare struttura, i contratti a vendita inversa sono stati definiti atipici e da taluni autori hanno avuto modo di interrogarsi e indagare l'ammissibilità giuridica, la causa e la disciplina applicabile³⁴⁸. Essi si pongono a cavallo tra l'atto donativo e il contratto di scambio in cui il trasferimento patrimoniale in favore dell'acquirente, pur non collegandosi a una diretta controprestazione, trova ragione giustificativa nell'interesse patrimoniale del cedente, il quale si realizza in questo caso con un risparmio di spesa³⁴⁹.

In giurisprudenza il tema è stato affrontato per la prima volta dal Tribunale di Milano, il quale ha indagato la vicenda contrattuale con cui il cedente trasferiva il diritto di proprietà di un terreno inquinato ad un prezzo irrisorio (€ 1.000) ad una società che si impegnava di eseguire gli interventi di ripristino rilasciando garanzia fidejussoria per il pagamento delle somme dovute alle autorità competenti in caso di inosservanza degli obblighi di bonifica a beneficio del cedente³⁵⁰. La Corte Milanese ha ritenuto l'operazione economica realizzata dotata di una causa concreta, idonea a giustificare lo scambio posto in essere sul presupposto che il depauperamento del disponente era motivato da un interesse economico collegato alla liberazione degli obblighi di bonifica del terreno³⁵¹; mentre l'interesse del cessionario era rappresentato dallo sfruttamento della propria

GAROFALO, *La causa del contratto tra meritevolezza degli interessi ed equilibrio dello scambio*, in *Riv. Dir. Civ.*, II, 2012, p. 599; G. SICCHIERO, *La distinzione tra meritevolezza e liceità del contratto atipico*, in *Contr. e impr.*, 2004, p. 553) rifiuta tale impostazione sostenendo che l'indagine del giudice non possa spingersi fino al punto da valutare l'equilibrio delle prestazioni, ritenendo meritevoli di tutela i contratti che sono diretti a soddisfare interessi economicamente rilevanti delle parti che emergano dal contesto dell'operazione come costruita dai contraenti nella sua oggettività. Nel dibattito cfr. P. PERLINGIERI, *Autonomia negoziale e autonomia contrattuale*, Napoli, 2014, pp.453-456 il quale sostiene che laddove le prestazioni presentino elementi non omogenei, il raffronto tra loro deve essere svolto contemperando sia la proporzionalità ma anche l'adeguatezza e la ragionevolezza delle prestazioni in rapporto tra loro, avuto riguardo alle esigenze delle parti e alle concrete situazioni contrattuali, in particolar modo nei contratti con funzione aleatoria.

³⁴⁸ P. CATALDO, *Il contratto di "vendita inversa"*, in *Contratti*, 2016, p. 612 ss

³⁴⁹ Cfr. G. BISCONTINI, *Onerosità, corrispettività e qualificazione dei contratti*, Camerino – Napoli, 1984.

³⁵⁰ Trib. Milano, Sez VI, 2 luglio 2014 in *De jure online*.

³⁵¹ Cfr. Cass. 20 novembre 1992, n. 12401 nt 15, in *Foro it.*, 1993, p. 1508 ha ritenuto nulla la cessione di alcune linee automobilistiche in perdita in assenza di un corrispettivo. I giudici qualificando il risparmio di spesa ottenuto dal dante causa alla stregua di un motivo, lo hanno considerato inidoneo a sorreggere il negozio sotto il profilo causale. La nozione di causa applicata nella pronuncia faceva leva alla funzione astratta del negozio la quale ha permesso alla Corte di sostenere che in mancanza di una menzione espressa della ragione che dà luogo alla prestazione il negozio posto in essere non svolgeva alcuna funzione economico – sociale e non poteva ritenersi meritevole di tutela.

specializzazione che avrebbe consentito di estinguere a basso costo gli interventi di bonifica.

Avvalorando l'orientamento espresso dalla Corte Milanese, si è d'accordo nel ritenere queste vicende circolatorie siano ampiamente conformi alle finalità giuridiche che caratterizzano l'ordinamento. Infatti, il contratto di vendita inversa di terre inquinate, al pari del contratto di vendita inversa di case abbandonate, è sostenuta dal punto di vista causale sia dai vantaggi pratici conseguiti dai contraenti, sia dai benefici di cui la collettività potrà giovare. Il trasferimento di un immobile abbandonato restituisce alla comunità di appartenenza la possibilità di fruire di un ambiente più salubre e sicuro, migliorato da un punto di vista estetico. Risultati questi ultimi che costituiscono interessi meritevoli di protezione, i quali non solo trovano ampia cittadinanza nelle disposizioni della Carta Costituzionale (art. 2 e 3 cost.), nell'obiettivo europeo di rivitalizzazione delle aree rurali e di lotta alla marginalizzazione, ma che mettendo a frutto il patrimonio edilizio esistente aumentano le risorse disponibili per radicare nuovi nuclei familiari³⁵² e estendere le chance per soddisfare quelle prerogative di cui l'art. 8 Cedu e art. 7 Carta dei diritti fondamentali dell'UE sono poste a presidio.

³⁵² S. GIOVA, *Diritto all'abitazione e contratto di locazione tra interessi generali ed equilibri negoziali*, in *Rass. dir. civ.*, 2002, p. 687 ss. parla della casa intendendola quale servizio sociale da garantire ad ogni cittadino; nella stessa prospettiva F. LUCARELLI e M.A. CIOCIA, *Interessi privati e diritti soggettivi pubblici*, Padova, 1997, p. 294 considerano tale diritto quale: «banco di prova in cui si misurano principi di uguaglianza e di promozione sociale».

III. LA LOTTA ALL'ABBANDONO DEGLI IMMOBILI INAGIBILI NELLA DISCIPLINA DELLA RICOSTRUZIONE POST-SISMA 2016

1.3. L'interesse dell'uso effettivo del patrimonio immobiliare nel prisma dei valori costituzionali

L'analisi sin qui svolta ha avuto cura di individuare, in maniera consapevolmente non esaustiva, i principali istituti e le categorie giuridiche che in un'ottica di sistema potrebbero operare nei confronti del proprietario assenteista, prospettando per alcuni di essi delle strade argomentative percorribili per neutralizzare gli effetti negativi che le condotte inerti producono sui terzi e sulla comunità intera. Indubbiamente la trattazione degli istituti è stata compiuta anche con lo scopo di individuare una *ratio* tra loro comune, la quale sembra attestarsi sul principio dell'uso effettivo del patrimonio edilizio esistente, che tuttavia sconta al momento l'assenza di misure giuridiche omogenee e strutturali.

Problema quest'ultimo non irrilevante, anche considerando che l'impiego effettivo del patrimonio edilizio presente è un interesse che trova spazio sia nelle disposizioni Costituzionali e sia nelle fonti eteronome da essa richiamate, perché se non adeguatamente contemplato ostacola l'attuazione delle finalità giuridiche che caratterizzano l'ordinamento la cui realizzazione dipende, dal punto di vista fattuale, dalla disponibilità di beni urbani adeguati a tali scopi nonché dalla sicurezza, dalla salubrità e dalla qualità del contesto in cui sono collocati.

In questa prospettiva, la predisposizione di misure dirette a impiegare il patrimonio edilizio abbandonato e di assicurare spazi urbani vivibili, sicuri e decorosi non dovrebbe essere rimesso a benevole iniziative private, o di prassi amministrative isolate, ma oggetto di una riforma strutturale che possa assicurare l'impiego effettivo e la messa a frutto delle risorse urbane a disposizione anche in assenza della collaborazione del proprietario quando ciò sia indispensabile per soddisfare interessi che l'ordinamento ha l'obbligo di perseguire per espressa previsione costituzionale.

Sotto questo aspetto l'analisi della disciplina emergenziale della ricostruzione post-sisma 2016 costituisce un'utile prospettiva per dimostrare lo stretto collegamento tra esigenze esistenziali della persona e l'impiego effettivo del patrimonio edilizio esistente³⁵³.

La scelta del caso studio si deve all'attualità e l'importanza che dal punto di vista giuridico il fenomeno assume³⁵⁴ anche considerando che i terremoti, anche considerata la vocazione sismica del territorio italiano e la loro ripetitività nel tempo, sono fatti giuridicamente rilevanti che causano una grave carenza di immobili utilizzabili e interferiscono sull'esercizio di diritti contemplati da norme costituzionali³⁵⁵, ingenerando posizioni soggettive tutelabili dall'ordinamento giuridico³⁵⁶.

La perdita dell'abitazione, in particolare, costituisce uno dei più gravi effetti di un disastro sismico che colloca chi ne è vittima in una condizione di particolare vulnerabilità³⁵⁷: oltre a compromettere l'esercizio del diritto all'abitazione la condizione di sfollamento³⁵⁸ limita altresì l'esercizio di diritti inviolabili connessi al godimento di una

³⁵³ Con questa prospettiva di analisi, la tesi raccoglie i risultati degli studi e dell'esperienza in loco condotti nell'ambito del progetto di ricerca 'Modello di ricostruzione post-sisma e linee guida per l'istituzione di una legge quadro' dedicato alla proposta di un quadro regolatorio generale diretto a disciplinare la ricostruzione post-sisma.

³⁵⁴ Intesa secondo il senso proposto da P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità*, II, cit., p. 20 la scienza giuridica è una scienza sociale sensibile alla modificazione della realtà che ha quale punto di riferimento l'uomo, nel suo esistere e nel suo evolversi.

³⁵⁵ Nella prospettiva di P. PERLINGIERI, *op.ult.cit.*, I, p. 195 «fatto rilevante», è non soltanto quello produttivo di conseguenze giuridiche ben individuabili, ma ogni fatto che, in quanto espressione positiva o negativa di regole o principi presenti nell'ordinamento, abbia una propria significatività secondo il diritto.

Al fatto giuridico sono state dedicate opere e voci specifiche. V. tra tutti R. SACCO, *Il fatto, l'atto, il negozio*, in *Tratt. Sacco*, Torino, 2006; N. IRTI, *La teoria delle vicende del rapporto giuridico*, Torino, 1950; A. FALZEA, «Fatto naturale», in *Voci di teoria generale del diritto*, Milano, 1985, p. 459 ss. (anche in *Studi in onore di Scaduto*, Milano, 1970, I, 399 ss.); ID., «I fatti giuridici della vita materiale», *ivi*, p. 495 ss.; ID., «Fatto di sentimento», *ivi*, 539 ss. (anche in *Studi in onore di Santoro Passarelli*, 1972, VI, 315 ss.); ID., «Fatto di conoscenza», *ivi*, 635 ss. (anche in *Studi in onore di Pugliatti*, Milano, 1978, I, 531 ss.); ID., «Fatto giuridico», *ivi*, 433 ss. (anche in *Enc. dir.*, XVI, Milano, 1967; N. IRTI, *Norme e fatti: saggi di teoria generale del diritto*, Milano, 1984, pp. 3-64; ID., *La scuola di Messina in un libro sui fatti giuridici*, J, 1995, p. 399 ss.; S. PUGLIATTI, *I fatti giuridici*, rev. Falzea, Milano, 1996; R. SCOGNAMIGLIO, *Fatto giuridico e fattispecie complessa (considerazioni critiche intorno alla dinamica del diritto)*, RTPC, 1954, p. 331 ss.

³⁵⁶ Il carattere della giuridicità delle situazioni soggettive, infatti, discende e trova riscontro nei principi e regole giuridiche (compresi quelli costituzionali), e si traduce nel potere di compiere o esigere che altri compiano, determinati atti, attribuendo tale prerogativa al soggetto titolare. Così P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, II, cit., p. 221 a proposito del profilo normativo delle situazioni giuridiche soggettive.

³⁵⁷ Le analisi che studiano dal punto di vista giuridico la condizione di vulnerabilità ravvisano quest'ultima nella particolare dimensione situazionale che produce il mancato riconoscimento di diritti, intesi questi come spettanze proprie delle persone, compresa la loro libertà di scelta, e che compromettono in definitiva l'accesso a ciò che si ritiene importante per il loro well-being. In Tal senso v. E. BATTELLINI, *I soggetti vulnerabili: prospettive di tutela della persona*, in *Dir. Fam e pers.*, 2019, p. 283 ss.

³⁵⁸ Riflette sulla progressiva incapacità dei cittadini terremotati di adattarsi a numerosi spostamenti E.L. QUARANTELLI, *The disaster recovery process: What we know and do not know from research*, Newark, Delaware:

casa³⁵⁹, quale il diritto alla vita privata e familiare, all'integrità psico – fisica e all'autodeterminazione³⁶⁰, ma anche al diritto alla socialità e all'appartenenza a una comunità, indispensabili per una vita dignitosa³⁶¹.

3.2. Il problema delle fonti nella ricostruzione post-sisma 2016: un modello normativo da evitare

La ricostruzione di un territorio è un'opera che indubbiamente non può prescindere dall'apporto dei cittadini, non solo per l'esercizio dei loro diritti civili – quali la proprietà – ma perché attraverso la loro cooperazione viene assicurata la completezza di un'opera di rilievo generale. Senza la ricostruzione degli edifici, infatti, si assisterebbe alla perdita definitiva di interi centri urbani anche ad alto valore identitario e si provocherebbero processi migratori irreversibili producendo il sovraffollamento di zone più appetibili in termini di vivibilità e servizi. La mancata ricostruzione degli immobili danneggiati pertanto si porrebbe in contrasto con le politiche europee dirette a contrastare la marginalizzazione e a promuovere il recupero dei borghi storici anche considerando che spesso i territori interessati da detti fenomeni coincidono con aree interne a forte valore paesaggistico, storico culturale che dovrebbero trovare spazio e tutela oltre che un'attenzione particolare da parte del legislatore per i valori di cui sono depositari.

Per misurare l'attenzione che il legislatore ha riposto al settore basta considerare l'apparato normativo predisposto in occasione dell'ultimo evento sismico che ha interessato il centro Italia nel 2016. Nonostante la vicinanza temporale con altri fenomeni sismici (vedi L'Aquila 2009, Emilia-Romagna 2009) e norme sulla ricostruzione in vigore, il legislatore del 2016 si è rifiutato di avvalersi dell'apparato giuridico esistente, che avrebbe permesso

Disaster Research Center, University of Delaware, 1999, p. 13; v. altresì R. OLSHANSKY, *How Do Communities Recover from Disaster? A Review of Current Knowledge and an Agenda for Future Research*, 2005, in *researchgate.net*, p. 14.

³⁵⁹ Per uno sviluppo di tale tesi si rinvia a C. W. GOULD, *The right to housing recovery after natural disasters*, in *Harvard Human Rights Journal*, 2009, p. 169 ss.

³⁶⁰ Cfr. A. INTIGLIETTA, *Il valore sociale della casa*. Premessa a A. SILVI PAVESI, *European Social Housing Systems. An Overview of Significant Projects and Best Practices in Different Countries*, Segrate, Milano, 2011, 9 ss.

³⁶¹ In tal senso preziose sono le riflessioni di P. RESCIGNO, *Le formazioni sociali intermedie*, in *Riv.dir.civ.*, 1998, p. 304 s. il quale osserva che: «è proprio nella comunità di appartenenza (associazioni, famiglie, gruppi di volontariato, parrocchie) che il cittadino recupera il senso della propria umanità e realizza il proprio benessere». V. anche E. BATTELLINI, *I soggetti vulnerabili*, cit., p. 292 secondo cui: «Lo stato sociale con i suoi luoghi e le sue comunità sono contesto nel quale il singolo si riappropria della sua dimensione di cittadino partecipe dei destini propri e della società cui appartiene». Sullo stretto legame tra persona e comunità cfr. altresì. F. MARINELLI, *Identità europea*, cit., p. 240 s.

di beneficiare delle conoscenze e competenze formate sulla base di regole conosciute, introducendo un nuovo quadro giuridico, per taluni aspetti diverso da quelli precedenti³⁶². L'esigenza di predisporre volta per volta l'apparato normativo e adeguarlo alle specificità del contesto prodotto da un sisma costituisce la ragione da sempre addotta per giustificare il rifiuto di introdurre una legge sulla ricostruzione unica e la preferenza di adottare norme ad *hoc* per ogni opera di ricostruzione che si renda necessaria. Si tratta di una metodologia regolatoria di natura emergenziale che in rapporto all'ordinamento civile è già stata criticata³⁶³ per l'assenza di un'adeguata pianificazione normativa³⁶⁴, la quale oltre a essere inidonea a risolvere le cause del problema che si intende fronteggiare, produce anche disposizioni contraddittorie³⁶⁵, inefficaci e incongruenti rispetto alle scelte fondanti dell'ordinamento giuridico³⁶⁶.

La dimensione giuridica più interessata dalla ricostruzione post-sisma riguarda il rapporto di proprietà, eletto quale fulcro dell'azione di ricostruzione avendo il legislatore affidato ai privati proprietari i poteri di procedere al ripristino del proprio immobile, pur avvalendosi di un contributo pubblico per la ricostruzione. La legge presume infatti che vi sia un interesse proprietario a ripristinare l'edificio al suo normale uso, e ciò basta per affidare al privato il compimento della ricostruzione finanziandone con risorse pubbliche la realizzazione. Tale scelta è dovuta al fatto che l'interesse del proprietario a riabilitare l'edificio all'uso trova corrispondenza con l'interesse generale ad assicurare l'abitazione ai cittadini ma anche al ripristino dei luoghi per la tutela culturale e paesaggistica del territorio

³⁶² Per una tabella esemplificativa che dà conto delle divergenze tra le normative che sono intervenute nelle varie discipline della ricostruzione post-sisma si veda l'allegato 1.

³⁶³ Benché riferimento agli interventi emergenziali in materia di giustizia civile, valgono le osservazioni compiute da P. PERLINGIERI, *L'uscita dall'emergenza e diritto civile*, in ID., *Scuole tendente e metodi*, Napoli, 1989, p. 235 ss.

³⁶⁴ La pianificazione normativa è un'opera indispensabile per assicurare che la legge sia in grado di introdurre strumenti giuridici e concettuali adeguati al contesto in cui sono destinate ad operare, tenendo conto dei valori fondanti l'ordinamento. Sull'importanza del profilo funzionale nell'uso e nella comprensione delle tecniche legislative si veda P. PERLINGIERI, *La sintesi di un convegno sulle tecniche legislative*, in ID., *Scuole tendenze e metodi*, cit., p. 303 ss.

³⁶⁵ Diversi sono gli esempi di incongruenza imputabili alla velocità della redazione del testo normativo: nel decreto-legge 169/2016 all'art. 6 prima formulazione, per esempio, venivano individuati come legittimati alla richiesta di contributo per la ricostruzione i proprietari alternativamente ai soli 'titolari di diritti reali di garanzia' su beni immobili, con la conseguente irragionevole esclusione dei titolari di diritto di usufrutto, uso e abitazione. Tale aspetto è stato rettificato estendendo la legittimazione sostitutiva per la richiesta di contributo ai titolari di qualunque tipo di diritto reale compreso dunque usufrutto, uso, abitazione.

³⁶⁶ P. PERLINGIERI, *L'uscita dall'emergenza e diritto civile*, cit., pp. 238 – 239.

italiano e per questo, oltre che per il preminente principio di solidarietà³⁶⁷, è assicurata l'assistenza economica dello Stato attraverso il contributo pubblico per la ricostruzione. Lo scopo della disciplina speciale è quello di disciplinare il finanziamento pubblico e di adeguare l'iniziativa proprietaria, indispensabile per avviare la ricostruzione, con il contesto in cui l'opera si realizza, che non è un contesto di manutenzione ordinaria, ma si caratterizza per una compromissione diffusa provocata da un evento naturale che quando non ha causato perdita di vite ha comunque compromesso la normale funzionalità di interi spazi urbani e genera la necessità di ripristinare i luoghi urbani distrutti con potenziamento della loro sicurezza³⁶⁸.

La disciplina della ricostruzione post-sisma 2016 al momento conta 7 decreti-legge³⁶⁹ in modifica al primo (d.l. 17 ottobre 2016 n. 189³⁷⁰) e 125 ordinanze attuative³⁷¹. Non è difficile immaginare le criticità che un simile quadro giuridico abbia provocato sia con riferimento a problemi di natura tecnico giuridica relativi al coordinamento e al rispetto

³⁶⁷ La rilevanza dell'art. 2 della Costituzione trova conferma nel successivo art. 3, legato al precedente in virtù del richiamo agli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono il pieno sviluppo della persona umana: sebbene la loro rimozione sia affidata alla Repubblica, è stata autorevolmente sostenuta la possibilità di ravvisare un parallelismo con quei doveri di solidarietà economica e sociale di cui all'art. 2 e quindi la necessaria continuità tra compiti istituzionali e dei privati. Cfr. S. RODOTÀ, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Roma-Bari, 2014, in particolare p. 67; ID., *Solidarietà*, Bari, 2016, p. 45 ss., il quale riflette come la complessa definizione del principio sia tale che «perfino il giurista italiano che più di ogni altro ha fatto della solidarietà l'oggetto di approfondite e affascinanti riflessioni, anche nella prospettiva del diritto civile, in una recente summa del suo pensiero in materia abbia poi ricostruito il principio come valore fondante dell'intero ordinamento giuridico e delle politiche di cittadinanza, riservando alla questione dell'applicazione diretta ai rapporti tra privati un cenno quasi retrospettivo ad una proposta 'incompresa e sottovalutata', con la precisazione finale che si tratterebbe comunque di una «indicazione di metodo».

³⁶⁸ Nonostante le risposte post-disastro non seguano un processo lineare, la ripartizione tra fase emergenziale e fase di ricostruzione è ricorrente non solo nell'ordinamento italiano ma anche nel contesto internazionale delle azioni post-disastro. Sul punto si veda R. OLSHANSKY, *How Do Communities Recover from Disaster? A Review of Current Knowledge and an Agenda for Future Research*, 2005, in *researchgate.net*.

³⁶⁹ Per rendere l'idea vale qui la pena soltanto fare cenno al numero degli atti aventi forza di legge che hanno modificato il primo d.l. 189/2016: il d.l. 9 febbraio 2017, n. 8 e il d.l. 24 aprile 2017, n. 50, convertiti in legge. Il primo recante «Nuovi interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016 e del 2017», apporta modifiche al precedente ed è convertito in l. 7 aprile 2017, n. 45; il secondo, recante «Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo», è stato convertito in l. 21 giugno 2017, n. 96. Il d.l. 11 novembre 2016, n. 205, entrato in vigore 2016 è decaduto per mancanza di conversione. Gli atti e provvedimenti adottati sono stati fatti salvi dall'art. 1 comma 2 l. 229/2016. Da ultimo è stato emanato il d.l. 24 ottobre 2019, n. 123, in attesa di essere convertito in legge, recante «Disposizioni urgenti per l'accelerazione e il completamento delle ricostruzioni in corso nei territori colpiti da eventi sismici».

Per un'analisi sugli effetti degli interventi normativi in punto di competenza in materia di pianificazione territoriale si veda F. SPANICCIATI, *La ricostruzione nei decreti per il terremoto 2016*, in *Amb. e terr.*, 2017, p. 651 ss.

³⁷⁰ Convertito con modificazioni dalla L. 15 dicembre 2016, n. 229.

³⁷¹ E' confacente al caso di specie l'espressione «alluvione di atti di rilevanza normativa» coniata da P. PERLINGIERI, *La dottrina del diritto civile nella legalità costituzionale*, in *Rass. dir. civ.*, 2007, p. 499.

della gerarchia delle fonti del diritto sia con riguardo all'individuazione delle azioni concretamente praticabili per i privati; aspetti entrambi che, sebbene siano in parte in via di risoluzione con la prossima approvazione di un testo unico³⁷², hanno differito il tempestivo recupero degli immobili danneggiati e nel tempo paralizzato ogni possibile iniziativa considerando che all'emergenza sisma si è sommata emergenza Covid, la quale a sua volta ha esteso il novero delle criticità per la ricostruzione³⁷³ e ampliato gli atti normativi emergenziali con ulteriore difficoltà di coordinamento³⁷⁴.

Il contesto normativo appena descritto è stato tutt'altro che di supporto ai proprietari che avevano interesse a ricostruire l'edificio, piuttosto hanno disincentivato l'impiego e la cura del patrimonio immobiliare reso inagibile dal sisma, lasciando i cittadini danneggiati privi della possibilità di recuperare la loro abituale dimora e determinando l'attuale situazione di stallo che vede a distanza di sei anni dal sisma interi borghi ancora inaccessibili.

Queste brevi premesse sono sufficienti per dimostrare che l'uso effettivo del patrimonio immobiliare è un principio la cui concretizzazione è rimessa non solo all'opera di proprietari virtuosi ma è strettamente collegato ad interventi legislativi adeguati³⁷⁵. Infatti,

³⁷² E' in via di approvazione la bozza al testo unico per la ricostruzione privata post- sisma 2016, con il quale il legislatore intende porre fine al caos normativo generato dal sistema misto decreti legge e ordinanze raggruppando in un'unica fonte le disposizioni che riguardano la materia. Nello specifico si legge nelle note di accompagnamento che la finalità che si intende perseguire è quella di semplificare e rendere più agevole per tutti, ed in primo luogo per gli operatori della ricostruzione, la consultazione e la leggibilità delle disposizioni che regolano la ricostruzione privata, abrogando quelle non più attuali o superate dai fatti o dai mutamenti normativi intervenuti, ed innovando ai fini di una maggiore efficienza ed efficacia del processo di ricostruzione. La bozza al testo unico è reperibile al seguente link: <https://sisma2016.gov.it/consultazione-testo-unico/>.

³⁷³ Nella ricostruzione l'emergenza Covid ha avuto un impatto decisivo sia con riguardo al termine dei lavori, non potendo proseguire la cantierizzazione e l'esecuzione delle opere (v. Ocsr. 29 giugno 2020 n. 103); sia con riguardo al reperimento dei materiali che hanno subito un aumento decisivo dei prezzi, rendendo inadeguato il prezzario originariamente predisposto dalla struttura commissariale e paralizzando l'esecuzione dei contratti di appalto stipulati (v. Ocsr. 7 settembre 2021 n. 118).

³⁷⁴ Nello specifico è stato inserito nell'ambito del PNRR il c.d. Pacchetto Sisma nell'ambito del quale sono stati erogati 1,78 miliardi. La loro gestione è affidata a un separato organo di governo appositamente istituito 'Cabina di Coordinamento integrata', composta dalla cabina del sisma 2016 con i Presidenti delle quattro Regioni (Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria) ed i rappresentanti dei Sindaci, delegati dalle ANCI regionali, integrata dal Capo Dipartimento Casa Italia, consigliere Elisa Grande, e dal Coordinatore della Struttura di missione per il sisma 2009, consigliere Carlo Presenti, dal Sindaco dell'Aquila e dal coordinatore dei Sindaci del cratere 2009, e presieduta dal Commissario Straordinario sisma 2016, Giovanni Legnini.

E' possibile reperire al seguente link <https://sisma2016.gov.it/provvedimenti-fondo-pnrr-area-sisma/i-provvedimenti-attuativi-del-Fondo-Complementare-nazionale-del-PNRR-per-le-Aree-colpite-dai-terremoti-del-2009-e-del-2016-e-accorgersi-che-sono-gia-16-le-ordinanze-emesse>.

³⁷⁵ L'efficienza e l'efficacia della regolamentazione è un tema verso cui l'Unione europea ha progressivamente intensificato l'attenzione. E' stata infatti istituita un'apposita Agenda che si pone l'obiettivo di semplificare e migliorare la qualità delle regole per assicurare l'accessibilità da parte dei loro destinatari. Il monitoraggio dei lavori e delle attività della Commissione sul tema sono disponibili al seguente link: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_it. Anche l'Ocse da tempo attenziona la qualità della legge. In merito ai risultati della Raccomandazione dell'OCSE del 2012 sulla politica e la governance normativa e condivide le buone

senza regole chiare ogni azione privata rischia di essere precaria e l'opera del giudice può contribuire ben poco atteso che, per la condizione ancora non soddisfacente della giustizia³⁷⁶, il suo apporto raggiunge i destinatari tardi rispetto al momento in cui insorge il conflitto sull'applicazione delle norme.

L'inadeguatezza della metodologia legislativa adottata peraltro si aggrava se si considera che la proprietà immobiliare è già disciplinata da un quadro giuridico frammentario³⁷⁷

pratiche normative Cfr. *OECD Regulatory Policy Outlook*, 2018, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264303072-en>, che mappa gli sforzi dei Paesi per migliorare la qualità normativa, fornendo approfondimenti unici sull'organizzazione e sulle impostazioni istituzionali nei paesi per la progettazione, l'applicazione e la revisione delle normative. Il report evidenzia le aree del ciclo normativo che ricevono troppa poca attenzione da parte dei responsabili politici. Infine, identifica i settori in cui i paesi possono investire per migliorare la qualità delle leggi e dei regolamenti e presenta approcci innovativi per legiferare meglio.

L'attività dell'OCSE in realtà è remota e si deve proprio alla Raccomandazione dell'OCSE *Regulatory Impact Analysis, Best Practices in OECD Countries*, Paris, 1997, l'introduzione nell'ordinamento italiano dello strumento AIR (analisi di impatto della regolazione) il quale opera la valutazione preventiva degli effetti degli atti normativi sui cittadini, sulle imprese e sulle amministrazioni pubbliche, quantificando i costi e i benefici dell'introduzione di una nuova regolamentazione e consentendo quindi di valutare ex ante l'effettiva utilità delle nuove regole per la collettività e la loro sostenibilità da parte delle pubbliche amministrazioni chiamate ad applicarle. Non è questa la sede per approfondire il tema ma vale la pena evidenziare che in Italia l'urgenza di operare una semplificazione normativa è sentita da tempo, tanto che con la legge n. 50 del 1999 veniva introdotta la finalità del riordino normativo, realizzato mediante l'adozione di testi unici (anche comprensivi di norme di diverso grado ed efficacia), diretta a coordinare in un unico testo tutte le norme regolatrici di una certa materia e migliorare la conoscibilità delle norme del nostro ordinamento. L'intento è stato quello di massimizzare i vantaggi offerti dalla delegificazione (lotta contro l'inflazione legislativa, ossia contro l'eccessivo livello di legificazione del nostro ordinamento giuridico; sostituzione delle norme di legge con regole più flessibili in quanto più facilmente e rapidamente modificabili), riducendo al contempo al minimo gli inconvenienti dello strumento, ossia il potenziale proliferare degli atti normativi in una determinata materia, dato che la delegificazione di per sé non porta ad una riduzione quantitativa delle norme vigenti (delegificazione non è – com'è noto – sinonimo di deregolazione), ma solo al mutamento qualitativo della fonte che regola il procedimento amministrativo. In argomento M. CARTABIA, *Semplificazione amministrativa, riordino normativo e delegificazione nella "legge annuale di semplificazione"*, in *Dir. pubbl.*, 2000, p. 385 ss. e S. BATTINI, *La legge di semplificazione 1999*, in *Giornale dir. amm.*, 2001, p. 451 ss. Sulla delegificazione v. G. DE MURO, *Le delegificazioni: modelli e casi*, Torino, 1995; V. COCOZZA, *La delegificazione: modello legislativo, attuazione*, Napoli, 2003; G. TARLI BARBIERI, *Le delegificazioni (1989 - 1995)*, Torino, 1996; F. PATRONI GRIFFI, *La delegificazione in Italia*, in *Rass. mensile Il Consiglio di Stato*, 1998, p. 687 ss. E. MALFATTI, *Rapporti tra deleghe legislative e delegificazione*, Torino, 1999; S. NICCOLAI, *Delegificazione e principio di competenza*, Padova, 2001.

³⁷⁶ La lentezza della giustizia civile rappresenta uno dei problemi strutturali italiani. L'ultimo rapporto della Commissione per l'efficacia della giustizia del Consiglio d'Europa (CEPEJ) basato sui dati del 2018 ribadiva come l'Italia fosse tra i peggiori paesi europei per quanto riguarda i tempi delle controversie civili. La chiusura dei tribunali dovuta alla pandemia ha inoltre vanificato i lievi progressi registrati nel periodo 2014-2019: il 2020 ha registrato un significativo peggioramento del disposition time, la misura utilizzata dal CEPEJ per valutare in maniera comparata la rapidità dei sistemi giudiziari nell'Unione Europea. Gli obiettivi imposti dal PNRR prevedono una riduzione complessiva del disposition time del 40 per cento. Sui tempi della giustizia civile si veda relazione del Ministero della giustizia reperibile al seguente link: https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_7_2.wp.

³⁷⁷ Su cui *amplius* S. GIOVA, «*Ordinamento civile*» e *diritto privato regionale*, Napoli, 2008, p. 146 ss.; M. LUCIANI, *Lo statuto della proprietà immobiliare tra normativa statale e leggi regionali*, in AA. VV., *Studi in onore di Aldo Loiodice*, Bari, 2012, pp. 760, e in AA. VV., *La proprietà immobiliare in Italia tra orientamenti europei, legislazione e giurisprudenza nazionale e pratiche urbanistiche locali*, a cura di R. Corrado, Roma, 2012, pp. 28-48.

dove alla difficile combinazione delle competenze legislative ‘pianificazione del territorio’ e ‘ordinamento civile’ tra Stato-Regioni, la normativa emergenziale aggiunge un meccanismo di fonti primarie e secondarie districato, che crea spesso conflitti di attribuzione e norme instabili³⁷⁸ e produce disposizioni non agevolmente applicabili, risultando poco efficace per incoraggiare l’operato dei proprietari ed evitare la paralisi che determina l’abbandono definitivo degli immobili resi inagibili dal terremoto³⁷⁹.

Non si tratta di un problema marginale considerando che «il diritto [...] può considerarsi un’impresa pienamente sensata solamente se lo si concepisce come destinato a farsi comprendere dai soggetti dei quali vuole incoraggiare o orientare le condotte»³⁸⁰. È chiaro, infatti, che il modo di gestione dei beni può o meno essere incentivato dalla disciplina che ricevono e dipende dunque dalla capacità del sistema di offrire regole accessibili e chiare per guidare l’azione dei loro destinatari³⁸¹. Non a caso è stato affermato, in esito ad una accurata indagine condotta anche sotto il profilo storico ed attenta alla evoluzione dell’ordinamento negli ultimi cinquanta anni, che oggi «appare difficile catturare il volto della proprietà immobiliare»³⁸², anche in ragione della variabilità - a seconda del momento storico-politico - delle tecniche di intervento legislativo nel settore del governo del territorio, incidenti anche sul regime giuridico degli immobili urbani.

³⁷⁸ Con riferimento all’instabilità delle norme il caso più eclatante è quello prodotto dalla Corte Cost. 22 ottobre 2019 n. 246, la quale ha dichiarato l’illegittimità costituzionale nei confronti dell’art. 37, comma 1, lettera a), numero 1-bis), e lettera b-ter), del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, convertito, con modificazioni, in legge 16 novembre 2018, n. 130, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione, come interpretato dalla giurisprudenza costituzionale. Le disposizioni impugnate incidevano, rispettivamente, sull’art. 2, comma 2, e sull’art. 14, comma 4, del d.l. 189/2016 prevedendo che le medesime ordinanze fossero adottate dal commissario straordinario non più «previa intesa», bensì semplicemente «sentiti» i Presidenti delle Regioni interessate nell’ambito della «cabina di coordinamento». V. nota di P. TORRETTA, *Chi governa la ricostruzione post sisma? La Corte costituzionale ripristina l’intesa (e la leale collaborazione) tra Stato e Regioni*, in *Federalismi.it*.

³⁷⁹ E’ certo che anche la facilità di comprendere il contenuto del precesso a cui adeguare le acondotte è centrale per conferire efficacia alle norme. Sulla rilevanza dell’accessibilità alle norme vi è una letteratura che analizza gli effetti placebo della legge da intendere con questi la capacità della legge di influenzare la percezione dei fatti e indirizzare le condotte umane. In argomento V. AMITAI, *The Placebo Effect of Law: Law’s Role in Manipulating Perceptions*, in *George Washington Law Review*, 2006, pp. 54-104.

³⁸⁰ La riflessione, sebbene limitata al diritto penale, è di V. VELLUZZI, *Le preleggi e l’interpretazione*, Pisa, 2013, p. 97.

³⁸¹ Sull’impatto dell’inflazione regolatoria nella competitività del paese riflettono F. BASSANINI, S. PAPARO E G. TIBERI, *Qualità della regolazione: una risorsa per competere. metodologie, tecniche e strumenti per la semplificazione burocratica e la qualità della regolazione*, in *Astrid Rassegna*, 2005, pp. 1-85.

³⁸² A. GAMBARO, *Il diritto di proprietà*, 1995, p. 151 ss.

3.2.1. Incongruenza formale tra normativa emergenziale e quadro costituzionale

È possibile cogliere il primo ordine di problemi soltanto chiarendo la natura delle ordinanze sulla ricostruzione a partire dall'organo chiamato a emanarle.

Il Commissario straordinario alla ricostruzione è un organo di governo disciplinato dall'art. 11 L. 23 Agosto 1988, n. 400 che può essere nominato³⁸³ al fine di realizzare specifici obiettivi determinati in relazione a programmi o indirizzi deliberati dal Parlamento o dal Consiglio dei ministri o per particolari e temporanee esigenze di coordinamento operativo tra amministrazioni statali.

Esso non compare in Costituzione tra gli organi dotati di potere legislativo ed opera come un'articolazione del Governo chiamato svolgere attività di normazione secondaria attraverso il potere di ordinanza, atto normativo diretto a esplicitare il contenuto di dettaglio di atti legislativi ordinari³⁸⁴. Il Commissario straordinario, in qualità di organo di vertice della p.a., non è tenuto ad esercitare competenze normative che la Costituzione ha riservato ad organi legislativi rappresentativi della preferenza democratica a meno che non vi sia una copertura giuridica fornita da quadri legislativi sufficientemente puntuali, a maggior ragione quando si tratti di materie normative per le quali la Costituzione introduce il regime di riserva di legge.

³⁸³ Le procedure di nomina sono specificate dall'art. 11 comma 2 ai sensi del quale la nomina è disposta con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri. Lo stesso decreto poi determina i compiti del commissario e le dotazioni di mezzi e di personale.

³⁸⁴ Per la disciplina della ricostruzione post-sisma 2016, il fondamento normativo di tali ordinanze si rinviene nell'art. 2 comma 2 d.l. 189/2016 ove è stabilito che per l'esercizio delle funzioni che gli sono attribuite il commissario provvede anche a mezzo di ordinanze nel rispetto della costituzione dei principi generali e delle norme dell'ordinamento. Di conseguenza, stante il silenzio sul punto, le ordinanze riferite al sisma-2016 in punto di ricostruzione non siano dotate del carattere derogatorio. In argomento S. SPUNTARELLI, *Normatività ed efficienza del sistema delle ordinanze adottato in occasione della sequenza sismica di Amatrice, Norcia e Visso*, in www.costituzionalismo.it, 2017, p. 25 ss. Lo studio condotto dimostra come le ordinanze del Commissario Straordinario, afferenti alla ricostruzione, nell'esperienza del Sisma 2016, per la maggior parte non pongono problemi di natura normativa, in quanto soltanto attuative delle disposizioni contenute nel d.l. 189/2016. Più in particolare le ordinanze de qua sono volte a specificare e integrare il contenuto della normativa del decreto- legge. Ciò nonostante, non mancherebbero ordinanze contenenti previsioni di carattere innovativo: il riferimento, a titolo esplicativo, sarebbe all'ordinanza che ha esteso l'applicazione delle misure stabilite dal d.l. n. 189/2016 a Comuni individuati dall'ordinanza stessa - solo successivamente legificata tramite l'inserimento di una legge di conversione. Né mancherebbe un esempio su disposizioni in deroga non autorizzata dal d.l.: il riferimento è all'art 2 comma 4, Ocsr. n. 15/2017 in deroga art 19, comma 1-bis, d. lgs 30 marzo 2001, n. 165, in tema di nomina di responsabili degli uffici di staff e degli uffici di livello dirigenziale.

La realtà pratica è distante dal quadro appena prospettato. Infatti, dalla lettura delle 125 ordinanze del Commissario straordinario per la ricostruzione ci si accorge che tali atti di indubbio valore normativo e prescrittivo³⁸⁵, introducono regole su settori trasversali, in spregio al riparto di competenze previsto dall'art. 117. Cost e alla riserva di legge disposta dalla Costituzione per alcune di esse. Le regole varate vanno dalla disciplina lavoristica della struttura commissariale, al governo del territorio³⁸⁶; dalla protezione civile all'ordinamento civile, con particolare riferimento alla proprietà privata³⁸⁷.

Con riferimento a questo ultimo aspetto l'analisi delle ordinanze registra l'introduzione di istituti che operano limitando in modo significativo i poteri proprietari³⁸⁸, ovvero modificano i contenuti dei diritti reali minori sugli edifici³⁸⁹ i quali, seppur sostenuti da esigenze condivisibili, per previsione costituzionale dovrebbero ricevere una adeguata legittimazione democratica³⁹⁰, attesa l'importanza, sotto il profilo sociale ed economico, che tali situazioni acquistano nell'utilizzazione dei beni e nell'assetto generale del settore

³⁸⁵ Sulla natura giuridica del potere di ordinanza dell'organo Commissariale sono stati condotti numerosi studi. Sinteticamente, per chi accetta come carattere distintivo delle norme quello della generalità e astrattezza, anche le ordinanze de qua sono norme in quanto né la generalità viene meno per effetto dell'efficacia limitata nello spazio, né l'astrattezza viene meno in quanto le ordinanze sono atti la cui ripetibilità non si esaurisce in un unico episodio. A maggior ragione laddove tali atti non abbiano addentellati legislativi e siano derogatori dell'ordinamento preesistente risultano pienamente assimilabili alle ordinanze *extra ordinem* di protezione civile. A maggior ragione laddove tali atti non abbiano addentellati legislativi e siano derogatori dell'ordinamento preesistente risultano pienamente assimilabili alle ordinanze *extra ordinem* di protezione civile. Per una pronuncia in punto, v. Cons. St., sez IV, 8 giugno 2011, n. 3502, in www.ambientediritto.it, che ha riconosciuto nelle ordinanze di protezione civile, carattere generale astratto in grado di assumere valenza innovativa dell'ordinamento. Sulla natura normativa delle ordinanze *extra ordinem* si veda G. MORBIDELLI, *Delle ordinanze libere a natura normativa*, in *Diritto amministrativo*, 2016, p. 33; F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, Padova, 2007, pp. 303 s.. Vedi anche B. TONOLETTI, *Fuga dal regolamento e confini della normatività nel diritto amministrativo*, in *Dir. Amm.*, 2015, p. 388. Per un'analisi approfondita sulla natura delle ordinanze del Commissario straordinario nell'ambito del sisma 2016 si veda S. SPUNTARELLI, *Normatività ed efficienza del sistema delle ordinanze adottato in occasione della sequenza sismica di Amatrice, Norcia e Visso*, in www.costituzionalismo.it, 2017, p. 25 ss.

³⁸⁶ Approfondisce la problematica del riparto di competenze con riferimento a questa specifica materia M. LUCIANI, *Lo Statuto della proprietà immobiliare tra normativa statale e leggi regionali*, cit., pp. 757-771.

³⁸⁷ Il problema delle materie trasversali, c.d. zone d'ombra, non è nuovo. Rispetto a tale problematica Corte cost, 11 ottobre 2003, n. 303, *De Jure online* ha elaborato una triplice strategia: a) quella della identificazione delle materie non materie, o materie trasversali; b) quella della prevalenza (la competenza spetta al soggetto cui la Costituzione attribuisce la materia cui prevalentemente attiene l'intervento legislativo; c) quella dell'esclusività (è il caso di una parte della recente giurisprudenza in materia ambientale nella quale si è negato che si tratti di una materiale trasversale e si è affermato che essa possiede tratti definitivi sufficientemente precisi).

³⁸⁸ Vedi *infra* par. 3.4, 3.5.

³⁸⁹ Vedi *infra* par. 3.3.

³⁹⁰ E. CATERINI, *Proprietà*, cit. p. 87-88.

patrimoniale³⁹¹. Infatti, ai sensi dell'art. 42 cost. e dell'interpretazione dottrinale³⁹² e giurisprudenziale³⁹³ fornita, l'ordinamento intende riservare a sé medesimo l'azione ordinante delle situazioni reali³⁹⁴, salvo poi autorizzare atti normativi di livello secondario l'adeguamento della disciplina alle contingenze pratiche che emergono, evitando la cristallizzazione irreversibile del sistema delle fonti in materie che la costituzione ha concepito a protezione ridotta³⁹⁵.

Ciò implica che in materia proprietaria nella legge siano contenuti gli elementi e i criteri idonei a delimitare, laddove sia chiamata ad intervenire con propri provvedimenti, la discrezionalità della pubblica amministrazione in modo da individuare i contenuti in via di principio e i caratteri essenziali dell'atto amministrativo³⁹⁶, e dunque riservare all'autorità pubblica solo la decisione concreta³⁹⁷.

In questa prospettiva la riserva di cui all'art. 42 cost., seppur relativa, non può ritenersi soddisfatta da un generico rinvio che la fonte primaria fa ai poteri del Commissario: sarebbe infatti contraddittorio consentire al legislatore di autorizzare senza limiti l'organo commissariale, che costituisce il vertice dell'articolazione della p.a., a regolare materie

³⁹¹ Sulla funzione dei beni immobili ad accrescere il benessere dei loro titolari insiste P. CHIARULLI, *Il diritto di proprietà fra ordinamento civile e governo del territorio*, in F.P. Traisci (a cura di), *Il diritto privato regionale alla luce del Nuovo Titolo V della Costituzione*, Napoli, 2007, p. 116.

³⁹² Il tema del rapporto tra l'art. 42 cost. e la riserva di legge in essa contenuta ha impegnato a lungo dottrina. Il dibattito si contrappone principalmente tra chi rinviene nella riserva di legge un rinvio al legislatore dotato di poteri conformativi del diritto e chi ravvisa un contenuto minimo garantito dalla costituzione come limite all'intervento del legislatore. In merito alla prima impostazione si v. M.S. GIANNINI, *Basi costituzionali della proprietà privata*, in *Pol. Dir.*, 1971 p. 473 s.; S. RODOTÀ, *Commentario all'art. 42*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna – Roma, 1982, p. 105 e ss; U. NATOLI, *La proprietà*, cit., p. 40 e ss; G. TARANELLO, *La disciplina costituzionale della proprietà*, Genova, 1972, p. 34 ss. Esponenti del secondo orientamento tra gli altri si v. G. LOMBARDI, *Espropriazione dei suoli e criterio del due process of law*, in *Giur. Cost.*, 1980, I, p. 489 ss. C'è poi chi propone una concezione di riserva di legge valutata in base alla funzione assunta da quest'ultima nel quadro dei principi fondamentali e quindi dei valori che essa di volta in volta è chiamata a tutelare: sul punto E. CATERINI, *Proprietà*, cit., p. 85 ss.

³⁹³ L'indagine sul carattere della riserva di legge di cui al 2 comma, è stata risolta dalle seguenti pronunce che hanno riconosciuto natura relativa della riserva: così Corte cost., 8 giugno 1962, n. 13; Corte cost., 23 maggio 1964, n. 40; Corte cost., 14 maggio 1966 n. 38; Corte cost., 11 maggio 1971, n. 94; Corte cost., 30 gennaio 1974, n. 202; Corte cost., 7 novembre 1994, n. 379 tutte in www.giurcost.org.

³⁹⁴ Così P. PERLINGERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, cit. p. 893 secondo cui fondamento di vincoli e limiti al diritto di proprietà che comprimono, temporaneamente o a tempo indefinito - salvo indennizzo, la tutela della proprietà privata possono essere solo ragioni legislativamente circostanziate dettate da necessità o esigenze primarie.

³⁹⁵ E. CATERINI, *Proprietà*, cit. p. 109 ss..

³⁹⁶ E. CATERINI, *op. ult. cit.*, p. 86.

³⁹⁷ Corte Cost., 28 luglio 1983, n. 252, in gazzettaufficiale.it, ribadisce che spetta al legislatore ordinario il compito di introdurre, a seguito delle opportune valutazioni o dei necessari bilanciamenti dei diversi interessi, quei limiti che assicurino la funzione sociale della proprietà. Nello stesso senso, precedenti pronunce vedi. Corte Cost., 2 febbraio 1972 n. 12, in giurcost.org e *Corte Cost.*, 18 gennaio 1977, n. 29, *ivi*).

sottoposte alle prerogative del Parlamento³⁹⁸, poiché si realizzerebbe una delegificazione non consentita in materie soggette a riserva di legge³⁹⁹.

Tale prospettiva introduce un elemento di debolezza per tutte le disposizioni contenute *ex novo* dalle ordinanze commissariali che incidono su materie sottoposte a riserva di legge⁴⁰⁰, sebbene si abbia la consapevolezza che al momento nessuna conseguenza può aversi a livello pratico considerando che la rinuncia ad effettuare il controllo di conformità costituzionale su atti diversi da quelli legislativi da parte della Consulta impedisce di sottoporre l'ordinanza del Commissario straordinario per la ricostruzione⁴⁰¹ al giudizio di costituzionalità⁴⁰².

3.2.2. Rispondenza sostanziale della normativa emergenziale ai principi internazionali

Vi è chi in dottrina ha proposto di scindere il contenuto della riserva di legge di cui art. 42 cost, distinguendo tra riserva di legge e riserva di legalità. Fautore di tale tesi è Enrico

³⁹⁸ Corte Cost., 28 luglio 1983, cit., afferma che spetta al legislatore ordinario il compito di introdurre a seguito di opportune valutazioni e di necessari bilanciamenti dei diversi interessi, quei limiti che assicurino la funzione sociale della proprietà. In dottrina in riferimento alla riserva di cui all'art. 42 cost. si parla di «riserva di Assemblee». Sul punto E. CATERINI, *Proprietà*, cit., p. 87.

³⁹⁹ Si realizzerebbe infatti la sostituzione ad una norma primaria una norma che ha origine amministrativa di carattere, in tal senso A. CARDORE, *Il rapporto tra ordinanze del governo e decreti-legge alla luce della prassi più recente e delle modifiche ordinamentali del potere extra ordinem: alcune tendenze costanti che vanno oltre le "nuove" dinamiche della normazione al tempo della crisi economica*, in *Osserv. sulle fonti*, 2016, p. 16. Sul punto si veda A. MARRONE, *Verso un'amministrazione democratica. Sui principi di imparzialità, buon andamento e pareggio di bilancio*, in *Dir. Amm.*, 2019, p. 381, secondo cui potrebbe parlarsi non solo di violazione di riserva di legge ma altresì di deficit democratico che si riscontra laddove la legge si limita a una devoluzione in bianco di potestà a organi che sfuggono al tradizionale circuito della responsabilità politica.

⁴⁰⁰ Sia concesso il rinvio a S. MONTECCHIARI, *Proprietà privata e legislazione post-sisma*, in *Rass. Dir. Civ.*, 2020, pp. 1139 – 1164 ove si analizza il problema con riferimento all'istituto della perimetrazione urbana che, come si vedrà nel par. introduce un divieto di ricostruzione dell'immobile inagibile in presenza di determinate circostanze, senza che tale ingerenza sostanziale all'uso del bene riceva un'adeguata copertura legislativa.

⁴⁰¹ D'ora in avanti le ordinanze del Commissario verranno indicate con l'acronimo «Ocsd».

⁴⁰² In senso critico alla tesi formalista, secondo la quale la natura legale della fonte normativa costituisce un imprescindibile requisito per l'ammissibilità del controllo di legittimità costituzionale, si sottolinea – conformemente a quanto affermato riguardo all'esigenza di estendere il controllo di validità normativa a «tutti gli atti che concorrono stabilmente e istituzionalmente alla formazione del sistema normativo» (P. PERLINGIERI, *Diritto comunitario e legalità costituzionale*, cit., p. 108) – la necessità di «un'interpretazione funzionale» dell'art. 134 cost., sì da garantire la costruzione di un diritto che sia concretizzazione dell'assiologia che caratterizza il vigente ordinamento. Pertanto, il controllo di validità non può avere ad oggetto il solo procedimento di formazione degli atti normativi necessariamente rispettoso del principio di democraticità; è anzi ancor più necessario il controllo sugli atti aventi valenza normativa che sono espressione di un potere non legislativo ed esercitato, per di più, senza adeguate garanzie. Per un'analisi degli atti impugnabili nel controllo incidentale di costituzionalità ID. e F. MAISTO, *sub art. 134*, in *Commento alla Costituzione italiana* P. PERLINGIERI, 2^a ed., Napoli, 2001, pp. 918 - 929.

Caterini il quale sostiene che la «riserva di legge» si riferisce contenutisticamente allo *status personae* e «assolve alla tutela dei valori primari della Costituzione [...] mentre la riserva di 'legalità' viene assolta in linea di legge - cornice da alcune norme – principio costituzionali [...] le quali raffigurano un quadro normativo di principi nell'ambito dei quali dovrà agire la discrezionalità misurata dell'auto e eteroregolamentazione»⁴⁰³. Sotto questo secondo aspetto si è già abbondantemente detto.

Il primo ambito della previsione costituzionale invece appare interessante perché restituisce all'interprete la possibilità di accertare se una regola che incide sulla proprietà sia conforme alla costituzione non soltanto sotto l'aspetto formale dell'investitura della legge⁴⁰⁴ quanto sotto il principio di legalità costituzionale, verificando la rispondenza del contenuto normativo delle ordinanze, degli effetti applicativi alle finalità dell'ordinamento.

Per accertare la rispondenza della riserva di legge, secondo questa angolazione sostanziale, la domanda che occorre porsi allora è la seguente: la disciplina degli immobili inagibili resa dalla normativa sulla ricostruzione è conforme ai principi caratterizzanti l'ordinamento giuridico?

Per rispondere occorre analizzare il quadro regolatorio introdotto dalle norme speciali, tenendo debitamente in conto che il contenuto della riserva di legge in senso stretto è vocato non soltanto ai principi di matrice nazionale ma anche a quelli sovranazionali⁴⁰⁵ secondo «un'accezione autenticamente europea ed internazionale»⁴⁰⁶.

Con specifico riferimento alla situazione post-disastro, lo sguardo va rivolto indubbiamente agli accordi internazionali che guardano all'assistenza degli sfollati e alla ripresa economica e sociale conseguente a un evento naturale distruttivo diretti a garantire da un lato il tempestivo recupero di condizioni normali di vita, dall'altro vincolano gli Stati

⁴⁰³ Così espressamente E. CATERINI, *Proprietà*, cit., p. 91 ss; cfr. altresì ID., *Il principio di legalità nei rapporti reali*, Napoli, 1998, pp. 29 ss..

⁴⁰⁴ La tesi di E. Caterini sviluppa gli arresti di P. PERLINGIERI, *Legalità ed eguaglianza negli ordinamenti privati*, in ID., *L'ordinamento vigente e i suoi valori. Problemi del diritto civile*, Napoli, 2006, p. 145 ss. secondo cui: «la legalità, quale indefettibile aspetto della sovranità, non è mai, se non in astratto, realmente neutrale e senza aggettivi. Essa non si esaurisce nel corretto procedimento produttivo delle norme e nella costruzione dell'ingegneria che ne garantisce la concreta attuazione, in quanto richiede una legittimazione, un patto sui contenuti essenziali, sulle garanzie che finiscono per caratterizzarla e qualificarla». Ampi rilievi in ID., *Profili istituzionali*, cit., p. 93 ss. Più di recente, G. PERLINGIERI, *La povertà del pragmatismo e la difesa delle ideologie: l'insegnamento di Natalino Irti*, in *Rass. dir. civ.*, 2008, p. 601 ss., spec. 603.

⁴⁰⁵ Sul punto, P. PERLINGIERI, *Diritto comunitario e legalità costituzionale*, cit., p. 148 s.

⁴⁰⁶ ID., *Leale collaborazione tra Corte costituzionale e Corti europee*, Napoli, 2008, p. 27 ss.

ad attuare una ricostruzione che eviti conseguenze disastrose nella prospettiva di futuri terremoti.

Sotto il primo profilo si attese l'art. 11 della Convenzione internazionale dei diritti economici, sociali e culturali⁴⁰⁷ che sancisce l'obbligo per ogni Stato parte di salvaguardare «il diritto di ogni individuo ad un livello di vita adeguato per sé e per la propria famiglia, che includa un'alimentazione, un vestiario, ed un alloggio adeguati, nonché al miglioramento continuo delle proprie condizioni di vita» e lo impegna ad adottare misure idonee ad assicurare l'attuazione di questo diritto, quando il suo esercizio è messo in pericolo o reso impossibile.

Secondo la dottrina più accorta da tale disposizione deriverebbe anche l'obbligo degli Stati sottoscrittori di compensare o ristorare i cittadini della perdita delle proprietà subita a causa di disastri naturali o di natura umana per garantire loro il recupero delle condizioni di vita perdute incolpevolmente⁴⁰⁸ e assicurare il diritto di restare nel territorio di origine⁴⁰⁹. Infatti la tempestiva restituzione della dimora abituale⁴¹⁰, per chi è stato costretto da eventi improvvisi ad abbandonare la propria casa⁴¹¹, configura uno strumento indispensabile non soltanto per l'attuazione dell'art. 11 menzionato, ma per l'esercizio effettivo della libertà di scegliere il luogo dove radicare la propria vita, sancita dall'art. 12 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici⁴¹², oltre che il «diritto a ritornare nel luogo di origine» affermato dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite con riferimento alla protezione dei profughi e degli sfollati internazionali⁴¹³, ma rinvenibile, per identità di posizioni tutelabili, in presenza di dislocazioni forzate di qualunque natura.

⁴⁰⁷ La convenzione internazionale è stata approvata il 16 dicembre 1966 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite e ratificato dall'Italia il 15 settembre 1978 in seguito ad autorizzazione disposta con l. 25 ottobre 1977 n. 881.

⁴⁰⁸ Per una puntuale analisi v. R. J. BARBER, *Protecting the right to housing in the aftermath of natural disaster: Standards in international human rights law*, in *International Journal of Refugee Law*, 2008, pp. 432-468.

⁴⁰⁹ Il diritto di restare è stato esplorato con riguardo ai residenti delle favelas in Brasile dal World Justice Project, *The Right to Remain*, in worldjusticeproject.org.

⁴¹⁰ In dottrina l'importanza del profilo della territorialità nel diritto all'abitazione è un tema poco indagato. Tale aspetto è colto con particolare riferimento alle situazioni post-disastro da L. RUGGERI, L. VICENTE, K. KASHIWAZAKI *Beyond Lipstick and High Heels: Thr ond Lipstick and High Heels: Three Tell-Tale Narrative Narratives of Female Leadership in the United States, Italy, and Japan*, in *Hastings Women's Law Journal*, Vol. XXXII, 2021, p. 13 ss.

⁴¹¹ Cospicua è la letteratura internazionale che si occupa di ricostruire il diritto di abitare in situazioni di crisi post-disastro: tra tutti si v. R. J. BARBER, *Protecting the right to housing*, cit., pp. 432-468; P. KENNA, H. SIMON-MORENO, *Towards a common standard of protection*, cit., p. 608 – 622.

⁴¹² Disponibile al seguente link: https://fedlex.data.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/cc/1993/750_750_750/20111027/it/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-cc-1993-750_750_750-20111027-it-pdf-a.pdf

⁴¹³ Vedi, risoluzioni del Consiglio di sicurezza sull'Abkhazia: SC res. 876, doc. S/Res/876, 19 ott. 1993; SC res. 892, UN doc. S/Res/892, 22 dic. 1993; SC res. 896, UN doc. S/Res/896, 31 gen. 1994; eSC res.

Le azioni a cui è tenuto lo Stato in virtù del principio appena menzionato si inseriscono però anche tra gli interventi diretti a potenziare il recupero e la resilienza delle comunità colpite dai disastri, un tema al centro del Sendai Framework for disaster risk, adottato nel marzo del 2015 in occasione della Conferenza mondiale sulla riduzione del rischio di disastri, tenutasi a Sendai (Giappone), con l'obiettivo di assicurare un mondo più sicuro nel XXI secolo⁴¹⁴. La vision del Quadro d'Azione di Sendai è quella di costruire la Resilienza delle Nazioni e delle Comunità alle Catastrofi, laddove per resilienza si intende la capacità di un sistema di assorbire gli effetti negativi di un fenomeno e riorganizzarsi tempestivamente per recuperare le sue funzioni, la sua struttura, le sue relazioni interne ed esterne⁴¹⁵.

Una prospettiva questa che oltre a confermare l'immanenza del principio del (ri)uso del patrimonio esistente anche in situazioni emergenziali, permette di accertare la conformità del microsistema normativo introdotto nel 2016 per disciplinare la ricostruzione post-sisma.

906, doc. S/Res/906, 25 mar. 1994; e sulla Georgia: risoluzione sull'espansione e l'estensione del mandato della missione di osservazione delle Nazioni Unite in Georgia, SC res. 937, doc. S/Res/937, 21 luglio 1994; risoluzioni sulla situazione in Georgia: SC res. 993, doc. S/Res/993, 12 maggio 1995; SC res. 1036, ONU doc. S/Res/1036, 12 gen. 1996; SC res. 1065, UN doc. S/Res/1065, 12 luglio 1996; SC res. 1096, ONU doc. S/Res/1096, 30 gen. 1997; SC res. 1124, UN doc. S/Res/1124, 31 luglio 1997; SC res. 1150, UN Doc S/Res/1150, 31 gen. 1998; SC res. 1225, UN doc. S/Res/1225, 28 gen. 1999; SC res. 1255, UN doc. S/Res/1255.

⁴¹⁴ Il Quadro d'Azione di Sendai 2015-2030 sussegue al Quadro d'Azione di Hyogo (HFA - Hyogo Framework for Action) 2005-2015. Sebbene i pericoli siano inevitabili e l'eliminazione definitiva di tutti i rischi è impossibile, numerose sono le modalità di intervento che possono essere adottate per limitare l'entità e la gravità dei disastri naturali. E' reperibile nel seguente link <https://www.undrr.org/publication/sendai-framework-disaster-risk-reduction-2015-2030>.

⁴¹⁵ La letteratura sul contenuto dell'Accordo internazionale è ampia, fra gli altri si vedano A. AITSI-SELMI, S. EGAWA, H SASAKI, C. WANNOUS, *The Sendai framework for disaster risk reduction: Renewing the global commitment to people's resilience, health, and well-being*, in *Int J Disaster Risk Sci*, 2015, pp. 164-176; L. PEARSON, M. PELLING, *The UN Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030: Negotiation Process and Prospects for Science and Practice*, in *Global Network of Civil Society Organisations for Disaster Reduction*, UK † King's College London, 9 September 2015; I. KELMAN, M. H. GLANTZ, *Analyzing the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction*, in *Int J Disaster Risk Sci*, 2015, p. 105-106; A. AITSI-SELMI, V. MURRAY, *Protecting the Health and Well-being of Populations from Disasters: Health and Health Care in The Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*, in Cambridge University Press, 2015; M. WAHLSTROM, *New Sendai Framework Strengthens Focus on Reducing Disaster Risk*, in *Int J Disaster Risk Sci*, 2015, pp. 200-201.

3.3. Il contributo alla ricostruzione post-sisma: una misura emergenziale adeguata contro l'abbandono degli immobili privati?

3.3.1. Disciplina e aporie di sistema

Lo stato italiano, storicamente, ha potuto sempre sottoporre alla propria supervisione l'intera opera di ricostruzione privata post-sisma assicurandone la realizzazione attraverso il riconoscimento di un contributo pubblico per la ricostruzione che già da tempo la giurisprudenza ha avuto modo di qualificare sottoforma di diritto soggettivo⁴¹⁶. Tale incentivo si presenta come uno strumento strategico perché, seppur in prima battuta dispendioso, permette, se adeguatamente disciplinato, di indirizzare i poteri proprietari e l'esercizio dell'autonomia privata alla realizzazione anche degli interessi della comunità a usufruire di un ambiente urbano sicuro e ripristinato nella sua integralità⁴¹⁷.

L'art. 6 co. 1 D.L. 189/2016 recante «Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016» riconosce un contributo economico per il ripristino dell'agibilità degli immobili danneggiati dal sisma distinguendo i legittimati in base al titolo, alla destinazione dell'immobile danneggiato, al livello di danno riportato per effetto del terremoto. La disposizione individua due diversi presupposti affinché possa sorgere il diritto di credito verso lo Stato. Tralasciando l'analisi dei requisiti oggettivi che sono sintetizzabili nell'accertamento dello stato di inagibilità dell'edificio collegato causalmente agli effetti del terremoto⁴¹⁸, appare utile indagare i profili soggettivi del diritto al

⁴¹⁶ Il dibattito era nato intorno alla configurabilità dell'accesso al contributo per la ricostruzione come diritto soggettivo o interesse legittimo. Cfr. Cass., 29 maggio 2008, n. 14349 in, *De jure online* ha risolto la questione riconoscendo la natura di diritto soggettivo della pretesa sottesa al beneficio del contributo economico sul presupposto che «l'attività della p.a. nella determinazione e nella concessione dei predetti benefici è totalmente vincolata ai criteri predisposti rigidamente dalla legge a tutela delle posizioni dei singoli soggetti danneggiati, le quali hanno quindi natura e consistenza di diritti soggettivi». In senso conforme vedi Cass. S.U., 11 dicembre 1987, n. 9215; Cass. S.U. 06 maggio 1996, n. 4188; Cass., 01 settembre 1999, n. 9205; Cass. Sez. Unite, 10 maggio 2001, n. 182, tutte in *Pluris online*.

⁴¹⁷ La ricostruzione post-sisma rientra indubbiamente nell'ambito più generale del governo del territorio rispetto al quale A. GAMBARO, *La proprietà edilizia*, cit., p. 488, osserva che: «[I]a necessità di un 'governo' della città nasce storicamente come reazione alle deficienze che il sistema delle scelte decentrate [rispetto alla proprietà immobiliare] comportava». Tanto che osserva E. CATERINI, *La proprietà*, cit., p. 215, nota 491 «[I]l contenuto dei diritti aventi ad oggetto la proprietà edilizia urbana è stato sempre plasmato dal legislatore in base alle caratteristiche socio – economiche degli edifici considerati nell'intero complesso urbanistico e a seconda delle diverse sensibilità sociali che si sono succedute nel tempo».

⁴¹⁸ Vedi art. 12 d.l. n. 189 del 2016 il quale disciplina gli allegati richiesti per l'erogazione del contributo: 1) scheda AEDES che attesta l'inagibilità dell'edificio; 2) relazione tecnica di un professionista che attesta la riconducibilità causale diretta dei danni esistenti agli eventi sismici.

contributo, ossia accertare chi il legislatore abbia individuato come beneficiario del contributo alla ricostruzione, per comprendere come l'eventuale inerzia rispetto alla ricostruzione può essere superata evitando l'abbandono degli edifici inagibili e le conseguenze negative che derivano dal loro stato di incuria e degrado.

Ai sensi dell'art. 6 comma 2 lett. a)⁴¹⁹ e b)⁴²⁰, sono legittimati a chiedere il contributo i proprietari gli usufruttuari o i titolari di diritti reali di edifici danneggiati adibiti o ad abitazione principale. Beneficiano del contributo alla ricostruzione anche i medesimi soggetti titolari di edifici danneggiati concessi in locazione sulla base di un contratto regolarmente registrato, ovvero concessi in comodato o assegnate a soci di cooperative a proprietà indivisa, purché adibite a residenza anagrafica del conduttore, del comodatario o dell'assegnatario. Per questa prima categoria di beneficiari affinché possa considerarsi esistente il diritto appare rilevante la destinazione abitativa dell'edificio danneggiato indipendentemente da chi sia l'effettivo soggetto che se ne avvale (proprietario, comodatario etc...).

Il legislatore, all'art. 6 comma 2, lett c) aggiunge una diversa categoria di beneficiari rispetto a quanto previsto alla lettera a e b: limitatamente ad immobili destinati a funzioni diverse da quelle abitative, il diritto di credito sorge in capo ai proprietari, in alternativa agli usufruttuari, ai titolari di diritti reali ma anche ai loro «familiari»⁴²¹.

⁴¹⁹ Letteralmente si legge che i contributi possono essere concessi, a domanda del soggetto interessato, a favore : «dei proprietari ovvero degli usufruttuari o dei titolari di diritti reali di godimento che si sostituiscano ai proprietari delle unità immobiliari danneggiate o distrutte dal sisma e classificate con esito B, C o E ai sensi del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 5 maggio 2011 [approvazione del modello per il rilevamento dei danni, pronto intervento e agibilità per edifici ordinari nell'emergenza post-sismica e del relativo manuale di compilazione], pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 113 del 17 maggio 2011, che, alla data del 24 agosto 2016 con riferimento ai Comuni di cui all'allegato 1, alla data del 26 ottobre 2016 con riferimento ai Comuni di cui all'allegato 2 ovvero alla data del 18 gennaio 2017 con riferimento ai Comuni di cui all'allegato 2-bis, risultavano adibite ad abitazione principale ai sensi dell'articolo 13, comma 2, terzo, quarto e quinto periodo, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 [Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici (c.d. "Sala-Italia")], convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214».

⁴²⁰ «[...]dei proprietari ovvero degli usufruttuari o dei titolari di diritti reali di godimento che si sostituiscano ai proprietari delle unità immobiliari danneggiate o distrutte dal sisma e classificate con esito B, C o E ai sensi del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 5 maggio 2011, che, alla data del 24 agosto 2016 con riferimento ai Comuni di cui all'allegato 1, alla data del 26 ottobre 2016 con riferimento ai Comuni di cui all'allegato 2 ovvero alla data del 18 gennaio 2017 con riferimento ai Comuni di cui all'allegato 2-bis, risultavano concesse in locazione sulla base di un contratto regolarmente registrato ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131 [Approvazione del Testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro], ovvero concesse in comodato o assegnate a soci di cooperative a proprietà indivisa, e adibite a residenza anagrafica del conduttore, del comodatario o dell'assegnatario».

⁴²¹ I contributi possono essere concessi, a domanda del soggetto interessato, a favore «dei proprietari ovvero degli usufruttuari o dei titolari di diritti reali di godimento o dei familiari che si sostituiscano ai

Salta subito all'occhio del lettore una significativa distinzione: per gli immobili con funzioni di prima abitazione sono legittimati ad accedere al contributo per la ricostruzione i titolari di diritti reali di godimento sull'edificio danneggiato; mentre per gli immobili con funzioni diverse di cui alla lettera c) l'accesso al beneficio si estende, in via alternativa, anche ai loro familiari. I dubbi che genera l'enunciato sono di due tipi: 1) a quale delle categorie menzionate quella di familiari si riferisce; 2) se è coerente con il sistema precludere la loro legittimazione ad accedere al contributo per ricostruire edifici destinati a funzioni abitative.

Il primo interrogativo richiede di stabilire se la legittimazione alla richiesta del contributo per la ricostruzione di immobili destinati a funzioni diverse di quelle abitative spetti ai familiari del solo proprietario e non anche del titolare dei diritti reali sull'immobile. Posta in questi termini una distinzione sarebbe del tutto irragionevole non potendosi spiegare perché, laddove il legislatore attribuisca anche a soggetti diversi dai proprietari il diritto al contributo alla ricostruzione, limiti la titolarità del diritto ai familiari dei proprietari e non anche ai familiari degli altri soggetti legittimati l'esercizio del diritto, ben potendo questi ultimi essere interessati a ricostruire e recuperare la funzionalità dell'edificio beneficiando di pubbliche risorse. Verosimilmente se il bene fosse oggetto di usufrutto, i nudi proprietari potrebbero non essere direttamente interessati a recuperare l'agibilità dell'edificio nella consapevolezza che lo stesso è sottoposto a un peso reale che lo rimette nella concreta utilizzabilità di terzi. Al contrario è possibile che i familiari del titolare al diritto di usufrutto abbiano il concreto interesse a recuperare l'agibilità dell'edificio e beneficiare dei frutti prodotti dal godimento del bene, ancorché il diritto sia formalmente collegato a uno soltanto dei componenti del nucleo familiare.

Dal confronto tra la lett. c) con le ipotesi previste dalle lettere a) e b) dell'art. 6 è possibile trarre un primo significato della disposizione: sembra che il legislatore abbia inteso costituire il diritto al contributo in capo ai familiari dei proprietari e non anche dei titolari di diritti reali intendendo soltanto i primi come i diretti titolari del diritto di credito vantato nei confronti dello Stato. L'art. 6, nelle lett. a), b), c) parla degli usufruttuari e dei titolari di altri diritti reali di godimento in qualità di soggetti «che si sostituiscano ai proprietari delle unità immobiliari danneggiate o distrutte dal sisma». Sicché, stando alla

proprietari delle unità immobiliari danneggiate o distrutte dal sisma e classificate con esito B, C o E ai sensi del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 5 maggio 2011, diverse da quelle di cui alle lettere a) e b)».

lettera della disposizione, il diretto titolare del diritto di credito nei confronti dello Stato è il solo proprietario mentre i titolari di diritti reali sul bene e i familiari del proprietario possono a lui sostituirsi ma non sono autonomamente legittimati ad esercitare il diritto al contributo.

La disposizione, quindi, andrebbe letta nel senso che soltanto laddove il nudo proprietario sia inerte possono intervenire i titolari del diritto reale e i familiari dei proprietari in sostituzione di quest'ultimo per garantire la tutela della propria situazione soggettiva rispetto al bene, secondo il meccanismo non dissimile da quello previsto dal Codice civile con l'azione surrogatoria ex art. 2900 c.c., che in materia di diritti reali è, tuttavia, di controversa applicazione⁴²².

A differenza del rimedio civilistico di cui all'art. 2900 c.c., come e in che termini avvenga questa sostituzione non è dato sapersi e, considerando l'esistenza di termini di decadenza all'accesso al contributo⁴²³, tale incertezza può sostanziarsi in una lesione di situazioni giuridiche che soggetti diversi dai proprietari vantano sul bene laddove i primi omettano di esercitare il diritto di credito. Infatti, la legge tace sui possibili meccanismi di notificazione formale della rinuncia all'esercizio del diritto al contributo da parte del proprietario, né precisa in che modo i sostituti siano rimessi in termini per esercitare a loro volta ad escutere il credito; sicché è verisimile ipotizzare che in mancanza dell'iniziativa proprietaria l'immobile resti definitivamente inagibile, a meno che gli utenti interessati attingano a risorse proprie, non sempre disponibili.

⁴²² La dottrina è discorde nel ritenere legittimato all'azione surrogatoria il soggetto titolare di un diritto reale di godimento o di garanzia, acquistato a titolo derivativo-constitutivo, quando la tutela di tali diritti dipenda dalla tutela della posizione giuridica del proprietario: in tal senso R. NICOLÒ, *Tutela dei diritti, sub art. 2900*, in *Comm. c.c. Scialoja-Branca*, Bologna-Roma, 1957, p. 88 ss.; in senso contrario, G. MONTELEONE, *Profili sostanziali e procedurali dell'azione surrogatoria*, Milano, 1975, p. 180 ss. Oltre ad avere finalità diverse rispetto a quelle dell'art. 2900 c.c., ravvisabili nella conservazione della garanzia patrimoniale del debitore surrogato, va precisato che la legittimazione sostitutiva all'esercizio del diritto di credito per la ricostruzione opera su un piano diverso: in questo caso il legittimato al potere sostitutivo non agisce in qualità di creditore del proprietario dell'immobile ma nella veste di titolare di un diritto reale minore e dunque in virtù di una pretesa qualificata alla conservazione dell'integrità del bene cui il diritto reale si riferisce.

⁴²³ A séguito di numerose modifiche dirette a prorogare i termini di scadenza, attualmente l'OCSR del 7 aprile 2017 n.19, in tema di ricostruzione di edifici con danni gravi, all'art. 4, modificato da ultimo dall'art. 9, comma 1, OCSR del 23 dicembre 2020 n. 111 stabilisce che «Le domande di contributo [...], sono presentate dai soggetti legittimati agli Uffici speciali per la ricostruzione entro il 31 dicembre 2021». L'OCSR del 14 dicembre 2016 n. 8, in tema di ricostruzione di edifici con danni lievi ha individuato come scadenza ultima per l'esercizio del diritto al contributo il 30 novembre 2020, fissando al 31 dicembre 2021 la scadenza per la ripresentazione delle domande rigettate.

Tali considerazioni appaiono ancor piú criticabili con riferimento a quanto previsto per la ricostruzione degli immobili a uso abitativo, rispetto ai quali il mancato ripristino dell'immobile a cui è funzionalmente vincolato il credito può comportarsi come una lesione alla tutela dell'interesse abitativo costituzionalmente protetto⁴²⁴.

In questa prospettiva l'interpretazione letterale dell'art. 6 non appare coerente con l'ordinamento complessivamente inteso perché finisce per introdurre una disciplina diretta a preservare la titolarità formale dei poteri del proprietario piuttosto che garantire il loro effettivo esercizio, anche quando ciò vada a scapito della protezione di interessi superiori⁴²⁵.

3.3.2. Il nuovo contenuto dei diritti reali su edifici inagibili

L'attribuzione ai titolari dei diritti reali di godimento del potere di beneficiare del contributo pubblico alla ricostruzione in via sostitutiva potrebbe ritenersi, almeno in linea teorica, coerente con l'impianto codicistico se la facoltà di ricostruzione fosse inquadrabile nell'ambito degli interventi di manutenzione straordinaria sull'edificio che vengono conservati dal formale proprietario (1005 c.c.), mentre appartengono al titolare del diritto reale le iniziative legate alla manutenzione ordinaria del bene (1004 c.c.)⁴²⁶. L'indagine sul titolo edilizio necessario per realizzare la ri-costruzione appare esplicitiva: esso viene

⁴²⁴ Pur in assenza di un esplicito riferimento al diritto all'abitazione, se non collegato al diritto al risparmio di cui all'art. 47 cost., la Corte costituzionale nelle sue pronunce ha individuato il fondamento costituzionale del diritto nell'art. 3 comma 2 e nell'art. 2 cost., definendo l'abitazione come condizione strumentale a garantire un'esistenza dignitosa e, quindi, protetta dalla Costituzione entro l'alveo dei diritti inviolabili dell'uomo. Tra tutte Corte Cost., 25 febbraio 1988, n. 217, in *Arch. Loc. cond.*, 1988, n. 291; Corte cost., 7 aprile 1988, n. 404, in *Giust. Civ.*, 1988, I, p. 1654; Corte Cost., 23 luglio 1996, n. 302, in *Cons. St.*, 1996, II, p. 1264; Corte cost. 21 novembre 2000, n. 520, in *Giur. Cost.*, 2000, p. 6. All'abitazione come diritto fondamentale di natura sociale fa riferimento Corte Cost., 21 Marzo 2007, n. 94, *ivi*, 2007, p. 902; Corte cost., 26 marzo 2010, *ivi*, 2010, pp. 1358 ss.

⁴²⁵ Una scelta che si pone in controtendenza rispetto a quanto postulato dalla costituzione che ravvisa il valore attuale della proprietà privata nell'essere «strumento economico - sociale da valutare sulla base di un giudizio di compatibilità rispetto a fini che sono esterni all'attribuzione del diritto». Così si esprime C. SALVI, *Il contenuto del diritto di proprietà*, cit., p. 46.

⁴²⁶ Diverse sono le pronunce sul tema veda Cass. , 12 settembre 2019 , n. 22797 in *Dejure online* che si è espressa come segue: «[a]i fini della distinzione tra gli interventi a carico dell'usufruttuario e quelli a carico del nudo proprietario, rileva il carattere ordinario o straordinario dell'opera, poiché, in considerazione della natura dei rispettivi diritti, l'usufruttuario ha l'onere di provvedere a quanto attiene alla conservazione ed al godimento della cosa, mentre sono riservate al nudo proprietario le opere che incidono sulla struttura, la sostanza e la destinazione della stessa, potendosi a tal fine ritenere straordinaria - stante la non tassatività dell'elencazione contenuta all' art. 1005 c.c. - quell'opera che importa la sostituzione o il ripristino di un elemento essenziale della struttura della cosa, finalizzati non già alla mera conservazione del bene, che resta a carico dell'usufruttuario, ma alla prevenzione o eliminazione di cedimenti e deterioramenti legati alla vetustà». In senso conforme Cass. 6 novembre 2015, n. 22703; Cass., 4 luglio 2013, n. 16774, in *Dejure online*.

individuato legalmente nella SCIA edilizia⁴²⁷, il che vale a qualificare la natura della ricostruzione come intervento di manutenzione straordinaria sull'immobile⁴²⁸, essendo previsto per interventi di manutenzione ordinaria la presentazione della CILA⁴²⁹, mentre per le opere nuove il permesso di costruire⁴³⁰.

Nonostante la qualificazione normativa dovrebbe condurre ad applicare l'art. 1005 c.c. e riconoscere correttamente l'individuazione del diretto titolare del diritto di credito nel proprietario occorre tenere presente le peculiarità dell'oggetto su cui la ricostruzione si realizza. Siamo in presenza di un immobile (lievemente/gravemente) perito⁴³¹ che dovrebbe richiamare la disciplina dell'art. 1018 c.c. ai sensi della quale l'usufruttuario può ricostruire l'edificio perito senza interpellare il proprietario⁴³². In effetti di fronte a un immobile danneggiato la ricostruzione ne rappresenta l'unica forma possibile di utilizzazione essendo preclusa dall'inagibilità ogni sua altra forma d'uso. Questo peculiare aspetto permette di inquadrare il potere di ricostruzione post-sisma non già tra gli interventi di manutenzione straordinaria sull'immobile spettanti al proprietario, quanto tra le facoltà di godimento strumentali a conservare le utilità direttamente apprensibili dal bene attribuite dalla legge ai titolari dei diritti reali di godimento⁴³³. La soluzione sistematica appena prospettata dovrebbe imporsi rispetto alla lettera dell'art. 6 del d.l. n. 189 del 2016 s.m.i. perché senza la ricostruzione dell'edificio sarebbe preclusa ai titolari dei diritti reali minori ogni forma di godimento concreto rispetto al bene⁴³⁴, e verrebbe a configurarsi un rapporto reale nuovo, sostanzialmente privo di contenuto⁴³⁵.

Ma vi è di più. L'art. 6, comma 2, lett. a e b appare criticabile non soltanto nella parte in cui qualifica gli usufruttari e i titolari di altri diritti reali di godimento come meri sostituti del proprietario nell'opera di ricostruzione, ma anche nella parte in cui esclude tra i

⁴²⁷ Si veda OCSR 9 maggio 2020 n. 100 all'art. 4 comma 1 lett. b) ove si afferma che il titolo edilizio richiesto per procedere con gli interventi di ricostruzione post-sisma è la SCIA edilizia.

⁴²⁸ Art. 22, D.P.R. 6 giugno 2001, n. 281.

⁴²⁹ Art. 6 *bis* D.P.R. n. 381 del 2001.

⁴³⁰ Art. 10 D.P.R. n. 382 del 2001.

⁴³¹ Diversamente troverebbe applicazione l'estinzione del diritto (ex art. 1014 c.c.).

⁴³² Cfr. L. BIGLIAZZI GERI, *Usufrutto, uso e abitazione*, in *Tratt. Dir. Civ.*, Cicu Messineo, XI, 1, Milano, 1979, p. 258, anche se dell'edificio non sia rimasta neanche una pietra (cfr. sub art. 1014, par. 4).

⁴³³ In accordo con la definizione dei poteri di godimento offerta da E. CATERINI, *La proprietà*, cit., p. 116.

⁴³⁴ Cfr. E. CATERINI, *op.ul. cit.*, p. 170.

⁴³⁵ Seppur oggetto di dibattito, a supporto di questa conclusione concorre anche il principio del *numerus clausus* dei diritti reali in virtù del quale i diritti reali devono rimanere nell'ambito dei tipi previsti dal legislatore e mantenere inalterato il proprio contenuto. Il principio è stato ribadito da ultimo dalla Cass., 17 gennaio 2020, n. 28972 in *De jure online*, la quale ha affermato che proprio per effetto dell'inderogabilità del principio appena richiamato è da ritenere preclusa la pattuizione avente ad oggetto l'attribuzione del c.d. diritto reale di uso esclusivo di una porzione condominiale.

legittimati alla richiesta di contributo i familiari dei diritti reali di godimento su beni a destinazione abitativa, mentre la riconosce per immobili con funzioni diverse, perché trascura la rilevanza delle funzioni che svolgono le situazioni reali connesse a un immobile residenziale urbano⁴³⁶.

A supporto della nota critica appena espressa depongono alcune pronunce della giurisprudenza⁴³⁷ e proposte della dottrina⁴³⁸ le quali, proprio in riferimento al tema dell'abitazione, propongono una lettura estensiva di alcuni istituti civilistici facendo leva su una interpretazione assiologica e sistematica dell'ordinamento. In questo senso storica è stata la sentenza della Corte costituzionale che, investita della questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 comma 1 della legge n. 392 del 1978 dell'equo canone nella parte in cui non prevedeva tra i successibili nella titolarità del contratto di locazione, alla morte del conduttore, il convivente *more uxorio*, ha accolto le censure sollevate nelle ordinanze di rimessione che avevano eccepito il contrasto con gli artt. 2 e 3 cost, ed ha finito per ammettere l'estensione della successione ex lege nel contratto ad una più ampia sfera di beneficiari rispetto a quelli legislativamente previsti⁴³⁹.

Ancor più incisiva è la una pronuncia del Tribunale di Parma che, chiamato a pronunciarsi in ordine alla richiesta di risarcimento danni subiti per via di una caduta dal marito della conduttrice di un'unità immobiliare destinata ad abitazione principale a causa di un difetto nella pavimentazione di una scala di accesso alla cantina, ha superato la questione della titolarità del rapporto obbligatorio, che avrebbe escluso il risarcimento dei danni subiti dal marito della conduttrice ex art 1218 c.c., ricorrendo all'applicazione dell'art. 1021 c.c.⁴⁴⁰. In quella sede il giudice ha considerato il danneggiato titolare di una pretesa qualificata a contenuto conservativo sovrapponibile a quella del creditore/contraente sul presupposto che: «rientra senz'altro nella nozione dell'uso determinato in contratto - quello abitativo – la fruizione del bene per i bisogni propri (i.e. del titolare) e della propria famiglia (cfr. art. 1021 c.c.)» e ha condannato la locatrice a risarcire il danno per inadempimento contrattuale dell'obbligo di consegnare la cosa locata

⁴³⁶ Sulla necessità di procedere tenendo conto degli interessi in concreto tutelati dalle situazioni giuridiche reali insiste E. CATERINI, *op. ult. cit.*, p. 154, nota 351.

⁴³⁷ Trib. Parma, 6 maggio 2019, n. 650, in *Dejure online*.

⁴³⁸ G. R. FILOGRANO, *Diritto all'abitazione, proprietà e impignorabilità della casa*, in *Rass. Dir. Civ.*, 2020, p. 552 ss.

⁴³⁹ Corte cost., 7 aprile 1988, n. 404, cit. p. 2519. Di segno opposto Corte cost., 14 aprile 1980, n. 45 in *giurcost.org*.

⁴⁴⁰ Trib. Parma, cit., p. 2-3.

in buono stato di manutenzione e di mantenerla in stato da servire all'uso convenuto (art. 1575 c.c.). Il processo argomentativo seguito dalla pronuncia, ispirato all'idea di un diritto comune delle situazioni patrimoniali⁴⁴¹, si istaura in un orientamento teso a ricercare la soluzione del caso concreto superando la lettura tradizionale del Codice civile ed è rinvenibile anche in quella dottrina che attraverso una rilettura di tipo funzionale del rapporto di proprietà e dei diritti reali minori ha prospettato l'estensione dell'impignorabilità sottesa alla disciplina del diritto reale di abitazione a qualunque bene destinato a tale primario scopo indipendentemente dal regime della sua appartenenza⁴⁴².

3.3.3. La prospettiva funzionale del diritto al contributo

L'effetto prodotto dalla disciplina speciale di limitare l'esercizio del potere di ricostruzione al proprietario appare criticabile anche per altro aspetto. Il contributo alla ricostruzione non ha solo finalità conservative, non serve soltanto a garantire che il proprietario riconquisti il rapporto esclusivo con l'immobile danneggiato finanziandone la sua ricostruzione. Ricostruire significa ripristinare l'agibilità degli edifici danneggiati dal sisma e riacquisire la funzionalità che queste svolgevano prima dell'evento sia per i proprietari, per gli utenti che per la comunità.

Oltre all'interesse del proprietario, sotteso alla ricostruzione post-sisma vi è anche l'interesse generale alla integrale conservazione dello spazio urbano e alla sua rivitalizzazione. Quindi per dirla con le parole di Luigi Mengoni nell'avvalersi del credito dello Stato, vincolato funzionalmente alla ricostruzione post sisma, il proprietario concretizza la funzione sociale della proprietà relativa a edifici danneggiati dal sisma⁴⁴³, sotto forma di «partecipazione alla vita sociale ed economica»⁴⁴⁴ del contesto in cui l'edificio insiste perché coopera all'integrale ripristino dell'area urbana e ne evita una ricostruzione incompiuta o c.d. a «macchia di leopardo»⁴⁴⁵.

⁴⁴¹ Elabora tale tesi P. PELINGIERI, *Le obbligazioni: tra vecchi e nuovi dogmi*, in *Rass. Dir. Civ.*, 1989, p. 92 ss.. In argomento v. altresì M. TANZILLO, *Lo statuto proprietario tra principi costituzionali e diritto comune delle situazioni patrimoniali*, in *Rass. Dir. Civ.*, 2020, I, p. 310 ss.

⁴⁴² G. R. FILOGRANO, *op. ult. cit.*, p. 552 ss.

⁴⁴³ A. GAMBARO, *La proprietà*, cit., p. 191, nel dare atto dell'impostazione dottrinale secondo cui la conformazione della proprietà privata debba avvenire nella direzione dell'abbattimento delle esternalità negative ravvisa proprio nel sistema degli incentivi e disincentivi la concretizzazione della funzione sociale della proprietà.

⁴⁴⁴ In tali termini descrive la funzione sociale L. MENGONI, *Proprietà e libertà*, cit., pp. 442 – 443.

⁴⁴⁵ In questa prospettiva calzanti sono le osservazioni di E. CATERINI, *La proprietà*, cit., p. 230 secondo cui proprio per effetto dell'esigenza della pianificazione territoriale «[I]l regime proprietario subisce una

L'aspetto finalistico del contributo alla ricostruzione, finora trascurato dalle fonti normative che si sono occupate del tema, è enunciato espressamente dalla bozza al testo unico per la ricostruzione privata⁴⁴⁶, la quale tra i principi generali fa riferimento alla «funzione sociale della ricostruzione». Il principio si concretizza con la messa in sicurezza degli edifici e del territorio, con lo sviluppo economico sostenibile, con l'economia circolare, con l'attrattività abitativa dei comuni delle aree interne. La funzionalità sociale della ricostruzione, viene precisato, si sostanzia anche nella conservazione delle identità paesaggistiche, storiche e artistiche dei luoghi e delle innovazioni finalizzate alla promozione della qualità architettonica secondo i canoni della contemporaneità⁴⁴⁷.

Dunque, in accordo con il quadro ermeneutico precisato nella bozza al Testo Unico, la funzione del contributo va ricollegata non soltanto alla conservazione del diritto di proprietà privata sul bene, ma anche a scopi di carattere perequativo in cui vengono distribuiti i rapporti tra costi e benefici degli interventi di ripristino degli immobili danneggiati. In questa prospettiva è possibile cogliere anche il fatto che l'impiego di risorse pubbliche sulla ricostruzione del patrimonio privato danneggiato non è soltanto un costo per lo Stato ma un investimento a beneficio della tenuta complessiva di interi territori perché permette di disincentivare pratiche di abbandono degli edifici distrutti e ne incoraggia una adeguata ricostruzione, garantendo prospettive di ripresa di tutti coloro che abitano nelle aree colpite. Questa finalità basterebbe per ampliare il novero dei legittimati e accrescere le *chance* di ricostruzione.

D'altro canto, il diritto al contributo rappresenta anche uno speciale corollario della politica di rigenerazione urbana⁴⁴⁸ diretta a disincentivare l'abbandono dei beni immobili e a garantirne il ri-uso e la valorizzazione del patrimonio edilizio esistente⁴⁴⁹.

radicale trasformazione. I poteri connessi si modificano in prevalenti poteri di partecipazione del piano di gestione del territorio e in poteri di controllo nella fase di attuazione. Ciò trasforma i poteri in potestà, gli interessi meramente individuali in interessi auto ed eterodiretti che contemplino la funzione sociale dell'uso del territorio».

⁴⁴⁶ Consultabile al seguente link: sisma2016.gov.it/consultazione-testo-unico.

⁴⁴⁷ V. art. 2 della bozza del T.U.

⁴⁴⁸ Il concetto di rigenerazione urbana fa riferimento all'insieme di strumenti normativi attraverso il quale l'ente pianificatore (comunale e sovracomunale) realizza la riqualificazione del territorio degradato in vista del suo migliore e più valido impiego, per preminenti finalità sociali quali la riappropriazione di contesti degradati e progetti di inclusione delle fasce più deboli, mediante previsioni di riutilizzo o riuso che consentono altresì di limitare o impedire il consumo di suolo ineditato: tale definizione è offerta da S. AMOROSINO, *Realizzare le rigenerazioni urbane: spunti di riflessione*, in *Riv. giur. urb.*, 2020, p. 42 ss..

⁴⁴⁹ Sul tema della rigenerazione, ri-uso e recupero del patrimonio urbano preesistente si vedano più di recente: M. ROVERSI MONACO, *Il comune, amministratore*, cit., p. 541 ss.; G. TORELLI, *Le ultime frontiere*, cit., p. 475 ss.; A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana*, cit., p. 439 ss..

L'attenzione del legislatore verso questi strumenti normativi non è nuova⁴⁵⁰ ma, come anticipato, è sempre più consistente anche considerando che la rigenerazione urbana e gli incentivi ad essa ricollegati funzionano come strumento perequativo⁴⁵¹ con cui l'amministrazione ma anche i singoli privati si impadroniscono degli effetti positivi prodotti dal proprietario dell'immobile ristrutturato che si sostanziano nel rafforzamento della sicurezza urbana⁴⁵² e nell'implementazione della qualità dell'abitare⁴⁵³.

3.4. La perimetrazione urbana: un incentivo all'inerzia proprietaria

3.4.1. I difficili confini tra conformazione ed espropriazione della proprietà inagibile

In questa prospettiva appare criticabile l'istituto della perimetrazione, introdotto dalla normativa speciale per la ricostruzione con il quale l'ordinamento piuttosto che incentivare il tempestivo recupero dei fabbricati danneggiati ha finito per condannare, per inadeguatezza normativa, intere zone urbane al definitivo abbandono.

⁴⁵⁰ Il problema del riuso degli edifici è oggetto di una lunga attività legislativa di cui M. BESSONE, *Il recupero del patrimonio edilizio esistente*, in AA. VV., *Poteri dei privati e statuto della proprietà*, a cura di G. Alpa e M. Bessone, Padova, 1982, p. 137 ss. dava conto, sottolineando le trasformazioni che il concetto di riuso stava già all'epoca subendo per effetto di riforme progressivamente attente a promuovere «nell'interesse collettivo iniziative capaci di rispondere ad una domanda sociale di abitazioni, servizi, spazi urbani [...]».

⁴⁵¹ In proposito cfr. A. GIUSTI, *Il contributo straordinario*, cit., p. 135.

⁴⁵² La sicurezza urbana è stata definita dall'art 4 l. 18 aprile 2017 n. 48: «bene pubblico che afferisce alla vivibilità al decoro delle città, da perseguire anche attraverso interventi di riqualificazione, anche urbanistica, sociale e culturale e recupero delle aree e dei siti degradati, l'eliminazione dei fattori di marginalità ed esclusione sociale, la prevenzione della criminalità, la promozione della cultura rispetto della legalità e l'affermazione di più elevati livelli di coesione sociale e convivenza civile».

⁴⁵³ L'acquisita attenzione verso tutti i bisogni dell'uomo e l'intenzione di garantire una certa qualità dell'ambiente urbano sono state le esigenze che hanno ispirato la lunga produzione legislativa relativa alla disciplina urbanistica dei suoli edificabili. Per ulteriori sviluppi si rinvia a G. TORREGROSSA, *Introduzione al diritto urbanistico*, Milano, 1987, p. 49 ss.; P. FALCONE e E. MELE (a cura di), *Urbanistica e appalti nella giurisprudenza*, Torino, 2000, I, p. 257 ss. Interessante è lo spunto di S. GIOVA, *Accesso alla proprietà, decoro e vivibilità*, cit., p. 221 la quale ravvisa nella qualità dell'abitare un profilo del principio di sostenibilità dell'ambiente urbano e della sua vivibilità. Cfr. altresì M. PENNASILICO, *Proprietà ambientale* e "contratto ecologico": un altro modo di soddisfare i bisogni, in *Rass. Dir. Civ.*, 2018, pp. 1261-1290 il quale esamina l'incidenza dell'interesse ambientale sulle tradizionali categorie giuridiche della proprietà e del contratto.

Si utilizza il concetto di perimetrazione per indicare lo strumento urbanistico⁴⁵⁴ con cui la p.a. delimita spazi, edifici, aggregati ed urbanizzazioni del territorio comunale⁴⁵⁵, nell'eventualità in cui sia necessario revisionare i piani urbanistici previgenti per evitare che un futuro terremoto riproponga le criticità emerse dal mal-funzionamento del sistema urbano in emergenza⁴⁵⁶.

La perimetrazione si propone come strumento strategico per risolvere il difficile bilanciamento tra conservazione del tessuto urbano originario (ricostruzione 'come era e dove era') e trasformazione urbanistica diretta ad adeguare il tessuto urbano a standard di sicurezza più elevati⁴⁵⁷.

Sebbene l'intento e la finalità dell'istituto siano apprezzabili nella misura in cui mirano ad attuare il principio internazionale sancito dall'Onu del 'build back better'⁴⁵⁸, l'indagine sostanziale dell'istituto desta numerose perplessità. In base alla formulazione letterale dell'art. 5, comma 4 dell' Ocsr. Del 23 maggio 2017 n. 25 la perimetrazione assume le vesti di un provvedimento di carattere precettivo inderogabile con il quale gli enti

⁴⁵⁴ Lo strumento in esame richiama il procedimento già noto in materia di edilizia ed urbanistica, disciplinato dall'art. 41, l. 17 agosto 1942 n. 1150, come sostituito dall'art. 17, l. 6 agosto 1967 n. 765, oggi abrogato, rispetto al quale la giurisprudenza ha ravvisato «natura e portata di strumento urbanistico ed è assoggettata alla stessa disciplina dettata per i regolamenti edilizi». Così il *Trib. Amm. Reg. Napoli*, 15 dicembre 2009, n. 8706, in *Foro amm.*, 2009, p. 3543.

⁴⁵⁵ Definizione così riportata nell' Ocsr. n. 25 all'art.2, comma 2, recante criteri per la perimetrazione dei centri e nuclei di particolare interesse che risultano maggiormente colpiti dagli eventi sismici verificatisi a far data dal 24 agosto del 2016.

⁴⁵⁶ Nell'ocsr. n. 39 nell' All. 2 punto 3 si specifica che la perimetrazione è strumentale agli obiettivi di ricostruzione integrata che intende assicurare la realizzazione coordinata di edifici e opere di urbanizzazione, superando la frammentazione degli interventi. In un simile contesto i piani attuativi, preceduti dalle perimetrazioni, sono considerati strumenti essenziali per la programmazione strategica e anche per la pianificazione urbanistica ove emergano esigenze per una loro revisione.

⁴⁵⁷ Il problema del bilanciamento tra l'interesse alla conservazione dell'aspetto urbano precedente all'evento e trasformazione urbana per una migliore ricostruzione a seguito di un evento naturale distruttivo è avvertito da sempre non soltanto dall'ordinamento italiano, ma come testimoniato dalla letteratura internazionale anche dal legislatore di altri ordinamenti. Analizza l'approccio del legislatore giapponese cfr. R. MATSUMARO, K. TAKEYA, *An opportunity for sustainable growth through "Build back better"*, in AA. VV., *Disaster Risk Reduction for economic growth and livelihood*, Oxfordshire, 2015, p. 139 ss.

⁴⁵⁸ Il principio del *Build back better* costituisce la priorità di azione n. 4 del Sendai Framework e si fonda sul fatto che le fasi di recupero, ripristino e ricostruzione, se adeguatamente pianificate prima che l'evento si verifichi, sono un'opportunità essenziale per ricostruire meglio, attraverso l'integrazione delle misure per la riduzione del rischio con le misure di sviluppo, rendendo così le nazioni e le comunità resilienti rispetto alle catastrofi. In particolare, secondo R. MATSUMARO, K. TAKEYA, *An opportunity*, cit., p. 139 ss, le misure per una ricostruzione più sicura comprendono non solo misure fisiche ma anche strutturali, ma anche misure non strutturali come l'installazione di un sistema di allarme rapido e l'applicazione della regolamentazione dell'uso del suolo.

Comunali possono introdurre per i proprietari il divieto di intervento diretto di ricostruzione su edifici ubicati all'interno di un perimetro urbano⁴⁵⁹.

Il divieto di ricostruzione si basa sulla presenza alternativa di una delle seguenti circostanze: 1) la presenza di patrimonio culturale di particolare interesse e di pregio storico, architettonico, archeologico, naturale e paesaggistico, 2) gravi livelli di danno prodotti dal sisma; 3) condizioni di pericolosità territoriale⁴⁶⁰. Criteri questi ultimi insufficienti a giustificare una compressione tanto intensa ai poteri dei proprietari. Basta considerare come la definizione della condizione *dei gravi livelli di danno*, per esempio, tiene conto di dati contenuti nelle schede di rilevamento danni FAST⁴⁶¹ – AEDES che sono operativi nella fase di emergenza, non adeguati ad attestare l'effettivo stato degli edifici nella prospettiva della riprogrammazione territoriale: disporre la perimetrazione in base ai livelli di danno dei singoli edifici, considerata la vastità del patrimonio edilizio danneggiato e la sua diffusione nel territorio, significa consentire alla p.a. di paralizzare la ricostruzione di qualunque area dell'intero cratere sismico e rimettere l'esercizio del diritto di riparazione e ricostruzione di immobili privati alla sua completa discrezionalità.

Considerati gli effetti pregiudizievoli del divieto, nel valutare l'opportunità della perimetrazione, la p.a. dovrebbe compiere un'attenta valutazione bilanciando l'interesse generale con l'interesse dei privati proprietari che, per effetto del provvedimento, vedono il loro diritto sostanzialmente svuotato di contenuto, atteso che nessun altro atto di godimento diverso dall'intervento di messa in pristino sarebbe immaginabile in un fabbricato dichiarato inagibile⁴⁶². La preclusione degli interventi diretti alla ricostruzione

⁴⁵⁹ La disposizione art 5 comma 4 dell'Ocsr. 25/2017 n.25 del 23 maggio 2017 reca letteralmente: «Fino all'approvazione dei piani attuativi di cui al comma 1 non è autorizzata la realizzazione di alcun intervento diretto su edifici, aggregati o infrastrutture ubicati all'interno del perimetro individuato in attuazione della presente ordinanza». E' quanto ribadito poi nell'art. 3, Ocsr. del 8 settembre 2017, n. 35 recante principi di indirizzo per la pianificazione attuativa connessa agli interventi di ricostruzione dei centri storici e nuclei urbani maggiormente colpiti dagli eventi sismici verificatisi a far data dal 24 agosto 2016, secondo cui: «fino all'approvazione dei piani attuativi resta fermo quanto stabilito dall'art. 5, comma 4. dell'Ocsr. n. 25 del 2017 per gli interventi diretti su edifici ricompresi all'interno del perimetro del piano».

⁴⁶⁰ Come indicati nella 'premessa' dell'all.1 dell'Ocsr. n. 25.

⁴⁶¹ La valutazione di agibilità in emergenza post-sismica compiuta dalle Schede Fast è una valutazione temporanea e speditiva – vale a dire formulata sulla base di un giudizio esperto e condotta in tempi limitati, in base alla semplice analisi visiva ed alla raccolta di informazioni facilmente accessibili – volta a stabilire se, in presenza di una crisi sismica in atto, gli edifici colpiti dal terremoto possano essere utilizzati restando ragionevolmente protetta la vita umana.

⁴⁶² V. Corte cost., 23 giugno 2000, n. 238, in *Giur. cost.*, 2000, p. 1817 ss. La Consulta valorizzando la necessità di procedere ad un adeguato contemperamento di interessi, ha dichiarato inammissibili i limiti legislativi che hanno privato il proprietario della possibilità di procedere ad interventi di manutenzione dell'immobile in via assoluta senza averne verificato la compatibilità con gli interessi pubblici concorrenti.

di edifici privati non solo, infatti, non incoraggia l'operato dei proprietari ma delegittima ogni loro possibile azione, precludendo loro di interessarsi in modo diligente degli edifici perimetrati e di accelerare quel processo di recupero delle condizioni normali di vita assunto a principio generale di più Convenzioni internazionali.

Proprio nell'ambito della disciplina emergenziale peraltro trova spazio la preoccupazione circa all'uso improprio dello strumento della perimetrazione tanto che l'Ocsr n. 39 dell'8 settembre 2017 avverte espressamente la p.a. a valutare l'opportunità di perimetrare considerando che l'impedimento diffuso al ripristino degli edifici privati espone l'area urbana al definitivo abbandono⁴⁶³, in spregio alla funzione sociale cui ogni conformazione della proprietà deve tendere⁴⁶⁴. Un simile divieto infatti sembra contraddire il principio dell'uso effettivo di risorse urbane, e sarebbe ammissibile soltanto in presenza interessi concorrenti che giustificano una revisione del regime di proprietà per adeguarvi l'uso del bene ed eventualmente soltanto per tempi brevi o dietro il corrispettivo di un indennizzo⁴⁶⁵. Infatti, i limiti al ripristino degli edifici danneggiati dal sisma, impedendo la possibilità di riabilitare il bene all'uso privato, rappresentano un sacrificio del contenuto minimo del diritto di proprietà privata idoneo a configurare in forma surrettizia una espropriazione sostanziale soggetta ad indennizzo⁴⁶⁶. Un esito a cui non si farebbe difficoltà a pervenire tenendo conto dell'orientamento della Corte Costituzionale e del riferimento all'art. 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione

⁴⁶³ Letteralmente all'allegato 1 recante «criteri di indirizzo per la pianificazione finalizzata alla progettazione e realizzazione degli interventi di ricostruzione punto 1B, capoverso 4 si legge che «[l]a preclusione degli interventi diretti in attesa dell'approvazione dei piani attuativi (combinato disposto dell'art. 5 comma 4 Ocsr. 25/2017) dilatando i tempi di presentazione dei progetti di edifici o aggregati potrebbe concorrere all'abbandono di centri e nuclei di limitate estensioni, in via definitiva».

⁴⁶⁴ Il fatto che la mancata prolungata utilizzazione del bene da parte del proprietario configuri una circostanza in contrasto con la funzione sociale della proprietà è messo in luce da P. PERLINGIERI, *La «funzione sociale»*, cit., p. 1094.

⁴⁶⁵ Il tema ci proietta nel problema pratico da sempre avvertito dell'individuazione del contenuto minimo del diritto di proprietà. In dottrina, v. C. SALVI, *Il contenuto del diritto di proprietà*, cit., p. XXII - 140. Secondo l'A. «L'espropriazione prevista dall'articolo 42 cost., non comprenderebbe solo il trasferimento della titolarità ma ogni norma o provvedimento che riduca il contenuto del diritto al di sotto di una certa soglia. Ecco che il contenuto del diritto assume rilievo primario».

⁴⁶⁶ Cfr. *Trib. Amm. Reg. Napoli*, 31 gennaio 2017, n. 677 che si è espresso in tali termini: «Per quanto i vincoli urbanistici possano conformare la proprietà privata senza indennizzo al fine dell'esplicazione della sua funzione sociale, non è sostenibile che un vincolo conformativo possa spingersi sino al punto di impedire la più elementare espressione della facoltà dominicale di proteggere e mettere in sicurezza la proprietà». Deve, dunque, essere escluso che «l'indeterminatezza» della formula consenta al legislatore «l'imposizione di ogni specie di limite fino a svuotare il diritto di un sostanziale contenuto».

europea e all'art. 1 prot. n. 1 CEDU⁴⁶⁷, i quali concorrono alla corretta ricostruzione dell'ambito di protezione da offrire al proprietario⁴⁶⁸. Dall'interpretazione che la Corte di Giustizia e la Corte Edu ne offrono⁴⁶⁹, deriva il principio in base al quale in caso di restrizioni sproporzionate e irragionevoli della proprietà, ossia - per utilizzare la terminologia domestica - lesive del contenuto minimo⁴⁷⁰, occorre corrispondere un serio ristoro⁴⁷¹ atto a riequilibrare le esigenze di carattere generale con quelle personali del proprietario, che altrimenti sopporterebbe un sacrificio sproporzionato rispetto al fine perseguito⁴⁷².

⁴⁶⁷ Cfr. sul tema L. FRAGOLA, *Limitazioni e contenuto minimo della proprietà nel sistema italo-europeo*, Napoli, 2002, il quale analizza il contenuto minimo del diritto di proprietà alla luce degli ordinamenti comunitario, internazionale (della CEDU) e nazionale.

⁴⁶⁸ Per cogliere la portata di tali principi cfr. C. SALVI, *Codice civile e costituzione*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2012, p. 38 ss.; L. NIVARRA, *La proprietà europea tra controriforma e rivoluzione passiva*, in *Eur. dir. priv.* 2011, p. 575 ss.; C. SALVI, *La proprietà privata e l'Europa. Diritto di libertà o funzione sociale?*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2009, p. 409 ss.; si veda altresì F. LUCARELLI, *Il diritto di proprietà. Valori costituzionali e valori condivisibili alla luce dei Trattati europei*, in M. COMPORTI (a cura di), *La proprietà*, Milano, 2005, p. 19 ss. A. LUCARELLI, *Art. 17. Diritto di proprietà*, in R. BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO (a cura di), *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Bologna, 2011, p. 142 ss.

⁴⁶⁹ Per approfondimento si rinvia a R. M. BOVA, *Proporzionalità e ragionevolezza del diritto di proprietà*, in *Rass. dir. civ.*, 2010, pp. 729 ss.

⁴⁷⁰ C. TENELLA SILLANI, *I diversi profili, cit.*, p. 1074, rileva come il concetto di contenuto minimo utilizzato dalla Corte sia stato strumentale per qualificare contrarie alla costituzione le restrizioni che: «assumendo di caratteri dell'irragionevolezza e della non proporzionalità, riducono la proprietà a mera titolarità, risolvendosi in una sostanziale espropriazione di fatto a prescindere da regolari procedure e conseguente indennizzo». Tanto che, piuttosto che discorrere del contenuto minimo: « potrebbe essere meglio rispondente alla tutela della proprietà - se effettivamente tale tutela si vuole realizzare nel riconoscimento della sua funzione socio - economica - vagliare pragmaticamente se detto provvedimento risulti congruo a raggiungere fini di pubblico interesse se sia l'unico utilizzabile, se imponga limitazioni proporzionate agli scopi programmati». Vedi anche M. TRIMARCHI, *Proprietà e impresa*, in *Contr. impr.*, 2009, 907 ss.

⁴⁷¹ Corte Giust. sent. 13 luglio 1989, causa C- 5/88, cit., a proposito di vincoli per l'affittuario sull'uso dei frutti derivanti dal proprio lavoro e dagli investimenti effettuati, ha chiarito che anche per il sistema comunitario forme simili di restrizioni senza indennizzo sono in contrasto con la tutela della proprietà sancita all'art. 17 della Carta di Nizza.

⁴⁷² Indipendentemente dalla qualificazione espropriativa dell'intervento della p.a., l'eventuale censura delle scelte di destinazione sperequate secondo C. DE SINNO, *Il contenuto della proprietà urbana fra libertà e controlli*, in *Quad. Rass. Dir. Civ.*, 2008, va operata sia sotto il profilo della violazione del principio di solidarietà che nella fattispecie impone che vantaggi e svantaggi siano adeguatamente ripartiti tra tutti i destinatari e non unilateralmente, sia del principio di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione. In tale ottica, i rimedi a favore degli interessati potrebbero essere di tipo civilistico, prospettandosi la lesione di un interesse meritevole di tutela (danno ingiusto).

3.4.2. I rimedi *de jure condito*

Sebbene, come si vedrà infra 3.4.2. il problema è stato risolto, due sono stati gli strumenti praticabili per superare *de jure condito* la paralisi che la perimetrazione stava provocando nella ricostruzione e nel ritardo al recupero delle condizioni normali di vita dei cittadini danneggiati.

Da un lato il rischio di richieste di indennizzo plurime da espropriazione poteva essere arginato dalla possibilità per le amministrazioni comunali di applicare misure alternative all'indennizzo monetario, mediante accordi di compensazione urbanistica⁴⁷³. Soluzione quest'ultima già sperimentata dal legislatore sia in contesti ordinari di governo del territorio⁴⁷⁴, sia in occasioni eccezionali di ripianificazione urbana *post-sisma*⁴⁷⁵ ed hanno avuto il pregio di ridurre la possibilità di un conflitto pubblico privato, evitando, oltre agli

⁴⁷³ Il riconoscimento di tale istituto è stato sancito con forza da Corte cost., 20 maggio 1999, n. 179, in giustcost.org, attraverso una decisione assai innovativa - ha riconosciuto la legittimità della compensazione urbanistica in alternativa all'indennizzo espropriativo monetario, previa cessione del bene, attraverso l'attribuzione di quote di edificabilità da spendere in altre aree o la permuta con altre aree o edifici. I giudici hanno riconosciuto, cioè, la legittimità d'istituti compensativi che non penalizzino i soggetti interessati dalle scelte urbanistiche che incidono su beni determinati, riconoscendo la conformità all'ordinamento di moduli di compensazione anche a prescindere da specifiche previsioni normative. In letteratura analizza il fenomeno

⁴⁷⁴ Un primo esemplare strumento compensativo si rinviene all' art. 30 della L. 28 febbraio 1985, n. 47, in cui si prevede che in luogo della indennità di esproprio, i proprietari di lotti di terreno, vincolati a destinazioni pubbliche a séguito delle varianti di cui all'art. 29 possano chiedere che vengano loro assegnati equivalenti lotti disponibili nell'ambito dei piani di zona di cui alla L. 18 aprile 1962, n. 167, per costruirvi, singolarmente o riuniti in cooperativa, la propria prima abitazione.

Senza pretesa di completezza si riportano qui alcune leggi regionali e statali recanti ipotesi di compensazione urbanistica: L. Regione Emilia Romagna 1° dicembre 1998, n. 38, con la quale i soggetti espropriati a causa del passaggio della linea dell'Alta Velocità, hanno potuto rilocalizzare altrove (anche in deroga alle previsioni dei vigenti strumenti urbanistici) una volumetria pari, per superficie, volume e destinazione, a quella dell'edificio preesistente, demolito in séguito al provvedimento di esproprio o ceduto all'ente espropriante; L. n. 11/2004 della Regione Veneto la quale concede (artt. 36 e 37) un credito edilizio in corrispondenza della demolizione di opere incongrue, della eliminazione di elementi di degrado o della realizzazione di interventi di miglioramento della qualità urbana, paesaggistica, architettonica e ambientale; L. 22 febbraio 2005 n. 11 art. 30 secondo cui gli strumenti urbanistici comunali possono prevedere l'utilizzazione dei diritti edificatori e delle aree acquisite dal comune per compensazioni di oneri imposti ai proprietari in materia di acquisizione pubblica degli immobili, di demolizioni senza ricostruzioni in loco per finalità urbanistiche, di ripristino e di riqualificazione di spazi, di eliminazione di detrattori ambientali e per la riduzione della vulnerabilità urbana; L.18 febbraio 2005, n. 30 Regione Toscana art. 15 prevede che (...) nei casi di accordi di cessione volontaria ai sensi dell' art. 45 del D.P.R. n. 327/2001, i comuni e i privati possono convenire che, in luogo del prezzo del bene, ai proprietari delle aree da espropriare possa essere attribuito come corrispettivo (...) la facoltà di edificare su altre aree di proprietà comunale o di terzi già edificabili previo accordo con i medesimi.

⁴⁷⁵ L' esempio più risalente è dato dall'art 9 co. 7, L. n. 219 del 1981 che, nell' occuparsi di disciplinare la ricostruzione post- terremoto dell'Irpinia, ha previsto per i privati proprietari la possibilità di rinunciare al contributo per la ricostruzione dell'alloggio distrutto, e utilizzare una somma di pari importo per l'acquisto di un immobile nell'ambito della stessa provincia, facendo con ciò acquisire al patrimonio del Comune le aree di sedime degli edifici di loro proprietà senza l'adempimento dell'obbligo indennitario.

effetti paralizzanti sul processo decisionale, anche oneri economicamente gravosi per le risorse pubbliche. La compensazione consente infatti di evitare che livelli elevati di spesa, frutto dell'indennizzo monetario, costituiscano un freno eccessivo alla realizzazione delle infrastrutture pubbliche necessarie per assicurare la sicurezza e fruibilità delle aree urbane, finendo per portare a risultati di ulteriore degrado delle aree urbane interessate⁴⁷⁶ e frustrare i fini sociali a cui la norma costituzionale finalizza la disciplina della proprietà⁴⁷⁷.

Un'ipotesi normativa di compensazione urbanistica giunge tra l'altro dalla normativa post- sisma 2016⁴⁷⁸, che nell'attribuire ai Comuni il potere di delimitare in termini fondiari le aree edificate da abbandonare a fronte di un comprovato elevato rischio idrogeologico, prevede il meccanismo del trasferimento di abitato. Lo strumento consente al Comune di acquisire l'edificio ricostruendo e l'area di sedime risultata fragile, permettendo al proprietario di conservare le potenzialità edificatorie perdute con l'effetto abdicativo in favore del Comune, attraverso l'assegnazione di altre aree edificabili individuate dall'Ente.

Sfruttando la circolarità dei diritti edificatori⁴⁷⁹, il meccanismo compensativo previsto permette di armonizzare le esigenze abitative dei proprietari con i vincoli di bilancio della

⁴⁷⁶ Tale aspetto è già stato sottolineato con riferimento ai centri storici da M. BESSONE, *Il riuso del patrimonio edilizio*, cit., p. 140.

⁴⁷⁷ Diverse sono le indicazioni giurisprudenziali che si sono pronunciate nel senso di modulare l'indennizzo tenendo in conto del contesto economico sociale nel quale si colloca il provvedimento ablativo. In tal senso si è pronunciata Corte cost., 24 ottobre 2007, n. 348 in giurcost.org. Già in passato la Corte Costituzionale dichiarava non fondata la questione inerente l'art. 5 bis d.l. n. 333 del 1992, conv. nella l. n. 359 del 1992, sulla base del carattere transitorio della disciplina della grave situazione economica che l'Italia stava attraversando. Nella giurisprudenza europea cfr. CEDU, 29 marzo 2006, Scordino contro Italia, in *Europa dir. priv.*, 2007, pp. 541 ss., con nota di R.M. BOVA, *Indennità di espropriazione: l'Italia condannata dalla CEDU*.

⁴⁷⁸ La regola proviene dall'art. 22, Ocsr. n. 19 in combinato disposto con l'art. 6 dell'Ocsr. n. 39. Per un'agevole comprensione si riporta il testo delle disposizioni citate:

- art. 22 Ocsr. n. 19: Nel caso in cui gli edifici ubicati nelle zone di cui al comma 1, a séguito di determinazione dell'Autorità competente, non possano essere ricostruiti nello stesso sito o migliorati sismicamente, il Vice Commissario può autorizzarne la ricostruzione in altri siti non pericolosi e non suscettibili di instabilità dinamiche, individuati tra quelli già edificabili dallo strumento urbanistico vigente ovvero resi edificabili a séguito di apposita variante.

- Art. 6 co. 1 lett. b) Ocsr. n. 39 in virtù del quale i piani attuativi interessati alle aree dichiarate instabili devono: definire l'assetto urbanistico del nuovo insediamento, esterno al perimetro, in grado di ospitare gli edifici ricostruiti, i quali conservano, in generale, la destinazione d'uso e le dimensioni originarie.

⁴⁷⁹In favore dell'utilizzo dei diritti edificatori in sostituzione dell'indennizzo monetario da esproprio si è espressa anche la Corte cost., 20 maggio 1999, n.179, cit., p. 23 ss.

In tema di diritti edificatori il pensiero della dottrina ha subito una significativa evoluzione, intensificata anche successivamente all'intervento legislatore con il pieno riconoscimento della circolazione dei diritti edificatori avvenuta attraverso l'introduzione dell'art. 2632, n. 2-bis, c.c., Un'analisi delle differenti posizioni espresse in dottrina e giurisprudenza è svolta da G. CECCHERINI, *Asservimento di area edificabile e cessione di cubatura*, in *Nuova giur. comm.*, 2009, I, p. 557; G. TRAPANI, *Normative speciali e circolazione dei diritti edificatori*, in *Notariato*, 2012, p. 411 ss.; ora in ID., *Diritti edificatori*, Milano, 2014. A séguito della novella legislativa si è discusso principalmente intorno al significato da attribuire al sintagma «diritti edificatori» attesa la

p.a., l'interesse di tutela della sicurezza pubblica con le istanze economiche - sociali della comunità radicata nel territorio, garantendovi la permanenza dell'abitato a condizioni più sicure. Tale convergenza di interessi attuata applicando un'ipotesi legale di *datio in solutum*⁴⁸⁰, appare percorribile attraverso l'esercizio dell'autonomia negoziale delle parti sottoforma di convenzioni alternative agli espropri⁴⁸¹.

Sebbene la giurisprudenza abbia più volte affermato l'irrilevanza di una espressa previsione legislativa di fattispecie compensative⁴⁸², volendo ravvisare il fondamento legislativo più pertinente alla forma di convenzionamento nelle fattispecie espropriative, esso risiede negli accordi sostitutivi dell'espropriazione di cui all'art. 45, D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, che costituiscono proprio una applicazione, alla particolare materia dell'ablazione della proprietà privata per la realizzazione di opere pubbliche, del generale principio dell'utilizzabilità di modelli negoziali per il perseguimento di scopi di pubblico interesse ex art. 11 L. 241/1990⁴⁸³.

formulazione atecnica utilizzata dal legislatore. Diritti edificatori come beni immateriali di origine immobiliare vengono intesi da A. GAMBARO, *I beni*, in *Tratt.dir.civ. comm.* Cicu e Messineo, Milano, 2012, p. 126 ss. e G. TRAPANI, *Normative speciali*, cit., p. 115. Vi è diversamente F. GAZZONI, *Cessione di cubatura, «volo» e trascrizione*, in *Giust. civ.*, 2012, II, p. 101 ss, che prospetta l'idea che oggetto del contratto di cessione di cubatura sia la chance edificatoria, ossia l'interesse pretensivo. Diversamente, A. FEDERICO, *Il trasferimento dei diritti edificatori*, In AA.VV. *Studi in onore di Giorgio De Nova*, Milano, 2015, p.1216 ss. che propone una ricostruzione del fenomeno in termini di contratto regolamentare che prospetta regole integrative delle prescrizioni degli strumenti urbanistici, vale a dire della disciplina dell'attività edilizia sui fondi di proprietà del cedente e del cessionario.

⁴⁸⁰Per una autorevole analisi sull'istituto giuridico si veda G. BISCONTINI, *Vicenda modificativa, «prestazione in luogo dell'adempimento» e novazione del rapporto obbligatorio*, in *Rass. dir. civ.*, 1989, pp. 263-288; G. SICCHIERO, *La prestazione in luogo dell'adempimento*, in *Contratto e Impr.*, 2002, 3, p. 1380 ss.

⁴⁸¹ Sulla rilevanza e sul fondamento dei modelli consensuali, come forme alternative all'esercizio autoritario del potere pubblico si veda F. PARENTE, *Urbanistica contrattata*, cit., p. 450 s.; ID., *I moduli consensuali di pianificazione del territorio e la tutela degli interessi differenziati*, Napoli, 2006, p. 54 M. PENNASILICO, *L'interpretazione dei contratti della pubblica amministrazione tra conservazione e stabilità degli effetti*, in *Rass. dir. civ.*, 2005, p. 449.

⁴⁸² V. il primo Corte cost. n. 179 del 1999, cit... Da ultimo dal T.A.R. Lombardia, 12 Gennaio 2016, n. 24, in *CED*, secondo cui: «a nulla rileva l'assenza di una previsione legislativa ad hoc atteso che la compensazione urbanistica trovano fondamento in due pilastri fondamentali del nostro ordinamento, che travalicano le previsioni contenute nelle diverse leggi statali e regionali e precisamente nella potestà conformativa del diritto proprietà di cui è titolare l'Amministrazione nell'esercizio della propria attività di pianificazione, ai sensi dell'art. 42, comma 1, cost. e, al contempo, nella possibilità di utilizzare modelli consensuali per il perseguimento di finalità di interesse pubblico, secondo quanto previsto dagli artt. 1, comma 1 *bis*, e 11 l. n. 241 del 1990».

⁴⁸³ Così Cons. St. 13 luglio 2010, n. 4545, in *Pluris online*, che ha ravvisato la copertura normativa della previsione degli strumenti consensuali per il perseguimento di finalità perequative e compensative nel combinato disposto degli artt. 1, comma 1-bis, e 11, L. n. 241 del 1990.

Ricorrere all'accordo compensativo tra proprietari e p.a. nell'ipotesi della perimetrazione avrebbe permesso una virtuosa collaborazione tra privato e pubblico⁴⁸⁴, in grado di assicurare il conseguimento degli obiettivi di interesse pubblico di sicurezza urbana senza un'eccessiva penalizzazione della posizione di soggetti già condannati a una condizione di particolare vulnerabilità⁴⁸⁵.

In alternativa veniva in soccorso la previsione diretta a disciplinare la forma di partecipazione pubblica alla procedura di pianificazione (art. 5, comma 1 Ocsr. n. 25) che, accompagnata da una sua effettiva utilizzazione, avrebbe consentito di superare la paralisi sottesa alla ricostruzione. In particolare, un percorso decisionale condiviso con i cittadini avrebbe permesso di attenuare il problema della mancata adeguata contemplazione degli interessi in conflitto⁴⁸⁶, e avrebbe ridotto il rischio di sacrificare eccessivamente gli

⁴⁸⁴ Efficacemente rileva a proposito E. CATERINI, *Proprietà, cit.*, p. 230: «il regime proprietario subisce una radicale trasformazione. I poteri connessi si modificano in prevalenti poteri di partecipazione alle scelte di gestione del territorio [...]. Ciò trasforma i poteri in facoltà, gli interessi meramente individuali in interessi auto ed eterodiretti che contemplan la funzione sociale dell'uso del territorio. Per uno studio su forme consensuali di urbanistica attraverso la circolarità dei diritti edificatori v. G. MARENA, *L'urbanistica consensuale e la negoziazione dei diritti edificatori*, in *Riv. notariato*, 2013, p. 893 ss.

⁴⁸⁵ Tale rilievo è stato compiuto dalla Corte Cost., 24 giugno 2004, n. 196, in *giurcost.org* che in materia di condono edilizio, ha evidenziato come pur venendo in rilievo una pluralità di interessi pubblici questi devono trovare necessariamente un punto di equilibrio nella regolamentazione in modo da realizzare un temperamento di valori in gioco: da una parte l'interesse generale della comunità, dall'altra quelli altrettanto rilevanti sul piano della dignità umana dell'abitazione e del lavoro.

⁴⁸⁶ Il principio di partecipazione dei cittadini alle procedure di pianificazione e progettazione del territorio in materia urbanistica assume un ruolo centrale. Pur essendo la perimetrazione soltanto un atto prodromico alla pianificazione territoriale in senso stretto, essa è idonea ad acquisire la portata di strumento urbanistico (v. nota 20) e dunque dovrebbe soggiacere al generale principio di partecipazione del cittadino al procedimento amministrativo. Infatti, la necessità di prevedere strumenti diretti a mediare interessi contrapposti in materia urbanistica sarebbe costituzionalmente obbligata ove si consideri il principio di imparzialità stabilito dall'art. 97 Cost. Quest'ultimo rappresenta il canone fondamentale dell'agire amministrativo ed «impone di superare qualunque prospettazione che si ispiri al rigido autoritarismo dell'attività della p.a., valutando l'apporto di tutti i soggetti interessati all'adozione del provvedimento amministrativo». In tal senso M. PENNASILICO, *La pianificazione per accordi, tra ambiente e mercato*, in *Rass. Dir. civ.*, 2011, pp.519-520. In tali termini si esprime F. ADDIS, *Legittimità dell'affidamento, autoresponsabilità del contraente pubblico e obbligo di diligenza del contraente privato*, in *Obbl. contr.*, 2005, p. 110. Parla della evoluzione in chiave consensuale di governo del territorio altresì M. IMBRENDA, *Espropriazione e conformazione degli statuti proprietari*, in *Rass. Dir. Civ.*, 2017, p. 1353; ID., *Occupazione appropriativa e principio di legalità: la svolta ermeneutica delle sezioni unite (nota di commento a Cass., Sez. un., 19 gennaio 2015, n. 735)*, in *La nuova giurisprudenza civile commentata*, 2015, p. 640 ss.

interessi dei privati⁴⁸⁷, che nelle procedure partecipative trovavano lo spazio per un loro concreto contemperamento⁴⁸⁸.

La partecipazione dei cittadini al processo decisionale circa la perimetrazione sarebbe stata utile nello specifico per individuare i fabbricati destinati ad uso residenziale⁴⁸⁹ e valutare in concreto l'opportunità della perimetrazione. Ciò non per escludere automaticamente la perimetrazione di edifici destinati ad abitazione ma per operare scelte proporzionate e ragionevoli. Infatti, anche per individuare il livello di protezione della proprietà di un'abitazione occorre contemperare il ruolo che essa ha quale strumento di realizzazione della persona⁴⁹⁰ (tutela del domicilio e della vita privata⁴⁹¹, diritto alla formazione della famiglia ecc.), con altre possibili utilizzazioni che siano funzionali all'utilità sociale e non siano in contrasto con la sicurezza pubblica (art.41 cost.)⁴⁹². In questa prospettiva è indubbio che di fronte all'esigenza di assicurare l'incolumità pubblica in aree urbane di territori sismici, anche le modalità di godimento delle proprietà destinate ad abitazione possono subire revisioni. Del resto, ricostruire l'abitazione in una zona

⁴⁸⁷ La funzione sociale intesa come strumento di promozione della persona umana richiede di valorizzare le sue peculiarità valutando il caso concreto. In tal senso si veda P. PERLINGIERI, *Incidenza della programmazione sulle situazioni soggettive del «privato» (premesse generali)*, in *Ann. Fac. Giur. Univ. Camerino*, XXXVII, 1971, p. 145 ss., ora in ID., *Il diritto dei contratti fra persona e mercato. Problemi di diritto civile*, Napoli, 2003, p. 46 ss. Efficacemente ID., *La «funzione sociale»*, cit., p. 1081: «La funzione sociale [...] consente di distinguere i beni produttivi ed economici, che esprimono il contenuto patrimoniale del diritto, da quelli personali legati all'appagamento di interessi esistenziali, e no, dello stesso titolare».

⁴⁸⁸ Fa notare F. PARENTE, *Urbanistica contrattata e pianificazione territoriale*, in *Rass. dir. civ.*, 2016, p. 444 che la partecipazione del privato alla attività di pianificazione del territorio: «diventa necessaria affinché l'azione amministrativa sia più rispondente agli interessi coinvolti». L'A. sottolinea come «rispetto alla configurazione storica degli aspetti urbanistici, fondata sull'esercizio unilaterale del potere, è ormai diffusa la tendenza dell'autorità di pianificazione a negoziare con il privato le scelte di programmazione così da coniugare in un 'binomio inscindibile' l'assetto del territorio con la tutela della persona». Sul punto v. ID., *I moduli consensuali di pianificazione del territorio*, cit., p. 173 ove si parla della pianificazione del territorio *customer oriented*.

⁴⁸⁹ E. BARGELLI, *(diritto alla) Abitazione*, in *Enc. Dir., Ann. VI*, 2013, p. 2.

⁴⁹⁰ Una proprietà che F. MARINELLI, *op.ult.cit.*, p. 31. individua nelle forme di appartenenza di beni che permettono a tutti di vivere un'esistenza libera e dignitosa e che pertanto si pone come presupposto di situazioni esistenziali tutelate e protette dall'ordinamento.

⁴⁹¹ Il riferimento è all'art. 8 CEDU che impone la tutela della vita privata e familiare, sul punto v. CEDU, 21 settembre 2010, ric. n. 37341/06, Kay c. United Kingdom, in *echr.coe.int*: ove l'affermazione «*the loss of the one's home is the most extreme form of interference with the right to respect for the home*», e all'art. 7 Carta europea dei diritti fondamentali: per una pronuncia storica in merito si v. Corte Giust. sent. 10 settembre 2014, C-34/13 con nota di V. TINTO, *Clausole abusive e tutela del diritto di abitazione del consumatore*, in *Dir. Comm. Int.*, 2015, p. 635 ss. che ha ravvisato nella perdita della proprietà dell'abitazione una delle più gravi violazioni al diritto inviolabile al rispetto del domicilio. In dottrina *amplius* v. E. BARGELLI, *La costituzionalizzazione*, cit., p. 51 ss.

⁴⁹² Come messo in evidenza da C. SALVI, *Il contenuto minimo del diritto di proprietà*, cit., p. 90: «da ripartizione per tipi [di proprietà] può svolgersi su piani diversi a seconda delle funzioni che sia concretamente chiamata a svolgere», ma fa notare F. MARINELLI, *Funzione sociale*, cit., p. 27 che: «questo profilo comporta dei giudizi di valore che devono essere concretamente apprezzati».

urbana risultata fragile, restando immutato l'ambiente urbano circostante (privo di nuove vie di fuga o di edifici strategici), potrebbe essere pericoloso non soltanto per l'incolumità pubblica ma anche per la sicurezza del privato proprietario che si esporrebbe a un nuovo rischio nella prospettiva di un futuro terremoto.

3.4.3. La necessità di una modifica normativa

Nonostante i rimedi prospettati in via interpretativa, la paralisi provocata dalla disciplina della perimetrazione è stata tale che il Commissario straordinario, nella sua attività di continua rettifica delle ordinanze originariamente varate, con Ocsr. del 22 agosto 2020, n. 107 è intervenuto e ha espressamente chiarito che gli interventi di ricostruzione privata sui singoli edifici sono immediatamente attuabili e non sono condizionati dalla previa approvazione dei piani attuativi salvo i casi di delocalizzazione che richiedono varianti urbanistiche o la preventiva definizione di aggregati strutturali e ciò con la disciplina edilizia prevista dall'art.12, comma 2 del decreto legge 189/2016 nel testo novellato dal D.l. 76/2020, convertito con modificazioni dalla legge 11 settembre 2020, n 120.

E' del tutto evidente come l'Ocsr. n. 107/2020 abbia inteso affrontare la situazione di 'stallo' provocata dalla perimetrazione che, rispetto ai piani attuativi si pone come strumento preventivo e preparatorio, consentendo di realizzare immediatamente gli interventi edilizi conformi al preesistente senza in alcun modo pregiudicare il prosieguo e l'accelerazione degli strumenti urbanistici avviati.

Per effetto della modifica normativa è stata infatti abrogata la disposizione che ha tenuto in ostaggio numerosi fabbricati in attesa che la p.a. si determinasse nella scelta di perimetrare. L'interpretazione dell'art 5 comma 4 Ocsr. n. 25 infatti attribuiva valore ostativo ai fini della presentazione della domanda di contributo alla ricostruzione e la sua abrogazione è stata dettata da ragioni pratiche e di sostenibilità amministrativa degli interventi poiché se tutti gli interventi nelle aree perimetrare ai fini dell'approvazione dei piani attuativi fossero vietati, in attesa dell'approvazione dei piani attuativi, sarebbe proprio la mancata approvazione di questi ultimi la vera causa del blocco della

ricostruzione ove si pensi che, a distanza di anni, solo pochissimi comuni hanno piani attuativi in itinere e neppure approvati⁴⁹³.

3.5. Le peculiarità dell'occupazione temporanea nella ricostruzione.

Sono stati esaminati i principali istituti della disciplina della ricostruzione post-sisma che si collocano in contrasto con l'interesse all'uso effettivo delle risorse urbane, analizzando parallelamente i rimedi che in via interpretativa o in via di rettifica legislativa sono stati presi per superare in corso d'opera gli effetti paralizzanti che stavano producendo nel processo di ricostruzione. A questo punto va rilevato che, nonostante le criticità appena evidenziate, l'apparato normativo di cui si è dotato l'ordinamento non disconosce la rilevanza dell'interesse all'uso effettivo dei beni urbani preesistenti, tanto che è possibile ravvisare proprio nel microsistema normativo post-sisma norme dirette a superare l'inattività del proprietario nell'opera di ricostruzione. Due sono gli istituti che si pongono in armonia con le politiche di contrasto all'abbandono del patrimonio privato e al degrado che ne consegue proposte dalla disciplina speciale.

Il primo a carattere generale riguarda la disposizione prevista dal D.L. 189/2016 che disciplina una forma di occupazione temporanea dei beni privati, senza indennità⁴⁹⁴ come effetto della mancata adesione al consorzio obbligatorio tra proprietari.

L'art. 11 comma 10 del D.L. 189/2016 prevede nello specifico che i Comuni, per l'esecuzione degli interventi di ricostruzione di aggregati urbani, si sostituiscono ai proprietari che non hanno aderito al consorzio mediante una temporanea immissione in possesso dell'edificio privato inagibile. L'occupazione non può avere durata superiore a tre anni e per essa non è dovuto alcun indennizzo.

La fattibilità di tale norma sta nella possibilità per il Comune di utilizzare il contributo per la ricostruzione che spetterebbe al proprietario e si presenta come scenario evoluto rispetto al rigoroso regime dei legittimati alla ricostruzione previsto dall'art. 6 lett. a e b (nel fornire a un terzo diverso dal proprietario poteri effettivi circa la ricostruzione dell'immobile) ma anche rispetto a quanto previsto dalla disciplina codicistica all'art. 870 c.c.. L'azione del Comune, infatti, non opera sotto forma di espropriazione ma agisce

⁴⁹³ Così letteralmente si legge nel parere del Cons. giur. Prof. Mantini, del 5 novembre 2020 *Parere in merito alla domanda di contributo per la ricostruzione degli immobili compresi nelle perimetrazioni approvate ai fini dei piani attuativi* reperibile al seguente link: sisma2016.gov.it/pareri-giuridici/.

⁴⁹⁴ In deroga a quanto previsto dagli artt. 49 – 50 del d.P.R. 327/2001.

come temporanea sostituzione dell'Ente nei poteri del proprietario per assicurare il compimento della ricostruzione degli edifici contigui che senza la collaborazione del formale titolare rimarrebbero sprovvisti dei presupposti giuridici per procedere alla ricostruzione. La ricostruzione aggregata infatti è realizzabile in presenza di almeno tre edifici contigui e funzionalmente interconnessi che agiscono sotto un'unica azione sismica e richiede la formale costituzione di un consorzio edilizio tra i proprietari, secondo il meccanismo già stabilito dall'art. 870 c.c.

A differenza della previsione codicistica l'art. 11 D.L. 189/2016 trova dunque un'alternativa apprezzabile⁴⁹⁵ all'espropriazione, perché risolve l'inerzia del proprietario di un immobile compreso in aggregato (mancanza di collaborazione alla costituzione del consorzio, mancanza di compartecipazione alle spese del consorzio), e attraverso una sostituzione temporanea garantisce sia la ricostruzione del singolo edificio privato sia la ricostruzione degli edifici contigui senza che a ciò conseguano degli impegni economici dispendiosi a carico dell'ente. Di fronte alla consapevolezza che la spesa pubblica deve operare secondo criteri di economicità di gestione, l'occupazione temporanea senza indennizzo appare una misura sicuramente vantaggiosa rispetto alla prospettiva dell'espropriazione che oltre al rischio di conflitti con i proprietari espone le pubbliche amministrazioni a oneri economici ingenti e non sempre sostenibili di fronte a una diffusa condotta inattiva.

Uno sforzo ancora maggiore è compiuto dall'ordinanza speciale⁴⁹⁶ n. 20 del 15 luglio 2021 ex articolo 11, comma 2, del decreto-legge 76 del 2020 recante «Interventi di ricostruzione nel comune di Pieve Torina» la quale all'art. 7 comma 2 lett. e) espressamente stabilisce che nell'ipotesi in cui i legittimati non si attivino per la

⁴⁹⁵ Sostiene tale conclusione P. CAPRIOTTI, *L'inerzia proprietaria*, cit., pp. 70-71.

⁴⁹⁶ Il potere di ordinanza speciale è attribuito al Commissario straordinario per la ricostruzione con decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, recante 'Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale', convertito con modificazioni con la legge 11 settembre 2020, n. 120. L'articolo 11, comma 2 attribuisce al Commissario straordinario il compito di individuare con propria ordinanza gli interventi e le opere urgenti e di particolare criticità, anche relativi alla ricostruzione dei centri storici dei comuni maggiormente colpiti, per i quali i poteri di ordinanza a lui attribuiti dall'articolo 2, comma 2, del decreto-legge n. 189 del 2016, sono esercitabili in deroga a ogni disposizione di legge diversa da quella penale, fatto salvo il rispetto delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo n. 159 del 2011, delle disposizioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo n. 42 del 2004, nonché dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea.

Dalla disciplina si evince che l'ordinanza speciale è atto normativo in deroga alle disposizioni generali che può essere adottato con degli specifici limiti, tra cui deve comprendersi anche il rispetto dei principi Costituzionali.

costituzione e attivazione dei consorzi di cui all'articolo 11 del decreto legge n. 189 del 2016, o nelle attività di inizio o conclusione dei lavori, in ragione della necessità di realizzare gli interventi nel rispetto del cronoprogramma, adotta i provvedimenti più opportuni anche ai fini di eventuali interventi sostitutivi in deroga alle disposizioni di cui all'articolo 11 del decreto legge n. 189 del 2016 e all'Ocsr. n. 19 del 2017.

La norma estende il potere sostitutivo del Comune a tutte le ipotesi in cui i privati legittimati a esercitare il diritto al contributo e dunque a realizzare la ricostruzione di immobili danneggiati siano inerti anche oltre alla specifica ipotesi prevista dall'art. 11 del D.L. 189/2016. Sebbene sorgano dubbi rispetto alla compatibilità della disposizione con il principio di riserva di legge relativa di cui all'art. 42 cost.⁴⁹⁷, nel merito pare doversi accogliere con favore lo sforzo compiuto dall'ordinanza speciale nel proporre come rimedio all'inoperosità del privato l'intervento sostitutivo, non già ablativo, del Comune ogni qual volta l'iniziativa della ricostruzione sull'immobile privato sia in stasi e questo pregiudichi le posizioni giuridiche di terzi⁴⁹⁸ ma anche interessi della collettività. Lo scopo della norma è chiaro: accelerare la ricostruzione e introdurre rimedi a condotte inerti che possono comprometterne la completezza dell'opera senza che ciò ricada sulle limitate risorse economiche del Comune.

Il rimedio appena descritto, candidabile come soluzione generale al problema dell'inerzia proprietaria negli interventi di ricostruzione⁴⁹⁹, rimane tuttavia ancorato all'ambito applicativo dell'ordinanza speciale, territorialmente circoscritto al Comune di Pievetorina. Tale limitatezza non sarebbe superabile in via interpretativa prospettando l'applicazione analogica della disposizione perché quest'ultima si pone come strumento eccezionale rispetto al principio generale della libera facoltà di ricostruzione disciplinata dal Decreto-legge 189/2016⁵⁰⁰. Articolando diversamente non solo si violerebbe l'art. 14

⁴⁹⁷ Tale forma di atto non assurge a fonte primaria e non sarebbe compatibile con la riserva di legge se con essa si intende, come anticipato, il concetto di «riserva di competenza delle Assemblee» perché in questo caso è il limite alla proprietà privata attuato con l'occupazione temporanea non è assistito da alcun richiamo legislativo, neppure attraverso un rinvio mediato all'ordinanza speciale. Sul significato della riserva di legge contenuta nell'art. 42 *amplius* E. CATERINI, *La proprietà*, cit., p. 91 ss.

⁴⁹⁸ La pare avvedersi di quella tesi che ravvisa la proprietà come rapporto giuridico ossia come centro di imputazione di distinti interessi. Fra tutti si veda P. PERLINGIERI, *Introduzione*, cit., pp 93 ss.

⁴⁹⁹ Così P. Capriotti,

⁵⁰⁰ Non è possibile, infatti, riscontrare nel testo del d.l. 189/2016 un espresso riferimento legislativo all'obbligo di ricostruire, né è possibile desumerlo dalla lettura sistematica del testo, che si esprime sempre nei termini di 'potere' con riguardo alle attività esercitabili da parte dei privati.

preleggi c.c. ma si provocherebbe una lesione al principio costituzionale della legalità dell'azione amministrativa consacrato nell'art. 97 cost. giuridicamente non superabile.

3.6. Immobili non ricostruiti quali prospettive?

In base all'analisi appena svolta resta difficile per l'interprete risolvere il problema dell'inattività del proprietario rispetto agli interventi di ricostruzione ed evitare l'abbandono degli immobili danneggiati senza l'intervento legislativo.

Nel rapporto tra privati, sebbene possa prospettarsi attraverso una ricostruzione sistematica l'attribuzione diretta del potere di ricostruzione (e del connesso diritto di credito) ai titolari di diritti reali e ai loro familiari per immobili ad uso abitativo, resta tuttavia difficile colmare in via interpretativa l'assenza di regole che rendano tale potere effettivo⁵⁰¹.

Anche l'istituto dell'occupazione temporanea che permette di coniugare il problema dell'economicità dell'azione amministrativa con la garanzia della ricostruzione e appare, *de iure condito*, uno strumento candidabile per essere assunto come rimedio generale alle ipotesi in cui il privato proprietario rimanga inattivo nel recuperare l'edificio danneggiato dal sisma pregiudicando la fruibilità degli edifici vicini e dello spazio urbano circostante, non si presta *de iure condendo* a interpretazioni analogiche, estensive per le ragioni sopra esposte.

Il rilievo di tali criticità potrebbe considerarsi un mero esercizio di stile se non si tenesse in conto degli effetti prodotti e accertati dal monitoraggio svolto dalla Struttura commissariale in ordine ai contributi prenotati per la ricostruzione. Entro il 30 settembre 2021 tutti i proprietari, gli unici legittimati *de facto* ad ottenere il contributo per la ricostruzione, sono stati obbligati a presentare un'apposita dichiarazione con la quale manifestare la volontà di presentare la richiesta di contributo, pena decadenza dal

⁵⁰¹ Il problema dell'effettività dei diritti riconosciuti dall'ordinamento richiama il tema del giusto rimedio su cui *amplius* P. PERLINGIERI, *Il diritto civile*, IV, cit., p. 115 ss. Cfr., S. MAZZAMUTO, *La nozione di rimedio nel diritto continentale*, in *Europa e dir. priv.*, 2007, p. 587 ss., il quale nel ricostruire la riflessione continentale ha occasione di manifestare il proprio apprezzamento rispetto alla tendenza ad intendere il sistema rimediale «piano mobile di strumenti preposti non al soddisfacimento in prima battuta di interessi giuridicamente protetti, ma al soddisfacimento in seconda battuta di un bisogno di tutela del singolo conseguente all'inattuazione di quell'interesse o alla sua violazione». Tale prospettiva – che ha il merito di riconoscere la possibile rispondenza al medesimo interesse di una pluralità di bisogni di tutela e, dunque, di rimedi – sarebbe espressione del principio di effettività enunciato dall'art. 24 cost. e del definitivo ripudio del concettualismo.

beneficio. Lo scopo perseguito dall'iniziativa era diretto a procedere ad un censimento puntuale dello stato del danno per stimare le risorse finanziarie necessarie a completare l'opera di ricostruzione.

Dall'indagine pubblica è emerso che dei circa 80.000 edifici dichiarati inagibili per danni del sisma del 2016 per circa 22 mila di questi non è pervenuta alcuna richiesta di contributo⁵⁰². Di qui si può agevolmente dedurre che rispetto a quegli immobili abbandonati non vi è nessuna concreta prospettiva di ripristino e per alcune aree urbane vi sarà un numero maggiore di immobili inagibili che di immobili ricostruiti.

Se è vero, infatti, che la richiesta del contributo è soltanto una facoltà rimessa alla libera scelta del titolare, che può anche decidere di autofinanziare gli interventi di ricostruzione sul proprio immobile, è altrettanto vero che l'omessa richiesta di contributo fa presumere un totale disinteresse di quest'ultimo rispetto alla ricostruzione del suo bene: non si spiegherebbe infatti la ragione per la quale il proprietario che potrebbe beneficiare di un finanziamento statale per ripristinare l'edificio di proprietà dai danni del sisma decida di non avvalersene, se non attraverso un abbandono di fatto del bene. Situazione verosimilmente diversa se si fosse evitato di limitare il diritto di credito e il potere di ricostruzione al formale titolare anche a fronte di soggetti effettivamente interessati alla ricostruzione dell'immobile, e si fosse esteso il potere di sostituzione coattiva del Comune a tutte le ipotesi di stasi della ricostruzione.

Così, la scarsa efficacia fattuale delle scelte legislative compiute⁵⁰³ non esaurisce la sua portata nel discorso teorico ma produce effetti concreti che richiedono con urgenza e decisione l'intervento del legislatore, non potendo l'interprete porre rimedio alle contraddizioni del sistema senza operare forzature ai limiti dell'arbitrio interpretativo

⁵⁰² Consultabile al seguente link <https://sisma2016.gov.it/2021/11/05/legnini-22-mila-edifici-rischiano-di-perdere-il-contributo-appello-ai-sindaci/>

⁵⁰³ In accordo con U. MATTEI, *Proprietà*, cit., p. 456 un'esaustiva analisi in tema di proprietà «[l]a ricerca va condotta nell'ambito di un'analisi svolta tanto in chiave di legittimazione quanto di concreta efficacia fattuale nella prospettiva delle 'scelte istituzionali'».

IV. CONCLUSIONI

La tesi di ricerca ha focalizzato l'attenzione sul tema della proprietà privata inerte, intesa come situazione di fatto in cui gli edifici privati sono sottratti al loro proficuo impiego e finiscono per produrre effetti negativi per i terzi e per la collettività.

Considerata l'attualità e la diffusione del fenomeno dell'abbandono di edifici urbani, la ricerca si è concentrata in particolare a verificare l'immanenza, nell'ordinamento giuridico, di norme dirette a disciplinare forme di gestione (manutenzione, conservazione, ricostruzione) di fabbricati privati anche in assenza del consenso e della collaborazione del formale titolare quando la sua inerzia si trasformi in gestione 'irresponsabile' del bene. Partendo dall'individuazione dei profili di metodo è stato possibile tracciare le coordinate ermeneutiche di riferimento (la funzione sociale della proprietà, la rigenerazione urbana, la lotta alla marginalizzazione territoriale, il diritto all'abitazione e a una qualità di vita dignitosa), le quali hanno rappresentato i cardini per dimostrare la premessa della ricerca: l'inutilizzazione di un immobile urbano non è più un fatto neutro, insindacabile e, in quanto manifestazione e scelta proprietaria, oggetto di tutela assoluta da parte dell'ordinamento⁵⁰⁴. Al contrario esso costituisce un fatto che sia la Costituzione, sia le fonti internazionali da essa richiamate guardano con sfavore.

I principi contenuti nelle fonti appena citate infatti dimostrano la sofferenza dell'ordinamento verso l'assente impiego di risorse che per natura concorrono a garantire un adeguato *standard* di vita sia con riferimento alla collettività (decoro urbano, sicurezza pubblica) sia con riferimento ai singoli individui considerato che esse sono destinate per natura anche a soddisfare anche bisogni primari della persona (il diritto all'abitazione, il diritto alla vita privata e familiare).

In effetti l'analisi della disciplina codicistica, della prassi amministrativa e della giurisprudenza hanno permesso di dimostrare che l'ordinamento offre misure giuridiche dirette a combattere l'abbandono degli immobili urbani incentivando una dimensione fattuale del diritto piuttosto che la tutela formale di posizioni giuridiche non esercitate.

⁵⁰⁴ V. E. Caterini, *Proprietà*, cit., p. 99 ricorda correttamente che qualsiasi studio che riguarda la proprietà privata oggi deve muoversi nella consapevolezza che la proprietà non attiene più esclusivamente al rapporto tra soggetto e bene ossia non è avulsa dall'aspetto funzionale del rapporto patrimoniale, ma si risolve nella rilevanza sociale del suo esercizio

In questa prospettiva è stata centrale l'analisi dell'istituto dell'usucapione ai sensi del quale la rilevanza dell'abbandono del possesso da parte del proprietario unito all'uso prolungato del bene da parte di un terzo è tale da raffigurare una forma di recessione legale della tutela formale del titolo rispetto alla protezione dell'effettivo interessato all'uso del bene.

Di fronte a tale indicazione, è stato utile interrogarsi sulla possibilità di attribuire un significato estintivo della proprietà a tutte le pratiche di abbandono di fatto degli immobili. Mentre la prospettiva dell'atto di rinuncia dei beni immobili ha dato esito negativo perché l'effetto abdicativo del diritto su un fabbricato esige sempre il compimento di un atto formale e dichiarativo, anche in ragione del regime di trascrizione che riguarda i beni immobili, è stato possibile individuare una strada argomentativa percorribile, sebbene consapevolmente innovativa, circa la prescrizione della proprietà privata di un bene urbano inutilizzato. La prescrittibilità del dominio, tuttavia, ai fini della ricerca non sembra dare esiti soddisfacenti in quanto determinerebbe l'attribuzione al patrimonio pubblico dei beni ai sensi dell'art. 838 c.c.; effetto che, se generalizzato, non appare il più efficiente considerando il numero di edifici pubblici attualmente lasciati al totale stato di incuria e degrado.

A questo punto, piuttosto che ipotizzare effetti estintivi della proprietà, che porterebbero a situazioni infruttuose, quando non rovinose, nella prospettiva dell'impiego fattivo del patrimonio urbano presente, ci si è chiesti se l'ordinamento offra delle soluzioni che obblighino il proprietario alla cura dell'edificio.

E', in particolare, nella disciplina delle esternalità negative nei rapporti di vicinato che è stato possibile ravvisare dei rimedi utili al caso di specie. Interessanti, infatti, sono stati gli esiti delle analisi dirette ad accertare se l'abbandono dell'immobile e gli effetti del degrado e dell'incuria possano configurare condotte abusive o immissioni non tollerabili per i vicini portatori di pretese giuridiche qualificate non soltanto sotto forma di proprietà privata, ma anche sotto l'aspetto del diritto alla vita privata e familiare e al diritto di vivere in un ambiente urbano sicuro e decoroso. Entrambe le discipline, infatti, attraverso una lettura sistematica e costituzionalmente orientata sarebbero applicabili anche all'ipotesi di abbandono di immobili urbani e, sotto il profilo rimediabile, consentirebbero di imporre la cessazione della condotta produttiva della molestia, che con riferimento a un fabbricato abbandonato si sostanzia nell'attuare opere di manutenzione dirette a neutralizzare gli effetti rovinosi prodotti dalla condizione di degrado o nella cessione del bene.

L'assenza di collaborazione del proprietario, che può anche esulare i rapporti di vicinato, ha indotto la ricerca a chiedersi se a fronte di un immobile abbandonato la gestione e l'uso da parte di terzi del bene possa ritenersi giuridicamente sostenibile. La soluzione affermativa deriverebbe in linea generale dalla possibilità di subordinare la protezione delle pretese proprietarie (compreso lo *jus excludendi alios*) all'accertamento di un suo interesse pratico a tale esclusione. Si è dunque ragionato sulla possibilità di estendere l'ambito applicativo del secondo comma dell'art. 840 c.c anche a situazione in cui l'invasione dei terzi non riguardi il sottosuolo e lo spazio sovrastante un fondo, ma il godimento di un fabbricato di proprietà.

L'approccio sistematico e assiologico dell'analisi ha anche sotto questo profilo permesso di ritenere applicabile la disposizione oltre i suoi confini letterali offrendo risultati preziosi: laddove sia accertata la carenza di un interesse pratico e attuale del proprietario ad escludere terzi dall'accesso al suo edificio l'applicazione dell'art. 840 c.c. consente in base a precisi presupposti elaborati da una parte della dottrina di impiegare il fabbricato in usi inclusivi da parte di terzi i quali sarebbero destinati a estinguersi con il cessare dell'inerzia proprietaria.

A supporto di un'impostazione che insiste sulla necessità di tutelare chi vanta un interesse effettivo sul bene piuttosto che il suo formale titolare l'analisi ha avuto modo di approfondire la rilevanza che giurisprudenza penale, nell'applicare l'art. 633 c.p. - norma penale posta a presidio dell'inviolabilità della proprietà immobiliare- attribuisce all'abbandono. L'analisi della giurisprudenza citata ha messo in luce spunti preziosi per l'opera dell'interprete, il quale, tuttavia, deve sempre operare tenendo a mente che nello stabilire il grado di tutela e di ingerenza ammessi su un bene privato da parte di terzi non è possibile offrire soluzioni generalizzate, per esempio ritenendo sempre legittima l'occupazione degli immobili inutilizzati. Infatti, come evidenziato nell'elaborato, le ragioni dell'inutilizzazione sono diversificate e meriterebbero di essere analizzate caso per caso considerando anche che talvolta l'inerzia deriva da cause non imputabili al proprietario.

Proprio nell'analisi delle soluzioni capillari si è collocato lo studio delle prassi amministrative del Comune di Napoli e del Comune di Milano, le quali attraverso soluzioni differenziate, la prima utilizzando la categoria dei beni comuni, la seconda la categoria degli usi temporanei, hanno tentato di risolvere il problema dell'abbandono di edifici urbani e di prospettare delle possibili forme di utilizzazione anche senza la

collaborazione dei proprietari. Insieme alle pratiche di vendita di case ad un euro sperimentate, ancorché timidamente, sul territorio nazionale, le esperienze amministrative analizzate hanno rappresentato una interessante testimonianza della volontà della pubblica amministrazione di trovare una soluzione al problema della presenza di patrimonio edilizio inutilizzato, manifestando l'esigenza sempre più avvertita di aprire la gestione e la circolazione delle risorse urbane abbandonate a forme contemporanee di appartenenza.

Un'esigenza che tuttavia ancora non trova adeguato spazio nelle prerogative del legislatore il quale rimette la soluzione della questione a iniziative private o prassi amministrative audaci, senza un intervento normativo strutturale. Sebbene infatti le indicazioni tratte dall'analisi sistematica dell'attuale quadro giuridico hanno testimoniato l'immanenza nell'ordinamento dell'interesse all'uso effettivo del patrimonio urbano, esso non sembra attuato in modo soddisfacente perché è veicolato da soluzioni disomogenee, frammentarie e non sempre efficaci.

Sotto questo aspetto l'analisi della disciplina emergenziale della ricostruzione post-sisma 2016 ha costituito il banco di prova per testare in concreto l'adeguatezza delle norme, anche di nuovo conio, nel combattere l'inattività proprietaria sia sotto il profilo di effettività giuridica sia sotto il profilo di metodologia legislativa. L'analisi ha confermato la timidezza del legislatore nell'intensificare l'efficacia degli strumenti di contrasto all'abbandono urbano, il quale anzi ha predisposto in concorso con l'organo commissariale un macrosistema normativo che non di rado ha legittimato i proprietari a disinteressarsi dei propri immobili fino al punto da paralizzarne ogni possibile iniziativa, con forti ripercussioni sul completamento dell'opera di ricostruzione urbana dei territori colpiti.

Invero, il tema richiederebbe l'iniziativa del legislatore statale nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di ordinamento civile ex art. 117, comma 1, lett. l) per dare organicità chiarezza e decisivo impulso agli interventi da adottare innanzi all'inerzia proprietaria sia in situazioni ordinarie di gestione proprietaria sia in situazioni emergenziali, anche considerando l'impatto che con riferimento a queste ultime può avere una pratica diffusa di abbandono.

Tra le molte possibili, una suggestione per il legislatore potrebbe essere quella di introdurre per via ordinaria, non già come strumento eccezionale, l'istituto dell'occupazione temporanea di beni privati senza indennizzo, la quale mantenendo in

capo al privato la titolarità dell'edificio sarebbe destinata ad estinguersi con il cessare della situazione di abbandono dell'immobile da parte del suo proprietario o di uno suo avente causa e permetterebbe di contemperare in modo soddisfacente i diversi interessi coinvolti nella vicenda (titolarità del proprietario, sicurezza e decoro urbano, sostenibilità economica dell'azione amministrativa).

In questo caso verrebbe parzialmente sacrificato il potere del proprietario di escludere gli altri dal proprio bene. Ma occorre ribadire che, sebbene tale potere venga astrattamente attribuito dall'ordinamento, il legislatore non può garantire il potere di usare le risorse urbane in modo irresponsabile dovendo ammettere che, in determinati casi, la condotta materiale sia giudicata alla luce di una valutazione collettiva, la quale in assenza di interessi proprietari giuridicamente rilevanti potrebbe far venire meno il diritto di escludere gli altri in presenza di un esercizio civilistico manifestamente antisociale.

Certo è che l'intervento auspicato presuppone l'abbandono di una concezione di proprietà statica, diretta alla conservazione del dominio esclusivo sul bene, ma richiede di impiegare un'idea di appartenenza funzionale a mettere a frutto le potenzialità economiche e sociali che l'utilizzo e la gestione del bene sono in grado di produrre⁵⁰⁵, secondo un'accezione dinamica sempre più vicina al concetto giuridico di impresa⁵⁰⁶.

Infatti, come tutte le categorie giuridiche, anche la proprietà privata oggi non può essere più considerata come un fine in sé ma uno strumento giuridico funzionale⁵⁰⁷ a perseguire i fini dell'ordinamento⁵⁰⁸. Tale trasformazione dogmatica non vale a

⁵⁰⁵ Cfr. E. CATERINI, *Il «bene comune» e il valore di godimento. Per una rilettura degli studi di Pietro Rescigno, Pietro Perlingieri e Francesco Lucarelli*, in *Rass. Dir. Civ.*, 2013, p. 592 – 603.

⁵⁰⁶ In questa direzione si dirigono le osservazioni E. CATERINI, *op.ult.cit.*, spec. pp. 349 - 352. Analogamente M. TRIMARCHI, *La proprietà*, cit., p.12 le quali sviluppano la tesi di N. IRTI, *Proprietà fondiaria, contratto e impresa*, in *Riv. Dir. Impr.*, 1987, pp. 581-591 ove l'A. propone una trattazione sistematica dei tre istituti che la tradizione voleva distinguere in comparti separati e distinti del diritto privato.

⁵⁰⁷ Del resto, si è abbondantemente dimostrato che è la stessa disposizione costituzionale che imprime nella tutela della proprietà l'aspetto strumentale a scopi sociali. Va ancora una volta ricordato nella civilistica italiana la portata della funzione sociale non è mai stata univoca: vi è chi sostiene che la funzione sociale è priva di concretezza nel senso che il suo significato è affidato alle variabili scelte del legislatore (così A. GAMBARO, *La proprietà*, cit., p. 196) e chi invece sostiene che «la funzione sociale deve essere pensata insieme con il concetto di proprietà come elemento qualificante della posizione di proprietario (L. MENGONI, *Proprietà e libertà*, cit., p. 444 e P. PERLINGIERI, *La «funzione sociale della proprietà*, cit., *passim*. Secondo il quale l'inattuazione della funzione sociale erode la ragione della garanzia e il riconoscimento del diritto di proprietà). Cfr C. SALVI, *Il contenuto del diritto di proprietà*, cit., p. 44-45 critica l'idea che la funzione sociale possa considerarsi una mera formula riassuntiva della normativa proprietaria e sostiene la sua portata normativa riconoscendo alla funzione sociale carattere precettivo diretto attraverso l'interpretazione delle disposizioni legislative.

⁵⁰⁸ Così E. CATERINI, *La proprietà*, cit., p. 145. Più in generale sulla rilevanza dell'aspetto funzionale della situazione proprietaria v. P. PERLINGIERI, *Introduzione alla problematica della proprietà*, cit., p. 1094. In senso

considerare l'istituto in crisi⁵⁰⁹, privo di un significato giuridico suo proprio, ma imprime ad esso un aspetto evoluto, dinamico, incompatibile con condotte inattive, di trascuratezza e di abbandono. A parità della proprietà fondiaria rispetto la quale la costituzione all'art. 44 asserisce espressamente il disfavore verso pratiche anche di temporanea inerzia⁵¹⁰ è possibile ricavare dai principi di rivitalizzazione, lotta alla marginalizzazione delle aree interne lo stesso sfavore nei confronti delle proprietà urbane abbandonate, che del resto non sarebbero altro che forme proprietarie antisociali, secondo la terminologia propria della Carta costituzionale, da disincentivare attraverso conformazioni appropriate⁵¹¹.

analogo S. RODOTÀ, *Il terribile diritto*, cit., p. 175 chiarisce che l'indagine sulla funzione è «da sola a poter dare piena ragione del modo di esistere di una determinata struttura, appagando così l'esigenza diffusa di tenere in maggiore conto dei dati proposti dai mutamenti delle condizioni storiche». Cfr. P. PUGLIATTI, *La proprietà nel nuovo diritto*, cit., p. 300, nota 430 «un tipo strutturale è strumento per sé neutro, utilizzabile per il conseguimento di diversi fini».

⁵⁰⁹ In accordo con le osservazioni di A. GENTILI, *Crisi delle categorie e crisi degli interpreti*, cit., p. 633 ss.

⁵¹⁰ Così E. CATERINI, *Il bene comune*, cit., p. 350. Per osservazioni analoghe precedenti alla costituzione v. E. FINZI, *Le moderne trasformazioni del diritto di proprietà*, in *Discorso pronunciato per l'inaugurazione dell'anno accademico 1922-1923 presso il R. Istituto di scienze sociali Cesare Alfieri di Firenze*, in *Le prolusioni dei civilisti*, II, (1900-1935), Napoli, 2012 p. 1848.

⁵¹¹ In argomento P. PERLINGIERI, *La «funzione sociale»*, cit., p. 1094 il quale osserva: «[U]na concezione attivistica e sociale della proprietà dovrebbe condurre a maggiore severità verso un proprietario inerte di quanto non avvenga nei confronti del creditore che non eserciti la proprietà pretesa».

BIBLIOGRAFIA

- ABRIANI N., *La proprietà come diritto dell'individuo: tra diritto internazionale, diritto comunitario e disciplina interna*, in *Giur. it.*, 2010, pp. 2226 – 2231;
- ADDIS F., *Legittimità dell'affidamento, autoresponsabilità del contraente pubblico e obbligo di diligenza del contraente privato*, in *Obbl. contr.*, 2005, pp. 106-114;
- AITSI-SELMI A., EGAWA S., SASAKI H., WANNOUS C., *The Sendai framework for disaster risk reduction: Renewing the global commitment to people's resilience, health, and well-being*, in *Int J Disaster Risk Sci*, 2015, pp. 164–176;
- AITSI-SELMI A., V. MURRAY, *Protecting the Health and Well-being of Populations from Disasters: Health and Health Care in The Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*, Cambridge University Press, 2015;
- ALCARO F., *Il possesso*, in *Il Cod. civ. Comm.* F.D. Busnelli, Milano, 2003;
- ALEXANDER L., *Cosa sono i principi? Ed esistono?*, in L. ALEXANDER E K. KRESS, *Una critica dei principi del diritto*, trad. it. di M. La Torre e N. Stamile, Napoli, 2014, p. 15 ss;
- ALPA G., *La certezza del diritto nell'età dell'incertezza*, Napoli, 2006;
- ALPA G., BESSONE M., *Poteri dei privati e statuto della proprietà. III. La nuova disciplina delle proprietà edilizia e urbanistica*, Padova, 1982;
- ALPA G., *Proprietà edilizia*, in *Il compendio del nuovo diritto privato*, Torino, 1985;
- AMITAI V., *The Placebo Effect of Law: Law's Role in Manipulating Perceptions*, in *George Washington Law Review*, 2006, p. 54-104.
- AMOROSINO S., *Realizzare le rigenerazioni urbane: spunti di riflessione*, in *Riv. giur. urb.*, 2020, p. 42 - 48;
- AMOROSINO S., *Una rilettura costituzionale della proprietà a rilevanza urbanistica*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2019, pp. 3-15;
- ARGIROFFI C., *La tutela compensativa della proprietà*, in *Rass. Dir. Civ.*, 2012, pp. 989-1028;
- AA.VV., *I Beni Pubblici. Materiali di lavoro della Commissione Rodotà*, a cura della Segreteria Scientifica, Roma, Ministero della Giustizia, 15 febbraio 2008;
- AA.VV., *I beni pubblici. Dal governo democratico dell'economia alla riforma del codice civile*, Roma, Accademia dei Lincei, 2012;
- BALDASSARRE A., (voce) *Proprietà*, in *Dir. Cost.*, in *Enc. Giur.*, XXV, Roma, 1992, pp. 1 ss.;
- BARBER R. J., *Protecting the right to housing in the aftermath of natural disaster: Standard in international human rights law*, in *International Journal of Refugee Law*, 2008, pp. 432-468;
- BARBERO D., *Il diritto soggettivo*, in *Foro it.*, 1939,4, pp. 1 ss;
- BARGELLI E., *(diritto alla) Abitazione*, in *Enc. Dir.*, Ann. VI, 2013, p. 1 ss.;
- BARGELLI E., *La costituzionalizzazione del diritto privato attraverso il diritto europeo. Il right to respect for the home ai sensi dell'art. 8 Cedu*, in *Eur.dir.priv.*, 2019, p. 1- 76 ;
- BARCA F., *An Agenda for a reformed Cohesion policy. A place-based approach to meeting EU Challenges and Expectations. Independent Report to D. Hubner. Bruxelles: Commissioner of*

Regional Policy, 2009, in
http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/barca_en.htm;

- BASSANINI F., PAPARO S., TIBERI G., *Qualità della regolazione: una risorsa per competere. metodologie, tecniche e strumenti per la semplificazione burocratica e la qualità della regolazione*, in Astrid Rassegna, 2005, pp. 1-85;
- BATTELLI E., *I soggetti vulnerabili: prospettive di tutela della persona*, in *Dir. Fam e pers.*, 2019, p. 283 - 297;
- BATTINI S., *La legge di semplificazione 1999*, in *Giornale dir. amm.*, 2001, pp. 451 - 460;
- BERARDINI M., *Contenuto delle proprietà edilizia. Prospettive e problemi*, Milano, 1988;
- BESSONE M., *Il recupero del patrimonio edilizio esistente*, in AA. VV., *Poteri dei privati e statuo della proprietà*, a cura di G. Alpa e M. Bessone, Padova, 1982, III, p. 137 - 149;
- BETTI E., *Interpretazione della legge e degli atti giuridici*, 2^a ed, Milano, 1971;
- BIANCA C.M., *Diritto civile*, vol. VI, Milano, 1994;
- BIANCA C. M., *La proprietà*, Milano, 1999;
- BIGLIAZZI GERI L., *Evoluzione ed involuzione del diritto di proprietà*, ID., *Rapporti giuridici e dinamiche sociali principi, norme, interessi emergenti. Scritti giuridici*, Milano, 1998, p. 475 - 580 ss.;
- BIGLIAZZI GERI L., (voce) *Interesse legittimo: diritto privato*, in *Dig. Disc. Priv., Sez. Civ.*, IX, Torino 1993, p. 529 ss.;
- BIGLIAZZI GERI L., *Oneri reali e obbligazioni propter rem*, in *Tratt. Cicu Messineo*, Milano 1984;
- BIGLIAZZI GERI L., *Usufrutto, uso e abitazione*, in *Tratt. Dir. Civ.*, Cicu Messineo, Milano, 1979;
- BILANCIA F., *I diritti fondamentali come conquiste sovrastatali di civiltà. Il diritto di proprietà nella CEDU*, Torino, 2002;
- BISCONTINI G., *Onerosità, corresponsività e qualificazione dei contratti*, Camerino – Napoli, 1984;
- BISCONTINI G., *Vicenda modificativa, «prestazione in luogo dell'adempimento» e novazione del rapporto obbligatorio*, in *Rass. dir. civ.*, 1989, pp. 263-288;
- BONA C., *L'abbandono mero degli immobili*, Napoli, 2017;
- BOVA R. M., *Proporzionalità e ragionevolezza del diritto di proprietà*, in *Rass. dir. civ.*, 2010, pp. 707-730;
- BRANCA G., *Abbandono (derelictio) (dir.rom.e interm.)*, in *Enc. Dir.* I, Milano, 1958, p. 1 ss.;
- BRECCIA U., *L'abuso del diritto*, in Furguele (a cura di), *L'abuso del diritto*, Bologna, 1998, p. 127-159;
- BRIZZOLARI V., *La rinuncia della proprietà immobiliare*, in *Riv. Dir. Civ.*, 2017, pp. 187-223;
- CAFARI PANICO R., TOMASI L., *Il futuro della CEDU tra giurisprudenza costituzionale e diritto dell'Unione*, in *Dir. Pubbl. comp. Eur.*, 2008, p. 186-204;
- CAIANIELLO V., *Momenti costitutivi dello jus aedificandi*, in *Foro amm.*, 1983, p. 558 ss.;

- CAPUTI JAMBRENGHI M.T.P., *Risparmio del suolo e turismo naturalistico: spunti di riflessione sullo sviluppo sostenibile nella perequazione urbanistica*, in *ambienteditto.it*, 2021, pp. 489-514;
- CAPOGRASSI G., *Agricoltura, diritto, proprietà*, in *Opere, vol. V.*, Milano, 1959, p. 269-310;
- CAPRIOTTI P., *L'inerzia proprietaria ai tempi della rigenerazione urbana*, in *Rivista giuridica di urbanistica: trimestrale di giurisprudenza dottrina e legislazione*, 2020, pp. 49-72;
- CARAPEZZA FIGLIA G., FREZZA G., VIRGADAMO P. (a cura di), *«A 50 anni dalla Introduzione alla problematica della proprietà»*, Napoli, 2021.
- CARAPEZZA FIGLIA G., *Premesse ricostruttive del concetto dei beni comuni nella civilistica italiana degli anni settanta*, in *Rass. dir. Civ.*, 2011, pp. 1061-1088;
- CARAPEZZA FIGLIA G., *Proprietà e funzione sociale. La problematica dei beni comuni nella giurisprudenza delle Sezioni unite*, in *Rass. Dir., civ.*, 2012, pp. 535-549;
- CARDORE A., *Il rapporto tra ordinanze del governo e decreti-legge alla luce della prassi più recente e delle modifiche ordinamentali del potere extra ordinem: alcune tendenze costanti che vanno oltre le "nuove" dinamiche della normazione al tempo della crisi economica*, in *Osserv. sulle fonti*, 2016, pp. 1-32;
- CAREDDA V., (voce) *Onere*, in *Dig. disc. priv. sez. civ.*, Torino, aggiornamento VIII, 2013, p. 428 ss.;
- CARTABIA M., *Le sentenze «gemelle»: diritti fondamentali, fonti, giudici*, in *Giur. Cost.* 2007, pp. 3564-3574;
- CARTABIA M., *Semplificazione amministrativa, riordino normativo e delegificazione nella "legge annuale di semplificazione"*, in *Dir. pubbl.*, 2000, p. 385-431;
- CASSANO F., *Homo civicus. La ragionevole follia dei beni comuni*, Bari, 2004;
- CASTEL R., HAROCHE C., *Proprietà privata, proprietà sociale, proprietà di sé. Conversazioni sulla costruzione dell'individuo moderno*, Macerata, 2013;
- CATALDO P., *Il contratto di "vendita inversa"*, in *Contratti*, 2016, p. 612-627.;
- CATAUDELLA A., *Nota breve sulla «fattispecie»*, in *Riv. dir. civ.*, 2015, p. 245 - 252;
- CATERINI E., *Il principio di legalità nei rapporti reali*, Napoli, 1998;
- CATERINI E., *Il «bene comune» e il valore di godimento. Per una rilettura degli studi di Pietro Rescigno, Pietro Perlingieri e Francesco Lucarelli*, in *Rass. Dir. Civ.*, 2013, p. 592 – 603;
- CATERINI E., *Proprietà*, in *Tratt. Dir. Civ. del Consiglio Nazionale del Notariato*, Perlingieri, III, 3, Napoli, 2005;
- CECCHERINI G., *Asservimento di area edificabile e cessione di cubatura*, in *Nuova giur. comm.*, 2009, I, pp. 557- 568;
- CENDON P., *Proprietà, riserva e occupazione*, Camerino- Napoli, 1977;
- CERULLI IRELLI V., DE LUCIA L., *Beni comuni e diritti collettivi. Riflessioni de iure condendo su un dibattito in corso*, in *Politica del diritto*, XLV, 1, 2014, pp. 3-35;
- CHIARULLI P., *Il diritto di proprietà fra ordinamento civile e governo del territorio*, in F.P. Traisci (a cura di), *Il diritto privato regionale alla luce del Nuovo Titolo V della Costituzione*, Napoli, 2007, pp. 115-132.
- COASE R., *The problem of social cost*, in *J. Law Ec.*, 1960, pp. 1-44;

- COCCOLI L., *Commons/ beni comuni. Il dibattito internazionale*, Ebook, Goware, 2013;
- COCOZZA V. , *La delegificazione: modello legislativo, attuazione*, Napoli, 2003;
- COLETTI R., *Il discorso sulla coesione territoriale in Europa: le ragioni di un successo*, in *Archivio Di Studi Urbani E Regionali*, 2013, pp. 60-78;
- COMPORTI M., (voce) *Usucapione*, in *Enc. giur.*, XXXII, Roma, 1994, pp. 1 ss.;
- COMPORTI M., voce *Abbandono*, in *Enc. giur. Treccani*, I, Roma 2007, p. 1 ss;
- COMPORTI M., *Diritti reali in generale*, in *Tratt. Cicu, Messineo*, Milano, 1980;
- CONTI R., *Diritto di proprietà e CEDU*, Roma, 2012;
- CONFORTI M. (a cura di), *La proprietà nella carta europea dei diritti fondamentali*, Milano, 2005;
- CONTICELLI M., *L'espropriazione per p.u.*, in *Tratt. dir. Amm.* Cassese, II, Milano, 2000, p. 1445 ss;
- COPPO L., *Il diritto a non essere proprietario secondo la teoria relazionale della proprietà*, in *Aa.Vv., A cinquant'anni dalla 'Introduzione alla problematica della proprietà' di Pietro Perlingieri*, Napoli, 2021, pp. 140-165;
- COSTANTINO M., *Contributo alla teoria della proprietà*, Napoli, 1967, rist. 2019;
- COSTANTINO M., *Titolarità giuridica e gestione economica, in Le destinazioni economico – sociali di beni, rapporti, attività. Rilevanza giuridica delle qualità e delle funzioni*, Bari, 2009;
- CURI F., *Occupare o punire: tra vecchio e nuovo in tema di invasione di terreni ed edifici*, (Nota a Pret. La Spezia 22 marzo 1996), in *Foro It.*, II, 1997, pp. 571/572-583/584;
- D'AMICO A. (a cura di), *Proprietà e diritto europeo*, Napoli, 2013;
- D'ANGELO F., *Gli Incentivi Per La Tutela Del Paesaggio*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2021, pp. 609 - 650;
- DE MARTINO F., *Del possesso, art. 1140 - 1172*, in *Comm. del codice civile Scialoja e Branca*, Bologna, Roma, 1984;
- DE MAURO A., *La rinuncia alla proprietà immobiliare*, Napoli, 2018;
- DE MURO G., *Le delegificazioni: modelli e casi*, Torino, 1995;
- DE SINNO C., *Il contenuto della proprietà urbana fra libertà e controlli*, in *Quad. Rass. Dir. Civ.*, 2008;
- DE VITA A., *La proprietà nell'esperienza giuridica contemporanea. Analisi comparativa del diritto francese*, Milano, 1969;
- DE SALVIA M., *Alcune riflessioni in tema di interpretazione del diritto al rispetto dei beni nella giurisprudenza della Commissione e della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. int. dir. uomo*, 1989, pp. 233 - 238.;
- DEIANA G., (voce) *Abbandono (derelictio) (dir. civ.)*, in *Enc. dir.*, I, Milano 1958, p. 7 ss,
- DI MAJO-L. FRANCAMO A., «*Proprietà edilizia*», in *Enc. dir.*, XXXVII, Milano, 1988, p. 337 - 360;
- DI RAIMO R., *Proprietà, economia pubblica e identità nazionale*, in *Riv. dir. Impr.*, pp. 3-19.
- DIONISI C., *Verso la «depatrimonializzazione» del diritto privato*, in *Rass. Dir. Civ.*, 1980, p. 644-706;
- DIXON M., *Modern Land Law*, Routledge, 2012;

- DONATI F., *La Cedu nel sistema itaiano delle fonti del diritto alla luce delle sentenze della Corte Costituzionale del 24 novembre 2007*, in *osservatoriosullefonti.it*;
- DONATO V., ROMANO G. (a cura di), *Contributi allo studio delle proprietà collettive*, Napoli, 2014.
- DUGUIT L., *Les transformations générales du droit privé depuis le Code Napoléon*, Paris, 1912;
- FALCONE P., MELE E. (a cura di), *Urbanistica e appalti nella giurisprudenza*, Torino, 2000;
- FALZEA A., *Dogmatica giuridica e diritto civile*, Relazione al Convegno di Venezia del 23-26 giugno 1989 sul tema «La civilistica italiana dagli anni '50 ad oggi tra crisi dogmatica e riforme legislative» (la Relazione, oltre che negli Atti congressuali [Padova, 1991], è stata pubblicata in *Riv. dir. civ.*, 1990, I, pp. 735-775, e, poi, nel volume I delle Ricerche di teoria generale e dogmatica giuridica, Milano, 1999, 221 ss., dove il brano citato si legge a p. 310 ss.);
- FALZEA A., «Fatto di conoscenza», in *Voci di teoria generale del diritto*, p. 635 ss. (anche in *Studi in onore di Pugliatti*, Milano, 1978, I, 531 ss.);
- FALZEA A., «Fatto giuridico», in *Voci di teoria generale del diritto*, p. 433 ss. (anche in *Enc. dir.*, XVI, Milano, 1967);
- FALZEA A., «Fatto naturale», in *Voci di teoria generale del diritto*, Milano, 1985, p. 459 ss.;
- FALZEA A., «Fatto di sentimento», *Voci di teoria generale del diritto*, p. 539 ss. (anche in *Studi in onore di Santoro Passarelli*, 1972, VI, 315 ss.);
- FALZEA A., «I fatti giuridici della vita materiale», in *Voci di teoria generale del diritto*, Milano, 1985, p. 495 ss.;
- FALZEA A., *La costituzione e l'ordinamento giuridico*, in ID., *Ricerche di teoria generale del diritto e di dogmatica giuridica*, I, Milano, 1999, pp. 453-517;
- FALZEA A., *La scuola di Messina in un libro sui fatti giuridici*, J, 1995;
- FEDERICO A., *Il trasferimento dei diritti edificatori*, in AA.VV. *Studi in onore di Giorgio De Nova*, Milano, 2015, pp 1195-1233;
- FEMIA P., *Applicare il diritto al caos. Teoria riflessiva delle fonti e unità dell'ordine*, in P. PERLINGIERI E L. RUGGERI (a cura di), *Diritto privato comunitario*, I, Napoli, 2009, pp. 39-116.
- FEMIA P., *Due in uno. La prestazione sportiva tra pluralità e unitarietà delle qualificazioni*, in AA.VV., *Fenomeno sportivo e ordinamento giuridico*, Atti del 3° Convegno Nazionale SISDiC, Capri 27-28-29 marzo 2008, Napoli, 2009; p. 235 ss.;
- FERORELLI R., *Esercizio della proprietà e regime dei beni situati nel sottosuolo*, in *Giur. It.*, 2003, 3, p. 429- 434;
- FILOGRANO G. R., *Diritto all'abitazione, proprietà e impignorabilità della casa*, in *Rass. Dir. Civ.*, 2020, p. 552-568;
- FINZI E., *Diritto di proprietà e disciplina della produzione*, in *Atti del Primo Congresso Nazionale di Diritto Agrario*, Firenze, tip. Ed. M. Ricci, 1936, pp. 158-184;
- FINZI E., *Il possesso dei diritti*, Roma, 1915;
- FINZI E., *Le moderne trasformazioni del diritto di proprietà*, in *Discorso pronunciato per l'inaugurazione dell'anno accademico 1922-1923 presso il R. Istituto di scienze sociali Cesare*

- Alfieri di Firenze*, in *Le prolusioni dei civilisti*, II, (1900-1935), Napoli, 2012, pp. 1841-1864;
- FOX L., COBB N. A., *Taxonomies of Squatting: Unlawful Occupation in a New Legal Order*, 71 *Modern L.Rev.*, 2008, p. 878-911;
 - FRAGOLA L., *Limitazioni e contenuto minimo della proprietà nel sistema italo-europeo*, Napoli, 2002;
 - GALATI A., *Dell'usucapione, artt. 1158-1167*, in *Il Cod. civ. Comm.* F.D. Busnelli, Milano, 2013, p. 83 ss.;
 - GALLETTO T., *Proprietà immobiliare urbana*, in *Dig. disc. priv., Sez. civ.*, 7^a ed., Torino, Vol. X, 1997 p.
 - GAMBARO A., (voce) *Emulazione*, in *Dig. disc. priv., sez. civ.*, VII, 1991, p. 441 ss.;
 - GAMBARO A., *I beni*, in *Tratt.dir.civ. comm.* Cicu e Messineo, Milano, 2012;
 - GAMBARO A., *Il diritto di proprietà*, in *Tratt. dir. civ. e comm.* Cicu e Messineo, Milano, 1995;
 - GAMBARO A., *Jus aedificandi e nozione civilistica della proprietà*, Milano, 1975;
 - GAMBARO A., *La proprietà. Beni, proprietà, possesso*, 2^a ed., Milano, 2017;
 - GAMBARO A., *La proprietà edilizia*, in *Tratt. Dir. Priv.* Rescigno, Torino, sez. VII, 1982, p. 479-494;
 - GAMBARO A., *Ontologia dei beni e jus excludendi*, in www.comparazioneDIRITTOCIVILE.it
 - GAMBARO A., *Salvatore Pugliatti e la proprietà moderna*, in *Riv. dir. civ.*, 2003, p. 633-643;
 - GAROFALO A.M., *La causa del contratto tra meritevolezza degli interessi ed equilibrio dello scambio*, in *Riv. Dir. Civ.*, II, 2012, p. 573-614;
 - GAZZONI F., *Cessione di cubatura, «volo» e trascrizione*, in *Giust. civ.*, 2012, II, p. 101-125;
 - GAZZONI F., *Manuale di Diritto Privato*, Napoli, 2009;
 - GENTILE F.S., *Il Possesso*, in *Giur. sist. civ. e comm.* Bigiavi, Torino, 1977, pp. 317-387;
 - GENTILI A., *A proposito de «il diritto soggettivo»*, in *Riv. dir. civ.*, 2004, II, p. 351-373;
 - GENTILI A., *Crisi delle categorie e crisi degli interpreti*, in *Riv. Dir. Civ.*, 2021, 633-660;
 - GIANNINI M. S., *Basi costituzionali della proprietà privata*, in *Pol. Dir.*, 1977, p. 471 - 495;
 - GIANNINI M.S., *Diritto amministrativo*, Milano, 1970;
 - GIANNINI M.S., *I beni pubblici*, Roma, 1963;
 - GIGLIONI F., *Le città come ordinamento giuridico*, in *Ist. fed.*, 2018, pp. 29-74;
 - GIORGINI E., *Ragionevolezza e autonomia negoziale*, Napoli, 2010;
 - GIOVA S., *Accesso alla proprietà, decoro e vivibilità*, in F. LUCARELLI, S. GIOVA, *Sostenibilità e vivibilità urbana. Dal centro storico alla periferia*, Napoli, 2007, pp. 157-241;
 - GIOVA S., *Diritto all'abitazione e contratto di locazione tra interessi generali ed equilibri negoziali*, in *Rass. dir. civ.*, 2002, p. 687 ss.
 - GIOVA S., *«Ordinamento civile» e diritto privato regionale*, Napoli, 2008;
 - GIUSTI A., *La rigenerazione urbana tra consolidamento dei paradigmi e nuove contingenze*, in *Dir. Amm.*, 2021, 2, pp. 439- 469.

- GIUSTI A., *Il contributo straordinario come strumento di perequazione urbanistica*, in P. STELLA RICHTER (a cura di), *La perequazione delle diseguaglianze: tra paesaggio e centri storici*, Milano, 2018, p. 135-150;
- GOULD C. W., *The right to housing recovery after natural disasters*, in *Harvard Human Rights Journal*, 2009, p. 169-204;
- GROSSI P., *La proprietà e le proprietà nell'officina dello storico*, Napoli, 2016;
- GROSSI P., *L'ultima carta dei diritti (lo storico del diritto e la "Carta di Nizza")*, in G. VETTORI (a cura di), *Carta europea e diritti dei privati*, Padova, 2002, p. 247 ss.;
- GROSSI P., *Scienza giuridica italiana. Un profilo storico. 1860-1950*, Milano, 2000;
- GROSSI P., *Sulla odierna «incertezza» del diritto*, in *Giust. civ.*, 2014, pp. 921-955.;
- GUARNERI A., *Usucapione, acquisti "a non domino" e Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *NGCC*, 2014, II, p. 339-352;
- GUASTINI R., *Diritto mite, diritto incerto*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 1996;
- GUERINONI E., *L'usucapione*, in *Trattato dei diritti reali* Gambaro-Morello, I, *Proprietà e possesso*, Milano, 2008, p. 869 ss.;
- GUZZARDO G., *La regolazione multilivello del consumo di suolo e del riuso dell'abitato*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2018, pp. 119-151;
- HARDT M., NEGRI A., *Commonwealth*, Cambridge MA, 2009;
- HORNE M., *Temporary Use of Pop-Up Environment's Potential for Repurposing Neglected Buildings and Spaces*, Georgia State University, 2014, disponibile in https://scholarworks.gsu.edu/art_design_theses/156;
- IMBRENDA M., *Espropriazione e conformazione degli statuti proprietari*, in *Rass. Dir. Civ.*, 2017, pp. 1319-1359;
- IMBRENDA M., *Occupazione appropriativa e principio di legalità: la svolta ermeneutica delle sezioni unite (nota di commento a Cass., Sez. un., 19 gennaio 2015, n. 735)*, in *La nuova giurisprudenza civile commentata*, 2015, p. 640 – 649;
- IANNELLI A., *La proprietà costituzionale*, Camerino-Napoli, 1980;
- IANNELLI A., *Sul «terribile» diritto di proprietà*, in *Rass. Dir. Civ.*, 1983, pp. 81- 92;
- INTIGLIETTA A., *Il valore sociale della casa*. Premessa a A. SILVI PAVESI, *European Social Housing Systems. An Overview of Significant Projects and Best Practices in Different Countries*, Segrate, Milano, 2011, 9 ss.
- IRTI N., *Calcolabilità weberiana e crisi della fattispecie*, in *Riv. dir. civ.*, 2014, pp. 987-991;
- IRTI N., *La crisi della fattispecie*, in *Riv. dir. proc.*, 2014, p. 36-44;
- IRTI N., *La teoria delle vicende del rapporto giuridico*, Torino, 1950;
- IRTI N., *Leggi speciali (dal mono-sistema al poli-sistema)*, in ID., *L'età della decodificazione*, 4^a ed., Milano, 1999, p. 113 ss.,
- IRTI N., *I frantumi del mondo (sull'interpretazione sistematica delle leggi speciali)*, in ID., *L'età della decodificazione*, 4^a ed., Milano, 1999, p. 151 ss.
- IRTI N., *Norme e fatti: saggi di teoria generale del diritto*, Milano, 1984;
- IRTI N., *Proprietà fondiaria, contratto e impresa*, in *Riv. Dir. Impr.*, 1987, pp. 581-591;

- JHERING R. V., *Lo scopo del diritto*, 1884, in *tr. It.*, Torino, 1972;
- JONES O., *Out whit the Owners! The Eurasian Sequels to JA Pye (Oxford) Ltd v. United Kingdom*, in *Civil Justice Quarterly*, 2008, p. 206 ss.;
- JORDAN S., RADLEY-GARDNER O., *Adverse Possession*, Bloomsbury Publishing Plc, 2011;
- KELMAN I., GLANTZ M. H., *Analyzing the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction*, in *Int J Disaster Risk Sci*, 2015, p. 105–106;
- KENNA P., SIMON-MORENO H., *Towards a common standard of protection of the right to housing in Europe through the charter of fundamental rights*, in *Eur Law J.*, 2019, pp. 608-622;
- LA PIRA G., *Commissione per la Costituente. Prima sottocommissione 1° ottobre 1946*, Resoconto stenografico;
- LA PORTA U., *La rinunzia alla proprietà*, in *Rassegna di diritto civile*, 2018, fasc. 2, pp. 484-505;
- LA TORRE M.E., *Abbandono e rinunzia liberatoria*, Milano, 1993;
- LANZILLO R., *Regole del mercato e congruità dello scambio contrattuale*, in *Contr. e impr.*, 1985, 2 p. 309 -335;
- LAURENT F., *Principi di diritto civile, trad. It.*, vol. VII, Milano;
- LIPARI N., *I civilisti e la certezza del diritto*, in *Riv. Trim. di Diritto e Procedura Civile*, 2015, p.1115-1143;
- LOMBARDI G., *Espropriazione dei suoli e criterio del due process of law*, in *Giur. Cost.*, 1980, I, p. 431- 490;
- LOMBARDI P., *Il governo del territorio in Lombardia dopo la l.r. n. 18/2019: tra rigenerazione urbana e territoriale e consumo del suolo*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2020, pp. 840-863;
- LUCARELLI F., *Il diritto di proprietà. Valori costituzionali e valori condivisibili alla luce dei Trattati europei*, in M. COMPORI (a cura di), *La proprietà nella Carta europea dei diritti fondamentali*, Milano, 2005, p. 19-43;
- LUCARELLI F., *La proprietà pianificata*, Camerino -Napoli, 1974;
- LUCARELLI F. e CIOCIA M.A., *Interessi privati e diritti soggettivi pubblici*, Padova,1997;
- LUCARELLI A., *Art. 17. Diritto di proprietà*, in R. BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO (a cura di), *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Bologna, 2011, p. 149-153;
- LUCIANI M., *Alcuni interrogativi sul nuovo corso della giurisprudenza costituzionale in ordine ai rapporti tra diritto italiano e diritto internazionale*, in *Corr. Giur.*, 2008, p. 201-205;
- LUCIANI M., *Lo statuto della proprietà immobiliare tra normativa statale e leggi regionali*, in AA. VV., *Studi in onore di Aldo Loiodice*, Bari, 2012, pp. 757-760, e in AA. VV., *La proprietà immobiliare in Italia tra orientamenti europei, legislazione e giurisprudenza nazionale e pratiche urbanistiche locali*, a cura di R. Corrado, Roma, 2012, pp. 28-48;
- MACARIO F., *Introduzione a M. COSTANTINO, Contributo alla problematica della proprietà*, Camerino – Napoli, rist. 2019, p. XXI;

- MADANIPOUR A., *Temporary use of space: Urban processes between flexibility, opportunity and precarity*, in *Urban Studies*, 2018; pp. 1093-1110;
- MADDALENA P., *I beni comuni nel codice civile, nella tradizione romanistica e nella Costituzione della Repubblica italiana*, in *federalismi.it*, 19, 2011
- MADDALENA P., *Il territorio come bene comune degli italiani*, Roma, 2014;
- MAGRI G., *Usucapione ed acquisto a non domino nel prisma della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo*, in *Riv. dir. civ.*, 2014, p. 1402 -1428;
- MALCOM GLADWELL V., *The tipping point: how little things can make a big difference*, New York, 2000;
- MALFATTI E., *Rapporti tra deleghe legislative e delegificazione*, Torino, 1999;
- MANGIALARDO A., MICELLI E., *Social Capital and Public Policies for Commons: Bottom up Processes in Public Real Estate Property Valorization*, in *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 2016, pp. 175-180;
- MARENA G., *L'urbanistica consensuale e la negoziazione dei diritti edificatori*, in *Riv. notariato*, 2013, p. 893 ss.;
- MARELLA M. R., *Il diritto dei beni comuni. Un invito alla discussione*, in *academia.eu*.
- MARELLA M. R., *Lo spazio urbano come bene comune*, in *Riv. Studi territorialisti*, 2015, 3, pp. 78-87;
- MARELLA M.R. (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Verona, 2012;
- MARINELLI F., *Cultura giuridica ed identità europea*, Torino, 2020;
- MARINELLI F., *Funzione sociale della proprietà e natura delle cose dall'«avere» all'«essere»*, in *Aa. Vv., I rapporti patrimoniali nella giurisprudenza costituzionale*, a cura di M. Tamponi e E. Gabrielli, Napoli, 2006, pp. 3- 32;
- MARINELLI F., *Usi civici e beni comuni*, in *Riv. Dir., civ.*, 2013, p. 406-422;
- MARINELLI F., *Un'altra proprietà: l'enfiteusi*, in *Rass. Dir. Civ.*, 2007 pp. 634-662.
- MARINI G., *Delitti contro il patrimonio*, Torino, 1999;
- MAROTTA S., *La via italiana ai beni comuni*, in *Aedon – Rivista di arti e diritto on line*, 1, 2013, pp 1-8;
- MARRONE A., *Verso un'amministrazione democratica. Sui princípi di imparzialità, buon andamento e pareggio di bilancio*, in *Dir. Amm.*, 2019, p. 381-342;
- MASI V. A., *Il possesso e la denuncia di nuova opera e di danno temuto*, in *Tratt. Dir. priv. Rescigno*, Torino, 1982, p. 507 ss.;
- MATSUMARO R., TAKEYA K., *An opportunity for sustainable growth through “Build back better”*, in *AA. VV., Disaster Risk Reduction for economic growth and livelihood*, Oxfordshire, 2015, pp. 139-160;
- MATTEI U., *Efficiency as Equity: Further Steps in Comparative Law and Economics*, in *Hastings International and Comparative Law Review*, 1994, pp.157-173.
- MATTEI U., REVIGLIO E., RODOTÀ S. (a cura di), *Invertire la rotta. Idee per una riforma della proprietà pubblica*, Bologna, 2007;
- MATTEI U., REVIGLIO E., RODOTÀ S. (a cura di) *I beni pubblici. Dal governo democratico dell'economia alla riforma del codice civile*, Roma, 2010;

- MATTEI U., *La proprietà immobiliare*, Torino, 1993;
- MATTEI U., *La proprietà*, in *Tratt. Dir. Civ.*, Sacco, Torino, 2015;
- MATTEI U., *Una primavera di movimento per la funzione sociale della proprietà*, in *Riv. Crit. Dir. Priv.*, 2013 p. 531-550 ss;
- MATTEI U., *Proprietà*, in *Dig. disc. priv., Sez. civ.*, Torino, XV, 1997, pp. 443-460;
- MATTEI U., *I beni comuni come istituzione giuridica*, in *Questione giustizia*, https://www.questionegiustizia.it/rivista/articolo/i-beni-comuni-come-istituzione-giuridica_445.php;
- MAZZAMUTO S., *La nozione di rimedio nel diritto continentale*, in *Europa e dir. priv.*, 2007, p. 587 ss.,
- MAZZONI P., *La proprietà procedimento*, Milano, 1975;
- MAZZON R., *Il possesso*, Padova, 2011;
- MENDES C., *EU Cohesion Policy and Europe 2020: between place-based and peoplebased prosperity*, in <https://relocal.eu/eu-cohesion-policy-and-europe-2020-between-place-based-and-people-based-prosperity-2/>;
- MENGONI L., *Gli acquisti "a non domino"*, Milano, 1994;
- MENGONI L., *Proprietà e libertà*, in *Riv. Crit., dir., priv.*, 1988, p. 427-446;
- MESSINEO F., *Manuale di diritto civile e commerciale*, Milano, 1962;
- MINGANTI L., *Il contenimento del consumo di suolo fra legislazione nazionale e regionale: le risposte di Veneto ed Emilia-Romagna*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2020, pp. 251-277;
- MONTECCHIARI S., *Proprietà privata e legislazione post-sisma*, in *Rass. Dir. Civ.*, 2020, pp. 1139 – 1164;
- MONTEL A., *Il Possesso*, Torino, 1962; L. BARASSI, *Diritti reali e possesso, II - Il Possesso*, Milano, 1952;
- MONTELEONE G., *Profili sostanziali e procedurali dell'azione surrogatoria*, Milano, 1975;
- MORBIDELLI G., *Delle ordinanze libere a natura normativa*, in *Diritto amministrativo*, 2016, p. 33-70;
- MOSCARINI A., *Proprietà privata e tradizioni costituzionali comuni*, Milano, 2006;
- MOSCARINI A., *Indennità di espropriazione e valore di mercato del bene: un passo avanti ed uno indietro della Consulta nella costruzione del patrimonio costituzionale europeo*, 2007, www.federalismi.it;
- NAPOLITANO C., *Un "terzo paesaggio" per le periferie: abbandono, rammendo, pianificazione (A third landscape for the suburbs: abandonment, mending, planning)*, in *Nuove Autonomie*, 2020, pp. 499-524;
- NATOLI U., «Funzione sociale» e «funzionalizzazione» della proprietà e dell'impresa tra negazione e demistificazione, in *Riv. Giur. Lav.*, 1973, p. 139 ss.;
- NATOLI U., *Il diritto soggettivo*, Milano, 1943;
- NATOLI U., *La proprietà*, Milano, 1980, rist. 2^a;
- NESTOR S., *L'irresistibile ascesa dei beni comuni*, in *federalismi.it*, 7, 2013;
- NICCOLAI S., *Delegificazione e principio di competenza*, Padova, 2001;

- NICOLÒ R., *Tutela dei diritti, sub art. 2900*, in *Comm. c.c.* Scialoja-Branca, Bologna-Roma, 1957, p. 88 ss.;
- NIVARRA L., *La proprietà europea tra controriforma e rivoluzione passiva*, in *Eur. dir. priv.* 2011, p. 575-624;
- OLSHANSKY R., *How Do Communities Recover from Disaster? A Review of Current Knowledge and an Agenda for Future Research*, 2005, in *researchgate.net*;
- ORLANDO G., *Rinuncia opportunistica della proprietà immobiliare e abbandono immobiliare*, in *Il diritto dell'economia*, 2021, pp. 233-245.
- PADELLETTI M.L., *La tutela della proprietà nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Milano, 2003;
- PADELLETTI M.L., *Protezione della proprietà*, in S. Bartole, B. Conforti, G. Raimondi (a cura di), *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, 2001, pp. 791-813;
- PAGANO F., *E' incostituzionale il mancato riconoscimento della rendita ad alcuni proprietari oppure l'attribuzione ad altri del privilegio edificatorio?*, in *Riv. giur. edil.*, 1984, II, pp. 263-280;
- PAGLIARI G., *Governo del territorio e consumo del suolo. Riflessioni sulle prospettive della pianificazione urbanistica*, in *Riv. Giur. Ed.* 2020, pp. 325-348;
- .PALATIELLO G., *Rinuncia al diritto di proprietà immobiliare. L'eventuale esperimento dell'actio nullitatis*, in *Rass. Avv. Stato*, LXXI n. 3, luglio-settembre 2019, p. 217 ss.;
- PARENTE F., *Urbanistica contrattata e pianificazione territoriale*, in *Rass. dir. civ.*, 2016, p. 444-458;
- PATRONI GRIFFI F., *La delegificazione in Italia*, in *Il Consiglio di Stato*, 1998, p. 687 – 695;
- PATTI S., *Perdita del diritto a seguito di usucapione e indennità (alla luce della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo)*, in *Riv. dir. civ.*, 2009, II, p. 663-668;
- PEARSON L., PELLING M., *The UN Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030: Negotiation Process and Prospects for Science and Practice*, in *Global Network of Civil Society Organisations for Disaster Reduction*, UK † King's College London, 9 September 2015;
- PELLETTIERI V., *La rinunzia a diritti immobiliari*, Pisa, 1916;
- PENNASILICO M., *L'interpretazione dei contratti della pubblica amministrazione tra conservazione e stabilità degli effetti*, in *Rass. dir. civ.*, 2005, pp. 428-462;
- .PENNASILICO M., *Proprietà ambientale” e “contratto ecologico”: un altro modo di soddisfare i bisogni*, in *Rass. Dir. Civ.*, 2018, pp. 1261-1290;
- PENNASILICO M., *La pianificazione per accordi, tra ambiente e mercato*, in *Rass. Dir. civ.*, 2011, pp.513-529;
- PERLINGIERI G., *Sul criterio di ragionevolezza*, in *Scritti in memoria di M. Costantino*, Napoli, 2019, II, pp. 1039-1077;
- PERLINGIERI G., *La povertà del pragmatismo e la difesa delle ideologie: l'insegnamento di Natalino Irti*, in *Rass. dir. civ.*, 2008, p. 601 - 607;
- PERLINGIERI P., *Applicazione e controllo nell'interpretazione giuridica*, in *Riv. Dir. Priv.*, 2010, pp. 317-342;

- PERLINGIERI P., *Autonomia negoziale e autonomia contrattuale*, Napoli, 2014;
- PERLINGIERI P., *Complessità e unitarietà dell'ordinamento giuridico vigente*, in *Rass. Dir. Civ.*, 2005, p. 188-214.
- PERLINGIERI P., *Commento alla Costituzione italiana*, 2^a ed., Napoli, 2001;
- PERLINGIERI P., *Crisi dello stato sociale e contenuto minimo del diritto di proprietà*, Camerino – Napoli, 1983;
- PERLINGIERI P., «*Depatrimonializzazione*» e diritto civile, *Rass. Dir. Civ.*, 1983, pp. 1-5;
- PERLINGIERI P., *Diritto comunitario e legalità costituzionale: per un sistema italo-comunitario delle fonti*, Napoli, 1992;
- PERLINGIERI P., *Equilibrio normativo e principio di proporzionalità nei contratti*, in ID., *Il diritto dei contratti tra persona e mercato*, Napoli, 2003, p. 441-462;
- PERLINGIERI P., *I principi giuridici tra pregiudizi diffidenza e conservatorismo*, in corso di stampa;
- PERLINGIERI P., *Il diritto civile nella legalità costituzionale nel sistema italo-comunitario delle fonti*, Napoli, 4^a ed., 2020;
- PERLINGIERI P., *Incidenza della programmazione sulle situazioni soggettive del «privato» (premesse generali)*, in *Ann. Fac. Giur. Univ. Camerino*, XXXVII, 1971, p. 145 ss., ora in ID., *Il diritto dei contratti fra persona e mercato. Problemi di diritto civile*, Napoli, 2003, p. 46 ss.
- PERLINGIERI P., *Introduzione alla problematica della «proprietà»*, Camerino-Napoli, 1972;
- PERLINGIERI P., *L'interpretazione della legge come sistematica ed assiologica. Il broccardo in clavis non fit interpretatio, il ruolo dell'art. 12 disp.prel. c.c. e la nuova scuola dell'esegesi*, (1985), in ID., *Scuole tendente e metodi*, Napoli, 1989, pp. 275 - 299.;
- PERLINGIERI P., *L'uscita dall'emergenza e diritto civile*, in ID., *Scuole tendente e metodi*, Napoli, 1989, pp. 235 -245;
- PERLINGIERI P., *La dottrina del diritto civile nella legalità costituzionale*, in *Rass dir. civ.*, 2007, pp. 497-510.
- PERLINGIERI P., *La «funzione sociale» della proprietà nel sistema italo-europeo*, in AA. VV., *Scritti in Memoria di Michele Costantino*, Napoli, 2019, pp. 1079-1095 (anche in *Le Corti Salernitane*, 2019, pp. 175 ss.);
- PERLINGIERI P., *Legalità ed eguaglianza negli ordinamenti privati*, in ID., *L'ordinamento vigente e i suoi valori. Problemi del diritto civile*, Napoli, 2006, p. 145 ss.;
- PERLINGIERI P., *La personalità umana nell'ordinamento giuridico*, Camerino -Napoli, 1972;
- PERLINGIERI P., *La sintesi di un convegno sulle tecniche legislative*, in ID., *Scuole tendenze e metodi. Problemi del diritto civile*, Napoli, 1989, p. 253-256;
- PERLINGIERI P., *Leale collaborazione tra Corte costituzionale e Corti europee*, Napoli, 2008;
- PERLINGIERI P., *Manuale di diritto civile*, Napoli, 2018;
- PERLINGIERI P., *Produzione scientifica e realtà pratica: una frattura da evitare*, in ID., *Scuole tendenze e metodi. Problemi del diritto civile*, Napoli, 1989;
- PERLINGIERI P., *Profili del diritto civile*, Napoli, 1994;

- PERLINGIERI P., *Profili istituzionali del diritto civile*, 2^a ed., Napoli, 1979;
- PERLINGIERI P., *Proprietà, impresa e funzione sociale*, in *Riv. dir impr.* 1989, p. 207 ss;
- PERLINGIERI P., *Riflessioni conclusive*, in AA.VV., *Fenomeno sportivo e ordinamento giuridico*, Atti del 3° Convegno Nazionale SISDiC, Capri 27-28-29 marzo 2008, Napoli, 2009;
- PERLINGIERI P., *Le obbligazioni: tra vecchi e nuovi dogmi*, in *Rass. Dir. Civ.*, 1989, p. 83-94ss;
- PRADOUX S., *La tutela del diritto di proprietà nello spazio europeo: riflessioni intorno al dialogo tra la Corte di Strasburgo e le Corti italiane in materia di tutela dei beni*, in *Riv. Dir. Civ.*, 2016, p. 1388 -1404.
- PIOLA G., *Proprietà*, in *Dig.it.*, XIX, 2 Torino, 1908;
- POMARICI U., *Beni comuni*, in ID. (a cura di), *Atlante di filosofia del diritto*, Torino, 2012;
- PREZIOSO M., *Come sviluppare e valutare le politiche di coesione territoriale nella prospettiva*, 2020;
- PROCIDA MIRABELLI DI LAURO A., *Immissioni e rapporto proprietario*, Napoli, 1984,
- PUGLIESE G., *Usufrutto, uso e abitazione*, Torino, 1972;
- PUGLIATTI P., (voce) *Conoscenza*, in *Enc. Dir.*, vol. IX, Milano, 1961, pp 45 - 115;
- PUGLIATTI P., *La giurisprudenza come scienza pratica*, in *Riv. It. Sc. Giur.*, 1950, p. 49 -95;
- PUGLIATTI P., *La proprietà e le proprietà con riguardo particolare alla proprietà terriera*, Napoli, 1954;
- PUGLIATTI P., *La proprietà nel nuovo diritto*, Milano, 1954;
- PUGLIATTI P., *I fatti giuridici*, rev. Falzea, Milano, 1996;
- QUADRI R., *La rinunzia al diritto reale immobiliare: spunti di riflessione sulla causa dell'atto unilaterale*, Napoli, 2018;
- QUARANTELLI E.L., *The disaster recovery process: What we know and do not know from research*, Newark, Delaware: Disaster Research Center, University of Delaware, 1999, pp. 1-18;
- QUARTA A., *Cose derelitte*, in *Riv., dir., civ.*, 2014, p. 776 - 799.
- QUARTA A., *Non-proprietà. Teoria e prassi dell'accesso ai beni*, Napoli, 2016;
- QUARTA A., *Il fenomeno delle occupazioni abusive tra tutela penale e tutela civile della proprietà*, in *Politica del diritto*, 2013, p. 181 – 198;
- RADLEY-GARDENER O., *Pye (Oxford) Ltd v. United Kingdom: The View from England*, in *Europ. rev. priv. law*, 2007, p. 289 -308;
- RAIMONDI G., *Diritti fondamentali e libertà economiche: l'esperienza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in C. Salvi (a cura di), *Diritto civile e principi costituzionali europei e italiani*, Torino, 2012, pp. 43-57;
- RESCIGNO P., *Le formazioni sociali intermedie*, in *Riv. dir. civ.*, 1998, p. 301-313;
- RIZZUTI M., *Abuso del diritto, non uso ed estinzione della proprietà*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 2018, p. 729-744.
- RODOTÀ S., *Beni comuni: una strategia globale contro lo Human divide*. Postfazione, in M.R. Marella (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Verona, 2012, p. 329 ss.;

- RODOTÀ S., *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, 3^a ed, Bologna, 2013;
- RODOTÀ S., *Note critiche in tema di proprietà*, in «*Riv. Trim. dir. Proc. Civ.*», 1960, p. 1252-1341;
- RODOTÀ S., *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Roma-Bari, 2014;
- RODOTÀ S., *Solidarietà*, Bari, 2016;
- ROMANO S., *Studi sulla derelizione nel diritto romano*, Padova, 1933;
- ROVERSI MONACO M., *Il comune, amministratore del patrimonio edilizio inutilizzato*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, 2016, pp. 541-450;
- RUGGIERI A., *Ragionevolezza e valori, attraverso il prisma della giustizia costituzionale*, in *Dir. soc.*, 2000, pp. 567-611;
- RUGGERI L., VICENTE L., KASHIWAZAKI K., *Beyond Lipstick and High Heels: Three Tell-Tale Narrative Narratives of Female Leadership in the United States, Italy, and Japan*, in *Hastings Women's Law Journal*, Vol. XXXII, 2020, pp. 3-24ss.
- RUPERTO S., (voce) *Usucapione (dir. vig.)*, in *Enc. dir.*, XLV, Milano, 1992, pp. 1022 – 1033;
- SACCO R., *Abuso del diritto*, in *Digesto online*, 2012;
- SACCO R., (voce) *Esercizio del diritto (I agg.)*, in *Dig. disc. priv., Sez. civ.*, Torino, 2012, p. 1 ss.;
- R. SACCO, *Il fatto, l'atto, il negozio*, in *Tratt. Sacco*, Torino, 2006;
- SACCO R., CATERINA R., *Il possesso*, in *Tratt. di dir. civ. comm.*, Cicu e Messineo, Milano, 2000;
- SACCO R., *La buona fede nella teoria dei fatti giuridici di diritto privato*, Torino, 1949;
- SACCO R., (voce) *Usucapione*, in *Dig. disc. priv. Sez. civ.*, vol. XIX, Torino, 1999, p. 565 ss.;
- SALVI C., *Abuso del diritto*, in *Enc. Giur.*, I, 1988, pp. 1-6.
- SALVI C., *Il contenuto del diritto di proprietà*, in *Comm. Dir. Civ.* Schlesinger, Busnelli, Milano, 2019;
- SALVI C., *Note critiche in tema di abuso del diritto e di poteri del giudice*, in *Riv. Crit., dir., priv.*, 2014, pp. 27 – 38;
- SALVI C., *Codice civile e costituzione*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2012, p. 31-40;
- SALVI C., *La proprietà privata e l'Europa. Diritto di libertà o funzione sociale?*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2009, p. 409 – 430;
- SCHREIBER F., GATONS P. K., CLEMER R.B., *Economics of urban problems*, 2^a ed., Boston, 1976;
- SANDULLI A. M., *Nuovo regime dei suoli e Costituzione*, in *Riv. giur. edil.*, 1978, II, 73-91.;
- SANDULLI A. M., *Profili costituzionali della proprietà privata*, in *Studi in Memoria di Enrico Guicciardi*, Padova 1975;
- SANNINO M., *Usucapione*, in *Imm e proprietà*, 2020, p. 97 ss.;
- SANTORO PASSARELLI F., in *Ordinamento civile e diritto civile, ultimi saggi*, Napoli, 1988;

- SATURNO A., *La proprietà nell'interesse altrui nel diritto civile italiano e comparato*, Napoli, 1999;
- SCIALOJA V., *Il «non uso» è «abuso» del diritto soggettivo?*, in Cass. 14 novembre 1997, n. 11271, in *Corr. giur.*, 1998, pp. 540-541;
- SCOGNAMIGLIO R., *Fatto giuridico e fattispecie complessa (considerazioni critiche intorno alla dinamica del diritto)*, RTPC, 1954, pp. 331-360;
- SCOZZAFAVA O.T., (voce) *Onere*, in *Enc. dir.*, Milano, XXX, 1980, p. 99 - 110;
- SERIO M., *Property* (diritto inglese), in R. CONTI, *La proprietà e i diritti reali minori*, Milano, 2009;
- SILVERMAN S., *The Temporary Use and Economic Development David*, in *Planning & Environmental Law*, 2014, pp. 8-10;
- SICCHIERO G., *La distinzione tra meritevolezza e liceità del contratto atipico*, in *Contr. e impr.*, 2004, p. 545-553;
- SICCHIERO G., *La prestazione in luogo dell'adempimento*, in *Contr. e impr.*, 2002, p. 1380 ss.;
- SOLIDORO MARUOTTI L., *Studi sull'abbandono degli immobili nel diritto romano. Storici giuristi imperatori*, Napoli, 1989;
- SORACE D., *Espropriazione per pubblica utilità*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, VI, 1991, p. 189 ss.;
- SORRENTINO F., *Le fonti del diritto italiano*, Padova, 2007;
- SPANICCIATI F., *La ricostruzione nei decreti per il terremoto 2016*, in *Amb. e terr.*, 2017, p. 651-661;
- SPUNTARELLI S., *Normatività ed efficienza del sistema delle ordinanze adottato in occasione della sequenza sismica di Amatrice, Norcia e Visso*, in www.costituzionalismo.it, 2017, pp. 1-34;
- TANZILLO M., *Lo statuto proprietario tra principi costituzionali e diritto comune delle situazioni patrimoniali*, in *Rass. Dir. Civ.*, 2020, I, p. 310-332;
- TARANELLO G., *La disciplina costituzionale della proprietà*, Genova, 1972;
- TARLI BARBIERI G., *Le delegificazioni (1989 - 1995)*, Torino, 1996;
- TENELLA SILLANI C., *I diversi profili del diritto di proprietà*, in *Rass. Dir. Civ.*, 2013, p. 1058-1076.;
- TENELLA SILLANI C., *I «limiti verticali» della proprietà fondiaria*, Milano, 1994;
- TONOLETTI B., *Fuga dal regolamento e confini della normatività nel diritto amministrativo*, in *Dir. Amm.*, 2015, p. 371-390;
- TORELLI G., *Le ultime frontiere del recupero e della valorizzazione del patrimonio urbano: gli usi temporanei*, in *Dir. Amm.*, 2021, p. 475-790;
- TORREGROSSA G., *Introduzione al diritto urbanistico*, Milano, 1987;
- TORRENTE A., *Eccezione di dolo*, in *Enc. Dir.*, XIV, 1965, p. 218 ss.;
- TORRETTA P., *Chi governa la ricostruzione post sisma? La Corte costituzionale ripristina l'intesa (e la leale collaborazione) tra Stato e Regioni*, 2020, in Federalismi.it;
- TRAPANI G., *Normative speciali e circolazione dei diritti edificatori*, in *Notariato*, 2012, p. 411 ss.; ora in ID., *Diritti edificatori*, Milano, 2014, p. 252 - 265;
- TRIMARCHI M., *La proprietà. Per un sistema aperto italo - europeo*, Torino, 2015;

- TRIMARCHI M., *Proprietà e impresa*, in *Contr. Impr.*, 2009, pp. 895-910;
- TYLER MULLIGAN C., *Toward a Comprehensive Program for Regulating Vacant or Abandoned Dwellings in North Carolina: The General Police Power, Minimum Housing Standards, and Vacant Property Registration*, in *Campbell Law Review*, 2009, pp. 1-50;
- URBANI P., *Sulla pianificazione urbanistica: modalità di acquisizione dei suoli, garanzia dei servizi pubblici e rigenerazione dei beni comuni*, in *Riv. Giur. Ed.*, 2019, 2, pp. 303-314
- VASSALLI F., *Per una definizione legislativa del diritto di proprietà*, in AA. VV. *La concezione fascista della proprietà*, Roma, 1939, p. 103 ss.;
- VELLUZZI V., *Le preleggi e l'interpretazione*, Pisa, 2013;
- VENDITTI A., *Invasione di terreni ed edifici*, in *Nov. Dig.*, XXII, 1972, pp. 625 ss.
- VIGLIANISI FERRARO A., *La tutela multilivello del diritto di proprietà nel sistema giuridico italo – europeo*, Napoli, 2020;
- VIGLIONE F., *Proprietà e usucapione: antichi problemi e nuovi paradigmi*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2013, II, p. 464-478;
- VITERBO F.G., *Bisogni primari della persona e disciplina condominiale dopo la l. n. 220 del 2012*, in *Rass. Dir. Civ.*, 2014, pp. 1260 – 1280;
- VITERBO F. G., *Bisogni primari della persona e diritti inviolabili: limiti all'autonomia individuale e collegiale* in M. COSTANTINO (cur.), *Destinazioni d'uso e discipline inderogabili nel condominio*, Milano, 2014, p. 147 ss;
- VITERBO F.G., *Variabilità e relatività dei rapporti condominiali*, Napoli, 2021;
- VITOLO R., *Atti emulativi e solidarietà costituzionale*, Napoli, 2006;
- WAHLSTROM M., *New Sendai Framework Strengthens Focus on Reducing Disaster Risk*, in *Int J Disaster Risk Sci*, 2015, p. 200 ss.;
- WINDSHEID B., *Diritto delle pandette*, in *tr.it.*, I, 2, Torino, 1862;
- ZENO – ZENCOVICH V., *Il controllo giudiziale sull'equivalenza delle prestazioni nel contratto di "leasing"*, in *Riv. dir. Comm.*, 1985, p. 309 ss..

GIURISPRUDENZA

- Corte cost., 23 giugno 2000, n. 238, in *Giur. cost.*, 2000, p. 1817;
- Cass., 4 Gennaio 1969, n. 10, in *CED Cass.*, 1969;
- Cass., 9 Maggio 2017, n.11279 in *Dejure online*
- Corte cost.,17 febbraio 1971 n. 22, in *giurcost.org*,
- Corte cost., 24 ottobre 2007, n. 348, in *giurcost.org*;
- Cass. 14 febbraio 2012, n. 2156, in *Imm. Propr.* 2012, p. 255 ss.
- Trib. Bologna, 7 aprile 2006, in *Giuraemilia*, 2006,
- Tar Veneto, 23 gennaio 2018, n. 60, in *giustiziaamministrativa.it*;
- TAR Veneto, Sez III, 27 settembre 2016, n. 1074, in *giustiziaamministrativa.it*;
- TAR Piemonte, 15 luglio 2016, n. 994 in *giustiziaamministrativa.it*;
- Consiglio di Stato, 11 gennaio 2016, n. 58, in *giustiziaamministrativa.it*;
- TAR Campania, 23 Marzo 2015, n. 1692, in *giustiziaamministrativa.it*;
- TAR Veneto, 1 luglio 2014, n. 963, in *giustiziaamministrativa.it*.
- Corte cost., 23 giugno 2020, n.119 in *giurcost.org*
- Corte cost. 30 luglio 2020, n. 177, in *Dejure online*;
- Corte cost., 8 giugno 1984, n. 170, in *Giur. Cost.*, 1984, I, p. 1098, ss., con nota G. GEMMA, *Un'opportuna composizione di un dissidio*;
- Corte cost., 23 aprile 1985, n. 113, in *Giur. Cost*, 1985, I, p. 694 ss.;
- Corte cost., 11 luglio 1989, n. 389, in *Giur. Cost*, 1989, I p. 1757 ss.,
- Corte cost., 18 aprile 1991, n. 168, in *Giur. Cost*, 1991, p. 1409 ss.;
- Corte cost., 7 novembre 1994, n. 384, in *Giur. Cost*, 1991, p. 3449 ss., con note di F. SORRENTINO, *Una volta apparente nel «cammino comunitario» della Corte: l'impugnativa statale delle leggi regionali per contrasto con il diritto comunitario*; F. BIENTINESI, *Regolamenti comunitari e controllo preventivo delle leggi regionali*; F. DONATI, *I rapporti tra diritto interno e diritto comunitario: problemi e prospettive alla luce di una recente sentenza della Corte Costituzionale*; E. GIANGASPERO, *Note sull'utilizzazione del diritto comunitario immediatamente applicabile nel giudizio di legittimità in via principale*;
- Corte cost., 10 marzo 1995, n. 94, in *Giur. Cost*, p. 788, con nota di G. GUZZETTA, *Spunti ed interrogativi in tema di processo costituzionale e di certezza del diritto in una recente sentenza della Corte in materia comunitaria*.
- Corte cost. 12 ottobre 2012, n. 230, in *Giur. Cost*, 2012, p. 3440 ss;
- Corte Giust., 10 settembre 2014, c. 34-13 con nota F. DELLA NEGRA, *The uncertain development of the case law on consumer protection in mortgage enforcement proceedings: Sánchez Morcillo and Kušionová*, in *Common Market Law Review*, 2015, p.1009-1032; V. TINTO, *Clausole abusive e tutela del diritto di abitazione del consumatore*, in *Diritto del commercio internazionale*, 2015, p. 635-642.
- Corte Giust., 26 aprile 2018, Causa C-176/17; Profi Credit Polska S.A. w Bielsku Bialej contro Mariusz Wawrzosek, in *eur-lex.europa.eu*;

- Corte Giust., 11 giugno 2015, causa C-28/14, Berlington Hungary Tanacsado' és Szolgaltato' kft e a. Mc. Magyar Akkam, in *eur-lex.europa.eu*;
- Corte Giust., 30 aprile 2014, causa C-390/12, Robert Pflieger e a. in *eur-lex.europa.eu*;
- Corte Giust., 14 marzo 2013, causa C-415/11 Mahomed Aziz c.Caixa D'estalvis de Catalunya, Tarragona i Manresa, in *eur-lex.europa.eu*;
- Corte Giust., 10 settembre 2014, causa C- 34/13, Monika Kušionová contro SMART Capital, a.s., in *eur-lex.europa.eu*;
- Corte Giust., 15 gennaio 2013, causa C – 416/10, Jozef Križan e altri contro Slovenská inšpekcia životného prostredia in *curia.europa.eu*.
- Corte Giust., 3 aprile 2014, causa C- 301/12, Cascina Tre Pini Ss contro Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e altri, in *curia.europa.eu*;
- Corte Giust., 13 febbraio 2014, causa C- 530/11, Commissione europea contro Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord , in *curia.europa.eu*;
- Corte Giust., 5 settembre 2019, causa C- 443/18, Commissione europea contro Italia, punto 29, in *curia.europa.eu*;
- Corte Giust., 13 giugno 2017, causa C. 258/14, Eugenia Florescu e a. contro Casa Județeană de Pensii Sibiu e a. in *curia.europa.eu*;
- Corte Giust., 20 settembre 2016, cause riunite da C- 8/15 P a C- 10/15 P, *Ledra Advertising Ltd e a.c., Commissione europea e Banca centrale europea (BCE)*, in *curia.europa.eu*;
- Corte Giust. 14 maggio 1974, C -4/73, Friedrich Haaga Gmb, in *eur-lex.europa.eu*;
- Trib. 14 luglio 1998, T-119/95, Hauer/Consiglio e Commissione, *eur-lex.europa.eu*;
- Corte Giust., 13 dicembre 1979, C-44/79, Hauer contro Consiglio e Commissione, *eur-lex.europa.eu*;
- Corte Giust., 13 luglio 1989, C-5/88, Wachauf contro Repubblica federale di Germania, *eur-lex.europa.eu*;
- Corte Giust., 10 gennaio 1992, C-177/90, Ralf-Herbert Kühn e Landwirtschaftskammer Weser-Ems, *curia.europa.eu*;
- Corte Giust., 15 aprile 1997, C-22/94, The Irish Farmers Association e altri c. Minister for Agriculture, Food and Forestry, Ireland e Attorney General, in *curia.europa.eu*;
- Cedu, 16 gennaio 2018, ric. n. 60633/16, Cacciato c. Italia, in *budoc.echr.coe.int*;
- Cedu, 23 settembre 1982, ric. n. 7151/75, Sporrang & Lönnroth c. Svezia, in *budoc.echr.coe.int*;
- Cedu, 28 maggio 2002, ric. n. 33202/96, Beyeler c. Italia, in *budoc.echr.coe.int*;
- Cedu, 9 dicembre 1994, ric. n. 13092/87 e 13984/88, Les saints monasteres v. Grecia, in *anptes.org*;
- Cedu 25 marzo 1999, ric. n. 31107/96, Iatridis v. Grecia, in *anptes.org*;

- Cedu, 6 giugno 2019, n. 19169/02, Mideo c. Italia in *hudoc.echr.coe.int*;
- Cedu, 25 giugno 1996, ric. n. 19776/92, Amuur c. Francia, in *hudoc.echr.coe.int*;
- Cedu, 25 marzo 1999, ric. n. no 31107/96, Iatridis c. Grecia, in *hudoc.echr.coe.int*;
- Cedu, 1 marzo 2001, ric. n. 43622/98, Malama c. Grecia, in *hudoc.echr.coe.int*.
- Cedu, 21 febbraio 1986, ric. n. 8793/79 James e altri c. Regno Unito, in *hudoc.echr.coe.int*;
- Cedu 28 luglio 1999, ric. n. 22774/93, Immobiliare Saffi c. Italia, in *hudoc.echr.coe.int*;
- Cedu, 23 novembre 2000, ric. n. n. 25701/94, Ex re di Grecia c. Grecia, in *hudoc.echr.coe.int*;
- Cedu, 22 gennaio 2004, ric. n. 46720/99, 72203/01, 72552/01, Jahn e altri c. Germania, in *hudoc.echr.coe.int*;
- Cedu 26 settembre 2006, ric. n. 35349/05, Fleri Soler e Camilleri c. Malta, in *hudoc.echr.coe.int*
- Cedu 10 novembre 2009, ric. n. n. 42583/06, Schembri c. Malta, in *hudoc.echr.coe.int*;
- Cedu, 4 febbraio 2014, ric., nn. 29907/07, Staibano e altri c. Italia, in *hudoc.echr.coe.int*;
- Cedu, 20 marzo 2008, ric. nn. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 e 15343/02, Budayeva e altri c. Russia.
- Cedu, 19 febbraio 2009, ric. n. 2334/03, Kozacıoğlu v. Turkey, in *hudoc.echr.coe.int*;
- Cedu, 19 giugno 2006, ric. n. 35014/97 Hutten-Czapska c. Polonia, in *hudoc.echr.coe.int*;
- Cedu, 21 novembre 1995, ric. n. 18072/91, Velosa Barreto c. Portogallo, in *hudoc.echr.coe.int*;
- Cedu, 30 novembre 2004, ric. n. 48939/99, Öneriyildiz c. Turchia, in *hudoc.echr.coe.int*;
- Cedu, 31 maggio 2007, ric. n. 25774/05, Bistrovic c. Croazia, in *hudoc.echr.coe.int*;
- Cedu, 23 luglio 1968, ric. nn. 1474/62 1677/62 1691/62 1769/63 1994/63 2126/64, Régime linguistique de l'enseignement en Belgique c. Belgio, in *hudoc.echr.coe.int*;
- Cedu, 13 giugno 1979, ric. n. 6833/74, Marckx c. Belgio, in *hudoc.echr.coe.int*;
- Cedu, 13 settembre 1981, ric. n. 7601/76 7806/77, Young, James e Webster c. Regno Unito, in *hudoc.echr.coe.int*;
- Cedu, 9 dicembre 1994, n. 16798/90, López Ostra c. Spagna, in *hudoc.echr.coe.int*;
- Cedu. 25 luglio 2002, ric. n. 48553/99, Sovtransavto Holding v. Ukraine, in *hudoc.echr.coe.int*;
- Cedu, 22 giugno 2004, ric. n. 31443/96 Broniowski v. Poland, in *hudoc.echr.coe.int*;
- Cedu, 14 ottobre 2021, ric. n. 75031/13, Kapa c. Poland, in *hudoc.echr.coe.int*;

- Cedu, 21 Aprile 2016, ric. n. 46577/15, Ivanova And Cherkezov V. Bulgaria, in *hudoc.echr.coe.int*;
- Cass. 8 ottobre 2021, n. 27411, in *Dejure online*;
- Cedu, 15 Novembre 2005, ric. n. 44302/02, J.A. Pye Ltd (Oxford) C. the United Kingdom;
- Cedu, 30 Agosto 2007, ric. n. 44302/02, J.A. Pye Ltd (Oxford) c. the United Kingdom, in *hudoc.echr.coe*;
- Cass. 14 febbraio 2012 n. 15482, in *Dejure online*;
- Tribunale Milano, 3 settembre 2012, in *Foro It.*, 2012, p. 2850.
- Cass. 31 Ottobre 2018 n. 27916;
- Cass. 22 gennaio 2016, n. 1209, entrambe in *Dejure online*
- Cass., 13 aprile 2001, n. 5564, in *Pluris online*
- Cass., 11 aprile 2013, n. 9714 in *Dejure Online*
- Corte App. Messina, 4 ottobre 1958, in *Rep. Giur. Iv.*, 1959, *Emulazione*, n. 2;
- Cass., 15 Novembre 1960, n. 3040, in *Foro it.*, 1961, p. 256;
- Cass., 22 gennaio 2016, n. 1209, in *Pluris online*;
- Cass. 28 luglio 2021, n. 21649, in *Dejure online*.
- Cedu, 16 Novembre 2004, ric. n. 4143/02, Moreno Gómez c. Spagna, in *hudoc.echr.coe.int*;
- Cedu, 14 ottobre 2021, n. 75031/13, Kapa e al. c. Poland, in *hudoc.echr.coe.int*;
- Cass. 15 febbraio 2018, n. 11677, in *Pluris online*.
- Cfr. Cass. 10 Settembre 1997, n. 8829; *Pluris online*
- Cass., 22 dicembre 1995, n. 13069; *Pluris online*
- Cass., 21 febbraio 1994 n.1653; *Pluris online*
- Cass., 11 novembre 1992, n. 12133, in *Pluris online*.
- Corte di Appello Napoli, 24 febbraio 1930, in GI, 1930,I, 2, p. 248;
- Cass., 14 febbraio 1995, n. 1571, in FI, 1996, p. 216;
- Cass., 24 gennaio 2003, in *De Jure online*;
- Trib. Milano, 14 luglio 2004, in *De Jure online*;
- Cass. Pen., sez. II, 27 novembre 2003, n. 49169 in *Cass. pen.* 2005, II, p. 456
- Corte Appello di Lecce , 8 febbraio 2021 , n. 156 in *DeJure online*
- Cass. Pen., 2 febbraio 2021, n. 11996, in *DeJure online*
- Trib. Napoli, 1 Aprile 2014, n.4752, in *DeJure online*
- Corte Giust. 14 maggio 1974, C- 4/73, in *curia.eurpa.eu*.
- Trib. 14 luglio 1998, T- 119/95, in *curia.eurpa.eu*;
- Corte Giust., 13 dicembre 1979, causa C- 44/79, in *curia.eurpa.eu*;
- Corte Giust., 13 luglio 1989, causa C- 5/88, in *curia.eurpa.eu*;
- Corte Giust., 10 gennaio 1992, causa C- 177/90, in *curia.eurpa.eu*;
- Corte Giust., 15 aprile 1997, causa C- 22/94, in *curia.eurpa.eu*.

- Corte Giust., 7 luglio, 1976 causa C-118/75, in *curia.eurpa.eu*;
- Corte Giust., 28 ottobre 1975, causa C-36/75, in *curia.eurpa.eu*;
- Corte Giust., 17 dicembre 1970, causa C-11/70, in *curia.eurpa.eu*;
- Corte Giust., 24 ottobre 1973, causa C-5/73, in *curia.eurpa.eu*.
- Corte Giust. 10 luglio 2006, nei procedimenti riuniti C- 20/00; C-64/00, in *Eur. Dir. priv.*, 2004, p. 1217 ss. con nota di S. PAJNO, *Bilanciamento e Costituzione europea in una decisione della Corte di Giustizia*;
- Cedu, 24 Settembre 2003, ric. n. 44306/98 Apple e al. c. Regno Unito;
- Corte cost., 20 gennaio 1966, n. 6 cit.;
- Corte cost., 29 maggio 1968 n. 55, *cit.*, p. 838 ss;
- Corte cost., 12 maggio 1982, n. 92 in *Giur. it.*, 1982, p. 1302 ss;
- Corte cost., 29 dicembre 1988, n. 1164, in *Cons. Stato*, 1988, II, p. 2325;
- Corte Cost., 30 marzo del 1992 n.141, *ivi*, 1992, II, p. 468;
- Corte Cost., 23 Aprile 1993, n. 185 e 186, in *Giur. Cost.*, 1993, rispettivamente pp. 1277 e pp. 1303 ss.;
- Corte cost., 07 Novembre 1994, n. 379, in *Giur. cost.*, 1994, p. 3422 ss.;
- Corte cost., 20 maggio 1999, n. 179, in *Corr. Giur.* 1999, p. 644 ss.;
- Corte cost., 20 luglio 2007, n.314, in *Giur. cost.*, 2007, p. 4 ss.;
- Corte cost. 20 Maggio 1999 n. 179, in *Riv. giur. urbanistica*, 2000, p. 347 (nota di S. Antoniazzi);
- Cass. 21 novembre 1996, n. 10251, in *Rep. Foto it.*, 1996, *Arricchimento senza causa*, p. 525 ss;
- Cass., 28 agosto 1993, n. 9144, in *Foro it.*, 1994, I, p. 2489;
- Cass. 20 novembre 1992, n. 12401, nonché Cass 1° aprile 2011, n. 7557, in *Rep. Foro it.*, 2001, *Contratto in genere*, n. 346, col. 842;
- Cass. 26 novembre 2022, n. 16679, in *Rep. It.*, 2002, *Contratto in genere*, n. 296, col. 830;
- Trib. Milano, Sez VI, 2 luglio 2014 in *De jure online*.
- Cass., 20 novembre 1992, n. 12401 nt 15, in *Foro it.*, 1993, p. 1508;
- Cons. St., sez IV, 8 giugno 2011, n. 3502, in *ambienteditto.it*;
- Corte cost., 8 giugno 1962, n. 13, in giurcost.org;
- Corte cost., 23 maggio 1964, n. 40, in giurcost.org;
- Corte cost., 14 maggio 1966 n. 38, in giurcost.org;
- Corte cost., 11 maggio 1971, n. 94, in giurcost.org;
- Corte cost., 30 gennaio 1974, n. 202, in giurcost.org;
- Corte cost., 7 novembre 1994, n. 379, in giurcost.org;
- Corte Cost, 28 luglio 1983, n. 252, in gazzettaufficiale.it
- Corte Cost, 2 febbraio 1972 n. 12, in giurcost.org
- Corte Cost., 18 gennaio 1977, n. 29, in giurcost.org;
- Cass., 29 maggio 2008, n. 14349, in *De jure online*;

- Cass. S.U., 11 dicembre 1987, n. 9215, in *De jure online*;
- Cass. S.U. 06 maggio 1996, n. 4188, in *De jure online*;
- Cass., 01 settembre 1999, n. 9205, in *De jure online*;
- Cass. Sez. Unite, 10 maggio 2001, n. 182, tutte in *Pluris online*.
- Corte Cost., 25 febbraio 1988, n. 217, in *Arch. Loc. cond.*, 1988, n. 291;
- Corte cost., 7 aprile 1988, n. 404, in *Giust. Civ.*, 1988, I, p. 1654 ss.;
- Corte Cost., 23 luglio 1996, n. 302, in *Cons. St.*, 1996, II, p. 1264 ss.;
- Corte cost. 21 novembre 2000, n. 520, in *Giur. Cost*, 2000, p. 6 ss.;
- Corte Cost., 21 Marzo 2007, n. 94, *Giur. Cost*, 2007, p. 902;
- Corte cost., 26 marzo 2010, *Giur. Cost*, 2010, pp. 1358 ss;
- Cass. , 12 settembre 2019 , n. 22797 in *Dejure online*;
- Cass. 6 novembre 2015, n. 22703, in *Dejure online*;
- Cass., 4 luglio 2013, n. 16774, in *Dejure online*.
- Cass. 17 gennaio 2020, n. 28972 in *De jure online*
- Così il *Trib. Amm. Reg. Napoli*, 15 dicembre 2009, n. 8706, in *Foro amm.*, 2009, p. 3543.
- Corte cost., 23 giugno 2000, n. 238, in *Giur. cost.*, 2000, p. 1817 ss;
- Corte cost., 20 maggio 1999, n. 179, in *giurcost.org*;
- Corte cost., 24 ottobre 2007, n. 348, in *giurcost.org*;
- CEDU, 29 marzo 2006, Scordino contro Italia, in *Europa dir. priv.*, 2007, pp. 541 ss., con nota di R. M. BOVA, *Indennità di espropriazione: l'Italia condannata dalla CEDU*.
- A.R. Lombardia, 12 gennaio 2016, n. 24, in *CED*
- Cons. St. 13 luglio 2010, n. 4545
- Corte Cost. sent. 24 giugno 2004, n. 196
- CEDU, 21 settembre 2010, ric. n. 37341/06, Kay c. United Kingdom, in *echr.coe.int*;
- Corte Giust. 10 settembre 2014, causa C-34/13 con nota di V. TINTO, *Clausole abusive e tutela del diritto di abitazione del consumatore*, in *Dir, Comm. Int.*, 2015, p. 635 ss;
- Cass. Pen., 10 agosto 2018, n. 38483, in *Pluris online*.

ALLEGATO

	MARCHE (1997)	ABRUZZO (L'AQUI- LA) (2009)	ABRUZZO (COMUNI DEL CRATERE) (2009)	EMILIA (2012)	LOMBARDIA (2012)	ITALIA CENTRALE (2016)
Schede di rilevamento	GNDT NOPS(per i beni culturali)	AEDES	AEDES	Schede AEDES compilate dalla regione per ogni immobile inagibile	Ci sono immobili oggetto di ordinanza di inagibilità che non sono dotati di scheda AEDES`	AEDES compilate da agibilitatori abilitati FAST
Giustificazione del danno	Il tecnico incaricato produce una relazione dove illustra la giustificazione del danno e ne valuta il livello (L1-L2-L3- L4-L5) sulla base di atto sostitutivo di notorietà	Il livello di danno è determinato in automatico dalla scheda parametrica progetto parte prima	Il livello di danno è espresso dalle schede AEDES. Per gli edifici sprovvisti di scheda AEDES viene redatta dal tecnico incaricato secondo il provvedimento n. 2 usrc del 13/09/2013	Il tecnico incaricato produce una relazione dove illustra la giustificazione del danno e valuta il livello operativo	Il tecnico incaricato produce una relazione dove illustra la giustificazione del danno e valuta il livello operativo	Il livello operativo è espresso nelle schede AEDES redatte da tecnici incaricati dai proprietari o operatori incaricati dal servizio di protezione civile
Calcolo del contributo edifici civili abitazione	Parametrizzato e calcolato con il supporto informatico della scheda STAP	Viene calcolato secondo le seguenti normative: OPCM 3778 (A) - OPCM 3779 (B/C) - OPCM 3790 (E) - OPCM 3881 (limite convenienza economica) - OPCM 3820 (aggregati)	Viene calcolato secondo le seguenti normative: OPCM 3778 (A) - OPCM 3779 (B/C) - OPCM 3790 (E) - OPCM 3881 (limite convenienza economica) - OPCM 3820 (aggregati)	E' pari al minore importo tra il costo dell'intervento come risulta dal computo metrico e l'importo calcolato moltiplicando il costo convenzionale, che varia a seconda del livello operativo secondo le Ord. N. 29-51- 86/2012 e s.m.i.	E' pari al minore importo tra il costo dell'intervento come risulta dal computo metrico e l'importo calcolato moltiplicando il costo convenzionale, che varia a seconda del livello operativo secondo le Ord. N. 15-16/2013 e s.m.i.	E' pari al minore importo tra il costo dell'intervento come risulta dal computo metrico e l'importo calcolato moltiplicando il costo convenzionale, che varia a seconda del livello operativo
Calcolo del contributo attività produttiva	Parametrizzato e calcolato con il supporto informatico della scheda STAP	OPCM 3789/2009	MIC (Modello Integrato Comuni del Cratere) V. 9 del 05/12/2016	E' pari al minore importo tra il costo dell'intervento come risulta dal computo metrico e l'importo calcolato moltiplicando il costo convenzionale, che varia a seconda del livello di danno, tipo di intervento e caratteristiche dell'immobile secondo l'Ord. N. 57/2012 e s.m.i.	E' pari al minore importo tra il costo dell'intervento come risulta dal computo metrico e l'importo calcolato moltiplicando il costo convenzionale, che varia a seconda del livello di danno, tipo di intervento e caratteristiche dell'immobile secondo l'Ord. N. 13/2013 e s.m.i.	E' pari al minore importo tra il costo dell'intervento come risulta dal computo metrico e l'importo calcolato moltiplicando il costo convenzionale, che varia a seconda del livello di danno, tipo di intervento e caratteristiche dell'immobile

Possibilità di sostituzione edilizia W(demolizione e ricostruzione)	Solo in presenza di livello di danno L5 e a determinate condizioni	In base al concetto di "Limite di convenienza", foglio di calcolo con il quale si deve dimostrare che la sostituzione edilizia risulta economicamente più conveniente rispetto alla ristrutturazione	In base al concetto di "Limite di convenienza", foglio di calcolo con il quale si deve dimostrare che la sostituzione edilizia risulta economicamente più conveniente rispetto alla ristrutturazione	E' ammessa per gli edifici che rientrano nel livello operativo "E3", ma anche per i livelli operativi "E0,E1, E2" (demolizione e ricostruzione volontaria), ma il calcolo del contributo è determinato sulla base dei parametri economici relativi al "livello operativo"	E' ammessa per gli edifici che rientrano nel livello operativo "E3", ma anche per i livelli operativi "E0,E1, E2" (demolizione e ricostruzione volontaria).	Provvedimento da adottare
Calcolo del contributo edifici vincolati (D.L. 42/2004)	Costo libero autorizzato dalla C.D.S. (Conferenza Dei Servizi) per edifici non parametrizzabili (chiese ecc...). In caso di calcolo parametrico è prevista la maggiorazione del 30%	E' previsto un incremento oltre alle maggiorazioni per elementi di pregio	E' previsto un incremento oltre alle maggiorazioni per elementi di pregio	Al costo convenzionale viene applicata una specifica maggiorazione in percentuale che varia in base al tipo di vincolo	Al costo convenzionale viene applicata una specifica maggiorazione in percentuale che varia in base al tipo di vincolo	Al costo convenzionale viene applicata una specifica maggiorazione in percentuale che varia in base al tipo di vincolo
Calcolo del contributo seconde case	100% ma in attesa di essere finanziate (in elenco nella D.G.R. 777/04)	Pari all'80% Fino al max di €80.000,000	Pari all'80% Fino al max di €80.000,000	E' pari al 50% del costo autorizzato	E' pari al 50% del costo autorizzato	100% nei Comuni del cratere 50% fuori cratere
Maggiorazioni	Previste maggiorazioni riconducibili a: amplificazione sismica-scelta dei materiali-finiture di pregio-altro...	Sono previste maggiorazioni per elementi di pregio	Sono previste maggiorazioni per elementi di pregio	Sono previste maggiorazioni per: ubicazione disagiata cantiere-demolizioni-liquefazione-UMI-vincoli-miglioramento energetico 30%-classe A-riparazione impianti-interventi su muri spessi-ri-costruzione unifamiliare-residenti disabili	Sono previste maggiorazioni per: ubicazione disagiata cantiere-demolizioni-liquefazione-vincoli-miglioramento energetico 30%-classe A-riparazione impianti-interventi su muri spessi-ricostruzione unifamiliare-residenti disabili	Sono previste maggiorazioni per: ubicazione disagiata cantiere-demolizioni-liquefazione-vincoli-miglioramento energetico 30%-classe A-riparazione impianti-interventi su muri spessi-ricostruzione unifamiliare-residenti disabili
	MARCHE (1997)	ABRUZZO (L'AQUILA) (2009)	ABRUZZO (COMUNI DEL CRATERE) (2009)	EMILIA (2012)	LOMBARDIA (2012)	ITALIA CENTRALE (2016)
Modalità di presentazione delle pratiche	Presentazione in Comune il quale trasmette la pratica all'ufficio decentrato regionale competente per il contributo	Progetto parte prima = trasmissione cartaceo + progetto parte seconda = presentazione on line attraverso apposita scheda parametrica	Trasmissione on line attraverso piattaforma MIC (Modulo Integrato Comuni del Cratere) e presentazione cartacea ai Comuni	Abitativi: consegna telematica con piattaforma MUDE (unica pratica per titolo abilitativo+richiesta contributi)	Abitativi: consegna telematica su piattaforma MUTA per richiesta contributi+- consegna cartacea del titolo edilizio in Comune	Utilizzo piattaforma MUDE per richiesta contributi (pratica unica: richiesta titolo abilitativo + richiesta contributo)

Modalità di affidamento incarico al tecnico	Libera	Fino alla data del 23/03/2012 (OPCM 4013) incarico diretto. Successivamente sulla base del C.V. acquisito da parte di 3 tecnici	Fino alla data del 23/03/2012 (OPCM 4013) incarico diretto. Successivamente sulla base del C.V. acquisito da parte di 3 tecnici	Libera	Libera	Libera
Calcolo parcelle professionali	Protocollo d'intesa fra ordini professionali e Regione	Vari protocolli d'intesa fra ordini professionali ed i vari soggetti finanziatori che si sono susseguiti in sette anni.	Vari protocolli d'intesa fra ordini professionali ed i vari soggetti finanziatori che si sono susseguiti in sette anni.	Protocollo d'intesa tra regione E-R e ordini professionali (approvato con decreto n. 53/2014) (10% sul costo dell'intervento - presa cassa e +iva+eventuali incrementi)	10% sull'importo dei lavori compresa iva e cassa	Protocollo d'intesa tra regione E-R e ordini professionali
Calcolo parcelle geologi	Protocollo d'intesa fra ordini professionali e Regione	Vari protocolli d'intesa fra ordini professionali ed i vari soggetti finanziatori che si sono susseguiti in sette anni.	Vari protocolli d'intesa fra ordini professionali ed i vari soggetti finanziatori che si sono susseguiti in sette anni.	Protocollo d'intesa tra regione E-R e ordini professionali (approvato con decreto n. 53/2014) (va dall'1,5% allo 0,6% in base al costo dell'intervento)	Non c'è un protocollo e non compaiono nel quadro economico. Vengono pagati attraverso l'impresa affidataria con risorse previste in computo	Protocollo d'intesa tra regione E-R e ordini professionali
Indagini diagnostiche	Riconosciute solo nel q.e. dei beni culturali (art. 8 L. 61/98) e delle OOPP (art. 2 L. 61/98)	€12/mq superficie lorda coperta fino ad un massimo di €20.000,00 per prove geo+stru fino ad un max di €6.000,00 per prove geo	€12/mq superficie lorda coperta fino ad un massimo di €20.000,00 per prove geo+stru fino ad un max di €6.000,00 per prove geo	Protocollo d'intesa tra regione E-R e ordini professionali (approvato con decreto n. 53/2014) (va dal 3% allo 0,35% in base al costo dell'intervento)	Non c'è un protocollo. Nelle pratiche MUTA hanno un loro posto nel q.e. Nelle pratiche GEFO sono invece incluse nelle spese tecniche	Protocollo d'intesa tra regione E-R e ordini professionali
Efficientamento energetico	Maggiorazione del 5% per accorgimenti finalizzati al risparmio energetico	Obbligo di raggiungimento miglioramento energetico e non di adeguamento come previsto dalla normativa nazionale per le "ristrutturazioni importanti" (Decreto del 26 giugno 2015)	Obbligo di raggiungimento miglioramento energetico e non di adeguamento come previsto dalla normativa nazionale per le "ristrutturazioni importanti" (Decreto del 26 giugno 2015)	Sono previste maggiorazioni del costo convenzionale per classe A e riduzione dei consumi del 30%	Sono previste maggiorazioni del costo convenzionale per classe A, classe B e riduzione dei consumi del 30%	Sono previste maggiorazioni del costo convenzionale per classe A, classe B e riduzione dei consumi del 30%
Soggetti che controllano ed autorizzano i progetti ed istituti adottati per la loro approvazione	Ufficio decentrato della Regione Istituti: gruppi di lavoro e conferenze dei servizi per l'approvazione dei progetti relativi ai beni culturali (art. 8 L. 61/98), opere pubbliche (art. 2 L. 61/98), programmi di recupero (art. 3 L. 61/98)	In un primo tempo FINTECNA - CINEAS - RELUIS - COMUNE. Dal 21/01/2013 USRA/UTR/COMUNE Istituti: Commissione pareri	In un primo tempo FINTECNA - CINEAS - RELUIS - COMUNE. Dal 21/01/2013 USRC/UTR/COMUNE	COMUNI (pratiche MUDE+pratiche edilizie) REGIONE (pratiche SFINGE)	COMUNI (pratiche MUDE+pratiche edilizie) REGIONE (pratiche GEFO)	USR (pratiche MUDE) + Comuni (pratiche edilizie)
Deposito della pratica strutturale	Presso lo stesso ufficio regionale decentrato per l'istruttoria delle pratiche del terremoto	Deposito fino al 2016. Oggi iter autorizzativo al Genio Civile. Tempi di attesa: 6 mesi	Deposito fino al 2016. Oggi iter autorizzativo al Genio Civile. Tempi di attesa: 6 mesi	La pratica MUDE fa anche da deposito (telematico)	Il deposito va fatto cartaceo al Comune	La pratica MUDE fa anche da deposito (telematico)

Modalità di affidamento dei lavori	Nessuna formalità	Offerte acquisite da parte di almeno 5 imprese (art. 2, c. 4 D.P.C.M.)	Offerte acquisite da parte di almeno 5 imprese (art. 2, c. 4 D.P.C.M.)	La scelta deve essere fatta tra almeno 2 imprese a cui sono stati chiesti preventivi di spesa	La scelta deve essere fatta tra almeno 2 imprese a cui sono stati chiesti preventivi di spesa	La scelta deve essere fatta tra almeno 3 imprese a cui sono stati chiesti preventivi di spesa
Tempi concessi per l'esecuzione dei lavori	24 mesi con possibilità di ottenere una proroga di 6 mesi ed una ulteriore proroga straordinaria	Massimo 24 mesi dall'inizio dei lavori, che deve avvenire entro 30 giorni dalla concessione del contributo	Massimo 24 mesi dall'inizio dei lavori, che deve avvenire entro 30 giorni dalla concessione del contributo	Per le abitazioni: da 8 a 36 mesi (in base al livello operativo) dalla data di concessione del contributo; per i produttivi: scadenza fissata dall'ordinanza uguale per tutte le pratiche.	Per le abitazioni: da 18 a 36 mesi (in base al livello operativo) dalla data di concessione del contributo; per i produttivi: scadenza fissata dall'ordinanza uguale per tutte le pratiche.	6 mesi per danni lievi 24 mesi per danni gravi