

Il presente volume è stato finanziato con i fondi dell'Unione europea - NextGenerationEU, nell'ambito del PNRR M4 - C2 - Investimento 1.1 Bando PRIN 2022 - D.D. n.104 del 02-02-2022 Progetto "Attractiveness of the historic villages and recovery of the building heritage for residential and tourist purposes, between ownership and consumption" (CUP F53D23003620006)



**Finanziato
dall'Unione europea**
NextGenerationEU



**Ministero
dell'Università
e della Ricerca**



Italiadomani
PIANO NAZIONALE
DI RIPRESA E RESILIENZA



ALMA MATER STUDIORUM
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

I
- - -
U
- - -
A
- - -
V

**Attrattività dei borghi e recupero
del patrimonio edilizio per
finalità residenziali e turistiche:
tra proprietà e consumo**

A cura di

**Luigi Balestra, Marco Dugato e
Giuseppe Piperata**

CACUCCI  EDITORE
BARI

*L'Archivio della Casa Editrice Cacucci, con decreto prot. n. 953 del 30.3.2022 della Soprintendenza Archivistica e Bibliografica della Puglia-MiC, è stato dichiarato **di interesse storico particolarmente importante** ai sensi degli articoli 10 c. 3, 13, 14 del d. lgs. n. 42/2004.*

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© 2026 Cacucci Editore – Bari

Via Nicolai, 39 – 70122 Bari – Tel. 080/5214220

<http://www.cacuccieditore.it> e-mail: info@cacucci.it

Ai sensi della legge sui diritti d'Autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro, senza il consenso dell'autore e dell'editore.

Indice

Luigi Balestra, Marco Dugato e Giuseppe Piperata	
Presentazione	11

RELAZIONI

Antonio Bartolini	
La rigenerazione dei borghi tra strumenti civilistici e iniziative comunali: profili giuridici e casi esemplari	15
Francesca Bartolini	
La vendita <i>nummo uno</i> e la dimensione pubblicistica dell'autonomia privata	19
Roberto Bocchini	
I contratti di rete quale strumento per la rivitalizzazione delle aree interne. Il recesso dell'aderente al contratto di rete, governo della rete e strumenti di tutela nella gestione della crisi contrattuale	29
Emanuele Boscolo	
La regolazione urbanistica della città storica (e dei borghi storici)	39
Marco Calabrò	
Tempo e attività edilizia. Il regime delle opere edilizie incompiute al vaglio dell'Adunanza Plenaria	61
Enrico Camilleri	
Prerogative proprietarie, autonomia privata e sostenibilità. Spunti critici a proposito di condhotel	77
Roberto Carleo	
Interventi pubblici e privati per la tutela dei borghi storici	83

Gian Domenico Comporti

La vendita *nummo uno* e la dimensione pubblicistica dell'autonomia privata 93

Monica Delsignore

Case senza persone e persone senza case 119

Ruggiero Dipace

Abitare e aree interne: le politiche per la casa tra riequilibrio territoriale e funzione sociale della proprietà 129

Raffaele Di Raimo

La governance pubblica delle aree interne, le esigenze del mercato e il diritto di proprietà privata 141

Angelo Federico

L'attrattività dei borghi e i contratti di godimento in funzione della successiva alienazione immobiliare 145

Loredana Giani

Turismo sostenibile e conformazione dei diritti reali: un approccio integrato per la valorizzazione dei territori 159

Fabio Giglioni

I contratti di sviluppo per le aree interne: come (non) risolvere problemi eludendo i veri nodi 181

Annalisa Giusti

La ristrutturazione edilizia e il suo finanziamento: i "borghi" dell'Italia in contrazione 189

Marcella Gola

Ristrutturazione edilizia dei borghi: spesa conservativa o investimento per il futuro? 201

Marcello Maggiolo

Non possiamo chiedere alla autonomia contrattuale più di quanto ci può dare (su autonomia contrattuale e turismo sostenibile) 221

Andrea Maltoni	
I partenariati sociali	227
Patrizia Marzaro	
La rinuncia abdicativa al diritto di proprietà e la sua acquisizione al patrimonio dello stato; profili giuspubblicisti tra proprietà-diritto soggettivo e proprietà-istituto	251
Marisa Meli	
Attrattività dei borghi e recupero del patrimonio edilizio in una logica di sostenibilità	265
Francesco Mezzanotte	
La rinuncia alla proprietà secondo le Sezioni Unite (nella prospettiva delle politiche di recupero del patrimonio edilizio)	273
Mauro Pennasilico	
Rigenerazione dei borghi e sostenibilità: dal rischio di “gentrificazione” alla “vendita <i>nummo uno</i> ”	287
Valerio Pescatore	
Borghi storici e identità personale	301
Massimo Proto	
L’attrattività dei borghi storici e la valorizzazione del patrimonio culturale	305
Giuseppe Tropea	
Il caso della rinuncia abdicativa nel diritto amministrativo	313

SCRITTI DEI PARTECIPANTI AL PRIN

Tommaso Bonetti

La ristrutturazione edilizia e il suo finanziamento 329

Riccardo Campione

Gli strumenti di intelligenza artificiale quali mezzi di supporto al recupero del patrimonio edilizio nei borghi storici 335

Loris Di Cerbo

Gli immobili abbandonati nelle aree interne e la crisi abitativa nelle aree urbane: un'indagine sulla proprietà edilizia e sul ruolo del diritto privato nel governo del territorio 351

Enrico Guarnieri

Borghi storici abbandonati: cattedrali nel deserto, aspettando Godot? 367

Enrico Guarnieri, Valentino Sticchiotti

Definire, progettare, rilanciare: il *work in progress* dei borghi storici 375

Klaudia Kurcani

Le politiche abitative come vettore per il rilancio dei borghi storici 383

Marco Martino

Il ripopolamento dei borghi tra mobili strutture dominicali e *public policies* 391

Giovanni Mulazzani

Proprietà e politiche abitative: l'edilizia residenziale sociale (*social housing*) 399

Bruno Munari

La rigenerazione dei borghi storici ai tempi del PNRR: il caso studio di Recoaro Terme 411

Giuseppe Piperata

La rigenerazione dei borghi storici nella prospettiva del diritto amministrativo 419

Silvia Romanò

Borghi storici, gestione del patrimonio immobiliare e turismo sostenibile:
profili civilistici 431

Micol Roversi Monaco

Overtourism nei borghi storici: limitazioni alle locazioni brevi a supporto
della residenzialità 447

Nicola Scarano

Il recupero degli immobili abbandonati a cura della pubblica
amministrazione previa acquisizione al patrimonio pubblico 457

Alessandra Spangaro

Studio sulla funzione sociale della proprietà e sull'inquadramento
giuridico del *social housing* 469

Gabriele Torelli

Lo Sviluppo delle politiche abitative a livello locale 485

Gli autori 493

Il caso della rinuncia abdicativa nel diritto amministrativo

Giuseppe Tropea

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La giurisprudenza sulla rinuncia abdicativa nel caso di acquisizione sanante. – 3. Le sue criticità. – 4. Prospettive di risoluzione alla luce del dibattito civilistico in materia di rinuncia abdicativa. – 5. La recente soluzione delle Sezioni unite. Chiusura del cerchio?

1. *Premessa*

Un criterio sistematico per inquadrare le persistenti criticità in tema di acquisizione sanante può essere quello che parta dal lungo periodo per giungere all'accavallarsi più recente fra impostazione funzionalista e proprietaria nel giro di pochi anni¹.

Nell'espropriazione per p.u. sono presenti, sin dall'origine, due profili²: strutturale, attinente al trasferimento di proprietà alla p.a.; funzionale, ovvero volto alla realizzazione dell'interesse pubblico. Il primo aspetto risolve un problema di appartenenza (norme di relazione); il secondo aspetto risolve un problema di attuazione dell'interesse pubblico (norme di azione).

Corollari di tale inquadramento di larga massima, sono, sotto il profilo sostanziale l'esaltazione dei valori della certezza e della garanzia, la centralità delle forme di apprensione del bene. Nel secondo profilo, invece, le forme sono secondarie, in quanto volte a tutelare l'interesse pubblico. Quanto al corollario processuale della distinzione di cui sopra, il giudice dell'appartenenza è notoriamente il g.o., quello dell'interesse pubblico è il g.a. Ovviamente in questa sede semplifico,

¹ Per un affresco generale sui corsi e ricorsi della “grande dicotomia”, cfr. B. SORDI, *Diritto pubblico e diritto privato. Una genealogia storica*, Bologna, il Mulino, 2020.

² Cfr. A. ROMANO TASSONE, *Introduzione ai lavori*, relazione al Convegno su “Espropriazione per pubblica utilità”, svoltosi a Reggio Calabria l'11 e 12 ottobre 2013, reperibile sul sito www.associazione111.it, e ora in Id., *Scritti giuridici*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2024, vol. 2, 769 ss.

forse sin troppo, un tema che è stato capo delle tempeste di tutto l'ambito spinosissimo del riparto, basti pensare all'annoso scontro tra Corti sull'ampiezza della nozione di carenza di potere (in astratto o in concreto).

Nella versione originaria dell'istituto espropriativo il profilo strutturale è centrale, anche se rileva pure l'interesse pubblico, sia *ab initio* (d.p.u.) che ad espropriazione compiuta (retrocessione in caso di mancata realizzazione dell'interesse pubblico). In seguito, si accentua progressivamente l'accezione funzionalista³, in cui prevale il pubblico interesse e risultano meno garantite certezza e forme. Ciò è legato alle tendenze metodologiche funzionaliste degli anni '70⁴ ed alla esaltazione del valore conformativo della "funzione sociale" rispetto alla proprietà privata (art. 42 Cost.), sempre più "terribile diritto"⁵.

L'assetto funzionalista trova quindi conferma nell'impianto del t.u. espropriazioni del 2001 (d.P.R. n. 327/2001), ma si scontra col "rinascimento proprietario"⁶ derivante dalla giurisprudenza Corte Edu degli anni 2000⁷, poi proseguito dalla Consulta, che si caratterizza essenzialmente per: istanze indenitarie agganciate al valore di mercato del bene; esigenze di garanzia stabilità e prevedibilità, anche nella giurisprudenza (principio di legalità intesa come prevedibilità, non solo della disposizione ma anche della giurisprudenza); lotta alle cd. espropriazioni "larvate".

In un primo momento è la Cassazione ad apparire più legata al dogma funzionalista mentre il g.a. appare più filo-proprietario e in linea con la Cedu. Più di recente, come si dirà, le parti sembrano essersi invertite, specie dopo le due sentenze della Corte costituzionale che hanno fatto i conti prima con l'art. 43, poi con l'art. 42-bis del t.u. espropriazioni.

L'impostazione della Cassazione in tema di accessione invertita, risalente a un notissimo arresto del 1983, non muta dopo le sentenze Corte Edu dei primi del 2000. Si ritiene che l'occupazione acquisitiva non costituisca violazione della Cedu, in quanto l'interpretazione giurisprudenziale è divenuta costante, soddisfacendo il requisito della "prevedibilità" richiesto dalla Corte Edu a supporto del

³ Già a far data dal ventennio fascista. Emblematico, sul punto, S. PUGLIATTI, *Interesse pubblico e interesse privato nel diritto di proprietà*, in Atti del primo Congresso nazionale di diritto agrario (1935), ora in ID., *La proprietà nel nuovo diritto*, Milano, Giuffrè, 1954, 1.

⁴ N. BOBBIO, *Dalla struttura alla funzione. Nuovi studi di teoria del diritto*, Roma-Bari, Laterza, 2007.

⁵ S. RODOTÀ, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata*, Bologna, il Mulino, 1990.

⁶ L. NIVARRA, *La proprietà europea tra controriforma e "rivoluzione passiva"*, in *Eur. dir. priv.*, 2011, 583 ss.

⁷ R. CONTI, *L'occupazione acquisitiva: tutela della proprietà e dei diritti umani*, Milano, Giuffrè, 2006.

principio di legalità⁸. Ma la Corte Edu continua ad essere contraria⁹. E così pure la giurisprudenza amministrativa¹⁰.

Il resto, legato all'introduzione dell'art. 42-bis, d.p.r. n. 327/2001, è storia di oggi che qui non è il caso di riprendere nel dettaglio¹¹.

Si è dell'avviso che sia possibile adottare una precisa chiave di lettura per cogliere questi profili di criticità: quella del rapporto fra istituti di diritto privato e loro declinazione in senso speciale-pubblicistico (in tema ad es. di usucapione, rinuncia abdicativa, etc.).

2. *La giurisprudenza sulla rinuncia abdicativa nel caso di acquisizione sanante*

Dopo l'epocale spartiacque rappresentato da Corte costituzionale n. 71/2015, con la quale si è ritenuta non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 42 bis del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, il Consiglio di Stato inizia a riflettere, con una serie di importanti Adunanze plenarie, sui problemi residuali, che la Consulta lascia sul terreno. Le chiavi di lettura continuano ad essere quella sostanziale del rapporto pubblico-privato e quella processuale, relativa ai mezzi di tutela, nell'idea di fondo che si afferma dell'art. 42-bis come unico possibile "procedimento espropriativo semplificato" (Corte cost. n. 71/2015). Il Consiglio di Stato sembra riappropriarsi dell'approccio funzionalista, suscitando una serie di perplessità sul piano dell'efficacia della tutela del privato, ma che attengono anche al metodo di fondo nei rapporti pubblico/privato.

Su tutte va menzionata Ad. plen. n. 2/2016, secondo la quale l'illecito permanente ex art. 2043 c.c. viene a cessare solo in conseguenza: a) della restituzione del fondo; b) di un accordo transattivo; c) della rinuncia abdicativa (e non traslativa) da parte del proprietario implicita nella richiesta di risarcimento del danno per equivalente monetario a fronte della irreversibile trasformazione del fondo; d) di una compiuta usucapione, a certe condizioni.

In Ad. plen. nn. 2, 3, 4 del 20 gennaio 2020 torna il tema è il rilievo nella fattispecie della rinuncia abdicativa. La Plenaria guarda indietro e modifica il proprio convincimento, precedentemente espresso, seppure in via di *obiter*, nella richiamata sentenza n. 2/2016¹².

⁸ Cfr. ad. es. Cass., S.U., 14 aprile 2003, n. 5902 e 6 maggio 2003, n. 6853.

⁹ V. il caso *Scordino*: Scordino c/Italia, Sez. I, 15 luglio 2004; Sez. I, 29 luglio 2004; Sez. IV, 17 maggio 2005; *Grande Chambre*, 29 marzo 2006; Sez. IV, 6 marzo 2007.

¹⁰ C. St., ad. plen., 29 aprile 2005, n. 2.

¹¹ Sia consentito il rinvio a G. TROPEA, *Per un inquadramento di sistema della disciplina dell'art. 42 bis DPR n. 327/2001 alla luce della giurisprudenza costituzionale e del giudice amministrativo*, in www.giustiziainsieme.it.

¹² Sposa, invece, la tesi negativa inizialmente sostenuta da Tar Puglia, Bari, 17

Esclude così la configurabilità nel nostro ordinamento della rinuncia abdicativa quale atto implicito ed implicato nella proposizione, da parte di un privato illegittimamente espropriato, della domanda di risarcimento del danno per equivalente monetario derivante dall'illecito permanente costituito dall'occupazione di un suolo da parte della p.a., a fronte dell'irreversibile trasformazione del fondo.

Lo fa sulla base di tre macro-argomentazioni, molto criticate dai civilisti, ma anche da alcuni amministratori.

Per l'art. 42-bis l'autorità può acquisire il bene con un atto discrezionale, in assenza del quale scattano gli ordinari rimedi di tutela, compreso quello restitutorio, non residuando alcuno spazio per giustificare la perdurante inerzia dell'amministrazione, che non solo apprende in modo illecito il bene del privato, ma che attraverso una propria omissione (non esercitando il potere all'uopo previsto dalla legge) finirebbe per ottenere la proprietà del bene stesso ancora una volta al di fuori delle procedure legali previste dall'ordinamento.

La scelta, di acquisizione del bene o della sua restituzione, va effettuata esclusivamente dall'autorità (o dal commissario *ad acta* nominato dal giudice amministrativo, all'esito del giudizio di cognizione o del giudizio d'ottemperanza, ai sensi dell'art. 34 o dell'art. 114 c.p.a.): in sede di giurisdizione di legittimità, né il giudice amministrativo né il proprietario possono sostituire le proprie valutazioni a quelle attribuite alla competenza e alle responsabilità dell'autorità individuata dall'art. 42-bis. Pertanto, il giudice amministrativo, in caso di inerzia dell'Amministrazione e di ricorso avverso il silenzio ex art. 117 c.p.a., può nominare già in sede di cognizione il commissario ad acta, che provvederà ad esercitare i poteri di cui all'art. 42-bis d.P.R. n. 327/2001 o nel senso della acquisizione o nel senso della restituzione del bene illegittimamente espropriato.

Questo è lo snodo argomentativo centrale che la Plenaria pretende di trarre, con talune forzature, dalla sentenza della Consulta del 2015. Questo assunto, come diremo, sconta dei preconcetti di fondo e presenta una serie di eterogenesi dei fini, specie in termini di tutela del privato.

Ma seguiamo ancora l'argomentare della Plenaria e guardiamo quali sono a detta del giudice amministrativo le criticità della rinuncia abdicativa.

i) essa non spiega esaurientemente la vicenda traslativa in capo all'Autorità espropriante. Se l'atto abdicativo è astrattamente idoneo a determinare la perdita della proprietà privata, non è altrettanto idoneo a determinare l'acquisto della proprietà in capo all'Autorità espropriante. Ai sensi dell'art. 827 c.c. l'acquisto, peraltro a titolo originario e non derivativo, si realizzerebbe in capo allo Stato e non in capo all'Autorità espropriante. Né l'effetto traslativo può essere recuperato attraverso l'ordine di trascrizione della sentenza di condanna al risarcimento del danno, atteso che le vicende della trascrizione si pongono solo sul piano

settembre 2008, n. 2131, poi da C. St., sez. IV, 8 settembre 2015, n. 4193.

dell'opponibilità verso terzi degli atti giuridici dispositivi di diritti reali, ma non disciplinano la validità e l'efficacia giuridica degli stessi.

ii) La rinuncia viene ricostruita quale atto implicito, senza averne le caratteristiche essenziali. La rinuncia abdicativa, se riferita al ricorso giurisdizionale, non viene effettuata dalla parte, né personalmente, né attraverso un soggetto dotato di idonea procura. La domanda risarcitoria non può costituire univoca volontà espressa di rinuncia al bene; l'istituto della rinuncia abdicativa si pone come radicalmente estraneo alla teorica degli atti impliciti che riguarda solo gli atti amministrativi e non gli atti del privato.

iii) Infine: essa non è provvista di base legale, in un ambito, come quello dell'espropriazione, dove il rispetto del principio di legalità è richiamato con forza sia a livello costituzionale (art. 42 Cost.), sia a livello di diritto europeo (CEDU). Si è ricordato, infatti, sotto questo profilo, che occorre evitare, in materia di espropriazione cd. indiretta, di ricorrere a istituti che in qualche modo si pongano sulla falsariga della cd. occupazione acquisitiva, cui la giurisprudenza fece ricorso negli anni Ottanta del secolo scorso per risolvere le situazioni connesse a una espropriazione illegittima di un terreno che avesse tuttavia subito una irreversibile trasformazione in forza della costruzione di un'opera pubblica.

Rispetto a questa dirompente affermazione, il Consiglio di Stato si pone il problema delle sue ricadute sulla parte privata, un po' come aveva fatto con la sentenza n. 13/2017 con l'affermazione del cd. *prospective overruling*.

Quale tutela, dunque, in caso di "erronea" domanda risarcitoria?

L'ordinamento processuale offre un adeguato strumentario per evitare, nel corso del giudizio, che le domande proposte in primo grado, congruenti con quello che allora appariva il vigente quadro normativo e l'orientamento giurisprudenziale di riferimento assunto a diritto vivente, siano di ostacolo alla formulazione di istanze di tutela adeguate al diverso contesto normativo e giurisprudenziale vigente al momento della decisione della causa in appello: la conversione della domanda ove ne ricorrano le condizioni (art. 32 c.p.a.); la rimessione in termini per errore scusabile (art. 37 c.p.a.); l'invito alla precisazione della domanda in relazione al definito quadro giurisprudenziale, in tutti i casi previa sottoposizione della relativa questione processuale, in ipotesi rilevata d'ufficio, al contraddittorio delle parti ex art. 73, co. 3, c.p.a., a garanzia del diritto di difesa di tutte le parti processuali.

In seguito, al fine soprattutto di mantenere la questione nell'alveo della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, la fattispecie della cessione volontaria di immobili oggetto di procedure ablatorie viene incasellata, per taluni allo scopo di rimarcare la distanza e l'irriducibilità tra mondo pubblicistico e mondo privatistico¹³, nel *genus* dei contratti ad oggetto pubblico, ossia nell'ombrello dell'accordo sostitutivo di provvedimento di cui all'art. 11 l. n. 241/1990.

¹³ G.D. COMPORI, *La strana metafora della terra di nessuno: le adiacenze possibili*

3. *Le sue criticità*

Invero come accennato le criticità restano, e sono tante.

Prima di tutto, di nuovo, ad essere evocata è la cornice generale dei rapporti pubblico/privato: il diritto privato viene implicitamente bollato come “terra di nessuno”¹⁴ ed emerge una velata diffidenza del giudice amministrativo per un meccanismo di tutela affidato al soggetto leso.

Da un punto di vista più strettamente tecnico, il riferimento alla teoria dell’atto amministrativo implicito sembra scarsamente pertinente rispetto alla rinuncia abdicativa alla proprietà, che è istituto del tutto differente per presupposti, ambito di operatività e conseguenze. Peraltro, le più recenti acquisizioni civilistiche ammettono la rinuncia abdicativa implicita. In questo senso i giudici si limitano a escludere la rilevanza dell’art. 827 c.c. (che disciplina l’appartenenza allo Stato dei beni vacanti), ma non richiamano altre norme come l’art. 1070 c.c. (rinuncia della proprietà a favore del proprietario del fondo dominante), l’art. 1104 c.c. (abbandono del diritto del comunista a favore degli altri partecipanti). Infine, si osserva che il mancato effetto traslativo in capo all’ente espropriante non impedisca di considerare legittima l’operazione di sussunzione della rinuncia abdicativa nella domanda giudiziale di risarcimento del danno¹⁵.

Taluni sono arrivati a parlare, commentando questa operazione ermeneutica, di abdicazione di giustizia¹⁶.

Secondo questa prospettiva critica il richiamo alla tutela proprietaria costituzionale e convenzionale europea si rivela singolare all’interno della decisione, sol che si osservi che l’affermazione del conseguente principio di diritto è la circoscrizione dei poteri di reazione del privato e, comunque, la riserva alla sola amministrazione occupante della decisione sulla sorte del bene (restituzione o acquisizione).

Sicché a fronte dell’illecita occupazione di un bene immobile la determinazione legislativa delle legittime modalità di esproprio non può essere considerata come limite all’ordinario potere dispositivo del proprietario. Si ritiene, in tal senso, che “il problema, all’evidenza, ruota tutto attorno all’effettività delle tutele. Nel nuovo assetto delineato dall’adunanza plenaria la palla passa dal privato (e dal giudice) alla pubblica amministrazione: nel che, beninteso, sta il rovescia-

tra diritto pubblico e diritto privato alla luce dei problemi da risolvere, in *Dir. pubbl.*, 2021, 529 ss., spec. 538.

¹⁴ G.D. COMPORTI, *La strana metafora della terra di nessuno: le adiacenze possibili tra diritto pubblico e diritto privato alla luce dei problemi da risolvere*, cit., 536.

¹⁵ A. VACCA, *Profili strutturali dell’attività di ius dicere nell’abdicazione del diritto di proprietà*, in *Riv. dir. proc.*, 2021, 158.

¹⁶ C. BONA-R. PARDOLESI, *Rinuncia abdicativa, abdicazione di giustizia?*, in *Foro it.*, 2020, III, 134 ss.

mento di prospettiva che consente di sterilizzare l'insana ansia del privato di dettare i tempi della traiettoria che dovrebbe portare alla finale (magari, comunque, tardiva) soddisfazione delle sue ragioni e alla pubblica amministrazione di tornare alla compostezza del suo privilegio, con agio di decidere come le conviene"¹⁷. Si prospetta così un'opzione alternativa: trattandosi di illecito permanente funzionerebbe sempre il principio della *property rule*, che deve funzionare di default, al privato spetta comunque l'azione restitutoria, assuma essa carattere reale (art. 948 c.c.) o personale (art. 2043-2058 c.c.), oltre che risarcitoria.

Dall'asserita esaustività e autosufficienza dell'istituto dell'acquisizione 'sanante' non si potrebbe far derivare la limitazione o, meglio, l'elisione degli ordinari poteri, dispositivi e di azione, del privato che abbia sofferto l'illecita condotta dell'amministrazione, se non operando un salto logico e giuridico inammissibile. In ragione di tale impropria operazione logica, verrebbe creata una norma che non poggia su alcun fondamento e che è in contraddizione con la legge di Hume, ossia frutto di un salto logico dalla realtà dell'essere a quella del dover essere¹⁸. In altri termini, si compie una operazione di normogenesi, logicamente invalida e giuridicamente inammissibile, non foss'altro perché contraria al principio di divisione dei poteri. Peraltro, conducendo ad un esito abdicatorio del diritto di proprietà del privato.

Si arriva per questa via alla prospettazione di un possibile difetto di giurisdizione ex art. 111 Cost. (eccesso di potere giurisdizionale), tema alquanto delicato dopo la notissima vicenda che ha portato alla recente sentenza della Corte di giustizia, Grande Sezione, nel caso *Ranstad*, che non a caso si colloca a metà strada tra questioni di stretto diritto processuale, come la nozione di "giurisdizione" o di interesse strumentale, e vicende profonde, di ordine perfino istituzionale di dialogo/scontro tra Corti, che toccano i confini disciplinari tra pubblico e privato. In ogni caso si è invocata una "levata di scudi contro un diritto privato raffigurato come un mondo popolato da sterili e primitivi egoismi connotati soltanto da una rozza dimensione economico-patrimoniale, unitamente alla per contro insistita raffigurazione in chiave salvifica di un diritto amministrativo (e del suo giudice)"¹⁹.

La Cassazione ha avuto comunque modo di pronunciarsi sul tema, andando di contrario avviso alla discutibile posizione pan-pubblicistica del Consiglio di Stato²⁰. Essa ritiene che l'Adunanza Plenaria, escludendo la possibilità per il pri-

¹⁷ C. BONA-R. PARDOLESI, *Rinuncia abdicativa, abdicazione di giustizia?*, cit.

¹⁸ A. VACCA, *Profili strutturali dell'attività di ius dicere nell'abdicazione del diritto di proprietà*, cit., 166.

¹⁹ G.D. COMPORTI, *La strana metafora della terra di nessuno: le adiacenze possibili tra diritto pubblico e diritto privato alla luce dei problemi da risolvere*, cit., 544.

²⁰ Cass. Civ., Sez. I, 6 giugno 2022, nn. 18142, 18143, 18167, 18168, annotate da F. MARTINES, *Acquisizione sanante e ammissibilità della rinuncia abdicativa: diversità*

vato di azionare i rimedi civilistici comuni, in sostanza ha ravvisato una “modalità conformativa della proprietà privata rimessa all’autorità amministrativa alla quale soltanto sarebbe riservata, ai sensi dell’art. 42 bis, la decisione di acquisire la proprietà dell’immobile, previo pagamento dell’indennizzo, o di restituirlo previa rimessione allo stato pristino, salva la residua possibilità per il privato di reagire introducendo un giudizio, con esito incerto e dilatato nel tempo, al solo fine di compulsare la stessa autorità ad assumere detta decisione”.

Secondo la Corte l’adesione all’impostazione della giurisprudenza dell’Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato implica l’esposizione del proprietario danneggiato ai rischi insiti nella titolarità del bene in una situazione determinata dal comportamento illecito dell’autorità amministrativa; il proprietario, di fatto, verrebbe privato della possibilità di avvalersi del rimedio principale per far cessare immediatamente la prosecuzione degli effetti dell’illecito, ossia la rinuncia forzosa alla proprietà.

Il proprietario vittima del comportamento illecito dell’amministrazione ha invece il diritto di domandare in giudizio il risarcimento del danno²¹, non solo per la perdita del godimento nel periodo considerato (occupazione illegittima), ma anche per la perdita commisurata all’integrale valore del bene, alla cui titolarità il proprietario ha implicitamente rinunciato proponendo la domanda risarcitoria per equivalente. In tal modo la Corte di Cassazione rigetta in toto la soluzione prospettata dal giudice amministrativo aprendo un contrasto giurisprudenziale che richiede una soluzione.

4. Prospettive di risoluzione alla luce del dibattito civilistico in materia di rinuncia abdicativa

Essa probabilmente dipenderà pure dalla risoluzione di una questione più generale, che si pone a monte, attinente alla configurabilità giuridica della rinuncia

di vedute fra giudice amministrativo e ordinario, in www.giustiziainsieme.it, 15 settembre 2022.

²¹ Sul potere del privato di scelta dell’azione v. già Cass., S.U., 19 gennaio 2015, n. 735; Cass., sez. I, ord. 8 gennaio 2020, n. 144, secondo cui “alla pubblica amministrazione non è consentito invocare il mancato formale trasferimento nel proprio patrimonio della proprietà del bene illegittimamente occupato, sul presupposto che il menzionato istituto sia stato ritenuto contrario a principi costituzionali e della Cedu, per negare al privato che lo richieda il risarcimento del danno, pur mantenendo il bene nella propria disponibilità [...]. Invero, in presenza di un comportamento illecito, l’amministrazione non può imputare al privato danneggiato il mancato esperimento del rimedio restitutorio in forma specifica che l’ordinamento interno ed internazionale gli accorda per la tutela della proprietà, al fine di essere esonerata dall’obbligazione di risarcimento del danno per equivalente, essendo la scelta dei rimedi a tutela della proprietà pur sempre riservata al privato danneggiato”.

abdicativa di un bene da parte di un privato, anche a prescindere da un precedente illecito dell'amministrazione – cosa che comunque distingue la fattispecie e sembra assicurare a quella da esproprio illegittimo e illecito quella meritevolezza che può essere dubbia in altri casi – tema sul quale le Sezioni unite sono state recentemente chiamate a pronunciarsi ex art. 363-bis c.p.c.²². Tale questione tradizionalmente ha avuto modo raramente di porsi tra i civilisti²³, a differenza proprio del settore dell'espropriazione per pubblica utilità col declino della tesi dell'occupazione acquisitiva²⁴, e quando ciò è avvenuto è nettamente prevalsa la tesi favorevole all'ammissibilità. Negli anni successivi alla crisi finanziaria del 2007, e poi ancor più con la crisi economica successiva alla pandemia, si è assistito ad un aumento del numero di istanze di rinuncia e al porsi del problema del loro carattere opportunistico o dis-economico²⁵. Si uniscano a ciò fenomeni quali l'aumento della pressione fiscale, il dissesto idrogeologico e più ampiamente il cambiamento climatico. Sicché: “a fronte della sostanziale invarianza dell'ordito normativo, il quadro degli interessi sottostanti, per lungo tempo coerente con la logica delle regole codicistiche, ha iniziato a mutare profondamente sul finire del

²² Si tratta di due ordinanze di rinvio pregiudiziale, rispettivamente del Tribunale di L'Aquila (n. 233 del 17 gennaio 2024) e del Tribunale di Venezia (n. 4569 del 23 aprile 2024), dichiarate ammissibili, quanto a quella del Giudice aquilano, dalla Prima Presidente con provvedimento del 29 febbraio 2024 (che ha disposto altresì l'assegnazione alle Sezioni Unite Civili “trattandosi di questione di massima di particolare importanza”) e, quanto a quella del Tribunale veneziano, con provvedimento del 25 giugno 2024 (che ha ovviamente richiamato il precedente, anche dal punto di vista dell'assegnazione), che hanno investito la Corte di Cassazione del problema dell'ammissibilità della rinuncia alla proprietà immobiliare e dei limiti dell'eventuale sindacato giudiziale in ordine alla stessa.

²³ Per tale rilievo cfr. A. GAMBARO, *Il diritto di proprietà*, in *Tratt. Cicu-Messineo*, VIII, Milano, Giuffrè, 1995, 867.

²⁴ A. COUCOURDE, *L'inammissibilità della rinuncia alla proprietà immobiliare: in attesa delle Sezioni unite*, in *Riv. dir. civ.*, 2025, 140, il quale richiama come prima pronuncia a conferma di tale tesi Cass. civ., sez. II, 18 aprile 1987, n. 3872.

²⁵ Per limitarci qui alle trattazioni monografiche: L. FOLLIERI, *La proprietà insostenibile. Rinuncia alla proprietà immobiliare tra interesse privato e ragioni della collettività*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2022; R. GRIMALDI, *Rinunzia alle situazioni di dominio e variabilità degli interessi*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2023; C. BONA, *L'abbandono mero degli immobili*, Napoli, Editrice Scientifica, 2017; R. QUADRI, *La rinunzia al diritto reale immobiliare. Spunti di riflessione sulla causa dell'atto unilaterale*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2018; A. DE MAURO, *La rinuncia alla proprietà immobiliare*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2018; R. FRANCO, *La rinunzia alla proprietà (immobiliare): ripensamenti sistematici di (antiche e recenti) certezza. Spunti per una comparazione giuridica*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2019.

XX secolo ... Da un paradigma di tipo individualistico si passa, in altri termini, a una lettura orientata in chiave sociale”²⁶.

Come noto²⁷ attualmente, quindi, pur se depurate dalla questione tutta pubblicistica del rispetto del principio di legalità, sul punto si contendono il campo la tesi più recente dell’inammissibilità della rinuncia abdicativa immobiliare, che parte dalla premessa secondo cui il riferimento all’acquisto della proprietà in favore dello Stato, ai sensi dell’art. 827 c.c., sia meramente residuale e non già relativo alle conseguenze dell’atto di disposizione in termini dismissivi²⁸, e vede come sfondo l’aleatorio e metagiuridico concetto di esternalità negativa (che mutua dall’economia, per cui la proprietà di immobili “costosi” è una proprietà negativa)²⁹, e la tesi della validità della rinuncia abdicativa, fondata sulla

²⁶ G. RESTA, *Il problema della rinuncia alla proprietà immobiliare nella prospettiva del diritto comparato*, in *Riv. dir. civ.*, 2024, 263, 269, il quale nota ancora: “Se in precedenza l’enfasi era sull’interesse dei terzi ad appropriarsi dei beni derelitti, e di riflesso il fulcro della disciplina era costituito dal conflitto tra pretese acquisitive incompatibili, ora acquistano sempre maggiore centralità le istanze di natura sovraindividuale volte a circoscrivere il diritto del proprietario di liberarsi dal vincolo dei propri beni, riversando sulla collettività i costi di una proprietà ormai infruttuosa” (264).

²⁷ Cfr. per le due tesi agli antipodi, per tutti, C. TRAPUZZANO, *La facoltà abdicativa del diritto di proprietà all’esame delle Sezioni Unite*, in www.cortedicassazione.it, favorevole; G. ORLANDO, *Rinuncia opportunistica alla proprietà immobiliare e abbandono immobiliare*, in *Il diritto dell’economia*, 2021, 233 ss., contrario. Per la tesi intermedia v. il parere Avvocatura generale dello Stato, 14 marzo 2018, prot. n. 137950.

²⁸ Militerebbero a favore di tale conclusione: *i*) la natura perpetua della proprietà ex art. 832 c.c., fatto salvo il compimento degli atti dispositivi a titolo meramente traslativo; *ii*) la circolazione solo per effetto di atti traslativi o di acquisiti tipizzati a titolo originario; *iii*) la contrarietà della rinuncia abdicativa ai principi di solidarietà ex art. 2 Cost. e alla funzione sociale della proprietà ex art. 42, secondo comma, Cost.

²⁹ Molto critico su questo metodo A. RENDA, *Derive e approdi in tema di rinuncia alla proprietà immobiliare*, in *Europ. e dir. priv.*, 2024, 1 ss., il quale efficacemente osserva: “Nel decidere di avocare allo Stato gli immobili vacanti, a titolo di sovranità e senza distinzioni di natura, valore, collocazione geografica, età e durezza nel tempo, si è scelto di acquisire anche quelli i cui costi sono potenzialmente più elevati delle utilità ritraibili. In altri termini, beni costosi o dannosi non costituiscono un’eccezione imprevedibile dal legislatore alla regola posta, la cui soggezione alla regola esiti in un’ingiustizia palese — una stortura inimmaginata — che si tratti di correggere riducendo il significato della norma e quindi restringendo la portata dell’acquisto (tanto meno, della facoltà di rinuncia), ma rappresentano una parte di quei beni che il *munus publicum* dello Stato, acquisendoli, deve gestire». E ancora: «Il rischio da cui guardarsi, allora, non è quello di svilire la funzione sociale, di neutralizzarla o di depotenziarla, ma, al contrario, quello di sovraesporla, attribuendole tramite *Drittwirkung* immediata un ruolo diverso da quello affidatole dalla Costituzione”.

disponibilità del diritto *ex artt.* 827 e 832 c.c.³⁰, tesi che spesso si accompagna all'esclusione che, a fronte della validità della rinuncia abdicativa, il rinunciante sia esonerato dalle obbligazioni già maturate di ripristino, bonifica e manutenzione, in quanto sorte prima rinunciante dell'atto di dismissione, obbligazioni che ricadrebbero comunque sul rinunciante, come le relative responsabilità civili e penali³¹.

Di contro, una eventuale presa di posizione della Cassazione a favore della tesi mediana, della valutabilità caso per caso della nullità della rinuncia abdicativa, secondo un giudizio relativo alla meritevolezza della causa in concreto della rinuncia e dell'eventuale abuso del diritto³², al netto della criticità intrinseca legata

³⁰ Più ampiamente, le norme codicistiche richiamate a favore della rinunziabilità sono: a) l'art. 1350, n. 5, che impone il requisito di forma scritta a pena di nullità "per gli atti di rinuncia ai diritti (reali)" e tra questi figurano in primo luogo i diritti su beni immobili; b) l'art. 2643, n. 5, che prevede la trascrizione nei registri immobiliari degli "atti tra vivi di rinuncia ai diritti" su beni immobili; c) l'art. 827, che fissa la regola per cui "i beni immobili che non sono di proprietà di alcuno spettano al patrimonio dello Stato". Vi sono poi ulteriori disposizioni che disciplinano l'abbandono liberatorio in relazione ai diritti reali minori o alla comunione (cfr. art. 882, co. 2; art. 1070; art. 1104).

³¹ Gli obblighi di eliminazione dei pericoli e di ripristino di uno stato d'ordine continueranno a gravare sul rinunciante tutte le volte che il pericolo o la situazione difforme da quella prevista dalla legge siano sorti allorché egli era ancora proprietario. Cfr. V. BRIZZOLARI, *La rinuncia alla proprietà immobiliare*, in *Riv. dir. civ.*, 2017, II, p. 187 ss. Se questa evidenza giuridica non fosse stata ignorata, non ci sarebbe stata ragione perché in un caso come quello deciso dal T.A.R. Lombardia, 18 dicembre 2020, n. 2553 – in cui i proprietari di un immobile pericolante avevano rinunciato alla relativa proprietà dopo che il Comune aveva notificato loro un'ordinanza contingibile e urgente con la quale si ordinava la messa in sicurezza dell'edificio — la rinuncia fosse impugnata in quanto fraudolenta e quindi (pretesamente) nulla, secondo quanto lo stesso giudice amministrativo ha erroneamente ritenuto, dichiarandola nulla «sotto il profilo causale, atteso che si pone in contrasto con le esigenze solidaristiche connesse alla funzione sociale della proprietà e con l'obbligo del rispetto della sicurezza dei consociati, costituenti limiti alle prerogative dominicali». Lo stesso vale con riguardo al caso deciso da Trib. Genova, 1° marzo 2018, che ha affermato l'illiceità della causa qualora tramite rinuncia ci si voglia sottrarre a una denuncia di danno temuto. In una fattispecie analoga, nel 2021, il Tribunale di Perugia, adito dall'Agenzia del Demanio, dopo aver ribadito la liceità della causa dell'atto di rinuncia, ha dichiarato la nullità dell'atto dimissivo, perché compiuto in frode alla legge e in particolare all'art. 677 c.p., che obbliga il proprietario di un edificio «che minacci rovina» a effettuare i lavori necessari per rimuovere il pericolo.

³² F. PIAIA, *Rinuncia abdicativa al diritto di proprietà immobiliare nella dinamica della comparazione degli interessi: una lettura alternativa*, in *Riv. critica dir. priv.*, 2022, 329 ss.

all'incertezza del diritto e all'incremento del contenzioso, nel nostro caso farebbe (ri)emergere le differenze fra la fattispecie privatistica e quella pubblicistica, mostrando nel secondo caso la meritevolezza *in re ipsa* dell'interesse, vista la posizione di partenza del proprietario che ha subito un illecito dall'amministrazione, la quale a sua volta spesso fa seguire l'inerzia rispetto a tale illecito. A conferma di tale impostazione si ha – allo stato – l'opinione della Procura Generale della Corte di cassazione in detta causa, che con conclude nel senso che il negozio unilaterale di rinuncia abdicativa del diritto di proprietà immobiliare solo in casi eccezionali possa essere considerato immeritevole di tutela e, quindi, nullo se consista in un'operazione economica che si ponga in netto e irriducibile contrasto con gli interessi pubblici, collettivi e generali espressi dalla Costituzione e dai Trattati europei e concretantisi, in particolare, nel principio costituzionale della parità di bilancio e dei relativi vincoli europei di bilancio, senza che a tal fine sia sufficiente il mero perseguimento da parte del rinunciante di un fine egoistico.

In ogni caso, pare a chi scrive che, pur a voler ammettere le ragioni che militano a favore dell'inammissibilità, che peraltro chi scrive non condivide fino in fondo, resta il fatto che nel nostro caso gli argomenti giuridici che ruotano attorno alla lettura dell'art. 827 c.c. e quelli economici e di politica del diritto che invece guardano alla portata dell'art. 42 Cost. e alla compatibilità di scelte dismistiche eventualmente opportunistiche e di uno strumento negoziale unilaterale con valutazioni di stampo redistributivo, ciò che rileva è la profonda differenza tra la rinuncia abdicativa privatistica e quella pubblicistica, che sconta a monte un illecito permanente dell'amministrazione e quindi rafforzate e meritevoli esigenze di tutela del cittadino.

A ciò si accompagna un profilo solo apparentemente speculare, che guarda in questa materia ai rapporti diritto pubblico – diritto privato non già in termini di separazione, ma in termini di complementarietà. Il governo dei beni in condizioni di abbandono può essere più efficacemente svolto attraverso tecniche di natura pubblicistica piuttosto che con strumenti privatistici. Non a caso esiste un reticolato di norme amministrative e penali che riducono fortemente gli spazi di discrezionalità del proprietario concessi dal diritto civile. Infatti, accanto alle disposizioni invariate sulla dismissione della proprietà e l'acquisto in capo allo Stato, vi è una serie di normative speciali che si occupano, tra le altre fattispecie, degli obblighi di bonifica dei siti inquinati, della messa in sicurezza degli immobili pericolanti, di miniere dismesse e persino dei detriti aerospaziali, talora prevedendo espressamente che l'atto abdicativo non produca effetto liberatorio rispetto a tali obblighi³³.

³³ G. RESTA, *Il problema della rinuncia alla proprietà immobiliare nella prospettiva del diritto comparato*, cit., 286.

5. *La recente soluzione delle Sezioni unite. Chiusura del cerchio?*

Il cerchio si è chiuso di recente con Cass., sez. un., 11 agosto 2025 n. 23093, con la quale la Corte ha stabilito che la rinuncia abdicativa alla proprietà immobiliare è un negozio giuridico unilaterale, non recettizio, privo di effetti traslativi diretti, la cui funzione tipica è soltanto quella di dismettere il diritto, in quanto modalità di esercizio e di attuazione della facoltà di disporre della cosa accordata dall'art. 832 c.c., che si perfeziona con la manifestazione di volontà del proprietario e la relativa trascrizione, producendo automaticamente l'acquisto da parte dello Stato ex art. 827 c.c. Ciò significa che l'effetto acquisitivo a favore dello Stato non dipende da un'accettazione o da un atto di volontà dell'amministrazione, ma si produce per legge, quale conseguenza della "vacanza" del bene. La causa del negozio risiede nella scelta del proprietario di dismettere il diritto, senza necessità di un interesse positivo da realizzare con un'altra parte contrattuale. La Corte ha inoltre escluso che la rinuncia possa essere dichiarata nulla per il solo fatto di perseguire un fine di convenienza personale, ribadendo che eventuali limitazioni a questa facoltà spettano esclusivamente al legislatore e non possono essere ricavate in via interpretativa dall'art. 42 Cost. Dalla cornice ordinamentale non emerge un generale potere-dovere del proprietario di esercitare i suoi poteri in maniera «funzionale» al sistema socio-economico. La deduzione ermeneutica che la proprietà sia essenzialmente disponibile e contemporaneamente irrinunciabile, perché indissolubilmente collegata a doveri, obblighi, limiti e funzioni, non può negare che essa, allora, dovrebbe rientrare tra quelle posizioni assegnate (anche) per la tutela di un interesse altrui, o di un interesse collettivo, diverso se non opposto rispetto a quello del titolare.

Le Sezioni Unite hanno escluso che un atto di rinuncia possa essere considerato immeritevole di tutela solo perché trasferisce allo Stato gli oneri o i rischi connessi al bene, in assenza di un divieto di legge. Non è configurabile neppure un abuso del diritto, poiché la rinuncia è espressione di una facoltà intrinseca alla proprietà e non di un potere esercitato oltre i limiti imposti dall'ordinamento. Un aspetto pratico di rilievo riguarda l'obbligo — o, più precisamente, l'opportunità — di comunicare la rinuncia all'Agenzia del Demanio. La sentenza afferma che la mancata comunicazione non incide sulla validità dell'atto, ma può rilevare sul piano della responsabilità del rinunciante. In particolare, l'ex proprietario può essere chiamato a rispondere dei danni derivanti da condotte poste in essere prima della rinuncia o dallo stato di conservazione del bene al momento della dismissione. Del resto, in forza dell'acquisto al patrimonio dello Stato, stabilito dall'art. 827 cod. civ., quest'ultimo diviene vincolato *propter rem* per i soli obblighi gestori sorti dopo la rinuncia, mentre le responsabilità risarcitorie sorte anteriormente restano a carico del rinunciante.

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

E tuttavia, per le ragioni sopra esposte, a questo punto la soluzione negativa dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato appare ulteriormente sfornita di puntelli teorici e meriterebbe una rivisitazione. Ad essere sprovvista di base legale, infatti, non è la rinuncia abdicativa come ritiene la Plenaria, ma i suoi limiti, come ritiene la Cassazione. E infatti, ad avviso di quest'ultima, dal vigente regime ordinamentale di appartenenza dei beni, ricavabile dal secondo e dal terzo comma dell'art. 42 Cost., dall'art. 1 del Protocollo I addizionale della Convenzione europea sulla salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e dall'art. 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, pur restando escluso che il diritto di proprietà possa venire inteso come dominio assoluto ed illimitato, spetterebbe comunque al legislatore adottare una restrizione o imporre addirittura una esclusione della facoltà di rinunciarvi. Diversamente, rispetto alle prerogative della sovranità statale in tema di sicurezza e governo del territorio, la prospettazione della nullità di una rinuncia alla proprietà immobiliare mossa dal solo «fine egoistico» di trasferire in capo all'Erario, per effetto dell'art. 827 cod. civ., i costi e i danni dei terreni con problemi di dissesto idrogeologico, o inquinati, o gli edifici inutilizzabili, darebbe vita ad un singolare principio di sussidiarietà orizzontale di compiti nel rapporto fra privati proprietari, investiti prioritariamente del perseguimento di interessi generali a vocazione sociale, e autorità pubblica, la quale subentrerebbe nella titolarità del bene solo se tali interessi siano stati previamente soddisfatti dai rinuncianti.

Il problema, dunque, resta aperto, esposto com'è alle continue oscillazioni anche in questa materia del pendolo pubblico/privato.