

I limiti della giurisdizione contabile nella gestione dei beni di uso civico

Cass. Sez. Un. Civ. 7 marzo 2026, n. 5192 - De.Lu., Zu.Be., Be.Pa. ed a. (avv. Iob) c. Procura generale presso la Corte dei conti ed a. (Regola giurisdizione)

Corte dei conti - Giudizio di responsabilità --- Giurisdizione della corte dei conti in materia di responsabilità contabile - Condizioni - Assenza del titolo - Irrilevanza - Fattispecie.

Ai fini della sussistenza della giurisdizione della Corte dei conti in materia di responsabilità contabile, occorre la ricorrenza del duplice requisito del carattere pubblico dell'ente per il quale il soggetto agisce e della natura pubblica del bene oggetto della gestione, restando, invece, irrilevante il titolo in base al quale la gestione è svolta, che può consistere in un rapporto di pubblico impiego o di servizio, in una concessione amministrativa, in un contratto e perfino mancare del tutto, in quanto il relativo rapporto può modellarsi secondo gli schemi generali previsti e disciplinati dalla legge, ovvero discostarsene in tutto o in parte. (Nella specie, la S.C. ha affermato la giurisdizione del giudice ordinario in ordine alla azione di responsabilità degli amministratori dell'ASUC - Amministrazione Separata Usi Civici - di un Comune, nella gestione di beni soggetti ad uso civico in re propria, trattandosi di ente con personalità di diritto privato e di beni in proprietà collettiva, in relazione ai quali vengono in considerazione diritti soggettivi di natura privata).

(Omissis)

FATTO

1. La Corte dei conti, sezione centrale di appello, con sentenza n. 257 del 2023, ha riformato della sentenza della sezione regionale trentina, condannando i membri del comitato di amministrazione (Zu., De., Rasom e Cincelli) e di segretaria frazionale (Be.) dell'amministrazione separata usi civici (ASUC) di Pozza di Fassa, a pagare a detto ente, a titolo di danni, la somma di Euro 4.400,00 ciascuno, sul presupposto della loro responsabilità, per avere disposto la concessione in uso a terzi di un pascolo in proprietà collettiva con "trattativa privata previo confronto concorrenziale per offerte segrete anziché con asta pubblica".

La decisione ha rigettato l'eccezione di difetto di giurisdizione, in base ai seguenti argomenti: a) quel che rileva, ai fini del riconoscimento della giurisdizione contabile, è l'intrinseca natura dei diritti di uso civico, risultando secondario il carattere privatistico dell'organo di gestione; b) tali diritti vertono su beni perseguenti finalità di interesse generale; c) in tale ottica, si tratta di beni pubblici e chi ne esercita la gestione, anche se soggetto privato e inserito in un'organizzazione di diritto privato, assume una dimensione pubblica e come tale è soggetto al controllo e alla giurisdizione della Corte dei Conti.

Contro la sentenza Zu.Be., De.Lu., ed altri Omissis e Be.Pa. hanno proposto ricorso per motivi attinenti alla giurisdizione, sostenendo che la giurisdizione in materia di proprietà collettiva è giurisdizione civile che spetta al giudice ordinario ex art. 1 c.p.c., salvo che per le questioni circa la esistenza, la natura e la estensione dei diritti ex art. 29 L. 16 giugno 1927, n. 1766, per le quali la giurisdizione spetta ai Commissari istituiti a sensi dell'art. 27 della legge medesima.

La Procura Generale presso la Corte dei Conti ha resistito con controricorso.

Il Pubblico Ministero ha depositato conclusioni scritte, chiedendo l'accoglimento del ricorso.

I ricorrenti hanno depositato memoria.

DIRITTO

1. Il ricorso è fondato. Secondo le Sezioni Unite di questa Corte "l'azione di responsabilità nei confronti di un soggetto privato è devoluta alla giurisdizione della Corte dei conti ove sussista un rapporto di servizio, in virtù del quale il primo sia stato temporaneamente inserito nell'apparato organizzativo della P.A. per lo svolgimento di un'attività o un servizio di interesse pubblico, configurandosi, invece, la giurisdizione ordinaria nel diverso caso in cui si assuma che il danno derivi dall'inadempimento delle obbligazioni poste a carico del privato, quale controparte contrattuale della P.A." (Cass., S.U., n. 19452/2024).

Quanto al rapporto di servizio, costituente il presupposto per l'attribuzione della controversia alla giurisdizione della Corte dei conti, è stato chiarito che il medesimo sussiste nel caso in cui "un ente privato esterno all'Amministrazione venga incaricato di svolgere, nell'interesse e con le risorse di quest'ultima, un'attività o un servizio pubblico in sua vece, inserendosi in tal modo nell'apparato organizzativo della P.A., mentre è irrilevante il titolo in base al quale la gestione è svolta e ben potendo tale titolo anche mancare del tutto" (Cass., S.U., n. 20902/2022).

Si capisce, sulla base di tali principi, che "il dato essenziale che radica la giurisdizione della Corte dei conti non è più rappresentato dal quadro di riferimento - pubblico o privato - nel quale si colloca la condotta produttiva del danno, quanto



la natura del pregiudizio e del soggetto danneggiato, ciò tanto più in ragione del sempre più frequente affidamento a soggetti privati della realizzazione di finalità una volta ritenute di pertinenza esclusiva degli organi pubblici" (così testualmente il controricorso della Procura generale). Nondimeno emerge con altrettanta chiarezza dai quegli stessi principi che, ai fini della sussistenza della giurisdizione della Corte dei conti in materia di responsabilità contabile, deve essenzialmente ricorrere il duplice requisito del "carattere pubblico dell'ente per il quale il soggetto agisca e del denaro o del bene oggetto della gestione, restando invece irrilevante il titolo in base al quale la gestione è svolta, che può consistere in un rapporto di pubblico impiego o di servizio, in una concessione amministrativa, in un contratto e perfino mancare del tutto, in quanto il relativo rapporto può modellarsi secondo gli schemi generali previsti e disciplinati dalla legge, ovvero discostarsene in tutto o in parte" (Cass., S.U., n. 7640/2020).

Ebbene i requisiti sopra richiamati, necessari per radicare la giurisdizione contabile secondo la giurisprudenza delle Sezioni unite, non ricorrono nella vicenda sulla quale è intervenuta la sentenza impugnata.

2. È noto che alla stregua della legislazione vigente in materia (principalmente legge 16 giugno 1927, n. 1766) gli usi civici possono raggrupparsi in due categorie generali: quelli che si esercitano su beni appartenenti a privati e quelli che si esercitano su beni appartenenti alla collettività degli utenti (demani comunali, terre comuni ecc.). Gli usi civici appartenenti alla prima categoria sono destinati, dalla detta legislazione, alla liquidazione, vale a dire alla soppressione mediante apporzionamento dei terreni stessi ed assegnazione di una porzione al Comune, quale ente esponenziale della collettività titolare dell'uso civico a titolo di "compenso per la liquidazione" (art. 5 legge n. 1766/1927). Gli usi civici del secondo tipo sono indicati dalla legge (art. 1) come quelli che sono esercitati su "terre possedute da comuni, frazioni di Comune, comunanze, partecipanze, università ed altre associazioni agrarie", e cioè si configurano come diritti di una collettività (secondo l'opinione prevalente il Comune stesso è qui considerato quale ente esponenziale della collettività degli utenti) su beni propri. A tali beni originariamente appartenenti alla collettività (o ad essa pervenuta per effetto della liquidazione) si riferiscono le disposizioni concernenti l'accertamento delle arbitrarie occupazioni (od illegittimi possessi) da parte di privato al fine alternativo della legittimazione a favore dell'occupatore o della reintegra per la destinazione dei terreni a soddisfacimento di pubbliche finalità nei modi previsti dalla legge: vale a dire, a seconda del tipo di sfruttamento cui sono obiettivamente idonei i terreni stessi, alla ripartizione ovvero alla persistente assoggettamento agli usi civici. Ed in vista di tale destinazione i beni in parola sono sottoposti ad un regime di indisponibilità analogo a quello dei beni demaniali (Cass. n. 3690/1953). Egualmente i beni stessi non sono neppure espropriabili per causa di pubblica utilità (Cass. n. 68/1961) se non previa "sdemanzializzazione" (Conf. Cass., S.U., n. 2073/1969; S.U., n. 12570/2023).

3. Nel caso in esame, si è in presenza di diritti di uso civico su beni in origine appartenenti ai membri di una comunità (i cd. iura in re propria). Rimane comunque fermo che la comunità è solo l'elemento di riferimento per individuare i soggetti che, appunto in quanto componenti di quella comunità, possono esercitare quei diritti reali. Come condivisibilmente rileva il Procuratore generale nelle proprie conclusioni scritte, la "funzionalizzazione" dei diritti in esame anche alla tutela dell'ambiente e al paesaggio, operata dalla legge nella legge n. 168 del 2017, se giustifica il regime normativo dei beni demaniali, non trasforma i beni di proprietà collettiva, soggetti ai diritti di uso civico, in beni demaniali, ossia in beni appartenenti allo Stato e gestiti dallo (o in nome dello) Stato. Seppure sia da condividere (in linea con Cass., S.U., n. 12482/20) l'orientamento dottrinario secondo cui quello della proprietà collettiva è "un terzo ordinamento civile della proprietà", resta comunque "il fatto che si tratta di un ordinamento, appunto, "civile", ove vengono in considerazione diritti soggettivi di natura privata, gestiti da organismi di diritto privato". Si richiama al riguardo l'art. 1 comma 2 della legge 168/17, il quale precisa che "Gli enti esponenziali delle collettività titolari dei diritti di uso civico e della proprietà collettiva hanno personalità giuridica di diritto privato ed autonomia statutaria".

Ancora sulla scia dei rilievi del Procuratore generale, alle considerazioni precedono sulla natura dei diritti di uso civico, occorre aggiungere che i membri del comitato di amministrazione e di segreteria frazionale della "Amministrazione separata usi civici" (ASUC) di Pozza di Fassa non sono inseriti nell'apparato organizzativo della pubblica amministrazione, che è estranea all'attività di questo ente, il quale, come chiarito, oltre ad avere personalità di diritto privato, agisce nell'interesse dei contitolari del bene in proprietà collettiva.

4. In conclusione, non si ravvisano i presupposti della giurisdizione contabile, trattandosi di materia rientrante nella giurisdizione del giudice ordinario.

Il ricorso deve essere dunque accolto, conseguendo la cassazione senza rinvio della sentenza impugnata e senza pronuncia sulle spese, per la qualità di parte soltanto in senso formale del Procuratore generale della Corte dei conti.

P.Q.M.

accoglie il ricorso; cassa la decisione impugnata e dichiara la giurisdizione del giudice ordinario.

(Omissis)