

Amministrazione separata beni d'uso civico, responsabilità contabile e giurisdizione della Corte dei conti

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*)

Usi civici - Amministrazione separata beni d'uso civico (ASBUC) - Responsabilità contabile nella gestione - Giurisdizione della Corte dei conti - Non sussiste.

La giurisdizione della Corte dei conti per responsabilità contabile sussiste quando ricorre il duplice requisito del carattere pubblico dell'ente per il quale il soggetto agisce e del denaro o del bene oggetto della gestione. La funzionalizzazione dei beni di proprietà collettiva alla tutela paesaggistica giustifica il regime normativo demaniale ma non li trasforma in beni demaniali appartenenti allo Stato e gestiti dallo (o in nome dello) Stato.

Il testo della sentenza è pubblicato in www.osservatorioagromafie.it

1. - Premessa. Con l'ordinanza in epigrafe, le Sezioni Unite della Cassazione hanno cassato la sentenza della Corte dei conti, Sez. II centrale d'appello 7 settembre 2023, n. 257¹.

La Corte contabile, confermando la giurisdizione erariale, aveva condannato gli appellanti [amministratori e dipendenti di un'*Amministrazione separata beni d'uso civico (ASBUC)*] per aver affidato la gestione di una *Malga* con trattativa diretta anziché con gara pubblica.

La decisione era motivata sul dato principale dell'*«intrinseca natura dei diritti di uso civico oggetto della gestione»*, considerando secondario *«il carattere privatistico dell'organo di gestione»*².

La Corte erariale, cioè, non aveva ritenuto vincolante la soggettività dell'*Amministrazione separata* ma aveva dato valore alla natura dell'attività esercitata nella gestione dei beni, considerando *«determinante lo svolgimento di funzioni oggettivamente pubbliche per finalità pubblicistiche»*.

Una decisione motivata sull'*intrinseca* natura dei beni d'uso civico e sui *moduli procedurali* dell'attività gestoria. Il che è coerente con il quadro normativo e giurisprudenziale.

La Cassazione, di contro, ha annullato la sentenza statuendo altri presupposti.

Secondo le Sezioni, per radicare la giurisdizione della Corte dei conti per 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»*.

La sentenza rileva che nella controversia difetta sia il requisito soggettivo sia quello oggettivo, trattandosi di una situazione giuridica dove *«vengono in considerazione diritti soggettivi di natura privata, gestiti da organismi di diritto privato»*, ragion per cui non sussiste responsabilità contabile e giurisdizione della Corte dei conti ma responsabilità civile e giurisdizione ordinaria.

L'affermazione secca del *duplice requisito* non è convincente nella logica argomentativa e conduce a un risultato in sé dubitabile applicato, *sic et simpliciter*, all'*Amministrazioni separate dei beni d'uso civico della frazione (ASBUC)*.

Focalizzata sulla doppia regola, la Cassazione, pur scorrendo la normativa, non si spende nell'appro-

¹ In *Riv. Corte conti*, 2023, 6, 186 e in www.demaniocivico.it con nota adesiva di A. TREBESCHI, *Domini collettivi e giurisdizione contabile: le Sezioni Unite e i limiti di un equivoco funzionalista*.

² Per l'indirizzo della Corte dei conti, Sez. centrale d'appello, cfr., conforme, Corte conti, Sez. giurisd. di Bolzano 12 maggio 2025, n. 7, in www.banchedati.corteconti.it. In tema di responsabilità erariale dell'amministrazione separata, v. Corte dei conti, Sez. giur. Toscana 6 giugno 2019, n. 241 in questa *Riv.*, 2022, 2, con nota di A. GERMANÒ, *Sul danno erariale addebitabile a un'ASBUC*.

fondimento di questi beni di cui non valorizza la cornice giurisprudenziale (peraltro dalla stessa antecedentemente disegnata) ed è sbrigativa su questo modello organizzativo di gestione (ASBUC).

2. - Sulla natura (non) pubblica dei beni oggetto di gestione. La Corte richiama la giurisprudenza sui beni d'uso civico (*in re propria*) ai quali riconosce il regime d'inalienabilità che caratterizza i beni demaniali³, ma afferma, conclusivamente, che la «funzionalizzazione» alla tutela dell'ambiente e del paesaggio «*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*».

Le Sezioni Unite conducono così un ragionamento per il quale sembra assumano che la finalità paesaggistica *giustifica* (cioè, causa) il regime demaniale (effetto) e tuttavia non li trasforma in canonici beni demaniali appartenenti allo Stato.

Va però osservato, sul punto, che la valenza paesaggistica è intervenuta con la legge n. 431/1985, mentre il regime (d'indisponibilità) di questi beni discende direttamente dalla legge n. 1766/1927 sul riordinamento degli usi civici (artt. 19 e 21). Quel regime non è connesso perciò alla valenza paesaggistica (quale causa) ma alla destinazione dei beni al godimento collettivo, cioè all'uso civico.

In questo contesto, la giurisprudenza, dalla legge del 1927 e continuativamente, assimila i beni d'uso civico ai beni demaniali in senso proprio a volte identificandoli⁴. Però, pur strettamente apparentati dal regime demaniale dell'inalienabilità, è pur vero che essi non sono beni demaniali in senso stretto, cioè non lo sono in base al criterio nominale e tassonomico codicistico.

Puntualizzato l'equivoco, il significato che rimane è che la sentenza *sminuisce* il profilo pubblicistico della funzione paesaggistica, assumendo che la pubblicità è quella tipologica e classificatoria del codice civile del 1942. Così, le Sezioni Unite danno l'impressione di essere irrigidite su una classificazione univoca e formale dei beni pubblici, ancorata alla concezione patrimoniale e proprietaria dello Stato-persona (risalente, appunto, al codice civile), mancando di considerare che il superamento di questa rappresentazione è dovuto proprio alla loro (pregressa) attività ermeneutica.

Trascese Sezioni Unite della Cassazione, con sentenza 14 febbraio 2011, n. 3665⁵ hanno riconosciuto la *funzionalizzazione* come una caratteristica identitaria della pubblicità dei beni. Sintetizzandone il pensiero, beni pubblici sono quelli che hanno la funzione di realizzare la personalità dell'uomo nell'ambito dello Stato sociale, del paesaggio e dell'ambiente, con «*specifico riferimento*» non solo ai beni costituenti, secondo la classificazione del codice civile, «il demanio e il patrimonio dello Stato», ma anche riguardo a beni che, per intrinseca natura, sono funzionali al perseguimento e al soddisfacimento degli interessi della collettività.

Fondamentale è il passo dove è asserito che «*disquisire in termini di sola dicotomia beni pubblici-privati significa, in modo parziale, limitarsi alla mera individuazione della titolarità dei beni, tralasciando l'ineludibile dato della classificazione degli stessi in virtù della relativa funzione e dei relativi interessi a tali beni collegati*».

Dalla sintesi, emerge che la visione patrimoniale-proprietaria dei beni è sostituita da una lettura in chiave collettivistica, superando la soggettività dello Stato-apparato persona giuridica individuale che è sostituita dallo Stato-collettività «*vale a dire come ente espositivo degli interessi di tutti*» quindi

³ Per il quale «*non sono neppure espropriabili per causa di pubblica utilità (...) se non previa "sdemanializzazione"*», Cass. Sez. Un. Civ. 10 maggio 2023, n. 12570, in *Riv. notariato*, 2023, 5, II, 1094.

⁴ Per esempio, in ultimo, Cons. Stato, Sez. VII 18 febbraio 2025, n. 1451 dove si legge che «*Il demanio di uso civico dal punto di vista giuridico appartiene al più vasto genus del demanio vero e proprio, con conseguente piena facoltà del Comune di utilizzare i poteri dell'art. 823 c.c. in funzione dell'interesse pubblico, del ripristino dello stato di diritto e di fatto*», in <https://mdp.giustizia-amministrativa.it>.

⁵ In questa Riv., 2011, 473 con nota di L. FULCINITI, *Valli da pesca lagunari. La Cassazione reinterpreta i beni pubblici*, 476.

degli interessi pubblici generali.

La rielaborazione implica un corredo strumentale nella gestione dei beni che conduce la Corte ad avvertire che la titolarità non è fine a se stessa, ma comporta per lo Stato-collettività *oneri di governance* per rendere effettiva e garantire la destinazione pubblica.

I beni d'uso civico rivestono forte funzionalità paesaggistica e ambientale che partendo dalla l. 8 agosto 1985, n. 431 è approdata nel *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, d.lgs. 22 gennaio 2004, [art. 142, comma 1, lett. h)].

In seguito, la legge n. 168/2017 recante *Norme sui domini collettivi*, ha accresciuto (direi *iperbolizzato*) la funzionalizzazione dando veste normativa a quei profili delle Sezioni Unite del 2011. Questa legge, come quelle Sezioni Unite, nel delineare i domini collettivi, si aggancia ai principi portati dagli artt. 2, 9 e 42 della Costituzione (art. 1, comma 1) e li connota enti esponenziali (art. 1, comma 2).

La reinterpretazione delle trascorse Sezioni Unite, risulta, a distanza di tempo e sotto la nuova legge, pienamente valorizzata dalla Corte costituzionale che, tra gli *obiter dicta*, nella sentenza n. 228/2021⁶ sostiene che il bene d'uso civico (*in re propria*) esprime sì un diritto soggettivo dominicale, ma che esso è connotato «*da peculiari caratteri, i quali riflettono la sua strumentalità al soddisfacimento non solo dell'interesse privato dei titolari, ma anche di un interesse generale della collettività espressa dall'ente esponenziale*».

Consegue che i beni d'uso civico pur non essendo beni demaniali in senso stretto (pubblicità codicistica) sono tuttavia beni pubblici secondo l'accezione funzionale del concetto di pubblicità⁷.

La sentenza in commento, invece, mostra di limitarne la funzione al soddisfacimento patrimoniale individuale del diritto dominicale e, sostenendo che si tratta di *diritti soggettivi di natura privata*, ne revoca in dubbio la pubblicità funzionale e ne sottintende la natura privata.

3. - Sul carattere (non) pubblico dell'ente di gestione. Per la sentenza in epigrafe, requisito essenziale della giurisdizione della Corte dei conti è «*il carattere pubblico dell'ente*» danneggiato, mentre i beni d'uso civico sono «*gestiti da organismi di diritto privato*».

Al fine richiama l'art. 1, comma 2, legge n. 168/2017 per il quale «*Gli enti esponenziali delle collettività titolari dei diritti di uso civico e della proprietà collettiva hanno personalità giuridica di diritto privato (...)*».

Con il che, la soggettività privata dell'ASBUC sembra discendere da quello che definirei un *automatismo estensivo* della legge. Detta natura è peraltro asserita dalla giurisprudenza *post legge*⁸ ed è sottintesa anche nella sentenza cassata.

La deduzione andrebbe approfondita perché la legge *de qua*, illuminata com'è di principi costituzionali, svia l'attenzione dalla sua pochezza normativa così che sembrano sfuggire zone in penombra. Nella penombra, si confonde l'*Amministrazione separata dei beni d'uso civico* rispetto alla formula dell'art. 1, comma 2, che, a mio avviso, non ne autorizza l'attrazione nella dimensione privata.

⁶ In *Giur. cost.*, 2021, 6, con nota di F. POLITI, *La Corte delinea il regime costituzionale e civilistico dei domini collettivi e definisce la portata della legge n. 168 del 2017*.

⁷ Con il termine *connotazione pubblicistica* si esprime Cass. Sez. I Civ. 23 aprile 2021, n. 10837, in *Riv. notariato*, 2021, 5, 960, con nota di D. BERTANI, *La natura giuridica dei comitati ASBUC in materia di usi civici e proprietà collettive: riflessi sull'attività notarile*.

⁸ La giurisprudenza riconosce in base alla legge n. 168/2017 la natura privata all'ASBUC. Tra queste, v. Cass. Sez. I Civ. 23 aprile 2021, n. 10837, cit., per la quale «*I Comitati per l'Amministrazione separata dei beni di uso civico, in acronimo ASBUC, hanno natura giuridica di associazioni private riconosciute alle quali l'art. 1, comma 2, della legge 20 novembre 2017, n. 168, riconosce la personalità giuridica di diritto privato e l'autonomia statutaria*».

La sola disposizione della legge n. 168/2017 che menziona l'Amministrazione separata come *soggetto distinto* dal Comune è il III periodo dell'art. 2, comma 4, che nella versione attuale⁹, novellata dalla l. 30 dicembre 2025, n. 199 (legge di bilancio 2026-2028)¹⁰ dispone che «*La costituzione degli enti esponenziali da parte delle popolazioni interessate, (...) avviene nel rispetto della procedura di cui alla legge 17 aprile 1957, n. 278*».

In confronto con la dizione anteriore, la differenza è sottile ma sostanziale e, a mio avviso, vale da freno all'indirizzo di Cass. Sez. Un. Civ. 24 giugno 2020, n. 12482¹¹ dove dice che, dopo la legge n. 168/2017, agli enti esponenziali delle collettività titolari di uso civico è riconosciuta personalità giuridica di diritto privato «*rimanendo superata al riguardo ogni disposizione normativa previgente "(da considerarsi, perciò, abrogata)"*»; e dove dice, riferendosi all'«*autorganizzazione*» dell'ASBUC, che è «*improntata sul modello delle associazioni private, e ciò anche in ordine all'attività gestionale e alla struttura interna organica (...)*».

La nuova dizione del suddetto III periodo non si limita a richiamare il modello «*comitato*» per l'amministrazione separata, ma in direzione contraria alla suddetta sentenza, opera un rinvio tecnico alla legge n. 278/1957, prescrivendo che la costituzione dell'ASBUC avvenga con quella *forma*, quell'*organizzazione*, quella *procedura*¹².

La l. 17 aprile 1957, n. 278 recante *Costituzione dei Comitati per l'amministrazione separata dei beni civici frazionali*, non attribuisce alcuna personalità giuridica al comitato ASBUC per il quale la questione (giurisprudenza a parte) rimane aperta.

Il che porta quantomeno a presentire che l'ASBUC non sia riconducibile *tour court* alla disciplina della legge n. 168/2017 e non autorizza a concludere che si tratti di soggetto privato, anzi il rinvio alla legge n. 278/1957 per il procedimento elettorale della sua costituzione, suggerisce, a mio avviso, che esso abbia personalità giuridica di diritto pubblico.

In ultimo, la Corte rileva che membri e dipendenti dell'Amministrazione separata, «*non sono inseriti nell'apparato organizzativo della pubblica amministrazione, che è estranea all'attività di questo ente*». Il tema è il *rapporto di servizio* con la pubblica amministrazione che, peraltro, è il primo punto della sentenza in commento secondo cui «*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 (...)*».

Il profilo non era stato ritenuto ostativo dal giudice contabile che aveva privilegiato lo svolgimento di attività pubblicistica, cioè di attività amministrativa.

Per il che, ammesso e non concesso che l'ASBUC sia soggetto privato per estensione della soggettività dei domini collettivi, essa svolgerebbe, ugualmente, attività amministrativa che discende dall'art. 1, comma 1, lett. b), legge n. 168/2017 dove si menziona l'«*amministrazione vincolata e discrezionale*» che è attività propria della pubblica amministrazione.

Sarebbe perciò dotata di poteri autoritativi, pubblici o pubblicistici, idonei a radicare la giurisdizione contabile¹³.

Per contro, opinando la soggettività pubblica dell'ASBUC, l'attività amministrativa (pubblici poteri) avrebbe *ratio* nella legge n. 1766/1927, disciplina di dettaglio in leggi regionali e punto di contatto logico in quel passaggio delle Sezioni Unite del 2011 che pongono allo Stato-collettività «*oneri di*

⁹ Entrata in vigore dopo la decisione della sentenza in commento, avvenuta nella Camera di consiglio delle Sezioni Unite civili della Corte Suprema di cassazione, che è il 7 ottobre 2025.

¹⁰ Recante: *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2026 e bilancio pluriennale 2026-2028*.

¹¹ In *Foro it.*, 2020, 10, I, 3074.

¹² Le competenze fissate dalla legge n. 278/1957, si configurano diversamente dopo il trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni ordinarie.

¹³ Cass. Sez. Un. Civ. 2 febbraio 2018, n. 2584, in *Dejure*.

una governance che renda effettivi le varie forme di godimento e di uso pubblico del bene», cioè poteri pubblici (anche) procedimentali intesi «svolgimento di funzioni oggettivamente pubbliche per finalità pubblicistiche» (es. gara pubblica).

Lascia presumere moduli gestionali pubblicistici anche un passo della citata sentenza della Corte costituzionale n. 228/2021 che, oltre all'interesse dei partecipanti, riconosce i beni d'uso civico portatori *«di interessi superindividuali di carattere generale, connessi con la salvaguardia dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio storico e culturale del Paese».*

In conclusione, a mio avviso, in coerenza con il quadro normativo e giurisprudenziale, la *mala gestio* dei beni d'uso civico contro l'interesse pubblico generale e il corretto uso delle risorse, da parte dell'ente di gestione, dovrebbe dar luogo a responsabilità contabile e giurisdizione della Corte dei conti.

Luciana Fulciniti