



PROCURA GENERALE
della Corte di cassazione

Sezioni Unite civili

Adunanza camerale del 7 ottobre 2025

Ricorso R.G. 7787/24; n. 8 del Ruolo

Conclusioni del P.M. *ex art. 380-bis.1 c.p.c.*

IL SOSTITUTO PROCURATORE GENERALE

Letti gli atti, premesso che per la compiuta esposizione del fatto e della vicenda processuale l'Ufficio rinvia alla pronuncia e al contenuto dei documenti di parte in atti, limitandosi qui al rilievo dei soli elementi del fatto e del processo e agli argomenti di diritto che la Procura Generale ritiene necessari per formulare le proprie conclusioni

OSSERVA

Viene impugnata una sentenza della Seconda Sezione Giurisdizionale Centrale di Appello della Corte dei Conti che ha condannato membri e segretaria del Comitato di una Amministrazione separata usi civici (ASBUC) a pagare a detto ente, a titolo di danni, la somma di € 4.400,00 ciascuno, sul presupposto della loro responsabilità per avere illegittimamente affidato in gestione la concessione di un bene del dominio collettivo con il sistema della trattativa diretta anziché con quello della gara pubblica.

E' stata riconosciuta la giurisdizione contabile in materia e il ricorso per cassazione viene proposto onde contestare l'affermazione della giurisdizione del giudice contabile. Si tratta pertanto di ricorso ammissibile ai sensi dell'art. 362 comma 1 c.p.c., essendo censurata pronunzia d'appello di giudice speciale "*per motivi attinenti alla giurisdizione del giudice stesso*".

La Corte dei Conti, in sintesi, ha fondato la declaratoria della propria giurisdizione sui seguenti argomenti: - quel che rileva è l'intrinseca natura dei diritti di uso civico, risultando secondario il carattere privatistico dell'organo di gestione; - tali diritti vertono su beni perseguenti finalità di interesse generale; - 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.

Ora, è pacifico che i diritti dei singoli sui beni del dominio collettivo siano diritti reali di natura privata. Nel nostro caso siamo in presenza di diritti di uso civico su beni in origine appartenenti ai membri di una comunità (i cd. *iura in re propria*); ma, per quel che vale, anche i diritti di uso civico costituiti su beni altrui (*iura in re aliena*) hanno questa connotazione di diritti reali di godimento facenti capo a privati; 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.

Fermo che la distinzione tra *iura in re propria* e *iura in re aliena*, già presente nella legge n. 1766 del 1927 e relativo regolamento, permane anche nella legge n. 168 del 2017, la lettura delle norme di tale ultima legge conferma che si è nel campo di diritti di natura privata. Più in dettaglio, l'espressione "*proprietà collettiva*", adoperata dalla legge con riferimento agli *iura in re propria*, serve solo a chiarire che si tratta di "*comproprietà*" (l'art. 1 comma 1 lett. c) parla espressamente di "*comproprietà intergenerazionale*"), i cui comproprietari sono appunto i componenti di una specifica comunità (l'art. 1 comma 1 lett. c) parla di "*collettività i cui membri hanno in proprietà terreni ed insieme esercitano più o meno estesi diritti di godimento, individualmente*").

o collettivamente, su terreni che il comune amministra o la comunità da esso distinta ha in proprietà pubblica o collettiva”; l’art. 2 comma 4 di “beni di proprietà collettiva amministrati dagli enti esponentziali delle collettività titolari”; l’art. 3 comma 1 lett. a) di “terre di originaria proprietà collettiva della generalità degli abitanti del territorio di un comune o di una frazione ..”).

Il particolare regime attribuito a tali beni, che “... resta quello dell’inalienabilità, dell’indivisibilità, dell’inusucapibilità e della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale” (art. 3 comma 3), non muta certo la natura privatistica dei diritti di uso civico. Si tratta di limiti (inalienabilità, indivisibilità, etc.) collegati alla specifica funzione dei beni oggetto di proprietà collettiva: che da un lato sono “*elementi fondamentali per la vita e lo sviluppo delle collettività locali*” cui forniscono anche “*font[i] di risorse rinnovabili*” (vedi art. 2 comma 1 lett. a) e f) della legge 168/17); dall’altro, sono “*b) strumenti primari per assicurare la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale nazionale; c) componenti stabili del sistema ambientale; d) basi territoriali di istituzioni storiche di salvaguardia del patrimonio culturale e naturale; e) strutture eco-paesistiche del paesaggio agro-silvo-pastorale*” (le altre lettere dell’art. 2 comma 1). Questa funzionalizzazione anche alla tutela dell’ambiente e al paesaggio giustifica appieno detto regime normativo, per così dire speciale: simile a quello dei beni demaniali, ma che 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.

Si può anche condividere (in linea con Cass. SU 12482/20) l’orientamento dottrinario secondo cui quello della proprietà collettiva è “*un terzo ordinamento civile della proprietà*”, ma resta il fatto che si tratta di un ordinamento, appunto, “*civile*”, ove vengono diritti soggettivi di natura privata. La “*proprietà collettiva*”, vista le sue finalità, si caratterizza per la sua spiccata “*funzione sociale*” (art. 42 comma 2 Cost.); ma è proprio il riferimento a questo parametro costituzione a confermare che si è nell’ambito della proprietà privata, la quale infatti nel contesto dell’ordinamento

repubblicano costituzionale deve avere anche questa connotazione sociale non potendo e non dovendo essere connotata solo dagli scopi egoistici tipici della logica proprietaria.

Ciò detto, e venendo al secondo profilo di interesse, tali diritti vengono gestiti da organismi di diritto privato, L'art. 1 comma 2 della legge 168/17 è chiarissimo sul punto, precisando 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”*.

In questo contesto, di diritti soggettivi di natura privata gestiti da organismi privati, diventa davvero complesso, anzi come si vedrà impossibile, ipotizzare la giurisdizione contabile.

E' vero che la Corte di cassazione ha affermato che il dato essenziale che radica la giurisdizione della Corte dei conti non è più rappresentato dal quadro soggettivo di riferimento, pubblico o privato, nel quale si colloca la condotta produttiva del danno, quanto, invece, dalla natura pubblica delle funzioni espletate e delle risorse finanziarie a tal fine adoperate. Sicché occorre avere riguardo al rapporto di servizio tra l'agente e la Pubblica Amministrazione, ovverosia occorre avere riguardo *“anche a una relazione con la Pubblica Amministrazione caratterizzata dal fatto di avere investito un soggetto, altrimenti estraneo all'amministrazione, del compito di porre in essere in sua vece un'attività, senza che rilevi né la natura giuridica dell'atto di investitura, né quella del soggetto che la riceve, sia essa una persona giuridica o fisica, privata o pubblica”* (così Cass. SU 2584/18, che richiama Cass. SU 15599/09; Cass. SU 2289/08, Cass. SU 4112/07, Cass. SU 22513/06 e Cass. SU 400/00; e la Corte dei Conti, nella sentenza qui gravata, fa leva su questa giurisprudenza per fondare le proprie conclusioni in punto di giurisdizione contabile).

Questa giurisprudenza è condivisibile. Tuttavia, essa si limita ad affermare che la giurisdizione spetta alla Corte dei Conti quando si svolga una funzione pubblica e si utilizzino risorse pubbliche. E, con specifico riguardo a questo secondo requisito, non

può che essere così, visto che l'art. 100 Cost. prescrive che *“la Corte dei Conti partecipa (...) al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria”*. E su questo solco l'art. 1 comma 1 del Codice di giustizia contabile che stabilisce che *“la Corte dei conti ha giurisdizione nei giudizi di conto, di responsabilità amministrativa per danno all'erario e negli altri giudizi in materia di contabilità pubblica”*.

Ci vuole, dunque, il danno all'erario, legato alla cattiva gestione di denaro pubblico.

L'evento dannoso deve essere subito dalla P.A. Magari perché una società privata ha illecitamente e indebitamente usato finanziamenti pubblici (Cass. SU 17734/13 e 14825/08), ma anche in questo caso il danno è sopportato dall'erario, per sviamento del finanziamento pubblico. Il dato essenziale che connota la giurisdizione del giudice contabile, si ripete, *“è rappresentato dall'evento dannoso verificatosi a carico di una pubblica amministrazione”* (vedi sempre Cass. SU 2548/18, che in motivazione richiama Cass. SU 10973/05, Cass. SU 14101/06, Cass. SU 4511/06 e Cass. SU 3367/07).

Inoltre, l'attività del soggetto privato deve essere riconducibile ad un'attività o ad un servizio pubblico, nel senso che il privato deve essere inserito, pur se temporaneamente nell'apparato organizzativo della PA, dandosi vita ad un rapporto, pur se temporaneo, di servizio. In tal caso sussiste la giurisdizione contabile (vedi le più recenti Cass. SU 19452/24, Cass. SU 2092/22 e Cass. SU 486/19).

Questo rapporto di servizio, questo inserimento nell'apparato organizzativo, non pare in alcun modo configurabile in capo ai componenti e alla segretaria del Comitato di un'Amministrazione Separata di Beni di Uso Civico (ASUC), che sono i soggetti condannati dalla Corte dei Conti nel caso in esame. La PA è estranea all'attività di questo ente, che come detto ha personalità di diritto privato e agisce nell'interesse dei contitolari del bene in proprietà collettiva. La *“funzione sociale”* di detta proprietà collettiva non sposta i termini della questione, non rendendo attività pubblica un'attività che è e resta privata, avendo solo indirette implicazioni di rilevanza pubblica,

come può accadere, e anzi è auspicabile che accada a fronte del dettato costituzionale (art. 42 comma 2 Cost.), nel normale esercizio dei diritti proprietari.

Piuttosto, i citati componenti e la segretaria dell'ASUC rispondono nei confronti dei comproprietari della proprietà collettiva, dai quali sono eletti e nell'interesse dei quali agiscono. E la loro responsabilità è disciplinata dalle ordinarie norme codicistiche sugli obblighi degli amministratori di associazioni e, più in generale, dei mandatari. La valutazione circa l'osservanza di tali norme, privatistiche, non può che spettare al giudice ordinario (e proprio questa fu la soluzione nel caso deciso dalle Sezioni Unite con la citata ordinanza Cass. SU 2548/18: si trattava di domanda di risarcimento danni avanzata nei confronti del presidente di una fondazione di un noto festival di musica classica, fondazione avente natura privata).

Per completezza, va un attimo fatto cenno alle pronunzie di legittimità che, secondo la sentenza qui gravata, confermerebbero la giurisdizione del giudice contabile nell'ipotesi in esame, enunciando il principio della irrilevanza *".... della natura giuridica degli enti di gestione, che, benché assumano forme organizzative e personalità di diritto privato, se contribuiscono alla tutela di interessi con valenza pubblicistica e al perseguimento nonché alla realizzazione di interessi di uguale natura (Cass. Sez. Un. n. 12482/2020; Cass. Civ. Sez. I civ. n. 10837/2021)"* (vedi pagg. 34 - 35 della sentenza della Sezione centrale d'appello della Corte dei Conti).

Ora, la prima pronunzia, Cass. SU 12482/20, aveva ad oggetto una controversia riguardante la validità ed efficacia di deliberazioni del consiglio di amministrazione di una università agraria relative all'indizione delle elezioni degli organi di governo, all'esame delle condizioni di eleggibilità e di compatibilità degli eletti e alla proclamazione dei risultati delle inerenti consultazioni elettorali, nonché riguardante la validità ed efficacia dello statuto della medesima università quale atto presupposto. Si discuteva se la giurisdizione spettasse al giudice amministrativo o a quello ordinario, e la soluzione fu che *"È devoluto alla giurisdizione ordinaria il sindacato giurisdizionale sugli atti con i quali gli enti esponenziali delle collettività titolari di uso civico e della*

proprietà collettiva (che assumono natura giuridica di associazioni di diritto privato dotate di autonomia statutaria, ai sensi dell'art. 1, comma 2, della l. n. 168 del 2017) esercitano i poteri loro conferiti dal codice civile o da altre fonti normative, compresi quelli relativi ai procedimenti costitutivi degli organi di gestione e alle previsioni dello statuto, i quali costituiscono una delle principali espressioni della capacità di "autonormazione", riconosciuta dall'art.1, comma 1, lett. b), della citata l. n.168 del 2017". Tale conclusione, come si legge nella motivazione, si poggia proprio sul rilievo della natura meramente privatistica dell'ente di riferimento, l'Università Agraria, la responsabilità dei cui amministratori e rappresentanti doveva essere valutata secondo le ordinarie regole codicistiche.

L'altra pronunzia, la n. 10837/2021, resa dalla Prima sezione civile, aveva ad oggetto una controversia sull'elezione dei componenti del comitato di una ASBUC. Col ricorso per cassazione, in particolare, si sosteneva che la disciplina dettata per l'ASBUC violasse la riserva statale di legge; ciò proprio sul presupposto che si trattasse di ente sì privato ma avente primaria funzione e connotazione pubblica. Ebbene, anche in tal caso, pur se si è ammessa questa rilevanza pubblica, si è negata la violazione della riserva statale di legge, confermandosi che *"la natura pubblica dei beni non incide sulla connotazione privatistica, espressamente prevista dalla stessa legge, degli enti esponenziali di cui trattasi, la cui autorganizzazione resta, pertanto, improntata sul modello delle associazioni private, e ciò anche in ordine all'attività gestionale e alla struttura interna organica, cui sono funzionali le procedure elettorali."* Ed ancora più sotto: *"..... Quelle evocate in ricorso sono regole poste a presidio di una disciplina pubblicistica della materia che è del tutto estranea alle finalità imprenditoriali e di migliore gestione che sostengono invece gli enti privati di gestione degli usi civici e la natura di diritto privato dell'intero fenomeno"* (si rinvia alla motivazione per esteso di Cass. 10837/21, che si legge dal par. 9.4 al 10.2).

Come si vede, la Corte di cassazione in dette pronunzie non enunzia alcun principio che trasformi i gestori degli enti esponenziali delle proprietà collettive in soggetti

inquadri in un rapporto di servizio con la PA, inseriti di fatto nella struttura della PA. Si dice esattamente il contrario, ossia che essi sono e restano soggetti privati, facenti parte di un ente privato sottoposto alle ordinarie regole privatistiche di organizzazione e gestione.

Il tutto senza poi considerare che comunque il rapporto di servizio con la PA nemmeno basterebbe, essendo necessario come visto anche l'uso di denaro pubblico, e quindi il danno erariale, altro presupposto essenziale per configurare la giurisdizione contabile.

Da qui, ad avviso dell'Ufficio, la fondatezza del ricorso.

Il rappresentante della Procura generale

PER QUESTE RAGIONI

Chiede che la Corte accolga il ricorso.

Roma, 16 settembre 2025

Il Sostituto procuratore generale

Alessandro Pepe