

Usi civici ed interesse pubblico. Tutela dei diritti e forme di controllo nella gestione di beni dalla «inderogabile valenza pubblicistica».

di
Alessandro Paire*

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive. – 2. La funzione di tutela dell'ambiente. – 3. Gestione dei beni, tutela dei diritti e giurisdizione contabile. – 4. *Segue.* I profili di responsabilità amministrativa e contabile. – 5. Cenni conclusivi.

1. Considerazioni introduttive.

Gli usi civici, le proprietà e i domini collettivi o, secondo la definizione ormai prevalente, gli assetti fondiari collettivi¹, rappresentano un fenomeno storico e giuridico in grado di suscitare un interesse continuo da parte della dottrina nonostante la loro antichissima derivazione².

* Dottore di ricerca in diritto pubblico nell'Università di Torino.

¹ Cfr. P. Grossi, *Gli assetti fondiari collettivi oggi: poche (ma ferme) conclusioni*, in Id., *Un altro modo di possedere. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Milano, 1977, (Milano, 2017, 427). Tra gli altri, ha usato questa espressione, F. Politi, *Assetti fondiari collettivi e cultura giuridica. I valori delle proprietà collettive come fondamento di responsabilità civica e quali strumenti di risposta alle sfide contemporanee*, Atti del Convegno di Trento del Centro studi sui demani civici e le proprietà collettive, novembre 2012, in *Archivio Scialoja-Bolla*, n. 1, 2013, 37 ss.

² Tra le opere «principali» in materia di usi civici, P. Grossi, *Un altro modo di possedere. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, cit.; V. Cerulli Irelli, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova, 1983; P. Grossi, *Assolutismo giuridico e proprietà collettive*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno XIX*, 1990, 505 ss.; U. Petronio, *Usi civici*, in *Enc. dir.*, XLV, Milano, 1992; P. Grossi, *I domini collettivi come realtà complessa nei rapporti con il diritto statale*, in *Riv. dir. agr.*, 1997, III, 265 ss.; A. Germanò, *Usi civici*, in *Dig. disc. priv.*, 1999, XIX, 535 ss.; A. Crosetti, *Gli usi civici tra passato e presente in una dimensione europea*, in *Quad. reg.*, 2006, 365 ss.; F. Politi, *La circolazione dei beni di uso civico e la tutela costituzionale*, in *Archivio Scialoja-Bolla*, 2006, 13 ss.; U. Petronio, *Rileggendo la legge sugli usi civici*, in *Usi civici. Ieri e oggi*, Padova, 2007; P. Grossi, *Usi civici: una storia vivente*, in *Archivio Scialoja-Bolla*, Milano, 2008, 20 ss.; F. Marinelli, *Gli usi civici*, Milano, 2013; F. Marinelli – F. Politi (a cura di), *Guido Cervati. Scritti sugli usi civici*, L'Aquila, 2013; V. Cerulli Irelli – L. De Lucia, *Beni comuni e diritti collettivi*, in *Politica del diritto*, 1/2014, 3 ss.; V. Cerulli Irelli, *Apprendere «per laudo»*. Saggio sulla proprietà collettiva, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*,

L'espressione «usi civici» è polisensa indicando sia i fenomeni degli «usi civici su terre private» (*iura in re aliena*), sia i «domini collettivi» (*iura in re propria*), categoria inclusiva delle terre pervenute ai Comuni quali successori di più risalenti Comunità o per effetto di liquidazione di usi civici su terreni privati e i beni di proprietà pubblica, comunque gravati da diritti di godimento collettivo³. Vanno dunque distinti gli usi civici in senso stretto, consistenti in servitù di uso pubblico su beni privati dal demanio civico vero e proprio, ovvero terreni di proprietà degli abitanti di un determinato luogo⁴.

Negli studi recenti, come anticipato, la dottrina più avvertita preferisce parlare di «assetti fondiari collettivi» riconducendo così ad un'unica categoria generale i «regimi di proprietà diversi da quella allodiale, aventi quale comune denominatore – all'interno di singole peculiarità generate dai diversi contesti storici – l'utilizzazione collettiva di alcuni beni immobili» trovando peraltro seguito nella stessa giurisprudenza costituzionale⁵.

L'interesse particolarmente vivo dimostrato, soprattutto in tempi recenti, verso una categoria giuridica considerata in passato da taluni come «un relitto del sistema medievale», come una mera «suggerzione storica», è da ascrivere principalmente a due fattori, peraltro tra loro strettamente e intimamente

XLV, 2016, 346 ss.; F. Marinelli, *Assetti fondiari collettivi*, in *Enc. dir.*, Annali, X, Milano, 2017; F. Marinelli – F. Politi (cura di), *Un altro modo di possedere, Quaranta anni dopo*, Atti del XIII Convegno annuale del Centro studi sulle proprietà collettive e la cultura del giurista «Guido Cervati», Pisa, 2017; F. Marinelli – F. Politi (a cura di), *Domini collettivi ed usi civici. Riflessioni sulla legge n. 168 del 2017*, Atti del XIV Convegno Annuale del Centro studi sulle proprietà collettive e la cultura del giurista «G. Cervati», Pisa, 2018; L. De Lucia, *Gli usi civici tra autonomia delle collettività e accentramento statale*, Nota a Corte costituzionale 31 maggio 2018, n. 113, in *Giurispr. Cost.*, 2018, III, 1284 ss.; G. Pagliari, *Prime note sulla l. 20 novembre 2017, n. 168 (Norme in materia di domini collettivi)*, in *Il diritto dell'economia*, I, 2019, 11 ss. Tra i contributi più recenti, F. Marinelli (a cura di), *Lezioni sulla proprietà collettiva*, Pisa, 2020; D. Bertani, *L'Ordinamento dei Domini Collettivi*, Pisa, 2020; L. De Lucia, *L'autogoverno dei beni comuni: l'uso civico*, in R.A. Albanese – E. Michelazzo – A. Quarta (a cura di), *Gestire i beni comuni urbani. Modelli e prospettive*, Torino, 2020, 145 ss.

³ Cfr. L. Principato, *Gli usi civici non esistono*, Nota a Corte Costituzionale 18 luglio 2014, n. 210, in *Giur. cost.*, IV, 2014, 3366, ss.

⁴ Cfr. F. Marinelli, *Assetti fondiari collettivi*, cit., 75. Sul punto, si veda l'analisi di V. Cerulli Irelli, in *Apprendere «per laudo»*. Saggio sulle proprietà collettive, cit., 341 ss.

⁵ Il riferimento è a Corte cost., 24 aprile 2020, n. 71.

connessi ⁶. In primo luogo all'erompere, anche nel nostro ordinamento, delle c.d. teorie sui beni comuni, dibattito che trova ovvi e scontati elementi di contatto con il tema dei domini collettivi ⁷; in secondo luogo, all'intervento del legislatore che con l'emanazione della l. 20 novembre 2017, n. 168 (Norme in materia di domini collettivi), ha fornito agli studiosi nuovi terreni sui cui confrontarsi sugli «altri modi di possedere» ⁸. Si è così alimentato un mai sopito interesse verso un istituto di difficile inquadramento e su una disciplina che si interseca – e inevitabilmente interferisce – con plessi dell'ordinamento di grande rilevanza economica e sociale: la tutela dell'ambiente, il governo del territorio, il diritto minerario e dell'energia, solo per citarne alcuni.

Se ai cultori del diritto civile gli istituti che rientrano nella nozione di «usi civici» risultano di particolare interesse in quanto forme di «proprietà collettiva», da sempre riconosciute dall'ordinamento ma estranee alla sistematica del codice civile ⁹, i profili di maggiore rilievo per il diritto pubblico sono senz'altro quelli legati all'«amministrazione», in senso lato, dei beni sui quali tali diritti insistono ¹⁰. Più in generale, per il cultore del diritto amministrativo – ovvero dei c.d. rami

⁶ Per una esaustiva introduzione al fenomeno, per tutti, F. Marinelli, *Dagli usi civici ai domini collettivi*, cit., 1039 ss.

⁷ Cfr. A. Abbruzzese, *La categoria giuridica dei beni comuni tra dimensione locale e attività giurisprudenziale, oltre l'assolutismo giuridico. Brevi note comparative*, in *Nomos*, 1, 2018, 2. In dottrina, tra gli studiosi che hanno affrontato il rapporto tra beni comuni e domini collettivi, F. Marinelli, *Usi civici e beni comuni*, in *Rass. dir. civ.*, II, 2013, 406 ss.; V. Cerulli Irelli – L. De Lucia, *Beni comuni e diritti collettivi*, cit., 3 ss. Più in generale, sui beni comuni, U. Mattei – E. Reviglio – S. Rodotà, *I beni pubblici. Dal governo democratico dell'economia alla riforma del codice civile*, Roma, 2010; U. Mattei, *Beni comuni. Un Manifesto*, Roma-Bari, 2011; S. Rodotà, *Beni comuni: una strategia globale contro lo Human divide*, Postfazione, in M.R. Marella (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Verona, 2012.

⁸ Cfr. P. Grossi, *Un altro modo di possedere. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, cit.

⁹ Sul punto, F. Marinelli, *Gli usi civici*, cit. 9 ss.

¹⁰ In tema di beni pubblici, pressoché obbligato il richiamo di A.M. Sandulli, *Beni pubblici*, in *Enc. dir.*, Milano, 1959, 277 ss.; M.S. Giannini, *I beni pubblici*, Roma, 1963, 33 ss.; S. Cassese, *I beni pubblici. Circolazione e tutela*, Milano, 1969, 147 ss.; V. Cerulli Irelli, *Beni pubblici*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 1987, II, 273 ss.; V. Caputi Jambrenghi, *Beni pubblici*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 1988, XX, 7 ss.; M.S. Giannini, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, 1989, 97 ss.; V. Caputi Jambrenghi, *I beni pubblici e d'interesse pubblico*, in L. Marrazzoli – G. Pericu – A. Romano – F.A. Roversi Monaco – F.G. Scoca (a cura di), *Diritto amministrativo*, Bologna, 1993, 1107 ss.; A. Police (a cura di), *I beni pubblici. Tutela, valorizzazione e gestione*, Milano, 2008.

bassi dell'ordinamento¹¹ – è la «rilevanza pubblicistica» dei domini collettivi che continua a suscitare attenzione, ponendosi al centro di una discussione oramai antica sulla natura degli interessi sottesi.

In questa prospettiva, due sono i principali filoni di indagine sui cui ancora oggi sembra opportuno riflettere al fine di cogliere appieno la reale essenza giuridica delle terre civiche.

Anzitutto vi è il tema della «funzione» concretamente svolta dagli istituti, ovvero il compito loro affidato dall'ordinamento generalmente inteso: nati con una precisa missione economica e sociale volta al sostentamento degli abitanti naturali, gli usi civici hanno conosciuto negli anni un radicale processo di trasformazione che li vede attualmente depositari di valori di conservazione, valorizzazione e tutela ambientale.

In secondo luogo, è il ruolo dei Comuni, delineato già dalla legge del 1927 e confermato dai successivi interventi del legislatore statale e regionale, a conservare un particolare interesse. Il Comune è infatti incaricato della gestione di beni non propri, appartenenti a una collettività di «cittadini naturali» di non facile individuazione, che possono non coincidere con la totalità dei residenti e i cui interessi possono risultare in contrasto con quelli dell'ente. È così che la «gestione» dei beni di uso civico affidata all'ente comunale e, quindi, effettuata secondo le regole e i principi dell'amministrazione pubblica, finisce per assumere una connotazione tipicamente demaniale.

In tal veste, il Comune risulta destinatario di entrate finanziarie – talora anche cospicue – generate a vario titolo dai domini collettivi, in parte soggette a rigorosi vincoli di destinazione.

Se tra le funzioni dei Comuni, quelle relative agli usi civici non sono oggetto di particolare attenzione in dottrina, complice anche la differenziazione territoriale determinata dalle diverse scelte dei legislatori regionali, uno degli aspetti meno indagati in assoluto è proprio quello relativo ai profili gestionali di contabilità pubblica, aspetto che – unitamente alla menzionata funzione di protezione e

¹¹ L'espressione è di R. Ferrara, *Introduzione al diritto amministrativo. Le pubbliche amministrazioni nell'era della globalizzazione*, Roma-Bari, 2015, *passim*.

valorizzazione ambientale – consente di cogliere appieno, come si dirà, la valenza pubblicistica della categoria.

2. La funzione di tutela dell'ambiente.

La connotazione pubblicistica o privatistica dei domini collettivi rappresenta un problema antico al centro di un vivace dibattito dottrinale tutt'ora in corso sviluppatosi a margine di una raffinata giurisprudenza costituzionale particolarmente sensibile all'argomento ¹².

Il tema, inevitabilmente, muove dalla legge fondamentale 16 giugno 1927, n. 1766, la quale, affidando al Comune la rappresentanza degli utilizzatori, ha pubblicizzato alcuni profili della materia, vuoi perché essendo il Comune un ente pubblico, gli atti di cui dispone dei beni civici sono ovviamente di natura amministrativa, vuoi perché l'oggetto di tale proprietà è stato assimilato al demanio pubblico finendo talvolta confuso in un unico patrimonio ¹³.

Non a caso la legge del 1927 è stata definita «una legge per gli enti pubblici» ¹⁴.

Ma la rilevanza pubblicistica degli usi civici, «nata» con la legge fondamentale del 1927, si è progressivamente sviluppata ed implementata grazie ad un legislatore ambientale che ha saputo intravedere con rara lungimiranza negli assetti fondiari collettivi doti e capacità «conservative» meritevoli di nuova valorizzazione, non solo nell'interesse della collettività dei naturali, ma nello stesso interesse «pubblico» ovvero della generalità dei consociati. In particolare, è con l'avvento del d.l. 27 giugno 1985, n. 312 (Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale), convertito, con modificazioni, nella l. 8 agosto 1985, n. 431, che le situazioni dominicali rientranti nell'onnicomprensiva locuzione «usi civici» sono state ricomprese nella disciplina paesistico-ambientale, subendo una vera e propria rivoluzione copernicana.

¹² La dottrina sul tema è particolarmente nutrita. Si veda, oltre ai riferimenti già indicati, G. Di Genio, *Tutela e rilevanza costituzionale dei diritti di uso civico*, Torino, 2012.

¹³ Particolarmente opportuno si pone il richiamo a V. Cerulli Irelli, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, cit., 263 ss. In chiave storica, A. Germanò, *Usi civici*, cit., 546.

¹⁴ Cfr. Corte cost., 11 luglio 1961, n. 49.

La capacità di questa figura giuridica nel rispondere alle esigenze di protezione dei valori ambientali e paesaggistici del territorio è stata colta dal legislatore anche in un'ottica dinamica e non meramente conservativa. Lungi dal risolversi nella semplice apposizione di misure vincolistiche al territorio, l'esistenza dell'uso civico assicura, infatti, uno sfruttamento non intensivo del fondo da parte dei soggetti residenti, titolari di ben definite prerogative di utilizzazione e godimento. A ciò si aggiunge un regime giuridico fondato sulla inalienabilità, inusucapibilità ed imprescrittibilità del diritto su di esso esistente, che ne garantisce, insieme alla conservazione, anche l'armonioso sviluppo¹⁵.

Trattasi delle c.d. due facce della stessa medaglia dei domini collettivi: nati come «formazioni sociali» per una gestione solidale, collettiva e intergenerazionale di beni, hanno successivamente assunto una inscindibile e, soprattutto, consequenziale funzione di salvaguardia presentandosi oggi come istituti «deputati alla gestione di patrimoni agro-silvo-pastorali, con ciò risultando *naturaliter* tutori della natura, del paesaggio e dell'ambiente»¹⁶.

La svolta «ambientale» della categoria è stata a lungo indagata, soprattutto dalla giurisprudenza costituzionale, la quale ha individuato la *ratio* di tale evoluzione legislativa nel fatto che le terre civiche, quali vaste aree del territorio nazionale perlopiù non ancora compromesse e con destinazione a pascolo naturale o a bosco, o agricola tradizionale, potevano rappresentare un bene paesaggistico da tutelare non solo secondo aspetti tipicamente paesistici ovvero secondo ubicazioni o profili morfologici ma anche secondo lo speciale regime giuridico loro impresso; ciò al fine di valorizzare e promuovere la loro tendenza alla conservazione dell'ambiente naturale o tradizionale, come patrimonio dell'uomo e della società in cui vive¹⁷. In altre parole, nel caso degli usi civici, il regime

¹⁵ Cfr. N. Colleo, *La dimensione paesaggistico - ambientale dell'uso civico. Riflessioni sulle origini e proiezioni verso una moderna dimensione della gestione delle terre di dominio collettivo*, in *Federalismi.it*, n. 2/2020.

¹⁶ Per questa ricostruzione, G. Pagliari, *Prime note sulla l. 20 novembre 2017, n. 168. (Norme in materia di domini collettivi)*, cit., 16.

¹⁷ Circa il modo di concepire il valore del paesaggio da parte della giurisprudenza successiva all'entrata in vigore della l. n. 431 del 1985 si veda D. Granara, *Il paesaggio nella giurisprudenza costituzionale: esperienze comparatistiche anche alla luce della normativa dell'Unione Europea*, in *Riv. della coop. giur. intern.*, n. 56/2017, 31 ss.

giuridico ha contribuito fattivamente alla formazione del paesaggio e delle sue caratteristiche nelle diverse aree territoriali¹⁸. In tale senso, la Corte costituzionale già nel 1998, avallando in generale l'introduzione dei vincoli *ex lege*, aveva perfettamente colto e condiviso la cennata svolta ambientale a tutela delle terre civiche¹⁹.

Di qui il crescente interesse dello Stato ai procedimenti che determinano la fuoriuscita di un bene dalla categoria stessa giacché, a ben vedere, la categoria passa da essere uno strumento di cura e conservazione dell'interesse «collettivo» ad uno strumento di cura e conservazione, oltre che di valorizzazione, dell'interesse «pubblico» nella sua declinazione ambientale. L'imprescindibilità del ruolo statale nei procedimenti amministrativi che implicano la perdita della *qualitas* di bene collettivo, determinando tali procedimenti il venir meno di un presupposto essenziale per l'inserimento nelle categorie di beni paesaggistici *ex lege*, sottraendole al patrimonio tutelato, diventa un'autentica preoccupazione del Giudice delle leggi che, con alcune decisioni «storiche», ha finito per forgiare e plasmare la disciplina gettando le basi – di fatto – per i successivi interventi del legislatore (nazionale)²⁰.

Tali principi sono stati da ultimo (ulteriormente) suggellati dalla sentenza del 24 aprile 2020, n. 71, laddove la Consulta osserva in maniera quasi scontata come «l'evoluzione dell'ordinamento giuridico in tema di assetti fondiari collettivi ha fatto sì che la tutela paesistico-ambientale abbia incorporato sia il regime giuridico degli stessi, sia i beni in quanto gestiti in conformità a siffatto regime». Secondo la Corte, «nel rapporto tra tutela paesistico-ambientale e salvaguardia del regime dei beni d'uso civico, si può concludere che la prima incorpora ed è consustanziale alla seconda, sicché l'esercizio di quest'ultima deve operare in assoluta sinergia con la tutela paesistico-ambientale». Ancora una volta la Consulta esprime chiaramente la propria visione in chiave pubblicistica

¹⁸ Cfr. M.A. Lorizio, *Demani civici: nuovi modelli di gestione*, in *Giust. civ.*, 1998, 1515 ss.

¹⁹ Corte Cost., 22 luglio 1998, n. 316, in *Giur. cost.*, 1998, 2321 ss.

²⁰ Cfr. Corte cost., 18 luglio 2014 n. 210, in *Giur. cost.*, 2014, 4, 3353 ss.; Corte cost., 31 maggio 2018, n. 113, in *Foro it.*, 2018, 9, I, 2597 ss.; Corte cost., 26 luglio 2018, n. 178, in *Giur. cost.*, 2018, 4, 1895 ss.

dell'istituto che, nato per la tutela di interessi collettivi, sembra oggi (prioritariamente) destinato alla tutela di interessi generali, ovvero *di tutti*.

3. Gestione dei beni, tutela dei diritti e giurisdizione contabile.

Un secondo aspetto che esprime la rilevanza pubblicistica della categoria è rappresentato dalla «gestione» – e, più in generale, dalla «tutela» – dei beni di uso civico affidata al Comune e, quindi, effettuata secondo le regole e i principi dell'amministrazione pubblica, che finisce per imprimergli una connotazione tipicamente demaniale. In tal veste il Comune risulta destinatario di entrate finanziarie – talora anche cospicue – generate a vario titolo dai domini collettivi, in parte soggette a rigorosi vincoli di destinazione. Ebbene, come anticipato, anche i profili gestionali di contabilità pubblica che reggono e governano l'attività comunale chiamata ad occuparsi delle terre civiche consentono di cogliere in maniera palpabile la valenza pubblicistica delle stesse.

Muovendo dal dato giurisprudenziale sono due, in particolare, le questioni sulle quali la Corte è chiamata a pronunciarsi.

In primo luogo, il problema della destinazione dei proventi, in relazione al quale le Amministrazioni (innanzitutto i Comuni) sollecitano la funzione consultiva delle Sezioni regionali ²¹. In secondo luogo, le ipotesi di responsabilità per danno erariale degli amministratori locali e dei funzionari che non hanno riscosso gli oneri che gravano sui privati in relazione al loro godimento dei beni oggetto di usi civici. Le due questioni sono, peraltro, strettamente e intimamente collegate.

Come ben evidenziato dalle pronunce del giudice contabile, la determinazione, la riscossione e l'utilizzo dei proventi derivanti dai terreni di uso civico – sia di quelli derivanti da affrancazione, legittimazione o quotizzazione, cioè dalla «liberazione» definitiva di un fondo privato dai relativi vincoli, sia di quelli che corrispondono ai canoni periodici pagati dai privati per l'utilizzo di terreni gravati dagli usi (all'esito della regolarizzazione di precedenti occupazioni abusive) – rappresentano una materia sulla quale la discrezionalità dei Comuni è

²¹ Cfr. G.M. Mezzapesa, *La funzione consultiva della Corte dei Conti*, in A. Canale e altri (a cura di), *La Corte dei Conti. Responsabilità, contabilità e controllo*, Milano, 2019, 555 ss.

minima²². Ciò in quanto gli usi civici, «quantunque possano presentare analogie con l'uso generale dei beni demaniali, non sono di per sé espressione di demanialità, appartenendo essi alle collettività che ne beneficiano e non all'ente sul cui territorio si trovano i beni gravati dall'uso»²³. Nella prospettiva della Corte quindi, l'attività dei Comuni – come degli altri soggetti, anche privati²⁴, coinvolti – è inquadrabile nella gestione di beni e risorse finanziarie non proprie e (almeno in parte) a destinazione vincolata, con tutte le conseguenze immaginabili in caso di distrazione delle stesse dalle finalità previste dalla legge²⁵.

Secondo la magistratura contabile, poiché le entrate «rappresentano il corrispettivo del consolidamento della proprietà del bene in capo al privato possessore e costituiscono entrate a destinazione vincolata (...) devono, per ciò solo, essere utilizzate esclusivamente per la valorizzazione del residuo demanio civico o, comunque, per opere di interesse generale»²⁶. I pareri resi dalla Corte muovono, invariabilmente, da questa premessa, per affrontare le numerose questioni sollevate dai Comuni. I quesiti più frequenti sottoposti alle Sezioni regionali riguardano le caratteristiche delle opere a cui tali proventi possono essere destinati²⁷. In sostanza, nonostante le declamazioni circa la non appartenenza formale dei beni al patrimonio dell'Ente, nella prospettiva della Corte le entrate derivanti dagli usi civici sono risorse «pubbliche» in senso tradizionale e i vincoli al loro utilizzo seguono le regole generali della contabilità pubblica.

Una conferma di quanto appena osservato si riscontra nei pareri resi della Corte dei Conti con riferimento ad altri tipi di gettito: i principi enunciati finora riguardano le sole entrate espressamente individuate dall'art. 24 l. n. 1766 del

²² Cfr. Corte Conti, Sez. reg. controllo per la Puglia, deliberazione n. 148/2014/PAR.

²³ Così Cass. civ., SS.UU., 22 maggio 1995 n. 5600, in *Giust. civ. Mass.* 1995, 1043 ss., frequentemente richiamata nelle pronunce della Corte dei Conti.

²⁴ Accanto ai Comuni, come noto, la gestione dei beni può essere affidata ad associazioni agrarie, frazioni e altri soggetti privati.

²⁵ Cfr. F.G. Scoca, *Fondamento storico e ordinamento generale della giurisdizione della Corte dei Conti in materia di responsabilità amministrativa*, in Aa.Vv., *Responsabilità amministrativa e giurisdizione contabile*, Atti del LI Convegno di Studi di Scienza dell'Amministrazione, Milano, 2006, 54 ss.

²⁶ Corte Conti, Sez. reg. controllo per il Veneto, deliberazione n. 663/PAR/2014.

²⁷ Cfr. Corte Conti, Sez. controllo per il Veneto, deliberazione n. 210/2015/PAR.; Corte dei Conti, Sez. reg. controllo per la Puglia, deliberazione n. 11/PAR/2010.

1927, vale a dire i proventi di affrancazione, legittimazione, quotizzazione, nonché il prezzo di vendita di terreni dichiarati alienabili. Come si è anticipato, però, essi non esauriscono i proventi derivanti dagli usi civici. Accanto ad essi, vi sono infatti altre tipologie di entrate, ed in particolare i canoni enfiteutici di cui agli artt. 9 e 10 della stessa legge. Si tratta di entrate di natura diversa, almeno sotto il profilo contabilistico, in quanto costituiscono il corrispettivo non di una definitiva sottrazione del bene agli usi civici, bensì dell'uso, del godimento di tali beni nel tempo. Da ciò discende, sul piano delle regole di contabilità, una rilevante distinzione: esse rappresentano entrate correnti, e non straordinarie, a differenza di quelle in precedenza esaminate.

Orbene, con riferimento ai canoni enfiteutici la Corte dei Conti ha talora affermato che «in assenza di una previsione normativa atta ad imprimere un vincolo di destinazione analogo a quella previsto per i capitali di affrancazione [essi] costituiscono entrate non vincolate»²⁸.

4. Segue. I profili di responsabilità amministrativa e contabile

A corollario di quanto sinora detto, quale ulteriore elemento «a favore» della rilevanza pubblica della categoria, giova conclusivamente soffermarsi sul profilo della responsabilità amministrativo-contabile che grava sull'amministrazione comunale nell'ambito della gestione dei domini collettivi.

Il tema, che *prima facie* potrebbe sembrare «secondario», quasi di nicchia rispetto alla materia dei domini collettivi generalmente considerata, esprime invece in modo assai significativo la peculiarità dell'interesse sotteso ad una corretta gestione del demanio civico.

Come si è anticipato, l'amministrazione degli usi civici può essere affidata, oltre che ai Comuni, alle frazioni, costituite in Amministrazione separate²⁹ e ad associazioni agrarie. Orbene, la Corte dei Conti ha riconosciuto la propria giurisdizione anche nei confronti degli amministratori degli enti di diritto privato istituiti per l'amministrazione dei beni di uso civico³⁰, facendo leva sui connotati

²⁸ Corte Conti, Sez. controllo per la Puglia, deliberazione n. 19/2018/PAR.

²⁹ Cfr. art. 64 del regolamento per l'esecuzione della l. n. 1677/1927, r.d. 26 febbraio 1928, n. 332.

³⁰ Di recente, Corte Conti, Sez. giurisdizionale per la Toscana, sent. n. 241/2019.

tipicamente pubblicistici della funzione svolta e delle risorse amministrative (che appartengono, se non ad un Ente pubblico territoriale, alla collettività di riferimento).

La tendenza del giudice contabile, spesso avallata dalla Cassazione, ad estendere la propria giurisdizione grazie ad una nozione sempre più evanescente di «rapporto di servizio» fra autore del danno e Amministrazione e valorizzando il profilo della natura pubblica delle risorse amministrative ³¹, si realizza, in questo caso, in modo peculiare. Non solo gli enti in questione sono formalmente privati e non legati ad un rapporto di servizio con il Comune, ma le risorse di cui si tratta non appartengono al patrimonio di alcun ente pubblico: è proprio questa, a ben vedere, la ragione per cui è prevista l'istituzione di associazioni agrarie e amministrazioni frazionarie separate, che affiancano i Comuni nella gestione degli usi civici. A fondare la giurisdizione del giudice contabile resta, pertanto, il mero vincolo di destinazione dei canoni e degli altri proventi al soddisfacimento dei bisogni della collettività, vale a dire la natura pubblica delle risorse ³².

Tali principi rappresentano pertanto un patrimonio prezioso anche nell'ottica del nuovo impianto organizzativo e gestionale posto dalla l. 168 del 2017.

5. *Cenni conclusivi.*

Alla luce delle fugaci osservazioni che precedono, la valenza pubblicistica degli usi civici e, più in generale, degli assetti fondiari collettivi, sembra essere un fatto acclarato. Molti sono gli elementi che depongono chiaramente in tal senso: tra gli altri spiccano la funzione marcatamente ambientale della categoria e la particolare forma di gestione prevista, anche e soprattutto sotto il profilo della contabilità pubblica.

Se il primo aspetto rappresenta un tema già piuttosto indagato dalla dottrina, il secondo sembra non aver suscitato particolare interesse, tradizionalmente relegato ai margini di un discorso che negli anni ha pur appassionato generazioni

³¹ Sul tema, molto indagato in dottrina, si v. *ex multis*, C.E. Gallo, *La responsabilità amministrativa e contabile e la giurisdizione*, in Aa. Vv., *Contabilità dello Stato e degli Enti pubblici*, Torino, 2018, 222 ss.

³² Cfr. Corte Conti, Sez. giur. reg. Toscana, sent. n. 241/2019.

di studiosi che si sono approcciati alla materia scandagliandone le diverse sfaccettature.

Recentemente, l'avvento della l. 20 novembre 2017, n. 168, ha finalmente colmato la lacuna normativa del nostro ordinamento in materia di domini e proprietà collettive.

Tale legge, se da un lato, ha ulteriormente chiarito e rafforzato la valenza fortemente ambientale degli assetti fondiari collettivi, da un altro lato, non solo non sembra avere sciolto i numerosi nodi generati dall'intreccio (talvolta inestricabile) tra profili pubblicistici e privatistici della materia, quanto piuttosto averli addirittura acuiti, soprattutto sotto il profilo gestionale.

La lettera della norma, premessa la «personalità giuridica di diritto privato» degli enti esponenziali, si limita a prevedere in chiave meramente confermativa che, in mancanza di una organizzazione della collettività, la gestione resta affidata al Comune, che già ai sensi della legge del '27 costituiva la forma residuale di gestione³³.

Confermata la dualità del sistema, la legge glissa dunque sulla questione tra le più complesse – oltre che tra le più affascinanti – nell'ottica dell'amministrativista rappresentata dall'applicabilità agli enti di diritto privato, quali sono, come detto poc'anzi, i domini collettivi, della disciplina sull'attività tipica della pubblica amministrazione.

La tendenza dell'ordinamento, anche in chiave euro-unitaria, ad assimilare alla pubblica amministrazione soggetti formalmente privati depositari di interessi pubblici è cosa nota³⁴. Ora, che nel caso degli assetti fondiari collettivi, sussista un interesse pubblico da tutelare, è fuor di discussione. Meno scontato, invece, si pone l'individuazione della concreta disciplina applicabile alle varie fattispecie

³³ Cfr. W. Giulietti, *La gestione dei domini collettivi dopo la legge n. 168 del 2017*, in F. Marinelli – F. Poli (a cura di), *Domini collettivi ed usi civici. Riflessioni sulla legge n. 168 del 2017*, cit., 65.

³⁴ Per tutti, S. Cassese, *Le basi costituzionali*, in Id. (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, I, Milano, 2003, 207 ss.; W. Giulietti – M. Trimarchi, *Nozione di amministrazione pubblica e coordinamento statale nella prospettiva dell'interesse finanziario*, in *Dir. e proc. amm.*, 2016, 926 ss.

che quotidianamente si manifestano nell'ambito dell'ordinaria e straordinaria attività di gestione stante il mero «cambio di etichetta» disposta dal legislatore³⁵. Tutt'altro che ozioso sembra dunque domandarsi – nel silenzio della legge – come si collochino tali enti o, meglio, tali «amministrazioni» rispetto non solo alla contabilità pubblica – questione come sopra visto tutt'altro che semplice o marginale, soprattutto se riferita al tema della responsabilità erariale – ma anche ai diversi istituti che reggono e governano l'attività dell'amministrazione pubblica.

Il riferimento è, ad esempio, all'evidenza pubblica, e più in generale alla disciplina della contrattualistica pubblica, alla normativa sulla trasparenza, a quella sull'anticorruzione, agli istituti di partecipazione amministrativa, all'accesso agli atti e via discorrendo.

Se in ipotesi di gestione comunale «con amministrazione separata» non parrebbero emergere particolari questioni, tutt'altro discorso sembra essere l'ipotesi dell'amministrazione «entificata», soprattutto all'indomani della l. 168 del 2017 la cui impostazione di fondo sottolinea in più occasioni la dimensione privatistica dell'ente di gestione dei domini collettivi.

L'esperienza maturata in altri settori dell'ordinamento insegna che l'intreccio dell'interesse pubblico con realtà di natura privatistica genera questioni tra le più complesse, soprattutto nel silenzio della normativa di riferimento: il caso della categoria dell'organismo di diritto pubblico – elaborata nel diritto euro-unitario per individuare le cd. amministrazioni aggiudicatrici, ossia i soggetti tenuti al rispetto delle regole dell'evidenza pubblica – è a dir poco illuminante foriero di una giurisprudenza alluvionale³⁶, così come quello della nozione di «pubblica

³⁵ Cfr. F. Politi, *Riflessioni sulle novità della legge n. 168 del 2017 nella prospettiva del diritto costituzionale. Cosa resta delle competenze regionali?*, cit., 51.

³⁶ Cfr. Corte di Cassazione, SSUU, 28 marzo 2019, n. 8673, in *Foro amm.*, 2019, 10, 1592 ss. In dottrina, tra gli altri, G. Greco, *Organismo di diritto pubblico, atto primo (nota a Corte giust. CE, 15 gennaio 1998, n. 44)*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1998, 3-4, 733 ss.; M.A. Sandulli, *Organismi e imprese pubbliche*, Milano, 2005, 79 ss. R. Garofoli, *Gli organismi di diritto pubblico: il recente allineamento tra giudice comunitario e nazionale e i profili ancora problematici*, in R. Garofoli – M.A. Sandulli (a cura di), *Il nuovo diritto degli appalti pubblici*, Milano, 2005, 155 ss.; M. Libertini, *Organismo di diritto pubblico, rischio d'impresa e concorrenza: una relazione ancora incerta*, in *Federalismi.it*, 6/2008.

amministrazione» elaborato dall'art. 22, comma 1, lett. e), l. 7 agosto 1990, n. 241, in materia di accesso ai documenti amministrativi ³⁷, solo per citarne alcuni.

In tale contesto i problemi sul tappeto che attanagliano gli operatori sono sostanzialmente sempre gli stessi generati dalla difficoltà pressoché quotidiana di discernere, *case by case*, la «porzione» di attività direttamente connessa e/o correlata al «pubblico interesse» o, comunque, alla «pubblica funzione» per assoggettarla alla disciplina pubblicistica ³⁸.

In difetto di indicazioni normative puntuali è evidente che spetterà sempre e comunque all'interprete muoversi autonomamente in una materia così magmatica, con tutto quel che ne consegue in ordine ai profili della discrezionalità amministrativa. Sicché, in un'ottica di certezza, sarebbe stato certamente opportuno che il legislatore del 2017, finalmente decisi a rompere gli indugi, avesse dedicato un po' di attenzione (anche) a questi aspetti gestionali, tutt'altro che secondari in una materia tanto affascinante quanto complessa nelle sue diverse e continue declinazioni.

³⁷ Si intende «per pubblica amministrazione, tutti i soggetti di diritto pubblico e i soggetti di diritto privato limitatamente alla loro attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o comunitario».

³⁸ In materia di accesso agli atti basti citare il celebre caso di *Poste Italiane s.p.a. dichiarata soggetta alla disciplina del diritto di accesso ai documenti amministrativi di cui agli artt. 22 e seguenti della l. 7 agosto 1990, n. 241, con riferimento al pubblico servizio di cui è affidataria*. Cfr. M. Colapinto, *Accesso agli atti di Poste Italiane S.p.A.*, nota a Cons. Stato, Ad. plen., 28 giugno 2016, n. 13, in *Il nuovo diritto amministrativo*.