

## Ordinanza n. 5192 del 7 marzo 2026 della Corte Suprema di Cassazione -Sezioni Unite

San Giovanni di Fassa, 13.03.2026

Redatto da:

ES

### **Proprietà collettiva e usi civici: la sentenza della Corte dei conti rafforza il percorso di chiarezza avviato dalle ASUC**

L'Associazione Provinciale ASUC Trentine recepisce l'ordinanza n. 5192 del 7 marzo 2026 della Corte Suprema di Cassazione -Sezioni Unite- che, cassando la sentenza n. 257/2023 della Corte dei conti -Sezione II giurisdizionale centrale d'appello- e dichiarando il difetto di giurisdizione della stessa Corte dei Conti, rappresenta un importante riferimento giuridico nel quadro della disciplina della proprietà collettiva e degli usi civici.

Accolgono con favore tale ordinanza anche la Magnifica Comunità di Fiemme, la Comunità delle Regole di Spinale e Manez e la Regola feudale di Predazzo, che riconoscono nella decisione un importante chiarimento giuridico sul ruolo e sulla natura dei domini collettivi.

La decisione nasce da un contenzioso avviato nel 2018 relativo alla gestione di una malga bene collettivo appartenente alla collettività di Pozza di Fassa amministrato dal Comitato ASUC. La questione riguardava la legittimità di alcune scelte amministrative e la possibile responsabilità contabile degli amministratori. Dopo un lungo percorso giudiziario, la Corte di Cassazione ha finalmente fornito un chiarimento definitivo sulla natura giuridica dei beni in proprietà collettiva e sulle responsabilità nella loro gestione.

La sentenza affronta in particolare alcuni aspetti centrali della materia, confermando principi fondamentali già riconosciuti dall'ordinamento. Tra questi, il fatto che i beni in proprietà collettiva non possono essere assimilati ai beni demaniali dello Stato. Anche alla luce della legge n. 168 del 2017, che riconosce il valore ambientale e paesaggistico dei domini collettivi, tali beni non diventano beni appartenenti allo Stato, ma restano espressione di diritti soggettivi di natura privata appartenenti alle comunità locali e gestiti da organismi di diritto privato.

L'ordinanza chiarisce che la proprietà collettiva costituisce un vero e proprio "terzo ordinamento civile della proprietà", distinto sia dalla proprietà pubblica sia da quella privata individuale.

Un ulteriore punto rilevante riguarda il ruolo dei Comuni che vengono considerati enti esponenziali della collettività degli utenti, cioè soggetti che rappresentano la comunità, ma che non trasformano la natura giuridica dei beni collettivi, cioè non li trasformano in beni pubblici. Questo principio si basa sul concetto che i beni amministrati dagli enti esponenziali, tra cui comitati ASUC e dai Comuni, in via residuale, sono beni di cui sono titolari le comunità locali che sui quei beni esercitano diritti di godimento.

La sentenza ribadisce, inoltre, un principio già affermato dalla Corte di Cassazione (Cass. n. 68/1961 e Cass. n. 12570 del 10/05/2023): i beni in proprietà collettiva non sono espropriabili per causa di pubblica utilità, se non previa sdemanializzazione e cioè previo accordo con la comunità titolare a procedere con gli atti necessari a rendere disponibile il bene.

Per l'Associazione Provinciale delle ASUC Trentine, questo pronunciamento rappresenta un importante punto di riferimento nel percorso di approfondimento e tutela della proprietà collettiva portato avanti negli ultimi anni.

Bernardino Zulian, Presidente della Frazion de Poza (Asuc di Pozza di Fassa), così commenta la sentenza:



*«Questa sentenza rappresenta un passaggio significativo perché conferma principi giuridici che le ASUC sostengono da tempo: la proprietà collettiva non è patrimonio dello Stato, ma appartiene alle comunità e viene gestita nell'interesse delle generazioni presenti e future. È un riconoscimento importante del valore giuridico e sociale dei domini collettivi.*

*Desidero inoltre esprimere un sincero ringraziamento agli avvocati, in particolare all'Avv. Mauro Iob, che hanno seguito con competenza e professionalità questo percorso, contribuendo con il loro lavoro a raggiungere un risultato importante per la tutela della proprietà collettiva e delle comunità locali».*

L'Associazione Provinciale ASUC Trentine sottolinea come la decisione della Corte di Cassazione sia coerente con il percorso, gli obiettivi e i principi che, negli ultimi due anni, la stessa ha sostenuto per promuovere una maggiore consapevolezza istituzionale e giuridica sul tema.

L'Associazione esprime il proprio ringraziamento al comitato ASUC di Pozza di Fassa e agli Avvocati, in particolare all'Avv. Mauro Iob, che hanno contribuito ad affrontare questo percorso con lucidità e determinazione, ottendendo un risultato importante per tutto il mondo della proprietà collettiva.

La sentenza costituisce una solida base di partenza per continuare il percorso di dialogo, comprensione, chiarimento e valorizzazione della proprietà collettiva. L'obiettivo rimane quello di contribuire ad una lettura corretta della normativa e della giurisprudenza, affinché le comunità locali possano continuare a custodire e gestire questi beni secondo i principi che li hanno caratterizzati nel corso della storia.

La proprietà collettiva rappresenta, infatti, non solo una forma giuridica particolare, ma anche un patrimonio culturale, ambientale e sociale che appartiene alle comunità e ne esprime l'identità.



Malga Contrin

**Pubblichiamo, a integrazione del comunicato stampa, due commenti alla sentenza in oggetto.**

## **Domini collettivi e giurisdizione contabile: le Sezioni Unite e i limiti di un equivoco funzionalista**

**di Avvocato Andrea Trebeschi**

Con l'ordinanza n. 5192 del 7 marzo 2026 le Sezioni Unite della Corte di Cassazione intervengono in un terreno nel quale, negli ultimi anni, la giurisdizione contabile aveva mostrato una certa propensione all'espansione. La Suprema Corte ha cassato senza rinvio la sentenza n. 257/2023 della Sezione centrale d'appello della Corte dei conti, che aveva condannato gli amministratori dell'ASUC di Pozza di Fassa per un presunto danno erariale derivante dall'affidamento, mediante trattativa privata, della gestione della Malga Contrin.

Il rimprovero mosso al comitato di amministrazione era, nella sua essenza, lineare: non aver fatto ciò che — secondo la Corte dei conti — un amministratore diligente avrebbe dovuto fare. Nessuna procedura di evidenza pubblica, nessuna gara competitiva, nessuna ricerca del canone più elevato. L'assenza di queste virtù amministrative veniva così elevata a parametro di responsabilità erariale.

L'intera costruzione poggiava tuttavia su un presupposto non dichiarato: che gli amministratori di un ente esponenziale di proprietà collettiva operino, in qualche modo, nell'orbita della pubblica amministrazione e possano quindi essere chiamati a rispondere davanti al giudice contabile della gestione del patrimonio loro affidato.

È proprio questo presupposto — lucidamente evidenziato dalla difesa dell'ASUC — che le Sezioni Unite hanno ritenuto insostenibile.

La decisione della Corte dei conti si fondava su un approccio sostanzialistico ormai familiare: poiché i beni collettivi svolgono funzioni di evidente rilievo pubblico — tutela dell'ambiente, conservazione del paesaggio, gestione sostenibile del territorio — la loro amministrazione verrebbe a configurarsi come attività oggettivamente pubblica. Da qui il passo ulteriore: gli amministratori sarebbero titolari di un rapporto di servizio con la pubblica amministrazione, con conseguente attrazione nella giurisdizione contabile.

La costruzione possiede una sua coerenza teorica. Per funzionare, tuttavia, richiede una significativa torsione della realtà giuridica dei domini collettivi.

Le Sezioni Unite ricordano infatti ciò che il legislatore del 2017 aveva già affermato con chiarezza. La legge n. 168 del 2017 riconosce ai domini collettivi la natura di ordinamenti giuridici primari delle comunità originarie, dotati di personalità giuridica e operanti nell'ambito del diritto privato.

Non si tratta di una formula celebrativa. Da questa qualificazione discendono conseguenze giuridiche precise: i beni collettivi non diventano, per ciò solo, patrimonio pubblico; e gli organi che li amministrano non si trasformano in articolazioni dell'apparato statale.

Venendo meno il rapporto di servizio con la pubblica amministrazione, viene meno anche il presupposto della giurisdizione contabile.

Il punto decisivo dell'ordinanza è dunque questo: la gestione dei beni appartenenti a un dominio collettivo — anche quando tali beni svolgono funzioni ambientali o paesaggistiche di evidente interesse generale — resta attività riconducibile alla sfera dell'autonomia della comunità titolare.

L'equivoco da cui muoveva la decisione contabile consisteva nel confondere la funzionalizzazione dei beni con la natura pubblica del soggetto che li gestisce. Ma il fatto che un bene sia destinato a finalità di interesse generale non implica, di per sé, che la sua amministrazione sia esercizio di potere pubblico in un forme così penetranti. Diversamente, una parte considerevole dell'economia privata dovrebbe essere attratta nella giurisdizione contabile, con risultati che l'ordinamento non ha mai seriamente contemplato (e che magari indurrebbero più d'un proprietario di immobili vincolati per ragioni storico-artistiche a interrogarsi, con qualche preoccupazione, sulla natura della propria proprietà privata).

La pronuncia si colloca, del resto, in una traiettoria evolutiva ben riconoscibile. Per lungo tempo — soprattutto sotto l'influenza della legislazione del 1927 sugli usi civici — i domini collettivi sono stati progressivamente ricondotti entro schemi pubblicistici, come se rappresentassero una forma imperfetta e marginale di demanio.

La legislazione successiva alla Costituzione, culminata nella legge n. 168 del 2017, ha progressivamente tentato — non senza esitazioni — di correggere questa impostazione, riconoscendo che le proprietà collettive non costituiscono un'anomalia del diritto pubblico, ma una forma storica di proprietà comunitaria dotata di propria autonomia ordinamentale.

Né dovrebbe trarre in inganno il lessico talvolta impiegato dal legislatore. Lo stesso art. 3, comma 2, della legge n. 168 del 2017 precisa infatti che i beni indicati al comma 1 costituiscono il patrimonio antico dell'ente collettivo, detto anche patrimonio civico o *demanio* civico. Ma il giurista sa bene quanto possa essere fuorviante il nominalismo delle categorie: le realtà giuridiche non coincidono necessariamente con le etichette terminologiche che il legislatore vi appone. E il fatto che si parli di "demanio civico" non trasforma, per ciò solo, i beni dei domini collettivi in una declinazione del demanio pubblico.

Per comprendere fino in fondo il senso di questo mutamento — senza lasciarsi fuorviare dal nominalismo delle categorie — lo sguardo dell'interprete deve soffermarsi sugli interessi che l'ordinamento oggi riconosce come propri dei domini collettivi. In questa prospettiva il riferimento inevitabile è l'art. 2, comma 1, della legge n. 168 del 2017.

La disposizione, attraverso i suoi diversi enunciati, restituisce un quadro che difficilmente può essere letto in termini unilaterali. Vi si richiamano, da un lato, categorie di evidente rilievo generale — il patrimonio naturale nazionale, il sistema ambientale, il paesaggio agro-silvo-pastorale — e, dall'altro, le collettività locali e le istituzioni storiche che a determinati territori restano indissolubilmente legate. È nell'intreccio di queste due prospettive che il legislatore colloca la funzione dei domini collettivi.

Sarebbe dunque fuorviante contrapporre, risolvendo il rapporto tra interessi locali e interessi generali secondo una logica gerarchica. Una simile lettura finirebbe per trasformare le istituzioni collettive in meri strumenti di una tutela ambientale concepita in termini astratti e centralizzati, perdendo di vista la specificità del loro statuto giuridico.

L'evoluzione dell'ordinamento suggerisce piuttosto una prospettiva diversa: la tutela paesaggistica e ambientale non si limita a proteggere i beni naturali in quanto tali, ma comprende anche il particolare, originario, regime giuridico attraverso cui essi sono tradizionalmente governati. Non meno dei boschi, dei prati e dei pascoli, anche gli ordinamenti delle comunità che ne disciplinano l'uso rappresentano una componente essenziale di quel patrimonio naturale che la legge del 2017 intende salvaguardare.

In questa prospettiva acquista pieno significato anche la dimensione intergenerazionale che caratterizza i domini collettivi. L'autogestione e l'autocontrollo delle comunità locali non costituiscono una sopravvivenza folkloristica di assetti arcaici, ma il dispositivo attraverso cui, da secoli, si realizza un equilibrio tra sfruttamento delle risorse e loro conservazione.

Non sorprende, allora, che l'amministrazione delle terre collettive raramente coincida con la massimizzazione del profitto immediato. In ciò risiede una differenza profonda rispetto alla proprietà individuale, privata o pubblica che sia. Una lunga esperienza storica insegna che l'utilità generale non si realizza comprimendo l'autonomia delle comunità locali, ma riconoscendo e valorizzando la loro capacità di autonormazione.

Letta in questa prospettiva, l'ordinanza n. 5192/2026 assume un significato che va oltre il pur rilevante profilo della giurisdizione. Le Sezioni Unite ricordano, con chiarezza quasi disarmante, che non ogni attività capace di produrre benefici collettivi deve necessariamente essere ricondotta entro l'apparato dello Stato.

Talvolta — ed è proprio il caso dei domini collettivi — l'interesse generale si realizza meglio quando l'ordinamento si limita a riconoscere e proteggere forme di autogoverno comunitario che lo precedono storicamente e che continuano a operare secondo logiche proprie.

Pretendere di ricondurle, ogni volta, ai paradigmi dell'amministrazione pubblica significherebbe soltanto riproporre, sotto nuove vesti, quel vecchio letto di Procuste nel quale i domini collettivi sono stati a lungo costretti a entrare. Con risultati che la storia del diritto, a ben vedere, ha già avuto più di un'occasione di giudicare poco convincenti.

## **La Cassazione esclude la giurisdizione della Corte dei Conti sugli amministratori dei domini collettivi: sono enti privati, non pubblici**

di **Stefano Lorenzi**, *Segretario Regole d'Ampezzo - Cortina d'Ampezzo*

Con l'ordinanza n. 5192 del 7 marzo 2026 le Sezioni Unite della Corte Suprema di Cassazione intervengono su una questione di particolare rilievo nel diritto dei beni collettivi: la giurisdizione sulla responsabilità degli amministratori degli enti esponenziali delle comunità titolari di usi civici.

La vicenda trae origine da una decisione della Corte dei Conti che aveva condannato alcuni amministratori dell'ASUC (Amministrazione separata dei beni di uso civico) di Pozza di Fassa al risarcimento di un presunto danno erariale. Il danno sarebbe derivato dalla concessione di un pascolo collettivo mediante trattativa privata anziché tramite asta pubblica.

Secondo la magistratura contabile, la gestione di beni gravati da uso civico, essendo finalizzata alla tutela di interessi pubblici, rientrerebbe nelle competenze della Corte dei Conti, al pari delle attività economiche degli enti pubblici. Gli amministratori della ASUC hanno, invece, impugnato questa decisione sostenendo, che l'ASUC è un ente di diritto privato e che, pertanto, la controversia non rientra nella giurisdizione della Corte dei Conti.

La Cassazione ha accolto questo ricorso, confermando il comportamento corretto degli amministratori della ASUC. Elemento centrale della decisione è il "rapporto di servizio", ovvero l'inserimento funzionale o meno della ASUC nell'apparato pubblico: in caso affermativo, l'ente gestirebbe risorse pubbliche e, aggirando le procedure di asta pubblica, causerebbe un danno erariale allo Stato.

In caso contrario – ed è la tesi sostenuta dalla Cassazione – l'ASUC non è un soggetto pubblico e, quindi, la Corte dei Conti non è competente per controllare l'operato del dominio collettivo e le azioni di questo non comportano effetti sulla pubblica finanza. Non solo, ma la Corte sottolinea anche come il danno ipotizzato (la mancata gara) non lederebbe le casse dello Stato o di un ente pubblico, bensì il patrimonio della collettività dei comproprietari. Manca, quindi, anche il secondo presupposto indispensabile per la giurisdizione della Corte dei Conti, ovvero il danno all'erario pubblico.

La ASUC non è considerata un soggetto pubblico, in quanto la Legge 20 novembre 2017, n° 168, dà ai domini collettivi la personalità giuridica di diritto privato, quale ordinamento giuridico primario delle comunità originarie, dotato di autonomia.

Da questa impostazione discendono alcune conseguenze fondamentali: i beni collettivi non appartengono allo Stato né agli enti territoriali, e la loro titolarità appartiene alla collettività degli abitanti o degli aventi diritto. Gli enti che li amministrano non sono organi della pubblica amministrazione, ma enti esponenziali della comunità titolare dei diritti.

La Cassazione sottolinea, quindi, che tali enti non operano per conto dello Stato, bensì nell'interesse della comunità proprietaria dei beni.

Questa ordinanza pone un concetto chiaro che, con la posizione assunta dalla Corte dei Conti, esponeva fino a ieri i domini collettivi al controllo dello Stato sulla loro attività, al pari degli enti pubblici. L'ente esponenziale del dominio collettivo – chiamato ASUC, Regola, Comunanza o in altri modi – deve, invece rispondere del suo operato direttamente ai titolari dei diritti, ovvero la comunità stessa riunita in Assemblea, così come accade nei soggetti privati.

Le novità introdotte dalla Legge n° 168/2017 hanno posto in essere diverse visioni di cosa è la proprietà collettiva, e di come questa interagisce con l'ordinamento giuridico. Il tema non è pacifico e la questione di fondo riguarda una natura privata riconosciuta a queste proprietà, che coesiste con una loro funzione di interesse pubblico più esteso: ambientale, paesaggistico e sociale. La norma non solo attribuisce ai domini collettivi la personalità giuridica di diritto privato, ma li riconosce come un "ordinamento giuridico primario delle comunità originarie": ciò significa che queste comunità hanno un'autonomia propria, preesistente e

distinta dallo Stato, e i loro beni non sono una derivazione della proprietà pubblica, ma una forma originale di appartenenza collettiva.

Le Sezioni Unite chiariscono, quindi, che l'interesse pubblico alla conservazione dei beni collettivi non implica l'esistenza di una gestione pubblicistica, né l'inquadramento degli amministratori nella struttura della pubblica amministrazione.

In sintesi, la novità positiva di questa ordinanza è la conferma che i beni dei domini collettivi non costituiscono patrimonio pubblico e sono amministrati da enti di diritto privato. Di conseguenza, l'eventuale danno derivante dalla loro gestione non può qualificarsi come danno erariale, ma come danno diretto alla comunità di riferimento. Eventuali controversie in tal senso devono, perciò, essere presentate dinanzi al giudice ordinario, secondo le regole del diritto civile.