

Usi civici in Sicilia: validità dei contratti e perdurante efficacia dell'autorizzazione al mutamento temporaneo della destinazione agricola

Cass. Sez. II Civ. 17 agosto 2026, n. 24681 - Cirillo, pres.; Picaro, est. - IPAR Industria Panificatori Riuniti Srl (avv. Vasaperna) c. Comune di Oliveri (avv. Segreto). (*Conferma App. Palermo 12 maggio 2021*)

Usi civici - Demanio civico - Terreni ad uso civico agricolo - Mutamento di destinazione - Destinazione industriale - Modifica temporanea della destinazione - Regione Siciliana - Autorizzazione regionale - Competenza regionale - Sdemanializzazione tacita - Patrimonio disponibile comunale.

(*Omissis*)

FATTO

Nel 2013 la IPAR Srl. (d'ora in poi per brevità IPAR) proponeva opposizione avverso la relazione dell'Istruttore Demaniale relativa all'istanza di legittimazione di un terreno intestato al Comune di Oliveri e gravato da uso civico agricolo esteso circa 14 ettari (particella (*Omissis*) del foglio (*Omissis*) del Comune di Oliveri), occupato dalla società con immobili adibiti alla propria attività industriale di panificazione. L'Istruttore Demaniale riteneva che la IPAR non potesse considerarsi occupatore abusivo del fondo, in quanto entrata nella disponibilità del terreno di uso civico dapprima in forza del contratto di locazione del 15.3.1978, e successivamente del contratto di concessione del diritto di superficie del 5.11.1980. Sul punto, l'opponente sosteneva che il contratto di locazione e il successivo contratto di superficie, aventi ad oggetto un bene di demanio collettivo, erano stati stipulati per una destinazione diversa da quella di uso civico in mancanza di convalida del Commissario agli Usi Civici, e che pertanto, erano affetti da nullità assoluta, con la conseguenza che l'opponente doveva considerarsi occupatore abusivo al quale non si poteva negare la predetta legittimazione.

Il Comune di Oliveri sosteneva, invece, che la destinazione ad uso agricolo del terreno collettivo gravato da uso civico era stata modificata dall'Assessorato dell'Agricoltura e delle Foreste della Regione Sicilia con provvedimento del 4.(*Omissis*).1964, che aveva autorizzato la destinazione industriale del fondo in questione per la realizzazione di un impianto avio - agricolo a favore della Vanarbor Spa al fine di incrementare l'occupazione in una zona economicamente depressa.

In data 3.1.2014 veniva peraltro depositata, da parte dell'Istruttore Demaniale, una relazione demaniale integrativa, impugnata dalla IPAR in un separato giudizio.

Riunite le cause, il Commissario Aggiunto per la Liquidazione degli Usi Civici della Regione Sicilia, con la sentenza n. 39584 del (*Omissis*).10.2014, respingeva le opposizioni proposte dalla IPAR, rilevando che la stessa non aveva diritto alla legittimazione richiesta e che il terreno oggetto di causa apparteneva al demanio disponibile del Comune di Oliveri. Avverso detta sentenza, la IPAR proponeva reclamo presso la Corte d'Appello di Palermo che, con la sentenza n. 767 del 12.5.2021, nella resistenza del Comune di Oliveri, confermava quanto deciso dal Commissario per la Liquidazione degli Usi civici per la Sicilia.

Avverso la predetta sentenza, la IPAR ha proposto ricorso a questa Corte, sulla scorta di quattro motivi.

Il Comune di Oliveri ha resistito con controricorso.

Nell'imminenza dell'adunanza camerale del 4.3.2026 la IPAR ha depositato memoria ex art. 380-bis.1 cod. proc. civ.

Con ordinanza interlocutoria del 4.3.2026 questa Corte ha ritenuto la necessità di rimettere la causa, per la sua complessità, alla pubblica udienza, in particolare allo scopo di stimolare la discussione sulle questioni del rapporto esistente tra l'uso temporaneo dei beni gravati da uso civico agricolo e la modifica temporanea della loro destinazione nella Regione Sicilia e sulla connessa ripartizione dei poteri tra Comune e Regione Sicilia.

Fissata quindi la pubblica udienza per il (*Omissis*), la Procura Generale, in persona del Sostituto Procuratore Generale, Claudia Pedrelli, ha concluso per il rigetto del ricorso.

La sola ricorrente ha depositato memoria ex art. 378 cod. proc. civ.

DIRITTO

1. Con il primo motivo del ricorso, la IPAR lamenta la violazione dell'art. 12 della L. n. 1766 del 6.6.1927, in riferimento all'art. 360, comma 1, n. 3) cod. proc. civ., per non avere la sentenza impugnata ritenuto illegittimo e quindi disapplicato il decreto dell'Assessore Regionale dell'Agricoltura e delle Foreste della Regione Sicilia del 4.(*Omissis*).1964. In particolare, tale decreto sarebbe nullo per difetto assoluto di competenza dell'Assessorato dell'Agricoltura e delle Foreste della Regione Sicilia, essendo competente, in ordine alle modifiche di destinazione dei terreni non privati gravati da uso civico, il Ministro dell'Agricoltura e delle Foreste.

Con tale motivo si censura che l'impugnata sentenza, nel confermare, respingendo il reclamo ex art. 32 della L. 16.6.1927 n. 1766, la sentenza del Commissario Aggiunto per la Liquidazione degli Usi Civici della Regione Sicilia di primo grado, che aveva rigettato l'opposizione ex art. 9 comma 1 della L. 16.6.1927 n. 1766 della I.P.A.R. Srl intesa ad ottenere la legittimazione per l'occupazione, asseritamente abusiva, di un fondo di circa 14 ettari in territorio del Comune di Oliveri, che aveva adibito ad attività industriale di panificazione, in origine gravato da uso civico agricolo a favore della collettività locale, in ragione dell'avvenuta conclusione con il Comune del contratto di locazione del 15.3.1978 e della concessione alla Fime Leasing Spa, a garanzia del finanziamento erogato alla I.P.A.R. per lavori di costruzione di un impianto industriale, del diritto di superficie sul fondo con atto del notaio Co.Ma. del 5.11.1980, rep. n. (Omissis), racc. n. (Omissis), diritto poi ceduto per 20 anni alla I.P.A.R. il(Omissis), abbia ritenuto validi tali contratti in forza della modifica temporanea di destinazione autorizzata dall'Assessorato Regionale dell'Agricoltura del 4.(Omissis).1964, senza disapplicare il decreto da esso emesso per illegittimità dovuta ad incompetenza.

1.1 Tale motivo è inammissibile, in quanto l'asserito vizio di nullità per incompetenza del decreto assessoriale del 4.(Omissis).1964, che non è minimamente trattato dalla sentenza impugnata, era stato già implicitamente escluso dalla sentenza di primo grado, che aveva ritenuto che esso avesse autorizzato una modificazione temporanea della destinazione agricola del fondo, gravato da uso civico collettivo, in destinazione industriale, determinando anche la validità dei contratti già indicati del 15.3.1978 e del 5.11.1980 e l'esclusione dell'occupazione abusiva ultradecennale del fondo da parte della I.P.A.R., costituente uno dei requisiti della legittimazione invocata, per cui la ricorrente avrebbe dovuto far valere il vizio processuale derivante dalla mancata disapplicazione di quel decreto, in quanto nullo per incompetenza, peraltro mai impugnato davanti al giudice amministrativo, già con l'atto di appello, mentre nulla di specifico ha allegato in questo senso, limitandosi ad indicare genericamente, a pagina 14 del ricorso, di avere evidenziato tale nullità nel giudizio davanti alla Corte d'Appello di Palermo.

(Omissis). Con il secondo motivo, la IPAR si duole della violazione dell'art. 41 del R.D. n. 332 del 26.(Omissis).1928 in riferimento all'art. 360, comma 1, n. 3) cod. proc. civ., sostenendo che i terreni, oggetto del Decreto assessoriale del 1964, erano tornati alla vecchia destinazione d'uso, a seguito della cessazione dell'attività della Vanarbor Spa., avvenuta nel 1975. La ricorrente deduce, altresì, che gli effetti giuridici di detto decreto non potevano prodursi anche dopo lo scioglimento di tale rapporto e dopo la reimmissione nel possesso di tali terreni del Comune di Oliveri, atteso che l'art. 41 citato prevedeva che i terreni tornassero all'originaria destinazione d'uso automaticamente, senza alcun ulteriore provvedimento amministrativo.

3. Con il terzo motivo, la IPAR deduce la violazione della legge n. 1766 del 16.6.1927 e del R.D. n. 332 del 26.(Omissis).1928 in riferimento all'art. 360, comma 1, n. 3) cod. proc. civ., in quanto i contratti di locazione del 15.3.1978 e di superficie del 5.11.1980, stipulati dal Comune di Oliveri, sarebbero nulli, perché conclusi senza seguire le procedure stabilite dalla normativa sopra esposta per la modifica della destinazione di uso civico, atteso che tali atti avrebbero dovuto essere omologati dal Commissario per la Liquidazione degli Usi civici ed autorizzati dall'Assessorato dell'Agricoltura e delle Foreste della Regione Sicilia.

4. Con il quarto motivo, ai sensi dell'art. 360, comma 1, n. 3) cod. proc. civ., ci si duole della violazione degli articoli 1418, 1343 e 1346 cod. civ., essendo il contratto di locazione del 15.3.1978, ed il contratto di concessione del diritto di superficie del 5.11.1980, illegittimi per illiceità della causa e impossibilità dell'oggetto.

4.1 Il secondo, terzo e quarto motivo di ricorso, che per la loro interconnessione vanno esaminati congiuntamente, sono infondati.

Con essi ci si duole:

a) della violazione dell'art. 41 del R.D. n. 332 del 26.(Omissis).1928, che prevede che in caso di autorizzazione alla modificazione temporanea dei beni soggetti ad uso civico agricolo, una volta cessato lo scopo per il quale la modifica è stata autorizzata, il terreno ritorni, ove possibile, alla sua destinazione originaria, non potendo il Comune liberamente disporre di beni soggetti ad uso civico e di proprietà della collettività locale, e non essendo consentita una diversa destinazione da parte del Comune che non sia stata preventivamente autorizzata dall'Assessore dell'Agricoltura e delle Foreste della Regione Sicilia;

b) della violazione di quel regio decreto e delle disposizioni della L. n. 1766 del 16.(Omissis).1927, che subordinano la modifica della destinazione dei terreni non privati, gravati da uso civico agricolo, in Sicilia, all'omologazione del Commissario alla liquidazione degli usi civici ed all'autorizzazione del Ministro dell'Agricoltura e delle Foreste, poi sostituito, per la competenza esclusiva della Regione siciliana in materia di usi civici, da quella dell'Assessore dell'Agricoltura e delle Foreste;

c) del mancato rilievo dell'eccepta nullità per violazione di norme imperative dei contratti di locazione del 15.3.1978, e di concessione del diritto di superficie del 5.11.1980 (con successiva cessione del diritto alla IPAR del 20.(Omissis).1993 per venti anni) dovuta al mancato rispetto delle procedure dettate dalla L. n. 1766 del 16.(Omissis).1927 e dal R.D. n. 332 del 26.(Omissis).1928 per rendere giuridicamente possibile l'oggetto di contratti relativi a terreni della collettività gravati da uso civico agricolo che siano destinati ad usi diversi (nella specie uso industriale per impianti di panificazione e non più per impianti avio-agricoli).

Per valutare la meritevolezza, o meno, delle censure mosse con questi motivi all'impugnata sentenza, occorre anzitutto

ricostruire il complesso quadro normativo vigente alle date del contratto di locazione del terreno oggetto di causa (pacificamente si tratta di terreno di demanio collettivo originariamente ad uso agricolo, per il quale nel 1964 è stata autorizzata dall'Assessorato dell'Agricoltura e delle Foreste della Regione Sicilia la modifica temporanea della destinazione da agricola ad industriale) concluso dal Comune di Oliveri con la IPAR il 15.3.1978, e della concessione del 5.11.1980 per venti anni alla Fime Leasing Spa, previa risoluzione della locazione venticinquennale, del diritto di superficie sul terreno a garanzia del finanziamento chiesto dalla IPAR a quella società per la costruzione di un impianto industriale di panificazione, diritto poi ceduto dalla Fime Leasing Spa alla IPAR Il(Omissis).

Si tratta di verificare se tali contratti fossero validi e quindi idonei a giustificare il rigetto della richiesta di legittimazione per occupazione abusiva ultradecennale ex art. 9 della L. n. 1766/1927 della I.P.A.R., o invece nulli per impossibilità giuridica dell'oggetto per incompatibilità con l'originaria destinazione agricola del terreno di uso civico collettivo, e quindi tali da consentire di qualificare come occupazione abusiva il possesso esercitatosi dalla IPAR, che peraltro avrebbe dato causa personalmente alla nullità della quale si vorrebbe ora avvalere.

Va anzitutto evidenziato che non può trovare applicazione, perché non ancora vigente all'epoca della conclusione dei citati contratti, l'art. 5 commi 3 e 5 della L.R. Sicilia n. 28/2000. Tali disposizioni normative locali, rientranti nella potestà legislativa esclusiva attribuita all'Assemblea regionale in base all'art. 14 lettera c) dello Statuto della Regione Sicilia, approvato con R.D. 15.5.1946 n. 455, hanno stabilito, ma solo dalla loro entrata in vigore, rispettivamente che le terre di demanio civico che per effetto degli atti urbanistici abbiano acquistato alla data del 31.12.1997 destinazione di aree artigianali o industriali non possono essere oggetto di legittimazione e vengono acquisite al patrimonio disponibile comunale anche se oggetto di utilizzazione da parte dei privati a seguito di atti di disponibilità, ed un ampliamento delle ipotesi di legittimazione a favore degli occupanti abusivi autori di miglioramenti agricoli sui fondi di demanio collettivo ad uso agricolo.

Per restare alla normativa locale, l'art. 13 della L.R. Sicilia n. 1 del (Omissis).1.1979, al contrario vigente all'epoca dei contratti in esame, ha attribuito ai Comuni la sola vigilanza sull'amministrazione dei beni di uso civico e di demanio armentizio, ma non il potere di autorizzare la vendita di beni di demanio civico collettivo, che è rimasta regolata dall'art. 39 del R.D. 26.(Omissis).1928 n. 332, (regolamento di esecuzione della L. 16.6.1927 n. 1766), ma con passaggio della competenza dal Ministero dell'Agricoltura alla Regione in forza dell'autonomia regolata dallo statuto speciale, né quello di autorizzare la modifica temporanea della destinazione dei beni di demanio civico collettivo rispetto a quella originaria, che è rimasta regolata dall'art. 41 del R.D. 26.(Omissis).1928 n. 332, ma anche in questo caso con il passaggio della competenza dal Ministro per l'Agricoltura all'Assessorato Regionale per l'Agricoltura.

Secondo tale ultima disposizione "Potranno i Comuni e le Associazioni agrarie richiedere, e il Ministro per l'agricoltura e le foreste consentire che a tutte o parte delle terre sia data una diversa destinazione, quando essa rappresenti un reale beneficio per la generalità degli abitanti, quali l'istituzione di campi sperimentali, vivai e simili. In tal caso il decreto di autorizzazione conterrà la clausola del ritorno delle terre, in quanto possibile, all'antica destinazione quando venisse a cessare lo scopo per il quale l'autorizzazione era stata accordata. Qualora non sia possibile ridare a queste terre l'antica destinazione, il Ministro per l'agricoltura e le foreste potrà stabilire la nuova destinazione delle terre medesime".

Occorre poi ricordare l'art. 11 della L. n. 1766/1927, contenente la classificazione di tutti i terreni gravati da usi civici e posseduti da enti collettivi. Per questi terreni, assegnati ai Comuni, o alle Frazioni, Università ed altre associazioni comunque denominate, la legge non ha favorito la liquidazione, a differenza di quanto stabilito per i terreni privati gravati da uso civico, ed ha previsto la distinzione tra: a) terreni convenientemente utilizzabili come bosco o come pascolo permanente; b) terreni convenientemente utilizzabili per la coltura agraria.

Secondo la giurisprudenza delle sezioni unite di questa Corte (Cass. sez. un. 10.5.2023 n. 12570; Cass. sez. un. 11.6.1973 n. 1671) mentre i beni di demanio collettivo della categoria a) hanno una destinazione che può essere modificata solo con l'autorizzazione alla vendita, (vedi art. 12 della L. n. 1766/1927), e presentano un regime giuridico di circolazione maggiormente assimilabile ai beni demaniali, i beni del demanio collettivo della categoria b), quale pacificamente quelli in esame, in base all'art. 13 della citata legge, sono destinati ad essere ripartiti, secondo un piano tecnico di sistemazione fondiaria e di avviamento colturale, fra le famiglie dei coltivatori diretti del Comune, o della Frazione, con preferenza per quelli meno abbienti. Quanto al regime giuridico dei terreni di demanio collettivo ad uso agricolo sub b), occorre invece fare riferimento alla normativa secondaria attuativa della L. n. 1766/1927, ed in particolare al già ricordato art. 41 del R.D. 26.(Omissis).1928 n. 332.

Va poi ricordato, per completare il quadro, che per giurisprudenza consolidata di questa Corte in materia di usi civici è inammissibile la sdemanializzazione tacita (Cass. 18.6.2020 n. 11801; Cass. n. 19792/2011), per cui correggendo la motivazione della sentenza di primo grado, confermata senza specificazioni sul punto in appello, si deve ritenere che il terreno oggetto di causa sia ancora demaniale di uso civico collettivo industriale e che non sia rientrato nel patrimonio disponibile del Comune di Oliveri.

Orbene, la sentenza impugnata ha ritenuto di poter escludere che la IPAR nel 1976 abbia occupato abusivamente il fondo di circa 14 ettari in territorio del Comune di Oliveri (foglio (Omissis) particella (Omissis)), bene di proprietà collettiva e non privata gravato da uso civico a favore della popolazione locale (rientrando quindi tra i terreni della lettera b) dell'art. 11 della L. n. 1766/1927), in quanto titolare del diritto di superficie ventennale su quel terreno che le era stato ceduto

il(Omissis) dalla Fime Leasing Spa, alla quale era stato concesso dal Comune di Oliveri con l'atto del notaio Co.Ma. del 5.11.1980, a garanzia del finanziamento chiestole dalla IPAR per la costruzione degli impianti di panificazione, ed in quanto il terreno le era stato già dato in locazione per 25 anni dallo stesso ente pubblico il 15.3.1978, allo scopo di realizzarvi, appunto, un impianto industriale di panificazione.

La Corte distrettuale ha ritenuto validi i suddetti contratti di destinazione ad uso industriale di panificazione del terreno della collettività, in precedenza gravato da uso civico agricolo, sulla base dell'autorizzazione temporanea al mutamento di destinazione da agricola ad industriale avio - agricola che era stata rilasciata dall'Assessorato Regionale dell'Agricoltura della Regione Sicilia, su richiesta del Comune di Oliveri, in data 4.(Omissis).1964, per consentire la realizzazione di un complesso industriale avio - agricolo da parte della Vanarbor Spa con lo scopo preciso, evidenziato anche nella richiesta di autorizzazione del Comune di Oliveri del 1963, di soddisfare l'interesse della collettività locale incrementando le opportunità di lavoro in una zona economicamente depressa.

Detta società, nella ricostruzione del giudice di secondo grado, dopo avere concluso con il Comune di Oliveri nel 1964 un contratto di locazione della durata di 25 anni, e dopo avere costruito tre capannoni sul terreno, era stata dichiarata fallita senza avere completato il progetto di industrializzazione dell'area, per cui si era pervenuti alla risoluzione anticipata del contratto nel 1975. Il terreno, tuttavia, era stato in larga parte trasformato ai fini della destinazione industriale, per la presenza di tre fabbricati industriali, occupati abusivamente da terzi (in parte dalla IPAR nel 1976), ai quali il Comune di Oliveri aveva proposto, ma senza esito, la conclusione di altri contratti di locazione sempre per favorire il livello occupazionale.

La stessa relazione dell'Ispettore Demaniale, tenendo conto della situazione reale determinatasi dopo l'abbandono del fondo da parte della Vanarbor Spa, non aveva sollecitato il ritorno del terreno di demanio civico all'originaria destinazione agricola, non più attuale, bensì il passaggio al patrimonio disponibile del Comune.

A quel punto, l'ente pubblico, a fronte dell'indisponibilità degli occupanti abusivi alla conclusione dei contratti di locazione, aveva poi sollecitato la reintegrazione nel possesso del terreno di 14 ettari, e la Corte distrettuale, in punto di fatto, ha escluso che vi sia stata la possibilità del ritorno automatico del terreno di uso civico all'originaria destinazione agricola secondo la previsione dell'art. 41 del R.D.(Omissis) n. 332, per la presenza dei capannoni industriali e l'occupazione di terzi, nel contempo rilevando che perdurava sia la destinazione industriale del fondo, sia lo scopo specifico di sostegno al livello occupazionale che nel 1964 avevano indotto l'Assessorato all'Agricoltura della Regione Sicilia ad autorizzare, sia pure temporaneamente, la modifica della destinazione da agricola ad industriale.

In sostanza, pertanto, la Corte distrettuale non ha attribuito all'autorizzazione dell'Assessorato all'Agricoltura della Regione Sicilia del 1964 al mutamento di destinazione del terreno di demanio collettivo, da uso agricolo ad uso industriale, il carattere di modificazione permanente della destinazione con violazione dell'art. 41 del R.D. (Omissis) n. 332.

Piuttosto, si è considerato che sia gli impianti avio-agricoli della Vanarbor Spa, sia gli impianti di panificazione della IPAR, rientravano nell'ambito della destinazione industriale già autorizzata dalla Regione Sicilia nel 1964; che le destinazioni espressamente previste dalla normativa sul mutamento di destinazione d'uso dei terreni gravati da uso civico agricolo (istituzione di campi sperimentali, vivai e simili) erano meramente indicative (Cass. 30.1.2001 n. 1307), sicché potevano rientrarvi tanto la destinazione industriale per la realizzazione di impianti avio - agricoli, quanto quella per impianti di panificazione; che permaneva lo scopo di sostegno all'occupazione di una zona economicamente depressa col quale era stato motivato, nell'interesse della collettività locale titolare dell'uso civico, il rilascio dell'autorizzazione nel 1964; che non era intervenuto alcun nuovo provvedimento dell'Assessorato dell'Agricoltura della Regione Sicilia che disponesse ulteriori mutamenti di destinazione rispetto a quello temporaneamente autorizzato della destinazione industriale; che vi era stata l'impossibilità di un ritorno automatico del fondo all'originaria destinazione agricola.

Sulla base di questi elementi di fatto, non sindacabili in questa sede, la Corte distrettuale ha ritenuto perdurante l'autorizzazione al mutamento temporaneo di destinazione del terreno da agricolo ad industriale, e quindi non necessari un'ulteriore autorizzazione dell'Assessorato dell'Agricoltura della Regione Sicilia, né il decreto di omologazione del Commissario per la liquidazione degli usi civici della Sicilia.

Il giudice di secondo grado ha, quindi, conclusivamente, correttamente confermato la validità dei contratti in questione del Comune di Oliveri con la IPAR, perché non incompatibili con la destinazione temporaneamente modificata del fondo, con conseguente scadenza del diritto di superficie nel 2000, ed ha coerentemente escluso che la IPAR potesse qualificarsi come occupante abusiva ultradecennale del terreno e pretendere la legittimazione.

Ne deriva che la parte ricorrente va condannata, in base alla soccombenza, al pagamento in favore del Comune di Oliveri delle spese processuali di questo giudizio, liquidate in dispositivo.

Occorre dare atto che sussistono i presupposti processuali di cui all'art. 13 comma 1-quater del D.P.R. n. 115/2002 per imporre un ulteriore contributo unificato a carico della ricorrente, se dovuto.

P.Q.M.

La Corte respinge il ricorso e condanna la ricorrente al pagamento in favore del Comune di Oliveri delle spese del giudizio di legittimità, liquidate in Euro 200,00 per spese ed Euro 3.400,00 per compensi, oltre IVA, CA e rimborso spese generali del 15%. Dà atto che sussistono i presupposti processuali di cui all'art. 13 comma 1-quater D.P.R. n. 115/2002 per imporre un ulteriore contributo unificato a carico della ricorrente, se dovuto.

(Omissis)

Fondazione



OSSERVATORIO
SULLA CRIMINALITÀ
NELL'AGRICOLTURA
E SUL SISTEMA
AGROALIMENTARE

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it