

Cass. Sez. III Civ. - 11-2-2008, n. 3261 - Durante, pres.; Finocchiaro, est.; Sgroi, P.M. (conf.) - Capozio (avv. Monaco e a.) c. De Matteis (avv. Colucci). (Conferma App. Bari 13 aprile 2004)

Contratti agrari - Fondi rustici gravati da usi civici - Affitto - Validità ed efficacia - Disciplina privatistica - Applicabilità - Interesse a far valere la violazione dei diritti di uso civico in capo all'ente preposto alla loro tutela - Sussistenza - Legittimazione del conduttore a far valere la nullità della vendita di tali fondi per violazione dei diritti di uso civico spettanti ai terzi - Esclusione. (C.c., artt. 822, 823; l. 3 maggio 1982, n. 203)

La validità e l'efficacia di un contratto di affitto di fondi rustici e il suo assoggettamento alla ordinaria disciplina civilistica non restano esclusi dalla circostanza che tali fondi siano gravati da usi civici, potendo la violazione dei diritti di uso civico essere fatta valere, se del caso, dall'ente preposto alla loro tutela ma non da terzi a questi estranei; pertanto, deve escludersi che il conduttore di fondi rustici gravati da usi civici abbia interesse a denunciare la nullità dell'atto di vendita di tali fondi perché in pregiudizio dei diritti di uso civico spettanti a terzi (1).

(Omissis)

1. Hanno accertato i giudici di secondo grado - nel confermare la pronuncia del primo giudice - che nel precedente giudizio (in attesa della cui definizione il presente è stato sospeso) si è formato il giudicato interno, in punto nullità del contratto di compravendita intervenuto tra il Campanelli M. e il De Matteis, da un lato, e il precedente proprietario del fondo, De Biase Emilio, dall'altro, sotto il profilo della illiceità della causa, perché contraria a norme imperative o all'ordine pubblico ovvero perché effettuata in frode alla legge.

La Corte di cassazione, decidendo sulla questione specifica - hanno ancora evidenziato i giudici di appello - non solo ha espressamente dichiarato preclusa da giudicato interno, la domanda di nullità dell'atto di vendita, in quanto afferente terreni gravati da uso civico in favore del Comune, ma ha escluso, altresì, qualsiasi interesse del Capozio a sollevare una tale eccezione.

2. Con il primo motivo il ricorrente censura la sentenza impugnata nella parte *de qua*, lamentando «Violazione di legge - Omessa, insufficiente e contraddittoria motivazione su punti decisivi della controversia, prospettati dalle parti e rilevabili d'ufficio - Inadeguatezza, incongruenza ed illogicità della motivazione, alla stregua degli elementi probatori acquisiti ed utilizzati. In relazione all'art. 116 c.p.c., e art. 360 c.p.c., nn. 3 e 5». Si assume, infatti, che la Corte del merito, nell'affrontare il primo motivo di ricorso, relativo alla errata lettura ed interpretazione da parte del Tribunale di Lucera, Sezione specializzata agraria, delle decisioni sulla nullità dell'atto di compravendita 19 luglio 1991 per inalienabilità e violazione delle norme sugli usi civici, ha commesso lo stesso errore di interpretazione del primo giudice per una evidente, non puntuale e non completa lettura sia della decisione del Tribunale ordinario di Lucera n. 36/99 sia delle successive pronunce della Corte di appello di Bari n. 306/01 e della Suprema Corte n. 8236 del 2003.

Si osserva, infatti, che il Tribunale di Lucera non si è mai espresso sulla questione di nullità dell'atto per inalienabilità e violazione degli usi civici e del resto la stessa Corte di cassazione ha accertato che al Capozio mancava l'interesse a far valere la dedotta nullità della compravendita per inalienabilità del bene vincolato da usi civici solo con riferimento a quel giudizio, relativo solo alla compravendita dell'immobile.

In realtà - assume il ricorrente - a ben leggere la decisione della S.C. si rileva che, avendo il Capozio evidenziato in quella sede la persistenza di un suo interesse da far valere conseguente all'azione di rilascio del fondo per intervenuta disdetta del contratto, tale interesse e la conseguente utilità, a far dichiarare la nullità dell'atto di compravendita per violazione

delle norme sugli usi civici, e quindi la nullità ed inefficacia della disdetta potevano esser fatti valere solo nel relativo giudizio: che è questo». Dunque, conclude il Capozio sul punto relativo alla nullità della compravendita per violazione delle norme sugli usi civici non si è mai formato alcun giudicato interno, sia il Tribunale che la Corte di appello quindi, hanno ommesso di pronunciare su un punto decisivo della vicenda sottoposta al loro giudizio, atteso che nella memoria di costituzione e risposta depositata da esso concludente innanzi alla Sezione specializzata agraria del Tribunale di Lucera era stato chiesto «si dichiari la nullità della disdetta per nullità dell'atto di acquisto del fondo rustico concesso in fitto e consequenzialmente la carenza di legittimazione attiva sostanziale e processuale dei ricorrenti all'azione presente; si dichiari pertanto tacitamente rinnovato il contratto di affitto del Capozio».

3. Il motivo non può trovare accoglimento.

Alla luce delle considerazioni che seguono.

3.1. Ha accertato questa Corte regolatrice, con la propria pronuncia 24 maggio 2003, n. 8236 «la Corte territoriale ha rilevato, infatti, da un lato, che il Capozio non aveva proposto appello avverso il capo della sentenza di primo grado che aveva pronunciato la risoluzione del preliminare di acquisto del terreno in oggetto stipulato col De Biase, non essendo così più titolare di alcun diritto derivante dal preliminare, e, dall'altro, il Capozio non poteva più far valere il diritto di riscatto essendo comunque decaduto dalla relativa azione per essere decorso l'anno dalla conclusione della compravendita del detto fondo».

«Ciò comportava, secondo il corretto giudizio della stessa Corte - ha evidenziato la ricordata pronuncia - che, quanto alla circostanza che il contratto di compravendita in argomento era da considerarsi nullo perché afferente a beni indisponibili, soggetto cioè agli usi civici del Comune di Celenza Valfortore, l'appello del Capozio era inammissibile per carenza di interesse, atteso che, chiaramente, l'appellante Capozio non poteva trarre alcuna utilità dalla eventuale pronuncia di nullità della suddetta compravendita stante il giudicato esistente in ordine alle predette questioni, né ritenendosi, evidentemente, la nullità essere emergente in modo certo dagli atti processuali, ai fini della sua rilevabilità d'ufficio».

Ancorché, peraltro, sia mancato, nel precedente giudizio tra le stesse parti, un accertamento - coperto da giudicato - quanto al rigetto della domanda diretta a sentir dichiarare la nullità dell'acquisto del terreno oggetto di controversia da parte del Campanelli M. e del De Matteis, essendo stato dichiarato inammissibile per carenza di interesse l'appello proposto sul punto dal Capozio, non per questo può pervenirsi alla casazione della sentenza impugnata.

3.2. A norma dell'art. 384 c.p.c., comma 2 (nel testo anteriore alle modifiche introdotte dal d.lgs. 2 febbraio 2006, n. 40, art. 12, applicabile nella specie *ratione temporis*), il dispositivo della impugnata sentenza, infatti, è conforme al diritto. In particolare, del tutto correttamente in questo giudizio non è stata adottata alcuna pronuncia, quanto alla domanda di nullità del contratto di acquisto del Campanelli M. e del De Matteis, sotto il profilo della presunta violazione delle norme relative agli usi civici, cui sarebbe soggetto il terreno oggetto di controversia. È sufficiente, al riguardo, tenere presente il contenuto dell'atto con il quale il Capozio si è costituito nel presente giudizio, il cui diretto esame è consentito a questa Corte prospettandosi un *error in procedendo*.

In detto atto, pur denunciandosi che il Campanelli M. e il De Matteis avevano acquistato il terreno (di cui chiedevano il rilascio) ponendo in essere attività penalmente rilevanti e pur assumendosi, del tutto apoditticamente, che lo stesso era «nullo» non è svolta alcuna domanda o eccezione riconvenzionale con cui si deduca la nullità del contratto in questione per violazione delle norme sugli usi civici (senza che possa invocarsi, in senso contrario che in detto atto si faccia riferimento al contenuto del precedente atto di riscatto, certo essendo che «chi vuoi far valere un diritto in giudizio deve proporre domanda al giudice competente» e una tale domanda o eccezione deve essere espressamente formulata, non essendo sufficiente fare riferimento al contenuto di altri scritti, estranei al giudizio).

3.3. Deve decisamente escludersi, del resto, che fosse

obbligo dei giudici del merito rilevare *ex officio* la nullità in questione.

3.3.1. Il potere del giudice di rilevare d'ufficio la nullità di un contratto - infatti - deve essere coordinato con il principio della domanda, sancito dagli artt. 99 e 112 c.p.c., sicché, quando sia la parte a chiedere la dichiarazione di invalidità di un atto pregiudizievole, la pronuncia del giudice deve essere circoscritta alle ragioni di illegittimità denunciate dall'interessato, senza potersi fondare su elementi rilevati d'ufficio o tardivamente indicati (Cass. 17 maggio 2007, n. 11550).

Ateso che nella specie nella comparsa di risposta il Capozio aveva dedotto la nullità del contratto di acquisto del fondo oggetto di controversia esclusivamente per violazione delle norme sulla prelazione agraria, è palese che correttamente non sono state prese in esame le questioni di nullità tardivamente prospettate quanto alla violazione delle disposizioni sugli usi civici.

3.3.2. Anche a prescindere da quanto precede si osserva che - comunque - il potere officioso del giudice di rilevare la nullità in materia di contratti sussiste tutte le volte in cui l'esame della loro validità costituisca una, sia pure implicita, questione pregiudiziale rispetto alla domanda, come nella ipotesi in cui sia chiesto l'adempimento del contratto, non potendosi prescindere dall'accertamento, appunto, della validità ed efficacia del negozio posto a fondamento della pretesa (Cass. 28 maggio 2007, n. 12398; Cass. 22 dicembre 2006, n. 27500).

Pacifico quanto precede, pacifico che nella specie la domanda del Campanelli M. e del De Matteis non era diretta nei confronti dell'altra parte del contratto di vendita (e diretta a dare esecuzione a questo) ma nei confronti del Capozio, terzo, rispetto al detto contratto, è palese, anche sotto tale ulteriore profilo la infondatezza della deduzione.

3.3.3. Da ultimo, infine, e concludendo sul punto, si osserva che come la validità ed efficacia *inter partes* di un contratto di locazione di immobile, nonché il suo assoggettamento alla ordinaria disciplina civilistica, non restano esclusi dalla circostanza che il bene sia stato abusivamente realizzato dal locatore su terreno demaniale (atteso, tra l'altro, che i beni demaniali possono, in quanto tali, formare del tutto legittimamente oggetto di rapporti obbligatori tra privati) e non sia idoneo, conseguentemente, a formare oggetto di proprietà in capo al locatore medesimo, trattandosi di circostanza rilevante solo al (diverso) fine dell'eventuale responsabilità dell'autore dell'opera verso la P.A., nonché della facoltà di questa ultima - non pregiudicata dal contratto di locazione - di avvalersi dei propri poteri a tutela del demanio (cfr. Cass. 22 marzo 2004, n. 5672) analoghi principi devono trovare applicazione in caso di violazione delle norme sugli usi civici.

In altri termini la violazione dei diritti di uso civico potrà, se del caso, essere fatta valere dall'ente preposto alla loro tutela, ma non - certamente - dai terzi, estranei a questi, quale nella specie il Capozio.

Deve escludersi, per l'effetto come del resto già enunciato da questa Corte regolatrice, sempre con riferimento allo stesso contratto e con riguardo all'altro giudizio intervenuto tra le stesse parti (Cass. 24 maggio 2003, n. 8236), che il conduttore di fondi rustici gravati di usi civici abbia interesse a denunciare la nullità dell'atto di vendita di questi perché in pregiudizio dei diritti di uso civico spettanti a terzi.

(Omissis)

8. Risultato infondato in ogni sua parte il proposto ricorso deve rigettarsi. (Omissis).

(1) Per una visione d'insieme si veda PETRONIO, *Profili giuridici dell'appartenenza e della gestione delle terre d'uso civico*, in questa Riv., 1997, 357.

(2) Cass. 24 maggio 2003, n. 8236 (sentenza del procedimento pregiudiziale).

(3) Vale a dire la decadenza dall'impugnazione del preliminare e dall'esercizio del diritto riscatto. La nullità, in effetti, non è in discussione perché non si è in presenza di terre c.d. allodiali, come chiarito nel testo. Lo è invece la presenza dell'interesse previsto dall'art. 1421 c.c. e la rilevanza d'ufficio da parte del giudice, prevista dal medesimo articolo.

(1) VIOLAZIONE DEL DIRITTO DI USO CIVICO ED ECCEZIONE DI NULLITÀ.

La decisione devoluta alla Sez. III della Suprema Corte di cassazione - e che oggi si commenta - verte per la maggior parte su nodi procedurali, pur non mancando aspetti nomofilattici nel merito delle fattispecie di diritto agrario, sui quali concentreremo la nostra attenzione.

La questione principale verte sulla pretesa e invocata nullità di un contratto di compravendita di fondo rustico per violazione delle norme imperative a tutela degli usi civici (1). Il conduttore eccependo tale nullità, vorrebbe privare i proprietari - subentranti al precedente - del diritto di chiedere la disdetta del contratto d'affitto. Questa intenzione viene però frustrata dalla presenza di un giudicato interno di un altro procedimento le cui vicende si annodano a doppio filo con quelle che hanno dato vita alla sentenza che oggi si commenta. Un giudicato che - stabilendo l'esclusione del conduttore dal diritto di denunciare la nullità dell'atto di vendita perché in pregiudizio dei diritti di uso civico spettanti a terzi (2) - di fatto priva di ogni utilità la proposizione della domanda di nullità per carenza della legittimazione soggettiva sostanziale (3), offrendo altresì alla Suprema Corte l'opportunità di ribadire come una nullità che afferisce alla violazione degli usi civici non può essere proposta da chi è terzo al contratto di compravendita, per carenza di interesse e anche perché tale violazione può importare una responsabilità di tipo amministrativo nei confronti dell'ente pubblico le cui norme poste a tutela si assumono violate, senza necessariamente condurre verso la nullità del contratto di compravendita. La Corte di legittimità ha già avuto modo di precisare - analogamente a quanto indicato con l'odierna sentenza - che la validità ed efficacia *inter partes* di un contratto di locazione di immobile, nonché il suo assoggettamento alla ordinaria disciplina civilistica, non restano esclusi dalla circostanza che il bene sia stato abusivamente realizzato dal locatore su terreno demaniale (atteso, tra l'altro, che i beni demaniali possono - in quanto tali e ferma la loro inalienabilità - formare del tutto legittimamente oggetto di rapporti obbligatori tra privati) e non sia idoneo, conseguentemente, a formare oggetto di proprietà in capo al locatore medesimo, trattandosi di circostanza rilevante solo al (diverso) fine dell'eventuale responsabilità dell'autore dell'opera verso la P.A., nonché della facoltà di quest'ultima - non pregiudicata dal contratto di locazione - di avvalersi dei propri poteri a tutela del demanio (4).

D'altronde, una prima chiara indicazione in tal senso è data dall'art. 823 c.c., che mentre al primo comma dispone l'inalienabilità dei beni che fanno parte del demanio pubblico e la loro non suscettibilità in generale di formare oggetto di diritti a favore di terzi, se non nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi che li riguardano, al secondo comma assegna all'autorità amministrativa la

(4) Cass. 22 dicembre 2004, n. 5672, in *Arch. loc. e cond.*, 2004, 572. Diverso è però il caso in cui sia la stessa P.A. a concedere in affitto beni immobili gravati da usi civici. In questo caso, la responsabilità del conduttore è in primo piano e può acquistare anche caratteri negoziali, se nel contratto di affitto siano cristallizzati in altrettante obbligazioni quei comportamenti (più che altro) omissivi richiesti dallo Stato a tutela del demanio. In generale su tale aspetto, si veda GRECA, *Sull'affitto di beni di uso civico*, in questa Riv., 2000, 622. Sulla irregolarità di gestione del contratto di affitto e sulla scelta dei rimedi esperibili dalla P.A. si veda Cass. 20 dicembre 1996, n. 11397, in questa Riv., 1998, 59.

tutela dei beni che fanno parte del demanio pubblico, avendo facoltà di procedere sia in via amministrativa, sia di valersi dei mezzi ordinari a difesa della proprietà e del possesso. V'è da dire però che mentre il secondo comma è applicabile anche alle terre non demaniali gravate da uso civico, il primo comma lascia il posto alla disciplina speciale, rappresentata dalla l. 16 giugno 1927, n. 1766 e dal suo regolamento di esecuzione approvato con r.d. 26 febbraio 1928, n. 332, riguardante il riordino degli usi civici del Regno e il coordinamento delle legislazioni degli Stati preunitari, con l'introduzione di una disciplina uniforme. L'art. 1 di detta legge fa riferimento proprio al c.d. demanio allodiale, definendolo come l'insieme delle terre possedute dagli abitanti di un Comune o di una frazione di Comune, gravate da usi civici o da qualsiasi altro diritto di godimento promiscuo. Queste terre sono pienamente e liberamente trasferibili con negozi di diritto privato, proprio perché non ne è espressamente vietata la commerciabilità. Diverso è il regime dell'altra tipologia di terre adibite ad uso civico, quali quelle di proprietà dello Stato, che quanto agli atti di disposizione seguono la disciplina del demanio pubblico.

In effetti, si è nel tempo posto il problema dell'equiparabilità del regime giuridico delle terre allodiali a quello previsto per le terre demaniali, stante la sostanziale non indicazione di questa analogia da parte della legge 1766/1917 (5). La dottrina ha speso molto tempo a discernere il regime applicabile alle due diverse tipologie, prima di arrivare ad una sistemazione razionale e stabile (6), mentre in un primo tempo la giurisprudenza ha assimilato il demanio civico universale al demanio pubblico di cui all'art. 822 e ss. c.c., desumendo da tale considerazione la nullità insanabile degli atti di trasferimento di fondi destinati ad uso civico, chiarendo solo successivamente che la natura pubblicistica dei diritti di uso civico non determina un'equiparazione del regime di questi ultimi a quello dei beni demaniali (7). In realtà, ci si è anche chiesti quale fosse la causa di nullità dell'atto dispositivo del terreno destinato ad uso civico, considerata l'assenza di una prescrizione espressa, il che ha fatto

oscillare in particolare tra le tesi dell'illiceità o dell'impossibilità giuridica dell'oggetto (8), della violazione di norma imperativa, dell'insuscettibilità del possesso di fondare un acquisto originario per usucapione (9).

Un importante pronuncia (sempre del 2004) ha chiarito che la cessione tra privati di beni comunali soggetti ad uso civico è nulla non già per illiceità, bensì per impossibilità dell'oggetto o per contrasto con norma imperativa (10). L'imperatività sarebbe quella delle norme istitutive – *supra* richiamate – del demanio civico e si fonderebbe sulla necessità di garantire l'inviolabilità di quelle risorse naturali il cui sfruttamento indiscriminato può porsi in contrasto con l'esigenza di tutela dei diritti della personalità, quali il diritto alla salute e all'ambiente salubre. Su questi temi non è però qui possibile approfondire (11).

Il provvedimento odierno – nell'adombrare la nullità del contratto di compravendita (proprio perché non avente ad oggetto terre allodiali, pur nella parchezza delle motivazioni) che rivelerebbe fra l'altro responsabilità penali in capo alle parti contraenti –, giustamente equipara il regime di autotutela pubblica dei beni demaniali ai beni allodiali, mutuando così nella sostanza la decisione n. 5672 del 2004, declinata nella nuova equipollente versione. La decisione della Suprema Corte sul punto, considerate le riflessioni sin qui svolte e gli orientamenti prevalenti della giurisprudenza costituzionale e di legittimità (e nella sostanziale irrilevanza del motivo di nullità del contratto di compravendita ai fini del decidere), pare corretta pur nella non perfetta chiarezza delle ragioni argomentative, che appaiono a tratti poco fluide.

Un esemplificazione di come si orientano i poteri autoritativi della pubblica amministrazione in tema di usi civici si può agevolmente ricostruire, osservando le conseguenze connesse alla loro violazione (12), all'imposizione dell'obbligo di restituzione dei frutti (13), all'azione di reintegrazione del demanio (14) anche con riferimento a casi di edificazione abusiva (15).

Emanuele Guerrieri Ciaceri

(5) Per una rassegna di giurisprudenza e commento alla l. 16 giugno 1927, n. 1766, v. FLORES - SINISCALCHI - TAMBURINO, *Rassegna di giurisprudenza sugli usi civici*, Milano, 1956. Cfr. anche Cass. 16 luglio 1958, n. 2598, in *Riv. giur. umbro-abruzz.*, 1960, 197; Cass. 16 luglio 1957, n. 2903, in *Giur. agr. it.*, 1958, 122; Cass. 10 ottobre 1958, n. 3204, *ivi*, 1959, 60.

(6) Sul presupposto del dominio collettivo del bene, si è sostenuta la sua in commerciabilità, qualificando il relativo atto di trasferimento come vendita di cosa altrui, come tale nulla, o quanto meno inefficace nei confronti della collettività dei *cives*. Cfr. ANDRINI, *Usi civici ed attività notarile*, in *Vita not.*, 1991, 227 e ss. È stata poi affermata la nullità per mancanza nell'oggetto di uno dei requisiti previsti dall'art. 1345 c.c., in particolare quello della possibilità giuridica - come da ultimo affermato anche dalla Cassazione (vedi nota 10). Cfr. DI SALVO, *Forme di sanatoria nell'occupazione dei terreni del demanio civico*, in *Nuovo dir. agr.*, 1990, 119. Si vedano altresì CIMATTI, *È nullo per impossibilità dell'oggetto, il contratto preliminare per un fondo gravato da uso civico*, in questa Riv., 1998, 99 e CASU, *Brevi note in tema di vendita di immobile costruito abusivamente su terreno gravato da uso civico*, in *Riv. not.*, vol. 59, fasc. 6, 2005, 1402-1404.

(7) Cfr. Cass. 19 ottobre 1967, n. 2553, in *Giust. civ.*, 1968, I, 263; Cass. 12 dicembre 1953, n. 3690, in *Giur. cass. civ.*, 1953, V, 396; della questione dell'equiparabilità dei beni civici ai beni demaniali in senso stretto si è interessato anche il giudice costituzionale. Cfr. Corte cost. 25 maggio 1997, n. 67, in *Foro it.*, 1997, I, 1957, che, diversamente che per i terreni privati gravati da usi civici, ha dichiarato l'inespropriabilità dei terreni ceduti alla popolazione per effetto della liquidazione degli usi civici; Corte cost. 30 dicembre 1961, n. 78, *ivi*,

1962, I, 940 e Corte cost. 17 dicembre 1987, n. 526, in *Giur. it.*, 1989, I, 11, 1304, che hanno ribadito che i terreni di proprietà demaniale civica non sono espropriabili per pubblica utilità. Corte cost. 11 luglio 1989, n. 391, in *Foro it.*, 1990, I, 1806, ha però precisato che, contrariamente ai beni demaniali in senso stretto e tecnico, le terre civiche non sono oggetto di inalienabilità assoluta, ma di una alienabilità controllata. Da ultimo, con la sentenza 10 maggio 1995, n. 156, in questa Riv., con nota di PETRONIO, *Esproprio di terre di uso civico e partecipazione della Regione*, la Corte cost. ha riaffermato che i terreni privati sono espropriabili anche se gravati da usi, tralasciando la questione dell'espropriabilità delle terre civiche. Anche la giurisprudenza della Suprema Corte è nel senso che, in tanto è possibile la valida alienazione dei terreni d'uso civico in quanto sia avvenuta la «demanializzazione» del bene. V. Cass. 11 giugno 1973, n. 1671, in *Foro it.*, *Rep.*, 1973, usi civici, n. 10 e Cass. 14 marzo 1959, n. 759, in *Riv. dir. agr.*, 1959, II, 149.

(8) Cfr. Cass. 28 novembre 1977, n. 4120, in *Giust. civ.*, 1978, I, 967 e Cass. 10 novembre 1980, n. 6017, in *Giur. it.*, 1982, I, 1621.

(9) Cass. 25 maggio 1995, n. 6231, in *Giust. civ. Mass.*, 1992, fasc. 5.

(10) Cass. 3 febbraio 2004, n. 1940, in *Giust. civ. Mass.*, 2004, 186.

(11) Per ampi approfondimenti su tali temi si veda RUMOLO, *Usi civici e validità del contratto*, in *Notariato*, fasc. 2, 2005, 135 e ss.

(12) Cass. 20 dicembre 1996, n. 11397, cit.

(13) Cass. 27 aprile 1998, n. 4269, con nota redazionale, in questa Riv., 1999, 228.

(14) Cass. Sez. Un. 2 aprile 1998, n. 3385, in questa Riv., 1999, 252.

(15) Cons. Stato, Sez. IV 11 novembre 2003, n. 8365, in *Riv. giur. amb.*, vol. 19, fasc. 3-4, 2004, 493-499, con nota di A.F. FERRANTE.