

## CONSIGLIO DI STATO

Sezione IV, decisione 17 giugno 1892., *Pres. SPAVENTA P., Est. TIEPOLO; Comune di Novara c. Ministero Interno.*

**Spese di culto — Comune — Prestazioni ultratrentennali — Carattere di opportunità — Variazione nella misura delle prestazioni — Diritto di esigerle — Mancanza di possesso (L. com. prov., art. 145, 271).**

*Se un Comune, pur stanziando nei suoi bilanci spese di culto per un periodo superiore al trentennio, ha sempre dichiarato di mantenere tali stanziamenti per sole ragioni di opportunità e di convenienza, e vi ha provveduto in misura variabile secondo i peculiari bisogni dell'ente sussidiato, vien meno la presunzione che si tratti di spese derivanti da un vincolo giuridico, e quindi manca nel ricevente il possesso legittimo del diritto di esigerle. (I)*

La Sezione, ecc. — Attesochè la Giunta prov. amm. di Novara dichiarando di non poter accogliere i ricorsi dei parroci tendenti ad ottenere il ripristino nel bilancio di quel Comune degli stanziamenti per spese di culto a favore delle loro chiese, è partita dalla premessa che gli assegni di cui si tratta non furono sempre prestati in eguale misura, ma taluni ebbero diversa destinazione e furono anche soppressi in parte senza reclamo degli interessati; le quali circostanze, aggiunte alle dichiarazioni fatte in più riprese dal Consiglio comunale, che gli assegni si corrispondono per ragioni di convenienza e di rispetto agli interessi religiosi, escludono nella spesa quel carattere di obbligatorietà che potrebbe affermarsi col continuato, non interrotto e pacifico possesso del diritto di esigere, inducente presunzione di titolo.

Attesochè l'impugnato decreto reale del 31 dicembre 1891, accogliendo il ricorso dei parroci e revocando la prefata decisione della Giunta provinciale, non esclude, per quanto si può desumere dai motivi che furono comunicati dal prefetto al sindaco con nota del 12 gennaio 1892 anno corrente, che negli stanziamenti siano avvenute variazioni; ma si sofferma davanti alla loro durata per oltre un trentennio, ritenendo che solo nell'anno 1866, dopo variazioni seguite in aumento, le somme furono ridotte ai limiti accettati dai parroci, e che dalla prestazione continua ultratrentennaria deriva la presunzione del titolo obbligatorio originario.

Attesochè il regio decreto impugnato entrava per questa via in un concetto non conforme ai sani criteri di diritto e non sorretto da quella giurisprudenza amministrativa che pure richiama. Invero questa giurisprudenza ha potuto affermarsi con ripetuti pareri del Consiglio di Stato nel senso che uno stato di possesso perdurato dell'apparente diritto di esigere una prestazione consacrato dalla reiterazione degli stanziamenti nel bilancio di un Comune di questa prestazione come spesa obbligatoria, può fondare una presunzione di quel titolo che non sia reperibile, e come provvedimento d'indole meramente amministrativa, all'effetto di tutelare il Comune di fronte al pericolo di esperimenti di giudizi in suo confronto e di condanne al pagamento, rendeva giustificata la misura che impone il mantenimento della stessa prestazione, senza pregiudizio della questione giuridica che sta racchiusa nella pretesa esigibilità del debito a mente dell'art. 145 n. 7 della legge com. prov., e da risolversi in ogni caso nella competente sede ordinaria. Non ha inteso però prescindere da quei caratteri che a tenore dell'art. 686 cod. civ. costituiscono la legittimità del possesso, e coi quali perfettamente si estrinseca il vero *jus possessionis*.

Con tali caratteri anche al possesso di una cosa incorporale, quale sarebbe il diritto di esigere, può applicarsi la regola dei possessi di ogni genere, per la quale chi è in stato di possesso gode per ciò solo delle facoltà che il diritto comune protegge solo coll'istituto possessorio, fra le quali primaria è quella

di essere mantenuto nell'esercizio degli atti consentanei e dei godimenti, senza che gli si possa opporre la non apparenza del titolo: *Qui interrogatus cur possideat responsurus sit quia possideo* (L. 12, Dig., ULP.). Ma per conseguire un tale effetto il possesso deve essere caratteristicamente proprio di quel diritto che si vuole esercitare, perchè non si possiede in virtù di atti di mera tolleranza o di discrezione, non implicanti da una parte la ragione di soddisfare ad un obbligo, dall'altra un diritto di esigere una cosa o prestazione certa e determinata.

Attesochè quella specie di ragione possessoria dalla quale si farebbe dipendere il mantenimento della prestazione, indipendentemente dalla valutazione dei titoli che possono essere accampati come base del possesso, esula del tutto per difetto dell'anzidetto carattere nello stato dei rapporti rimasti per lungo tempo pacifici fra il Comune di Novara ed i preposti delle chiese sussidiate. Trattasi infatti di assegni che subirono variazioni anche sensibili, non solo nell'importo, ma anche nell'applicazione alla spesa specifica di culto alla quale si intendeva dovessero essere rivolti. E quando un Comune, pur ripetendo costantemente stanziamenti per spese di culto nei suoi bilanci, ripetutamente dichiara che ai detti stanziamenti in tanto addiviene in quanto ragioni di opportunità e di convenienza li suggeriscono e soprattutto il rispetto a predominanti credenze religiose vivissime; quando la misura degli stanziamenti viene ad essere determinata dalle deliberazioni consiliari, non già in base al presupposto di esistenti obbligazioni, nel qual caso la quantità del *deberi* dovrebbe essere fissa ed invariabile, ma con riguardo e con prudente estimazione dei bisogni delle chiese, tenuto conto altresì del concorso di altre fonti di sussidio che dovrebbero diminuirne la portata, come quella delle fabbricerie più o meno provvedute di mezzi; quando lo stesso Comune si fa lecito di variarne la misura a seconda delle peculiari condizioni che trova negli enti sussidiati, non si può più ammettere presunzione che quella spesa tragga origine da vincolo giuridico; né il ricevente, sia pure per tempo continuato, può presentarsi in veste di possessore legittimo per avere intanto diritto ad essere mantenuto nel godimento della prestazione.

Attesochè cotale è lo stato dei rapporti fra Comune e parroci che emerge specialmente dalle deliberazioni consigliari del 17 novembre 1864 ed altre susseguite nello stesso periodo di tempo a quel riguardo: da quella 9 dicembre 1875; da quella 7 dicembre 1876, emesse dopo un parere legale provocato dal Comune sull'indole delle prestazioni, le conclusioni del quale furono: che vi possono essere ragioni di convenienza pel mantenimento dell'assegno, specialmente riguardo a frazioni dove le fabbricerie parrocchiali sono sprovviste di mezzi e le ragioni saranno apprezzate dal Comune, ma allo stato delle cose non pare che il Comune sia obbligato a stanziare nei suoi bilanci alcuno degli assegni.

Ed a queste risultanze il decreto reale 31 dicembre in sostanza non contrappone che il fatto che le spese di culto figurano stanziate nel bilancio del Comune di Novara per oltre un trentennio, mentre poi soggiunge che per essere state aumentate, solo nell'anno 1866 vennero ridotte nei limiti accettati dai reclamanti. Con ciò verrebbe ad essere infirmato anche quel valore giuridico che si potesse dare alla premessa della durata ultratrentennale, perché il periodo utile a generare quella presunzione di obbligatorietà, che nel concetto del decreto verrebbe a sorgere dalla continuazione per oltre un trentennio, non potrebbe decorrere che da quell'epoca in cui avvennero le riduzioni che si dicono accettate e dall'anno 1866 al 1890, in cui fu deliberata la soppressione nemmeno il trentennio sarebbe decorso.

Attesochè, venendo nel concreto a mancare il fondamento della presunzione che potrebbe giustificare la iscrizione nel bilancio di una prestazione non giustificata da alcun titolo, e venendo a mancare per tutte le circostanze che remossero dai fatti pagamenti ogni parvenza di obbligatorietà e che impedirono che i parroci potessero accampare uno stato di possesso legittimo del diritto di esazione anno per anno, non violava alcuna legge la deliberazione della Giunta prov. amm., che ampiamente discusse le peculiari circostanze di fatto suenunciate, non trovava di accogliere il ricorso dei medesimi, mentre invece violava la legge e specialmente l'art. 145 n. 7 della legge com. prov l'impugnato regio decreto,

che, senza ispirarsi a diversi motivi di fatto, accoglieva il ricorso dei parroci e revocava la detta decisione della Giunta prov. amm.

Per questi motivi, annulla, ecc.