

CONSIGLIO DI STATO.

sezione IV, decisione 8 agosto 1893, *Pres. BIANCHI, Est. SCHANZER; Comune di Torino del Sangro c. Ministero dell'Interno.*

Comune — Spese obbligatorie — Stanziamento in bilancio — Rapporti di diritto civile — Competenza dell' autorità amministrativa (L.com. prov.10 febbraio 1889, art.145,170,172)

Spese di culto — Comune — Erogazione ultratrentennale — Presunzione di titolo—Obbligo di stanziamento di bilancio — Parroco —Rappresentanza della parrocchia (L. com. prov., 10 febbraio 1889, art. 145)

E' competente l'autorità amministrativa, e quindi la IV Sezione del Consiglio di Stato, a decidere sulla obbligatorietà di uno stanziamento di somma nel bilancio comunale, ancorché lo stanziamento implichi un rapporto di diritto che si può far valere dinnanzi all'autorità giudiziaria. (1)

La erogazione di somme per spese di culto fatta dal Comune per un periodo di tempo ultratrentennale fa sorgere la legittima presunzione che il Comune vi sia obbligato; quindi deve ordinare dall'autorità tutoria il relativo stanziamento in bilancio. (2)

La obbligatorietà della spesa non vien meno per ciò che le somme destinate al culto non siano pagate al parroco, ma direttamente erogate dal Comune. (3)

Il parroco, anche in questo caso, come rappresentante della parrocchia, ha diritto a rivendicare i diritti riguardanti le spese di culto. (4)

La Sezione, ecc. — Attesoché si chiede l'annullamento del R. D. 27 novembre 1891, perché con esso l'autorità amministrativa avrebbe esorbitato dai limiti stabiliti alla sua azione, pretendendo di troncare *jure imperii* una questione puramente patrimoniale, di vero diritto civile, e però di assoluta competenza dell'autorità giudiziaria, quale sarebbe la questione sulla sussistenza o meno di un obbligo del Comune a sopportare le controverse spese di culto.

Ma una simile deduzione è fondata sopra un inesatto concetto dei limiti tra la competenza amministrativa e la giudiziaria. E' un errore infatti il credere che l'una competenza escluda l'altra, in guisa che quando un oggetto rientra nella sfera amministrativa non possa più formar materia di cognizione giudiziaria, o, viceversa, che una questione posta sotto la competenza giudiziaria non possa dar luogo per ciò solo ad apprezzamenti e provvedimenti amministrativi. Le due competenze non si escludono necessariamente, ma sono di frequente tra loro coordinate, esplicandosi con diversità di fini, di effetti e di forme rispetto ai medesimi oggetti, come accade, appunto, in materia di contestazioni su debiti dei Comuni verso terzi e di stanziamento delle somme relative nei bilanci comunali.

Certo, ogni questione di debito è questione di indole civile che può dar luogo a controversia giudiziaria; ma ciò non significa che non possa l'autorità amministrativa in sede tutoria apprezzare la sussistenza o meno del debito, poiché, se questa facoltà le fosse negata, essa non avrebbe modo di esercitare quella vigilanza sulla gestione finanziaria dei Comuni che la legge comunale e provinciale espressamente le commette con il combinato disposto degli art.146, 170 e 172, di cui il primo enumera le spese obbligatorie comprendendovi i debiti esigibili, mentre che il secondo e il terzo fanno obbligo alla Giunta provinciale amministrativa in via diretta, e al Governo del Re in sede di ricorso di stanziare d'ufficio in bilancio le somme necessarie per le spese obbligatorie.

Che siffatti stanziamenti hanno carattere puramente amministrativo e mirano allo scopo di assicurare il regolare andamento dei pubblici servizi e l'adempimento degli impegni derivanti ai Comuni sia dalla legge sia da altre fonti d'obbligazione, e non si preclude affatto la via all'azione giudiziaria che i Comuni possono sempre sperimentare per la definitiva pronuncia del magistrato circa la sussistenza

del debito, pronuncia alla quale l'autorità amministrativa deve conformarsi in quanto riguarda il caso deciso. Appare chiaro quindi che il Governo con l'impugnato reale decreto, agendo come autorità tutoria, salve sempre ed impregiudicate le eventuali ragioni da farsi valere dal Comune in sede giudiziaria, non ha punto varcato i confini della sua competenza né ecceduto dai suoi poteri.

Attesoché per gli identici argomenti non può esservi dubbio sulla competenza di questo Collegio a conoscere della legalità del reale provvedimento - anche quando questa cognizione importi l'esame di questioni d'indole civile, perocché sarebbe irragionevole che fosse negato al supremo magistrato amministrativo ciò che è consentito alle Giunte provinciali amministrative e al Governo del Re. La procedura amministrativa in questa materia viene appunto ad integrarsi e ad esaurirsi colla decisione della IV Sezione, che non è produttiva neppure essa di effetti civili, bensì unicamente di effetti amministrativi, e quindi non invade punto il campo riservato all'autorità giudiziaria.

Attesoché, venendo al merito, il reale decreto fu emanato su parere del Consiglio di Stato, Sezione Interni, col quale, in base ad un certificato prodotto dal De Martinis, si ritenne assodato in fatto che dal 1820 al 1869 fu stanziata pel predicatore quaresimalista la somma di L. 127,50, e dal 1870 al 1878 quella di L.30; che di più dal 1820 al 1863 era stanziata la somma di L. 255 per la celebrazione delle festività di San Pietro Martire e del Santo segno della Croce, e che dal 1864 al 1875 la somma per tali feste fu ridotta tra L. 170 e le 110.

Ora, sebbene nella memoria a stampa il patrocinio del Comune ricorrente elevi tardivamente dei dubbi circa la forza probante dell'anzidetto certificato, il ricorso stesso non contesta punto i dati di fatto or ora riportati, anzi pienamente li accetta, di guisa che la Sezione non può prendere a base del suo giudizio dati diversi, e però non ravvisa punto la necessità di una più ampia istruttoria della causa.

Attesoché il parere del Consiglio di Stato e il reale decreto si sono informati alla nota massima di giurisprudenza amministrativa, secondo cui la più che trentennaria corresponsione di somme per spese di culto da parte del Comune alla parrocchia fa sorgere a favore di quest'ultima la presunzione che siffatta prestazione si fondi sopra la esistenza di un titolo che non sia conosciuto o non sia reperibile, ma questa presunzione basta a legittimare il provvedimento con cui si rende obbligatoria la spesa agli effetti amministrativi, salvo la definitiva ricognizione sulla sussistenza del titolo nella sede competente.

Attesoché il ricorso oppone in primo luogo che la sussistenza di un titolo appare esclusa dal fatto che la erogazione delle spese di cui è controversia non diede mai luogo a rapporti diretti tra Comune e parroco, perché il predicatore quaresimalista fu nominato sempre dal Consiglio comunale e le somme per le feste furono costantemente pagate non al parroco, ma ad altre persone incaricate della loro celebrazione. Quindi non avrebbe potuto costituirsi alcun *vinculum juris* tra Comune e parroco, e questi non avrebbe veste per chiedere la reintegrazione delle dette somme in bilancio. Se non che un tale ragionamento confonde un elemento puramente estrinseco ed accidentale, cioè le modalità dell'erogazione, con la ragione giuridica su cui l'erogazione stessa devesi presumere fondata. Che il parroco non nominasse egli stesso il predicatore e che non avesse il maneggio del denaro per le feste, non vale punto a mutare il carattere delle spese, che per la loro destinazione a scopi di culto debbono intendersi fatte a favore della parrocchia come l'ente che legittimamente rappresenta gli interessi della chiesa locale e gli interessi religiosi della popolazione; ma, ciò posto, è evidente che il parroco *pro tempore*, rappresentante fisico dell'ente morale interessato, abbia veste per rivendicarne i diritti.

Attesoché non è meglio fondato l'assunto del Comune ricorrente, che le spese da esso sostenute ebbero sempre carattere facoltativo, ossia di spontanea elargizione, il che escluderebbe che la parrocchia abbia mai potuto acquistare il possesso legittimo del diritto di esigerle.

Ed infatti, se è vero che la presunzione di titolo può sorgere solo di fronte ad un possesso che abbia tutti i caratteri di legittimità voluti dal codice civile, e se per l'art.688 di esso codice non si acquista il possesso legittimo in base ad atti meramente facoltativi o di semplice tolleranza, conviene però che la natura facoltativa della prestazione che si vorrebbe improduttiva del *jus possessionis* a favore

dell'apparente creditore sia chiaramente dimostrabile e venga provata da chi la allega per trarne conseguenze giuridiche a proprio vantaggio; né bastano all'uopo semplici affermazioni, come nella specie quelle del Comune ricorrente, ma occorrono allegazioni concrete e positive, come ad esempio deliberazioni della rappresentanza, le quali esplicitamente dimostrino che la erogazione si fa *nullo jure cogente*, o titoli contrari alle pretese della parrocchia, o fatti o circostanze di altro genere che non lascino dubbio intorno alla spontaneità della spesa. Che se si venisse in sentenza contraria, non potrebbe mai ammettersi a favore delle parrocchie nè possesso legittimo nè presunzione di titolo, neppure trattandosi di prestazioni corrisposte da tempo immemorabile, il che significherebbe introdurre nelle disposizioni del diritto comune una eccezione del tutto arbitraria.

Attesoché non regge nemmeno l'altra deduzione, cioè che, supposto pure nella parrocchia il possesso del diritto di esigere fino alla data delle avvenute riduzioni negli stanziamenti, cioè fino all'anno 1870 per la spesa del predicatore e fino al 1864 per quella delle due feste, nella mancanza di reclami contro tali riduzioni da parte dei parroci predecessori dell'attuale debbasi ravvisare una tacita rinuncia al diritto della parrocchia quale avesse potuto fino allora possederlo, e quindi non si possa computare un nuovo termine agli effetti della presunzione di titolo se non a partire dalla data delle riduzioni fino a quella delle definitive soppressioni (1873 e 1876), termine che per entrambe le prestazioni resta di molto inferiore al trentennio.

Ed invero, se si ammette, come è giusto ammettere secondo le premesse considerazioni, che alla data delle avvenute riduzioni fosse già sorta la presunzione di titolo a favore della parrocchia, il solo fatto della poca diligenza dei parroci nel salvaguardarne gli interessi non può certo importare gli effetti d'una tacita rinuncia. La presunzione, una volta sorta, riversava sul Comune l'onere di provare la non sussistenza del titolo e costituiva a favore della parrocchia un diritto quesito, il quale con l'azione competente per farlo valere non potrebbe a sua volta essersi estinto che col decorso di un trentennio, che dalla data delle riduzioni non è spirato né per l'una né per l'altra spesa; onde non può contestarsi all'odierno resistente economo curato De Martinis la tempestività delle sue rivendicazioni .

Per questi motivi, rigetta, ecc.