

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA CAMPANIA; sezione I; sentenza 10 gennaio 1986, n. 28; Pres. BRIGNOLA, Est. D'ALESSANDRO; Del Prete (Avv. DEL PRETE) c. Min. grazia e giustizia (Avv. dello Stato SCOLPINI).

Avvocato e procuratore — Esame di procuratore — Anno di pratica — Calcolo — Esclusione dall'esame — Illegittimità — Fattispecie (Cod. proc. civ., art. 155; r.d.l. 27 novembre 1935 n. 1578, ordinamento della professione di avvocato e procuratore, art. 19).

*È illegittima l'esclusione dagli esami di procuratore legale del candidato il cui periodo annuale di pratica è stato considerato mancante di un giorno, se non sia stato calcolato come utile anche il giorno della sua iscrizione all'albo dei praticanti procuratori. (1)*

*Diritto.* — Il ricorso è fondato.

In base all'ultimo comma dell'art. 19 r.d.l. 27 novembre 1935 n. 1578, agli esami di procuratore legale possono partecipare i praticanti che abbiano compiuto la pratica prima del giorno stabilito per la presentazione della domanda di ammissione agli esami stessi.

Nel caso di specie, per la partecipazione alla sessione di esami di procuratore legale per l'anno 1984 indetta con decreto del ministro di grazia e giustizia del 15 novembre 1983, il termine utile per la presentazione delle relative domande è stato fissato al 19 maggio 1984.

Il ricorrente, che ha potuto esibire certificato di compiuta pratica a decorrere dal 19 maggio 1983, è stato quindi illegitti-

(1) Negli stessi termini non si rilevano precedenti editi. La massima esclude l'applicabilità del principio processuale: *dies a quo non computatur in termine* alla attività amministrativa, secondo un ragionamento che sostanzialmente ribadisce un duplice consolidato principio: l'efficacia del provvedimento amministrativo nel momento stesso in cui esso viene portato a conoscenza del destinatario; la necessità di rendere immediatamente effettive per il soggetto destinatario situazioni portate dal provvedimento e destinate ad incidere, in senso limitativo o ampliativo, nella sua sfera giuridico-soggettiva.

In giurisprudenza, nelle rare ipotesi in cui la fattispecie è venuta in esame, cfr. Cons. Stato, sez. IV, 25 maggio 1979, n. 369, *Foro it.*, Rep. 1979, voce *Concorso a pubblico impiego*, nn. 28, 33 (illegittima l'esclusione dal concorso, per scadenza del termine di presentazione delle domande, ove non sia stato osservato il principio *dies a quo non computatur in termine*) e sez. III 15 febbraio 1978, n. 1359/77, *id.*, Rep. 1980, voce *cit.*; n. 16 (il giorno iniziale del termine per la presentazione delle domande di partecipazione ai concorsi è costituito dal giorno successivo a quello della pubblicazione del bando). In senso sostanzialmente analogo alla massima in esame, ma in relazione a fattispecie del tutto particolare (chiamata da parte delle facoltà dei professori universitari vincitori di concorso a cattedre), cfr. Corti, sez. contr., 25 febbraio 1983, n. 1319, *id.*, Rep. 1983, voce *Istruzione pubblica*, n. 406 (il termine per presentare alle facoltà le domande di chiamata dei professori universitari decorre dal giorno stesso in cui questi abbiano avuto comunicazione dell'avvenuta approvazione degli atti del concorso); Cons. Stato, sez. VII, 21 dicembre 1973, n. 593, *id.*, 1974, III, 460, con nota di richiami.

In relazione alla fattispecie presa in esame dalla sentenza vi è poi da rilevare che dall'esame della normativa in materia di tirocinio ed iscrizione all'elenco dei praticanti procuratori e patrocinatori legali non è possibile individuare alcuna sicura linea di tendenza a favore o sfavore della applicabilità del principio: *dies a quo non computatur in termine*.

Il principio non si applica, ad esempio, per il calcolo dei quattro anni a far data dalla laurea durante i quali il praticante può patrocinare dinanzi le preture comprese nel distretto di corte d'appello in cui egli è iscritto per la pratica. Il decorso del quadriennio si computa, infatti, a far data dal conseguimento della laurea in giurisprudenza. In termini: Cons. naz. forense 24 novembre 1978, *id.*, Rep. 1983, voce *Avvocato e procuratore*, n. 24; 27 maggio, *id.*, Rep. 1980, voce *cit.*, n. 25; 26 ottobre 1973, *id.*, Rep. 1977, voce *cit.*, n. 68.

Viceversa, per quanto concerne l'estinzione del termine quadriennale, la norma è stata interpretata dalla giurisprudenza nel senso che l'effetto estintivo non si verifica automaticamente allo scadere dei quattro anni, bensì inizia ad operare solo dal giorno successivo a quello in cui il consiglio dell'ordine cui il praticante è iscritto per il tirocinio abbia accertato e pronunciato con effetto costitutivo la cancellazione del praticante dall'elenco dei patrocinatori legali. Così Cass. 25 gennaio 1978, n. 337, *id.*, Rep. 1979, voce *cit.*, n. 16; 16 febbraio 1977, n. 705, *id.*, 1977, I, 815, con nota di richiami.

La disciplina della pratica forense e dell'abilitazione del praticante procuratore al patrocinio è stata di recente innovata dalla l. 24 aprile 1985 n. 406 (*Le leggi*, 1985, 1587), che ha modificato il r.d.l. 27 novembre 1935 n. 1578 in numerosi punti (durata della pratica, divenuta biennale; abilitazione al patrocinio; sede degli esami di abilitazione alla professione di procuratore legale, ecc.).

IL FORO ITALIANO — 1986.

mamente escluso, perché l'anno di pratica richiesto era maturato il 18 maggio 1984.

La commissione è stata di contrario avviso perché nello stabilire i criteri da adottare ai fini dell'esame della documentazione allegata alle domande di partecipazione, aveva deciso, in relazione all'applicazione dell'art. 19 r.d.l. citato innanzi, di ritenere ammissibile la domanda del candidato che esibisse il certificato di compiuta pratica esauritasi entro il 18 maggio 1984 e pertanto iniziata non dopo il 18 maggio 1983.

Secondo la difesa dell'amministrazione intimata, la commissione avrebbe correttamente operato, avendo fatto applicazione dell'art. 155 c.p.c., secondo il quale il *dies a quo* non viene compiuto nel termine.

La tesi non può essere condivisa. Come sostenuto dal ricorrente, il principio per cui il *dies a quo* non va computato nel termine, si riferisce ai termini che assumono come punto di riferimento un evento, in genere a carattere istantaneo, dal verificarsi del quale acquista giuridica rilevanza l'attività o la inattività del soggetto interessato.

In tal caso, quando la legge non attribuisce particolare importanza al momento in cui si è verificato l'evento generatore del termine, si presume che esso si sia potuto verificare nell'ultimo istante del *dies a quo*, onde il termine stesso decorre dall'inizio del giorno successivo, per consentire la completa utilizzazione.

Nel campo amministrativo diversamente, poiché si presentano particolari situazioni, vedi autorizzazioni, concessioni ed abilitazioni, che vanno protette, autorizzate e contenute *illico et immediate*, non può essere consentita l'applicazione del principio del *dies a quo*, in quanto altrimenti verrebbe limitato od ampliato l'esercizio di un'attività consentita.

Nel caso di specie è evidente che il ricorrente fin dal giorno della sua iscrizione all'albo dei praticanti procuratori, cioè sin dal 19 maggio 1983, era abilitato alla pratica forense e da tal giorno, il primo del computo, l'ingresso in un'aula di giustizia, non gli poteva essere inibito, con la conseguenza che deve ritenersi che l'anno di pratica per la partecipazione agli esami di procuratore legale si sia compiuto per il ricorrente medesimo il successivo 18 maggio 1984; in tempo utile per presentare la relativa domanda di partecipazione.

In considerazione di quanto sopra, assorbito ogni altro; il ricorso deve essere accolto. (Omissis)

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER L'ABRUZZO; sede di Pescara; sentenza 27 agosto 1985, n. 363; Pres. PARDI, Est. ELIANTONIO; Comune di Pollutri (Avv. PUTATURO) c. Regione Abruzzo; interv. Parrocchia di S. Salvatore di Pollutri (Avv. VALORI).

Comune e provincia — Festeggiamenti civili e religiosi — Disciplina — Illegittimità — Fattispecie (Cost., art. 5, 11, 13, 18, 19, 24, 113, 118, 128; cod. civ., art. 39; r.d. 4 febbraio 1915 n. 148, t.u. della legge comunale e provinciale, art. 132; r.d. 18 giugno 1931 n. 773, t.u. delle leggi di pubblica sicurezza, art. 156; r.d. 6 maggio 1940 n. 635, regolamento per l'esecuzione del t.u. 18 giugno 1931 n. 773, art. 285, 286; d.p.r. 24 luglio 1977 n. 616, attuazione della delega di cui all'art. 1 l. 22 luglio 1975 n. 392, art. 19, 61; l. 18 novembre 1981 n. 659, modifiche e integrazioni alla l. 2 maggio 1974 n. 195, sul contributo dello Stato al finanziamento dei partiti politici, art. 3).

*È illegittima la deliberazione con la quale il comune approva la nuova disciplina dei festeggiamenti civili e religiosi, riservandosi la nomina del comitato incaricato di organizzare, anche con la raccolta di fondi, la festa del santo patrono; anche se questa sia diventata una manifestazione turistica, con importanti riflessi economici, e perdendo in parte l'originario contenuto religioso. (1)*

(1) Non constano precedenti in termini. In generale in ordine alla libertà di associazione (AA.VV., *Diritti civili e libertà di associazione. Limiti e garanzie giuridiche*, in *Rass. parlamentare*, 1982, 63 s., 197 s. con interventi di: FELISSETTI, M.S. GIANNINI, GIORGETTI, GOZZER, BRANCA, IANMACCONE, LANDI, RICCA, RICCARDELLI, MATTEI, SINAGRA, TRANCHINA; G. DE FRANCESCO, « Ratio » di « garanzia » ed esigenze di « tutela » nella disciplina costituzionale dei limiti alla libertà di associazione, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 1982, 888; BARBIERA, CONTENTO, GIOCOLI NACCI, *Le associazioni segrete, libertà associativa e diritto dell'associato tra legge Rocco e legge P2*, Napoli, 1984; per altri richiami cfr.

**Diritto.** — (Omissis). 3. - Così sgombrato il campo dalle questioni di rito e prima di passare all'esame delle censure di merito dedotte nel ricorso, occorre ricordare in punto di fatto che il consiglio comunale di Pollutri con la deliberazione 20 ottobre 1983, n. 217 nell'approvare la nuova regolamentazione dei festeg-

La nota di R. MORETTI a Cons. Stato, sez. I, 24 giugno 1981, n. 1083, *Foro it.*, 1981, III, 397; e la nota di richiami a Corte cost. 3 luglio 1985, n. 193, *id.*, 1985, I, 2161. In ordine alla libertà di manifestazione religiosa (G. DALLA TORRE, *Diritti fondamentali e libertà religiosa*, in *Arch. giur.*, 1984, 763; M. J. CLARRIZ, *Los derechos individuales y colectivos reconocidos en la ley organica de libertad religiosa*, in *Dir. eccl.*, 1984, I, 815; R. COPPOLA, *Gli strumenti costituzionali per l'esercizio della libertà religiosa*, Milano, 1982; S. LARICCIA, *L'attuazione dei principi costituzionali in materia religiosa*, in *Dir. eccl.*, 1981, I, 3; G. PAUDICE, *Decadimento dei costumi e compressione della libertà*, *id.*, 1980, II, 151; Assise app. Roma 13 giugno 1986, *Foro it.*, 1986, III, 606, con nota di richiami di ALBEGGIANTI).

La sentenza offre molti spunti per un ripensamento sul rapporto fra attività amministrativa e principio di legalità (su cui in generale: S. MERZ, *Osservazioni sul principio di legalità*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1976, 1362; G. ZAGREBELSKY, *Il sistema costituzionale delle fonti del diritto*, Torino, 1984, 49 s.; C. MARZUOLI, *Principio di legalità e attività di diritto privato della p.a.*, Milano, 1982, 34).

L'attribuzione all'ente pubblico della cura degli interessi della comunità di cui è ente esponenziale non vale a ritenere attribuiti poteri autoritativi di compressione di diritti tutelati nella Costituzione. Se è vero che esponenzialità significa riconoscimento di un ente quale portatore di interessi anche diversi da quelli istituzionalmente e specificatamente ad esso attribuiti dall'ordinamento, ciò non implica deroga al principio di legalità che non consente l'enucleazione di un potere in capo alla p.a. se non ove previsto in legge (da cui la c.d. «tipicità» degli atti amministrativi). Il riconoscimento di fini (interessi pubblici) non vale di per sé attribuzione di mezzi (poteri pubblicistici) per raggiungerli. Nessun potere — ritiene il giudice — è attribuito dagli art. 18 e 19 Cost., e dall'art. 39 s. c.c.; né parimenti dall'abrogato art. 156 t.u. leggi di p.s. n. 773/51 che puniva come reato contravvenzionale le «questue» su cui la Corte costituzionale aveva sempre respinto le questioni sottoposte (da ultimo: ord. 1° febbraio 1982 n. 13, *Foro it.*, 1982, I, 892, con nota di richiami; 1° febbraio 1983, n. 16, *id.*, *Rep.* 1983, voce *Questua*, n. 1; 6 marzo 1975, n. 50, *id.*, 1975, I, 1332, commentata da G. AMATO, *La corte, la questua e il dissenso*, in *Giur. costit.*, 1975, 552).

La mancata prova della vigenza di una regola «tradizionale» (consuetudine?) evita al giudice abruzzese di dover affrontare il problema della soddisfazione, da parte di tale fonte normativa, del principio di legalità nelle tre note accezioni di: «non contraddittorietà», «conformità formale», «conformità sostanziale» (G. PERICU, *Le sovvenzioni come strumento di azione amministrativa*, Milano, 1971, II, 37; spec. nota 54 e 62, nonché p. 40-45, ove propone la sostituzione del principio di legalità con quello di normatività o giuridicità anche con ricorso a fonti diverse dalla legge; anche cfr. F. SATTA, *Principio di legalità e p.a. nello Stato democratico*, Padova, 1969, 10, note 7 e 8 p. 15 per un ripensamento e rilettura del principio di legalità) sotto il duplice profilo della cosiddetta «riformulabilità» (art. 24 e 113 Cost.) e della *interpositio legislatoris* (L. CARLASSARE, *Regolamenti dell'esecutivo e principio di legalità*, Padova, 1966, 113 s.; S. FOSI, *Legalità* (principio di), voce dell'*Enciclopedia del diritto*, 1973, XXI, 666 s.) che richiede il primo un parametro che consenta al giudice ordinario ed amministrativo di realizzare il sindacato sull'atto, ed il secondo che il legislatore effettui esso stesso la scelta di limitazione dei diritti o libertà dei cittadini. Il punto è di interesse poiché chiama in causa il concetto di autonomia (art. 5 Cost.) degli enti territoriali minori, obbligando a porre in luce i limiti derivanti dal rapporto con la legge nazionale in tema di diritti costituzionalmente garantiti.

Altresì insufficiente a fondare il potere della p.a. è il richiamo alle norme che attribuiscono alla competenza comunale le materie turismo, cultura, attività ricreative e sportive in genere. Tali norme non «consentono di certo al comune di incidere sui diritti di libertà», cioè le attribuzioni di materia di competenza non valgono enucleazione di poteri autoritativi in capo alla p.a. (cfr. Corte cost. 12 gennaio 1977, n. 4, *Foro it.*, 1977, I, 276, che ritiene la enucleazione di materie limitate al potere della p.a. soddisfacente della riserva di legge relativa; ma pare riferirsi ad ipotesi di norme di azione e non di relazione). L'attribuzione di materie di competenza ad un dato organo della p.a. può al più valere come richiamo dei poteri genericamente attribuiti alla p.a. per tali settori di intervento, ma non ad enucleare nuovi poteri autoritativi in capo all'organo, che per ritenersi esistenti debbono quantomeno trovar definiti in legge soggetto attivo, oggetto o prestazione imposta, soggetto passivo e fine di interesse pubblico.

Ad *abundantiam* pare la chiusura della motivazione. Una volta accertato che alla p.a. non sia stato attribuito da parte della legge ordinaria il potere, ogni analisi in ordine ai limiti che la Costituzione pone (art. 18 e 19) nella definizione del diritto, può risultare fuorviante. Infatti si può essere indotti a credere di scorgere un potere della p.a. nella sola e semplice definizione del diritto come limite, scordandosi che da un limite, in se e per se, non si evince ancora un potere in capo ad altri. (R. CAVALLO PERIN)

giamenti civili e religiosi ha attribuito all'autorità religiosa la competenza in ordine alla nomina del comitato per la celebrazione dei festeggiamenti religiosi, «quando ad essi non si unisca festa civile» (art. 1), mentre tale competenza è stata attribuita all'autorità comunale «per la celebrazione dei festeggiamenti civili, anche se fatti contestualmente con quelli religiosi» (art. 2).

La stessa deliberazione ha, inoltre, previsto l'obbligo per il comitato di presentare al comune un resoconto (art. 3) nonché è stata disciplinata l'utilizzazione dell'eventuale avanzo risultante dal conto finale, e la responsabilità dei singoli componenti del comitato in ordine ad eventuali passività di gestione (art. 4). Cioè, in definitiva, con l'atto in esame l'amministrazione comunale ha inteso, tra l'altro, risolvere il problema relativo alla formazione dei comitati per la celebrazione dei festeggiamenti, prevenendo nella sostanza — al di là delle improprietà di linguaggio utilizzate — che tale comitato venisse nominato dall'amministrazione comunale per le feste patronali di San Nicola, mentre la nomina del comitato è stata rimessa all'autorità religiosa per tutte le altre feste religiose. Tale deliberazione è stata annullata dall'organo di controllo sulla base della considerazione che la regolamentazione proposta esula dalle competenze del comune. La suddetta causa giustificativa dell'annullamento è esente, ad avviso del collegio, dalle censure dedotte nel ricorso.

4. - Con il secondo motivo del ricorso — che seguendò un più corretto ordine logico occorre esaminare per primo — l'amministrazione comunale ricorrente osserva che la disciplina dei festeggiamenti del santo patrono rientra tra le competenze del comune, che in base agli art. 5, 11 e 128 della Carta costituzionale ha la rappresentanza generale degli interessi dell'intera popolazione amministrata e tra questi interessi sono da annoverare non solo quelli relativi alla celebrazione della festa della città, ma anche quelli in ordine al controllo del corretto uso dei fondi raccolti tra l'intera popolazione, oltre a quelli stanziati dal comune stesso. Né, in merito, ad avviso della ricorrente, sarebbe di ostacolo il fatto che nella festa della città sia riscontrabile anche un aspetto religioso, in quanto compito del comune è anche quello di celebrare tutti gli aspetti tradizionali della cultura della comunità.

Con successiva memoria, l'amministrazione ha ulteriormente precisato che al comune, in quanto ente a rappresentanza generale degli interessi dei cittadini, competono tutti quei poteri che le leggi non attribuiscono ad altri enti pubblici, cioè il comune gode di una generale competenza residuale. In ogni caso, la stessa tradizione di Pollutri, quale si rileva da una serie di documenti, avrebbe assegnato all'amministrazione comunale un ruolo di protagonista nell'organizzazione della festa, più popolare che religiosa, del santo patrono; ed in relazione a questo carattere anche popolare della festa in esame, che è entrata nel novero delle manifestazioni turistiche e che, oltre a trasformarsi in un veicolo economico, ha perso in gran parte l'originario contenuto religioso, da un lato dovrebbe escludersi il diritto delle autorità ecclesiastiche a gestire in via esclusiva la festa, e dall'altro non potrebbe non riconoscersi la possibilità da parte dell'amministrazione comunale di disciplinare la materia, tanto più ove si pensi che le materie del turismo (art. 118 Cost.) e delle attività ricreative e sportive (art. 61 d.p.r. n. 616) sono attribuite in modo specifico alla competenza comunale.

Tale tesi, se pur magistralmente sviluppata nei summenzionati scritti dell'amministrazione ricorrente, non può essere condivisa.

Giova, infatti, a tale fine puntualizzare che il problema di fondo sul quale il collegio è in questa sede chiamato a risolvere è quello volto ad accertare se l'amministrazione comunale possa o meno attribuirsi il diritto di nominare il comitato organizzatore dei festeggiamenti del santo patrono, escludendo, nel contempo, da un lato che possano spontaneamente formarsi altri comitati e dall'altro che le autorità religiose possano intervenire nell'organizzazione. E che tale sia il contenuto della disciplina regolamentare introdotta non può di certo disconoscersi, sebbene l'amministrazione ricorrente, specie nell'ultimo scritto difensivo, abbia, al contrario, sostenuto come l'art. 2 del regolamento in oggetto non avrebbe in realtà escluso ed impedito iniziative concorrenti nell'organizzazione della festa da parte della parrocchia o di altri soggetti. A ben leggere, invece, l'atto impugnato si rivela, al contrario, come se il consiglio comunale abbia nella sostanza rivendicato agli organi del comune l'esclusiva competenza a costituire il comitato organizzatore della festa del santo patrono escludendo, implicitamente, che i singoli cittadini, esercitando un diritto di libertà costituzionalmente garantito, possano anch'essi costituirsi in comitato. Sotto questo aspetto, ad avviso del collegio, non può non concordarsi con quanto rilevato dall'organo di

controllo e cioè che tale regolamentazione esula dalle competenze del comune.

Per giungere a tale conclusione, occorre pregiudizialmente considerare che non può essere condivisa la tesi di fondo sviluppata dall'amministrazione ricorrente, secondo la quale al comune, in quanto ente a rappresentanza generale degli interessi dei cittadini, competono tutti quei poteri che le leggi non attribuiscono allo Stato e ad altri enti pubblici. Se è pur vero che gli enti territoriali, quali i comuni, sono enti esponenziali delle rispettive comunità, nel senso cioè che, a prescindere da tali fini in essi istituzionalizzati dall'ordinamento generale, sono portatori della generalità degli interessi propri della collettività sociale che impersonano, tuttavia, in base al principio di legalità, nessuna posizione di preminenza, di potere e di favore spetta alla p.a. nei confronti dei cittadini, se non gliela conferisca una legge. Cioè in base al principio di legalità — implicito nell'ordine costituzionale e desumibile dalle numerose riserve di legge enunciate nella Costituzione (art. 13 ss.), oltre che nella esclusione della possibilità che l'azione dell'amministrazione possa sfuggire in alcun modo al controllo dei giudici (art. 24 e 113) — gli enti pubblici, salvo che risulti altrimenti da leggi o da regolamenti tradizionali, non dispongono di altre potestà pubbliche, se non quelle che una legge attribuisca ad essi specificatamente; in particolare, l'attività amministrativa, che si esprime in atti aventi contenuto autoritativo e che incidano con effetto di estinzione o di limitazione su una situazione soggettiva del privato, è sempre soggetta alle leggi ed alla Costituzione, nel senso che è sempre necessario che una legge, espressamente o implicitamente, consenta l'esercizio di tal potere. In definitiva, cioè, ridotto nei suoi termini più semplici il principio di legalità — che in alcune materie si presenta come rafforzato dalla riserva di legge — significa che l'atto autoritativo di un pubblico potere deve avere come supporto una norma, la quale ne regoli il possibile contenuto e gli effetti giuridici.

Ora non sembra che, nel caso di specie, alcuna delle norme evidenziate nel mezzo di gravame consenta all'amministrazione comunale di incidere autoritativamente sul diritto di libertà dei cittadini di costituire un comitato (quale disciplinato dagli art. 39 ss. c.c.) esplicitamente garantito dagli art. 18 e 19 Cost.

La disciplina, infatti, dei comitati promotori dei festeggiamenti, oltre che nel codice civile, era contenuta nell'art. 156 t.u. delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con r.d. 18 giugno 1931 n. 773 nonché negli art. 265 e 286 del relativo regolamento di esecuzione, approvato con r.d. 6 maggio 1940 n. 635 in base ai quali non potevano essere fatte raccolte di fondi senza una « licenza » del questore; mentre una deroga a tale previsione era disposta in ordine alle questue di carattere religioso dall'art. 2, 5° comma, del Concordato tra la Santa Sede e l'Italia, approvato con la l. 27 maggio 1929 n. 810, e dall'art. 4 r.d. 28 febbraio 1930 n. 289; relativo ai culti ammessi nello Stato, in base ai quali le autorità ecclesiastiche potevano, senza alcun ingerenza delle autorità civili, eseguire collette all'interno ed all'ingresso degli edifici di culto.

L'art. 19; n. 15, d.p.r. 24 luglio 1977 n. 616 nell'attribuire ai comuni specifiche funzioni in materia di polizia amministrativa, aveva poi disposto che fossero i comuni, previo parere vincolante del prefetto, a rilasciare la licenza per la raccolta dei fondi di cui al predetto art. 156; la stessa norma aveva, inoltre, attribuito al consiglio comunale uno specifico potere regolamentare in ordine all'esercizio della predetta funzione.

Al di là, comunque, della determinazione dell'esatto contenuto delle funzioni di polizia amministrativa trasferite dallo Stato ai comuni e del relativo potere regolamentare, occorre subito chiarire che il 7° comma dell'art. 3 l. 18 novembre 1981 n. 659, recante una nuova disciplina sul contributo dello Stato al finanziamento dei partiti politici, ha abrogato l'art. 156 t.u. delle leggi di pubblica sicurezza ed ha, conseguentemente, travolto e posto nel nulla anche l'attribuzione al consiglio comunale del potere regolamentare di polizia amministrativa in ordine all'esercizio della predetta funzione.

Pertanto, in base alla legislazione oggi vigente, non solo la costituzione di un comitato di festeggiamenti non può essere sottoposta ad alcun controllo e ad alcuna limitazione, ma anche la stessa raccolta dei fondi non deve più essere previamente autorizzata da alcuna autorità amministrativa e, in specie, dal comune, atteso che è stata abrogata la normativa che attribuiva a tali enti la specifica funzione di polizia amministrativa.

Una volta chiarito tale aspetto diacronico della legislazione, viene ugualmente a perdere di pregio l'altro assunto dedotto dall'amministrazione ricorrente a sostegno delle proprie ragioni, secondo il quale la tradizione di Pollutri avrebbe sempre assegna-

to all'amministrazione comunale un ruolo di protagonista nell'organizzazione della festa. A ben vedere, però, i documenti versati in giudizio — in gran parte risalenti a prima dell'entrata in vigore della Costituzione repubblicana — nella sostanza si appalesano conformi alla legislazione di p.s. vigente; in quanto si limitano nella sostanza ad inibire ad alcune categorie di persone (nullatenenti, individui di dubbia moralità, ecc.) di far parte della deputazione delle feste, mentre prevedono la necessità dell'autorizzazione per la raccolta delle somme da parte dell'autorità di p.s.; la sola circolare del prefetto di Chieti 28 novembre 1933, n. 6146 disciplinava la composizione del comitato dei festeggiamenti, prevedendo che fosse composto dal podestà, dal parroco e dal segretario politico, ma tale normativa è stata ovviamente superata per effetto della soppressione dell'ordinamento corporativo e dell'entrata in vigore della Costituzione repubblicana.

In definitiva, non sembra al collegio che alcuna regola tradizionale abbia attribuito al comune il potere di disciplinare la materia dei festeggiamenti religiosi, nel senso, cioè, di riservare all'amministrazione comunale il potere di nominare il comitato dei festeggiamenti, escludendo la possibilità dei cittadini di costituirsi spontaneamente in comitati.

Né, infine, tale potere sembra derivare al comune per effetto della circostanza che sono attribuite alla competenza comunale le materie del turismo, della cultura e delle attività ricreative e sportive in genere; in quanto tali attribuzioni, i cui esatti contorni non sembra il caso di definire in tale sede, non consentono di certo al comune di incidere, come già detto, in assenza di una esplicita previsione normativa, sui diritti di libertà sanciti dagli art. 18 e 19 della Carta costituzionale.

Sotto tale aspetto, pertanto, il secondo motivo del ricorso non si appalesa fondato proprio perché il consiglio comunale, ha incoiso senza averne il potere sui diritti costituzionali di libertà di associazione e di professione della propria fede religiosa; inibendo la possibilità di costituzione da parte dei cittadini di spontanei comitati per i festeggiamenti del santo patrono.

5. Una volta giunti a tale conclusione di tutta evidenza e la mancanza di pregio del primo mezzo del gravame, con il quale si assume che l'impugnata decisione di annullamento sia carente di idonea motivazione, in quanto priva del necessario riferimento normativo.

Premesso, infatti, che l'atto di controllo è motivato con riferimento alla circostanza che la regolamentazione proposta esulava dalle competenze del comune, occorre rilevare, alla luce di quanto sopra precisato, non solo che tale rilievo nel merito non può non essere condiviso, ma anche che è esente dal vizio dedotto di carenza di motivazione, in quanto esaurientemente sono stati esplicitati i vizi di legittimità rilevati nei confronti dell'atto sottoposto a controllo. Né era necessaria l'indicazione di un più circostanziato riferimento normativo, in quanto, in violazione del summenzionato principio di legalità, l'illegittimità della deliberazione consiliare deriva proprio dall'assenza di una legge che conferiva alla amministrazione comunale il potere in concreto esercitato.

6. Con il terzo mezzo di gravame l'amministrazione ricorrente deduce, infine, la violazione dell'art. 132, t.u. 4 febbraio 1915 n. 148 e del d.p.r. 24 luglio 1977 n. 616 i quali attribuiscono al consiglio comunale uno specifico potere di controllo in ordine alle « istituzioni fatte a pro della generalità degli abitanti del comune ».

Anche tale censura non si appalesa fondata. Invero, l'art. 132 t.u. della legge comunale e provinciale del 1915 ha previsto che siano sottoposte al consiglio comunale le « istituzioni fatte a pro della generalità degli abitanti del comune o delle sue frazioni, alle quali non siano applicabili le regole degli istituti di carità e beneficenza », fermo restando l'obbligo da parte del consiglio ai sensi del successivo art. 133 dell'esame dei bilanci e dei conti delle altre amministrazioni, quando siano sussidiate dal comune: la norma in parola ha cioè attribuito a tale organo comunale un ampio potere tuttorio, che va oltre la semplice sorveglianza, e che potrebbe arrivare anche alla diretta amministrazione.

Gli enti previsti dal predetto art. 132 sono, però, solo le istituzioni locali aventi patrimonio o attività che, per il titolo della loro fondazione, sono rivolti a vantaggio della generalità del comune o delle sue frazioni, per cui non sembra al collegio che la norma in parola sia applicabile anche nei confronti dei comitati per i festeggiamenti del santo patrono, atteso che tali organismi, peraltro non ricompresi nel novero delle fondazioni, non esplicano, di certo, un'attività a vantaggio della generalità degli abitanti del comune.

7. - Una volta giunti a tale conclusione, una volta, cioè, accertata la mancanza di pregio del ricorso n. 22 del 1984, deve ugualmente rigettarsi il ricorso n. 23 del 1984, con il quale sono stati dedotti gli stessi vizi fin qui esaminati, anche se è stata gravata la decisione di annullamento sempre della sezione di Chieti del Co.re.co. della deliberazione del consiglio comunale di Pollutri 20 ottobre 1983, n. 218 di nomina della commissione dei festeggiamenti in onore del santo patrono; deliberazione questa che, d'altro canto, trovava in ogni caso il proprio fondamento nella deliberazione n. 217 dello stesso consiglio precedentemente esaminata e legittimamente annullata — come già visto — dall'organo di controllo.

Concludendo, alla luce delle suesposte considerazioni, i ricorsi in esame devono, pertanto, essere respinti. (Omissis)

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO; sezione II; sentenza 15 aprile 1985, n. 932; Pres. AMOROSO, Est. SCOGNAMIGLIO; Boncompagni, D'Ammando (AVV. FULIO-BRAGONI), c. Provincia di Rieti, Cicchetti (AVV. MANCINI, SANINO).

Contratti della pubblica amministrazione — Alienazione di immobile — Trattativa privata — Legittimità — Fattispecie (R.d. 3 marzo 1934, n. 383, t.u. della legge comunale e provinciale, art. 140).

È legittima la deliberazione dell'amministrazione provinciale di vendere a trattativa privata, per un prezzo non illogicamente determinato, due vani privi di servizi, al proprietario dell'appartamento contiguo, da considerarsi interessato all'acquisto con carattere di esclusività. (1)

(1) Non costano precedenti editi in termini.  
Nel senso che la trattativa privata è un mezzo eccezionale cui la p.a. può fare ricorso per scegliere la controparte con la quale stipulare un contratto — solo previa adeguata motivazione della scelta sotto molteplici e collegati profili: urgenza del contratto, esplorazione precedente di plurime offerte curata da apposita commissione, scelta della ditta in virtù dell'esigenza pressoché esclusiva nel settore, congruità del prezzo: Corte conti, sez. contr., 15 luglio 1983, n. 1370, Foro it., 1984, III, 476, con nota di richiami (che, con riguardo alla fattispecie presa in esame, esecuzione di opere necessarie alla conservazione dell'equilibrio idrogeologico della laguna di Venezia e per l'abbattimento delle acque alte nei centri storici —, ha concluso per l'illegittimità del ricorso alla trattativa privata, non ravvisando, appunto, nella specie, la motivazione della esigenza assoluta di contrarre con un esecutore determinato); 11 novembre 1982, n. 1292, Id., Rep. 1983, voce Contratti della p.a., n. 82; 26 novembre 1981, n. 1209, Id., Rep. 1982, voce cit., n. 40; Cons. Stato, sez. II, 27 luglio 1979, n. 716/79, Id., Rep. 1981, voce cit., n. 38; sez. III 4 dicembre 1968, n. 4869/68, Id., Rep. 1980, voce cit., n. 35; 15 febbraio 1977, n. 99/77, ibid., n. 44; sez. IV 15 dicembre 1978, n. 1027, Id., 1979, III, 456, con note di richiami (è legittima la trattativa privata giustificata con l'esigenza di contrarre con una ditta dotata di organizzazione idonea ad assicurare la continuità dell'approvvigionamento anche nel caso di rarefazione del prodotto); T.A.R. Piemonte 20 aprile 1977, n. 159, Id., 1978, III, 47, con note di richiami (che diverge da Cons. Stato, sez. IV, 15 dicembre 1978, n. 1027, cit., affermando che la necessità di porre in essere un rapporto pluriennale non costituisce valido motivo per autorizzare la trattativa privata).

Cfr., anche, Cons. Stato, sez. V; 15 ottobre 1985, n. 320; Cons. Stato, 1985, II, 1116, che ribadisce per la p.a. la quale nel corso di una trattativa privata istituisce una procedura concorsuale se pur ufficiosa per la scelta del contraente, l'obbligo di valutazione e comparare tutte le offerte pervenutele sia sotto il profilo tecnico che quello economico.

In dottrina, v. Di RENZO, I contratti della pubblica amministrazione, Milano, 1978, 60 ss.; CAPACCIOLI, Evoluzioni recenti della disciplina dei contratti della pubblica amministrazione, in Atti del XX Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Milano, 1975, 55 ss.

Sul problema, non affrontato dalla sentenza che si riporta, della legittimazione al ricorso di altro potenziale interessato che non aveva presentato offerte, nel senso della non individuabilità in detto soggetto di una posizione qualificata e differenziata rispetto alla generalità dei consociati, Cons. Stato, sez. V, 30 luglio 1980, n. 751, Foro it., Rep. 1981, voce cit., n. 45 (non sussiste l'interesse ad impugnare la deliberazione di vendita di un fondo a trattativa privata da parte dei proprietari di un fondo limitrofo); T.A.R. Veneto 3 aprile 1980, n. 216, Id., Rep. 1980, voce cit., n. 500; T.A.R. Liguria 21 giugno 1979, Id., Rep. 1981, voce cit., n. 43 (che esclude il sorgere di un interesse legittimo anche in capo a quei soggetti che siano stati interpellati

Fatto e diritto. — Il controinteressato è proprietario, in Rieti, di un appartamento al primo piano di via del Duomo, n. 4, confinante con due vani facenti parte dello stesso edificio, ma da tempo acquistati dall'amministrazione provinciale, proprietaria dell'attiguo fabbricato destinato a sede di prefettura.

L'accesso ai due vani, in seguito a chiusura dell'originaria parte di ingresso che si immetteva nella scala condominiale di via del Duomo, n. 4, avviene direttamente dagli uffici della prefettura.

Anche i ricorrenti sono proprietari di un appartamento al piano superiore nello stesso fabbricato.

Con istanza dell'11 gennaio 1981 il controinteressato chiedeva di poter acquistare i due vani in argomento.

Con atto n. 349 del 25 ottobre 1982, il consiglio provinciale, sulla scorta del benessere della prefettura di Rieti e di una dettagliata relazione dell'ufficio tecnico della provincia, deliberava di autorizzare la vendita di due vani, di complessivi mq. 37,50, al controinteressato verso il corrispettivo di lire 15.000.000.

Venuti a conoscenza della detta autorizzazione, i ricorrenti diffidavano la provincia dal procedere alla stipula della compravendita, offrendosi di acquistare l'immobile al prezzo più vantaggioso di lire 20.000.000.

Veniva poi impugnata, con il ricorso in discussione, la deliberazione provinciale di autorizzazione alla vendita denunciandosi l'illegittimità della vendita a trattativa privata per violazione dell'art. 140 l. 3 marzo 1934 n. 383 ed eccesso di potere per erroneità della motivazione e travisamento.

Essendo il ricorso infondato nel merito, può pure prescindersi dall'esame dell'eccezione di tardività sollevata dal controinteressato.

Non risulta in primo luogo violata la normativa dettata per la scelta del contraente in materia di formazione dei contratti della p.a. atteso che l'amministrazione, esaminando una offerta di acquisto proveniente da un privato (che, anche i ricorrenti avrebbero potuto liberamente avanzare prima della adozione della impugnata delibera), ha esattamente individuato nel controinteressato un soggetto fondatamente interessato all'acquisto con carattere di esclusività; tale da rendere giustificato e legittimo il ricorso alla trattativa privata senza necessità di esprimere differenti procedimenti.

Ed invero, avendo l'immobile, nel quale sono inseriti i due vani, destinazione abitativa appare corretto avere esclusa la possibilità di una vendita a terzi, attesa l'indoneità dei locali stessi ad una utilizzazione a se stante.

I due vani, infatti, sono ampi appena mq. 37,50 e sono del tutto privi di servizi propri.

L'unica possibilità di sfruttamento abitativo della porzione di immobile in contestazione (con conseguente attribuzione di un apprezzabile valore commerciale), era, dunque, quella derivante dal collegamento con l'attiguo appartamento di proprietà del controinteressato, completo degli elementi che lo abilitano alla residenza.

È vero che nella impugnata deliberazione si fa cenno anche alla mancanza di accesso indipendente (si ricorda che la porta di ingresso che confluiva sulle scale condominiali venne murata al momento dell'acquisto dei detti vani da parte dell'amministrazione provinciale), ma può prescindersi dall'indagare se simile affermazione, sia esatta (coinvolgendo delicate questioni interpretative sulla volontà dei soggetti tra i quali le varie porzioni dell'edificio di via del Duomo n. 4 vennero nel corso degli anni compravendute), atteso che l'argomento inerente alla mancanza di servizi

dall'amministrazione nel corso di una gara esplorativa ed ufficiosa, poiché siffatta procedura non è rivolta a proteggere l'interesse commerciale dei concorrenti).

Più in generale, tuttavia, nel senso della legittimazione ad impugnare i risultati di una gara per l'aggiudicazione di un contratto a trattativa privata da parte di quanti, interpellati o spontaneamente (sul dovere per la p.a. di prendere in esame le offerte pervenute da chi non era stato invitato, in sede di gara ufficiosa, a formulare un'offerta per l'acquisto di un immobile cfr. per tutti, da ultimo, Cons. Stato, sez. VI, 19 giugno 1986, n. 442, Cons. Stato, 1986, I, 911), abbiano fatto pervenire all'amministrazione offerte, v. Cons. Stato, sez. V, 14 marzo 1977, n. 185, Foro it., 1977, III, 648, con nota di F. SATTA, che richiama anche il contrario orientamento della Cassazione (sent. 28 ottobre 1974, n. 3007, Id., Rep. 1975, voce cit., n. 30; 21 ottobre 1970, n. 1645, Id.; 1970, I, 2114, con nota di richiami), ferma nel ritenere che in materia di trattativa privata non siano mai configurabili posizioni di interesse legittimo tutelabili.

In dottrina, FRANCESCHINI, L'istituto della trattativa privata in una sentenza della Corte di cassazione, in Nuova rass., 1980, 765; CANNADA BARTOLI, Interessi legittimi e trattativa privata, in Foro amm., 1971, II, 37.