

CONSIGLIO DI STATO

Sezione IV, decisione 27 settembre 1892, *Pres. SPAVENTA P., Est. ROSMINI; Ricovero di mendicità di Livorno (Avv. JANER, CASSUTO) c. Giunta prov. amm. di Livorno e Finanze (Avv. erar. ZANCHI)*.

Spese di ricovero — Mendicanti inabili al lavoro — Mantenimento — Ricoveri di mendicità e istituti equivalenti — Riparto della spesa (L. p. s. 30 giugno 1889, art. 80, 81; R. D. 19 novembre 1889, art. 14, 15, 16, 17).

I ricoveri di mendicità e gli istituti equivalenti sono obbligati non solo ad albergare gli inabili al lavoro poveri loro assegnati dall'autorità politica, ma a concorrere alle spese del loro mantenimento insieme agli enti indicati nell'art. 81 comma 3°, della legge 30 giugno 1889 sulla pubblica sicurezza. Per l'art. 16 del R. D. 19 novembre 1889 non è illegale la ripartizione della spesa pel mantenimento dei mendici ricoverati d'ordine dell'autorità politica fatta in base alle rendite del ricovero al netto da imposte ed oneri patrimoniali. (1)

La Sezione ecc. — Attesochè gli art. 80 e 81 della legge 30 giugno 1889 sulla pubblica sicurezza non hanno portato innovazioni sostanziali a quanto disponevano gli art. 67, 69 di quella del 1865 quanto ai rapporti ed obblighi dei ricoveri di mendicità verso i mendicanti inabili al lavoro. Così la precedente come la nuova legge prescrivono che gl'inabili al lavoro, senza mezzi di sussistenza, siano dall'autorità di pubblica sicurezza inviati ad un ricovero di mendicità. Ma la riforma sancita con la legge ora vigente consiste in questo che, mentre per quella del 1865, nei Comuni ove non esistesse ricovero o ne esistesse uno insufficiente, l'inabile povero poteva mendicare pubblicamente, purchè munito di un certificato municipale d'indigenza e inabilità col *visto* dell'autorità politica del circondario, con quella del 1889 si è voluto rendere più efficace il divieto dell'accattonaggio in pubblico, ordinato con l'art. 80 nei Comuni provvisti di ricovero, disponendo, in primo luogo, che se nel Comune il ricovero non sia sufficiente, gl'indigenti riconosciuti inabili dalla autorità locale di pubblica sicurezza siano « a cura dell'autorità medesima inviati ad un ricovero di mendicità, od in altro istituto equivalente *di altro Comune* » (art. 81 comma 1° e 2°); in secondo luogo che «al mantenimento degl'individui inabili al lavoro *concorrano* in proporzione dei loro averi tutti gli enti designati nel comma 3° »; in terzo luogo che « mancando o essendo insufficiente il *concorso degli enti* sopraindicati, la spesa totale o parziale sarà a carico del Comune di origine, e ove il medesimo non possa provvedervi senza imporre nuovi e maggiori tributi, sarà a carico dello Stato » (art. suddetto, comma 4°).

Attesoché l'obbligo dei ricoveri e istituti equivalenti, di provvedere non soltanto all'alloggio ma benanco al mantenimento dei poveri ad essi inviati dall'autorità di pubblica sicurezza, entro i limiti delle loro rendite disponibili a questo scopo, risulta dallo spirito della legge e dalla sua lettera. E veramente sarebbe inconcepibile il divieto di mendicare e l'applicazione del codice penale ai mendicanti, se il ricovero esistente nel Comune, o quello a cui sono inviati, avesse obbligo di albergarli soltanto, non di mantenerli quand'anche ne abbia i mezzi. E non si comprenderebbe nemmeno perché la legge nuova avesse accollato interamente le spese per la sussistenza dei poveri invalidi ai soli enti designati nel comma 3° dell'art. 81, e in difetto loro ai Comuni e allo Stato, esonerandone i ricoveri di mendicità e gli istituti equivalenti, che sono fra le Opere pie appunto quelle meglio e più naturalmente qualificate a sostenere questa specie di oneri. Epperò il comma 3°, che implica una eccezione al diritto comune ed impone restrizioni gravi ai diritti degli enti in esso nominati, non va inteso ed applicato come vorrebbe il ricorrente, quasi fosse una disposizione singola e isolata, ma, giusta gli art. 3 e 4 disp. prelim. cod. civ. sulla interpretazione delle leggi, bisogna spiegarlo senza estendere la materia, e secondo la intenzione del legislatore e la connessione sua con altre disposizioni, specie col comma 1°,

il quale determina la ipotesi a cui tutto l'art. 81 ha voluto provvedere, quella cioè della mancanza di ricovero o esistenza di ricovero insufficiente. D'onde logicamente consegue che le parole *concorreranno e concorso*, scritte nel 3° e nel 4° comma, vanno intese nel senso tanto di un concorso dei soli enti ivi designati a tutte le spese, nel caso di inesistenza del ricovero, quanto di concorso di quegli enti insieme con questo nel caso di sua insufficienza a sostenerle per intero.

Attesoché questa interpretazione trova esplicita conferma in tutta la lunga discussione che del citato articolo si fece nella Camera elettiva (tornate 13, 14, 15 novembre 1888), dalla quale risulta come siasi voluto innovare quanto completare il disposto della legge del 1865; e come gli studi fatti avevano condotto a ritenere che la massima parte dei mezzi finanziari per sopperire all'onere gravissimo necessario per l'attuazione della riforma sarebbe fornita dai ricoveri di mendicità, e gli altri enti vi concorrerebbero sussidiariamente. Tutto ciò è pure riassunto nella Relazione governativa 21 novembre 1888, n. 135, al Senato (pag. 9 e seg.); in quella della Commissione speciale senatoria, nella quale, dando ragione del concetto di questo articolo, dello assenso datovi dalla Commissione, delle parziali modificazioni recate alla proposta è detto: « Le difficoltà più gravi sorgevano per determinare in qual modo si sarebbe fatto fronte alle spese per il mantenimento dei ricoverati, dove nel Comune a cui il mendico appartiene per origine *non esista un ricovero di mendicità* » (Relaz. 21 dicembre 1888, pag. 11); e anche nella Relazione della Commissione, sul progetto ripresentato alla Camera elettiva, in cui è pure detto che l'autorità politica « dovrà curare che si provveda in modo regolare al *mantenimento* degli invalidi al lavoro, sia *facendoli accogliere in un ricovero*, sia altrimenti provvedendo alla loro sussistenza; a tale scopo tutte le *Opere pie* sono chiamate a concorrere a tale mantenimento, comprese le confraternite » (Relaz. 11 dicembre 1888, n. 115, pag. 5).

Attesoché al concetto dell'obbligatorietà in principale dei ricoveri comparisce informato tutto il R. D. 19 novembre 1889 n. 6535, emanato in virtù dell'art. 82 della legge per la esecuzione dell'art. 81, specie nelle disposizioni seguenti.

L'art. 14 dispone che gli avanzi nei bilanci dei ricoveri e istituti equivalenti saranno destinati *a beneficio dei mendici* del Comune o della provincia, secondo che il ricovero o l'istituto abbia, per i suoi statuti, carattere di Opera pia comunale o provinciale.

L'art. 15 è così concepito: « Non saranno considerati come avanzi gli aumenti che si verificassero per donazione od elargizione di qualsiasi natura nel patrimonio degli *enti ai quali per legge fa carico il mantenimento dei mendici* ».

La quale disposizione manifestamente è comune tanto agli enti dalla legge designati nel 3° comma dell'art. 81, quanto a quelli nominati nel comma 1° e 2°, e cioè i ricoveri di mendicità e istituti equivalenti, come di fatto nel caso concreto fu applicata al ricovero di Livorno. Ma se gli enti chiamati al detto mantenimento fossero quelli soltanto designati nel comma 3°, come egli sostiene, se ne dovrebbe concludere che a loro soli torni applicabile l'art. 15, e allora gli avanzi dei ricoveri e istituti equivalenti, derivati da elargizioni, dovrebbero destinarsi essi pure a beneficio dei mendici, giusta l'art. 14.

L'art. 16 dispone: « ove le *rendite* dei ricoveri di mendicità e degli istituti equivalenti, e gli *avanzi* di che nell'art. 14 non bastino a coprire le spese di mantenimento dei mendici, dovranno provvedervi gli enti indicati nella legge in proporzione dei loro averi ». E però non soltanto gli avanzi di che nell'art. 14, ma benanco le *rendite* dei ricoveri e istituti equivalenti debbono concorrere al mantenimento dei mendici a loro assegnati.

L'art. 17, contemplando il caso del rimborso totale o parziale addebitato a qualcuno degli enti designati dalla legge, con esonero degli altri, della spesa di mantenimento di un medico in un ricovero o istituto equivalente, stabilisce che il rimborso di detta spesa abbia luogo soltanto, *quando l'istituto o ricovero non possa in tutto od in parte sostenerla*. Egualmente, e correlativamente a tutte le disposizioni precedenti, l'art. 24 dispone che alla fine di ogni trimestre, i ricoveri ed istituti equivalenti avranno

diritto a conseguire dallo Stato « il rimborso totale o parziale di mantenimento di ogni mendico, *in ragione del loro credito* », e cioè o nella totalità o per quella parte della spesa che l'istituto o ricovero non sia in grado di sostenere.

Attesoché per lo art. 16 testé riferito del R. D. 19 novembre 1889, ed invocato dal ricorrente, non soltanto gli avanzi, ma anche le rendite dei ricoveri debbono essere erogate nel mantenimento dei mendici assegnati loro dalle autorità di pubblica sicurezza, in quanto non siano assorbite nell'adempimento di altri e prevalenti obblighi statutari. Ma nella fattispecie è bensì ammesso dalla Intendenza di finanza un disavanzo nel bilancio consuntivo 1890 del ricovero di Livorno, ma la somma di L. 4,317,77 che trattasi di rimborsare all'erario dello Stato, secondo la reclamata ordinanza, concerne le anticipazioni da lui fatte al ricovero fino a tutto giugno 1891, e il riparto fattone dalla Intendenza non risulta calcolato sul consuntivo del 1890, ma sulle note delle rendite del ricovero al netto da imposte ed oneri patrimoniali comunicate alla Intendenza dalla prefettura.

Ora non è punto escluso, ed è anzi dalla Giunta provinciale amministrativa ritenuto espressamente nella sua decisione del pari reclamata, che le rendite del ricovero abbiano potuto e dovuto parzialmente destinarsi ai 42 mendici assegnati a lui a tutto giugno 1891, sia destinando a loro i posti resisi man mano vacanti fra gli altri ricoverati di libera scelta dell'Amministrazione dell'Opera pia, sia mercé l'impiego delle elemosine ed elargizioni realizzate nel 1890, sia mercé la fruttificazione dell'avanzo di L. 4927, verificatosi al 31 dicembre 1890, come trovasi disposto colla circolare ministeriale 24 marzo 1890.

Attesoché il ricorrente non impugna, non mette in dubbio e nemmeno discute tali fatti, ma si limita alla enunciazione del disavanzo 1890, del quale i reclamati provvedimenti non mancarono di tener conto, e quei fatti ammessi coi provvedimenti medesimi non possono non essere tenuti per veri; non vi è quindi ragione per giudicare illegale il riparto della spesa in questione, fatto in base alle rendite patrimoniali nette del ricovero e degli altri enti chiamati dalla legge al mantenimento dei mendici a lui assegnati dalla autorità di pubblica sicurezza.

Per questi motivi, ecc.