

Sezione IV, decisione 19 aprile 1893, *Pres. BIANCHI, Est. PERLA ; Comune di Lodi e. Giunta prov. amm. di Milano.*

Spese di ricovero — Inabili al lavoro — Obbligo dei Comuni d'origine — Legge di pubblica sicurezza — legge sulle istituzioni pubbliche di beneficenza — Deroga (L. 30 giugno 1889 sulla pubblica sicurezza, art. 81; L. 17 luglio 1890 sulle istituzioni pubbliche di beneficenza, art. 72-75).

Le disposizioni della legge 17 luglio 1890 sulle istituzioni pubbliche di beneficenza, relative al domicilio di soccorso, hanno derogato all' art. 81 della legge 30 giugno 1889 sulla pubblica sicurezza per quanto concerne il mantenimento degli inabili al lavoro da parte del Comune d 'origine. (1)

Peraltro anche in questa parte la legge 17 luglio 1890 non divenne obbligatoria che sei mesi dopo la sua pubblicazione.

La Sezione, ecc. — Attesoché, passando all'esame dei criteri legali in base a cui la impugnata decisione ebbe a stabilire la competenza passiva delle spese controverse, la Giunta prov. amm., in quanto al periodo posteriore all'attuazione della legge sulle istituzioni pubbliche di beneficenza del 17 luglio 1890, rettamente applicò alla contestazione le regole stabilite dal capo VII della legge stessa, dacché la Sezione dopo matura considerazione ha ritenuto che le norme anzidette abbiano derogato anche all' art. 81 della legge di p. s. testo unico del 30 giugno 1889, limitatamente alla determinazione del domicilio di soccorso per gli effetti del mantenimento degli inabili al lavoro, come del resto non pare che fosse alieno dal riconoscere nel suo ricorso lo stesso Comune ricorrente, sebbene all'udienza la sua difesa abbia sostenuto la tesi contraria, invocando in proposito una precedente decisione di questo Collegio. Occorre infatti aver presente che la citata legge sulle istituzioni di beneficenza, dopo aver dato con gli art. 72, 73 e 74 (capo VII) un complesso di norme speciali per regolare il domicilio di soccorso nei casi in cui il titolo all'assistenza per parte delle Congregazioni di carità e delle altre istituzioni di un Comune o di una frazione dipenda dalle condizioni del domicilio o dell'appartenenza al Comune, soggiunge all' art. 75 che “ le norme stesse si applicano in tutti i casi nei quali i Comuni, le provincie ed altri istituti locali siano obbligati a rimborsare spese di soccorso, di assistenza e di spedalità ”. E' chiaro pertanto, pel complesso di tali norme, che nelle varie leggi speciali occorra distinguere da una parte le disposizioni che stabiliscono a carico dei Comuni o di altri enti locali o delle provincie la obbligatorietà di determinate spese di beneficenza, e dall'altra parte i criteri giusta i quali sia da esse determinato il rapporto locale di appartenenza o di domicilio degli indigenti come titolo al soccorso in riguardo agli enti suddetti. E mentre in quanto al principio dell'obbligatorietà di tali spese nulla deve reputarsi innovato alle varie disposizioni speciali (qual' é appunto quella del citato art. 80 e 81 della legge di p. s. in quanto pone sussidiariamente a carico dei Comuni il mantenimento degli inabili al lavoro e qual' é quello dell' art. 203 della legge com. prov. che pone a carico delle provincie il mantenimento dei rispettivi mentecatti), nonché alle norme particolari di alcune provincie tuttora vigenti in forza dell' art. 97 della legge sulle istituzioni pubbliche di beneficenza, deve da altra parte ritenersi che in quanto alla determinazione del domicilio di soccorso questa legge con le disposizioni del capitolo VII abbia regolato tutta la materia già regolata dalle varie norme anteriori, sostituendo alle differenze non giustificabili dei criteri precedentemente seguiti un più razionale, opportuno ed uniforme sistema di disposizioni. Di fronte infatti ai termini in cui è concepita la disposizione del riportato art. 75, e a ritenersi che le predette norme sul domicilio di soccorso, senza alcuna restrizione o limitazione, siano state estese a tutte le varie forme di soccorso o assistenza imposte per legge, e quindi anche al

mantenimento degli inabili al lavoro messo in via sussidiaria a carico dei Comuni dal citato art. 81 della legge di p. s.

Attesochè l'osservare che un tale obbligo di mantenimento degli inabili é scritto in una legge che ha scopo e carattere affatto diversi da quella sulla beneficenza può far dubitare che le disposizioni di quella siano rimaste inderogate ed integre di fronte alle disposizioni di questa sul domicilio di soccorso; ma un tale dubbio è vinto quando da una parte si consideri che il mantenimento degli inabili al lavoro, pur interessando la sicurezza comune e l'ordine pubblico ed essendo sancito dalla citata legge di p. s. sotto il titolo delle *disposizioni relative alle classi pericolose della società*, non per ciò perde il carattere di un ufficio essenzialmente di beneficenza, non potendo che rientrare nel generico concetto dell'*assistenza*, di cui nel citato art. 75 della legge del 17 luglio 1890, un tale ufficio di sociale solidarietà imposto dalla legge di p. s. gradatamente ad alcuni determinati istituti pii, ai Comuni di origine ed allo Stato, in favore di coloro che per tenera od avanzata età, per vizi organici o per croniche malattie, non sono in grado di provvedere da se ai mezzi di sussistenza. D'altra parte, la spedalità e la diversità della legge che stabilisce un tal onere non può escludere affatto l'applicabilità di nuovi criteri voluti dal citato art. 75 della legge sulle istituzioni pubbliche di beneficenza, appunto perché quest'articolo non fa che riferirsi a qualsiasi disposizione che abbia per qualunque causa reso obbligatorie per i Comuni, per le provincie e per altri locali istituti, spese di assistenza, di soccorso o di spedalità, derogando ad esse in quanto abbiano con criteri diversi determinato il rapporto di appartenenza degli indigenti verso i Comuni come base della competenza passive delle spese medesime. Anzi giova notare che il citato art. 75, mentre estende espressamente siffatti criteri *a tutti* i casi di tali spese obbligatorie, col capoverso fa unica eccezione per le disposizioni di particolari statuti che regolino altrimenti il domicilio di soccorso, pur tenendo ferme le regole anzidette per le istituzioni che provvedano a beneficenza *obbligatoria per legge*. Ora, di fronte a tale unica eccezione e di fronte all'assolutezza della disposizione dell' art. 75 per tutti gli altri casi di carità obbligatoria, non è possibile il ritenere che l'art. 81 della legge di p. s. rimanga come una seconda eccezione al principio sancito dal citato art. 75 e come una limitazione che non lo renda in realtà applicabile a tutti gli altri casi di beneficenza obbligatoria per legge. Deve pertanto ritenersi che la mentovata disposizione della legge di p. s. in quanto addossa il carico sussidiario del mantenimento degli inabili al lavoro ai soli Comuni di origine, senza prima chiamare i Comuni di loro effettivo ed attuale domicilio; sia incompatibile coll'assolutezza dei diversi criteri stabiliti con l'art. 75 della posteriore legge sulle istituzioni pubbliche di beneficenza, e che abbia quindi per tal parte trovato in questa legge una deroga in conformità della regola contenuta nell' art. 5 disp. prelim. cod. civ., e per virtù dell' art. 103 della stessa legge sulle istituzionali di beneficenza che deroga ad ogni altra contraria disposizione.

Attesoché a conferma di quanto si é ritenuto fin qui non devesi finalmente trasandare l'autorità dei precedenti parlamentari, in quanto nella Relazione ministeriale presentata nel 18 febbraio 1889 alla Camera dei deputati sul disegno di legge relativo alle istituzioni di beneficenza fu detto che le nuove norme sul domicilio di soccorso dovessero essere applicate a tutti i casi di spese di spedalità, di mantenimento di mentecatti e di ricovero di mendicanti, esplicitamente dichiarandosi che quei criteri avrebbero dovuto derogare ad ogni legge precedente “compresa quella ultima sulla p. s.”. Ne su tali intenti vi fu, durante la discussione parlamentare alcuna osservazione o dichiarazione contraria.

Attesoché però, in quanto al periodo posteriore alla pubblicazione della legge sulle istituzioni di beneficenza, ma anteriore all'attuazione di essa, non poteva l'impugnata decisione con effetto retroattivo applicare le norme del capo VII della detta legge alla competenza passiva delle spese di mantenimento della indigente di cui si tratta, essendo naturale che durante quel periodo era in pieno ed assoluto vigore il disposto dell'art. 81 della legge di p. s., e quindi le spese del mantenimento della indigente anzidetta dovevano per quel tempo far carico al Comune di origine, cioè al Comune di Opera, non al Comune di Lodi. Né vale il dedurre che le indicate norme del capo VII della legge sulle

istituzioni di beneficenza del 17 luglio 1890 fossero applicabili fin dal 15° giorno della pubblicazione della legge stessa in conformità della regola posta dall' art. 1° disp. prelim. cod. civ., in quanto non occorressero per l'attuazione di tali norme, secondo assume il ricorrente, né lavori preparatori, né le disposizioni regolamentari riserbate nell'art. 104 della legge anzidetta.

A prescindere invece che anche per le disposizioni del capo VII fu ritenuto necessario lo stabilire speciali norme regolamentari, quali sono quelle degli art. 109 e seguenti del regolamento 5 febbraio 1891, basta appena accennare che in conformità appunto della salvezza contenuta nel citato art. so disp. prelim. cod civ., per la legge sulle istituzioni di beneficenza fu col citato art. 104 espressamente stabilito di fissar per decreto reale i termini entro i quali avrebbe dovuto andare in attuazione, ponendosi all'esercizio di tale facoltà concessa al Governo il limite massimo di sei mesi dalla promulgazione. E' chiaro quindi che non essendo stati effettivamente emanati siffatti decreti, la legge in ciascuna delle sue parti e nel suo complesso non potette entrare in attuazione che soltanto allo spirare di quel termine, cioè al 17 gennaio 1891.

Attesoché nemmeno giova a giustificare per questo lato la impugnata decisione, il rilevare che la indigente di cui si tratta era già stata da parecchi anni ricoverata nell'Ospizio di mendicizia di Lodi prima che fosse ricondotta nel nativo Comune di Opera e prima che ne fosse assunto da questo il carico del mantenimento, perché in mancanza di alcun titolo legale che obbligasse il Comune di Lodi in quel tempo e di fronte alle disposizioni della legge di p. s. che ponevano quella spesa a carico del Comune di origine, non poteva pel mantenimento già volontariamente prestato dal Comune di Lodi venir meno l'obbligo del Comune di Opera, come Comune di origine della indigente. Ne finalmente giova il dire che il Comune di Opera non potesse ritenersi obbligato legittimamente per difetto della formale ordinanza di cui all' art. 81 della legge di p. s. sia perché non é il caso d'invocare una tale ordinanza quando il mantenimento sia stato già di fatto assunto e la spesa già sostenuta, come nella specie ebbe a fare il Comune di Opera, dietro rimostranza delle Autorità di p. s., sia perché il titolo dell'obbligatorietà scaturisce direttamente dalla legge, non essendo l'ordinanza che il mezzo coattivo per assicurarne l'adempimento quando l'onere non sia volontariamente riconosciuto ed assunto dagli enti chiamati a sostenerlo. (*Omissis*)

Per questi motivi, ecc.