

Cultura giuridica e diritto vivente

Rivista on line del Dipartimento di Giurisprudenza

Università di Urbino Carlo Bo

Note e Commenti



WELFARE, FAMIGLIA E DIRITTO PRIVATO

Roberta S. Bonini

Abstract

[Welfare, family and civil law] The essay, given the lack of resources necessary to achieve the assistance objectives set by the welfare state, as well as the repeal of art. 1 of law 3 December 1931, n. 1580, which in the third paragraph provided for the compensation of municipalities against those relatives of hospitalized patients «required to provide maintenance during the period of hospitalization who are in a position to support, in whole or in part, the cost of hospitalization, as well as against persons civilly responsible for the injuries and illnesses that made assistance in the hospital and in the mental institution necessary», analyzes some civil institutions that could prove to be suitable to justify the compensation on those family members with an adequate income and more generally capable of generating resources and services.

Key Words:

Welfare state, family, civil law, right of recourse

Vol. 13 (2025)





Welfare, famiglia e diritto privato

Roberta S. Bonini*

In Europa l'interesse per i problemi assistenziali, a parte alcune anticipazioni nel corso della Rivoluzione francese, risale agli ultimi decenni dell'Ottocento, anche in parte grazie alle pressioni della classe proletaria e delle prime organizzazioni sindacali: piuttosto che correre il rischio del sovvertimento delle istituzioni, i governi per lo più liberali e conservatori del tempo prendono in molti Paesi d'Europa a legiferare e investire risorse «in materia sociale», affiancando così le famiglie e le organizzazioni caritatevoli e religiose, fino ad allora uniche protagoniste nell'assistenza.

In Italia in particolare il fascismo intervenne in un quadro¹ largamente settoriale e disomogeneo di iniziative pubbliche di assistenza proprio dei primi del '900, portando avanti la trasformazione in senso pubblicistico delle istituzioni private e religiose dedite alla beneficenza e alla carità già avviata dalla legge Crispi e introducendo le Opere assistenziali – come l'Opera Nazionale Maternità e Infanzia o l'Opera Nazionale Dopolavoro - e gli enti comunali di assistenza.

Nel secondo dopoguerra, pur con l'avvento della Costituzione, con i suoi valori personalistici e con la previsione della garanzia dei diritti sociali, ancora a lungo si produssero solo legislazioni di settore, a beneficio di particolari categorie di persone, ancora in assenza di una riforma in senso universalista della materia.

In un'ottica di inversione dell'impostazione totalitaria, con la Costituzione la persona umana è ora al centro del sistema come testimoniato dal disposto dell'art. 2 secondo cui questa dev'essere protetta e aiutata per svilupparsi pienamente, sia come singolo che nelle formazioni sociali tra le quali spicca la famiglia, e non può esservi dubbio

* Roberta S. Bonini è Professore associato dell'Università degli Studi di Urbino Carlo Bo

Mail: roberta.bonini@uniurb.it

¹ Su questi aspetti della politica fascista si vedano ad es. C. Saraceno, *Mutamenti della famiglia e politiche sociali in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1998, p. 11; Ead., *Costruzione della maternità e della paternità*, in Aa. Vv., *Il regime fascista*, Roma-Bari, Laterza, 1995; C. Giorgi, *Le politiche sociali del fascismo*, in *Studi storici*, 55/1 (2014), p. 93 ss.; C. Ipsen, *Demografia totalitaria. Il problema della popolazione nell'Italia fascista*, Bologna, Il Mulino, 1997; M. Sesta, *Il diritto di famiglia tra le due guerre e la dottrina di Antonio Cicu*, in A. Cicu, *Il diritto di famiglia: teoria generale* (1914), rist. anastatica, Bologna, 1978, p. 1 ss.

che questa protezione debba attuarsi anche mediante la pubblica assistenza di cui all'art. 38.

A differenza però di quanto accaduto in altri Paesi, le istituzioni italiane hanno a lungo totalmente rinunciato a un impegno organico e coerente.

Determinanti per un cambio di scenario furono l'incontro tra il pensiero e l'azione del cattolicesimo sociale e quelli d'ispirazione socialista. In questa cornice culturale e politica più ampia va pure collocata l'esigenza, da parte della magistratura, di strumenti efficaci per lo svolgimento delle proprie funzioni, soprattutto in materia minorile, e anche qualche esempio d'azione politica locale in alcune aree della penisola.

Nonostante negli anni '80 si auspicasse già una legge quadro nazionale sull'assistenza sociale al fine di dettare i principi di base del sistema al quale avrebbero dovuto ispirarsi le regioni, si dovette attendere ancora diversi anni, con la conseguenza che ogni Regione provvide per suo conto a darsi una disciplina in materia di assistenza sociale e di organizzazione dei relativi servizi, determinando così forti disparità e squilibri tanto con riferimento ai settori di intervento quanto alle modalità organizzative: una frammentazione che penalizzò fortemente soprattutto il Mezzogiorno.

Per quanto attiene in particolare alla famiglia, le normative di politica sociale la toccarono per lo più indirettamente², salvo misure circoscritte a particolari categorie sociali e tendenzialmente limitate a sostegno del reddito.

La svolta si è avuta con la legge n. 328 del 2000, *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*, che ha imposto alle regioni la revisione della legislazione in materia di assistenza sociale secondo certi principi generali e ha fondato le basi di un sistema capace di assicurare livelli essenziali uniformi su tutto il territorio.

In un'ottica di attuazione e promozione di principi costituzionali quali il principio solidaristico, (art. 2), il principio di uguaglianza, (art. 3), e il principio personalistico (artt. 2 e 3), la legge - anticipando la riforma del titolo V della Costituzione - autorizza le iniziative delle persone, delle famiglie e di tutti i gruppi intermedi collocati tra lo Stato e l'individuo; un altro importante elemento di discontinuità risiede nell'aver espressamente posto l'attenzione, oltre che sulla singola persona, anche sulla famiglia in quanto tale.

La programmazione e l'organizzazione delle politiche (anche) familiari spettano dunque ai diversi livelli di governo statale, regionale e degli enti locali, ma pure a soggetti privati quali gli enti non lucrativi, le organizzazioni di volontariato, le fondazioni e gli enti confessionali, in ossequio al principio di sussidiarietà. Ciò è coerente con la tendenza in atto a livello dell'Unione europea a un modello di politica sociale co-gestito da più protagonisti: lo Stato, gli enti territoriali, il così detto Terzo settore e le famiglie stesse.

La volontà dalla legge quadro è quella di determinare il coordinamento degli interventi normativi ed economici destinati alle persone e alle famiglie allo scopo di «ottimizzare l'efficacia delle risorse» e «impedire sovrapposizioni di competenze e settorializzazione delle risposte» (art. 22, comma 1).

La Repubblica italiana va dunque ora intesa come garante del benessere sociale e dell'effettiva eguaglianza dei cittadini, in un'ottica di forte discontinuità rispetto al modello di Stato liberale ottocentesco dove la difficoltà trovava risposta nella famiglia, nel benefattore privato e solo sussidiariamente nell'assistenza pubblica³.

² F. Crestani, *La famiglia*, in *Manuale dei servizi sociali*, Torino, 2025, p. 132.

³ Sul tema cfr. V. Onida, *Eguaglianza e diritti sociali*, in AaVv., *Corte Costituzionale e principio di uguaglianza*, *Atti del Convegno in ricordo di Livio Paladin*, Padova, 2002, p. 118 ss.

Tale discontinuità costituzionale mira a valorizzare la centralità del diritto della persona, ma si arresta purtroppo sul piano puramente teorico dell'astratta "cittadinanza dei diritti" nei confronti dello Stato.

Il passaggio all'universalità dell'intervento pubblico di assistenza è fittizio a causa della carenza delle risorse necessarie e utili al fine e della difficoltosa gestione delle stesse, così gravando il *welfare state* di attese tradite dalla modesta realtà delle cose.

A fronte della crisi del sistema, parte della dottrina ha evidenziato come si sia insistito nel negare l'opportunità di un intervento statale in favore del soggetto bisognoso solo se non supportato da una famiglia in grado di supplire con proprie risorse⁴.

Sfuggiva invece che risorse familiari e pubbliche, a fronte di costi e prestazioni, dovessero essere necessariamente coinvolte al contempo, attraverso un razionale ordine di complementarità e alla luce della doverosa, attenta considerazione del reddito delle persone legate da vincoli di solidarietà, al fine di realizzare modelli di *welfare* improntati ad una coerente universalità selettiva delle prestazioni sociali quale concreta possibilità di salvaguardare il *welfare state*.

Così, ad esempio, parte della dottrina ha rilevato che se l'erogazione della prestazione pubblica è correttamente ancorata all'ISEE, quale valido strumento per la gestione del criterio di universalità selettiva delle prestazioni sociali, forse utile sarebbe contemporaneamente una valorizzazione della solidarietà familiare, che valichi i limiti e i criteri di valutazione dell'ISEE stesso e metta in relazione i doveri di solidarietà *ex lege* propri dei legami familiari con il sistema di *welfare*.

Ma il legislatore, indifferente rispetto alla crisi finanziaria del *welfare* pubblico, adotta scelte di segno opposto - considerate da alcuni anche socialmente inique - tra cui, in primis, l'abrogazione dell'art. 1 della legge 3 dicembre 1931, n. 1580.

I risultati sono un circuito di offerta residenziale socio-sanitaria costosa per l'ente locale e per gli utenti, la diminuzione degli accessi nelle strutture accreditate e il successo di soluzioni di ospitalità geriatrica private e spesso lontane da dignitosi standard di qualità.

Questa carenza di responsabilità della cerchia familiare nell'ambito delle prestazioni sociali ha il proprio epicentro con l'abrogazione dell'art. 1 della l. 3 dicembre 1931, n. 1580⁵ che al terzo comma prevedeva la rivalsa dei comuni verso quei congiunti dei ricoverati «tenuti agli alimenti durante il periodo del ricovero che si trovano in condizioni di sostenere, in tutto o in parte, l'onere delle degenze, nonché verso le persone civilmente responsabili delle ferite e delle malattie che resero necessaria l'assistenza nell'ospedale e nel manicomio» e ciò nonostante la Consulta avesse messo in risalto la relativa legittimità costituzionale⁶, non potendosi definire privo di mezzi, ai sensi del citato art. 38, chi possa contare sulla solidarietà alimentare di cui agli artt. 433 e ss., c.c., propria del debitore dotato di tal provvista da non accusare un rilevante abbassamento del tenore di vita a causa della predetta obbligazione.

Conseguenza fattuale dell'abrogazione dell'art. 1, legge 1580/1931 è stato poi la disapplicazione dell'art. 155 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, pur ancora in vigore, secondo cui «i congiunti di un mendicante inabile al lavoro e privo di mezzi di sussistenza, tenuti per legge agli alimenti e in condizione di poterli prestare, sono diffidati

⁴ Cfr. P. Morozzo della Rocca, *Welfare pubblico e solidarietà familiare: una relazione da riformare*, in P. Morozzo della Rocca (a cura di), *Doveri di solidarietà e prestazioni di pubblica assistenza*, Milano, 2013, p. 76.

⁵ Disposizione abrogata dall'art. 24 del decreto legge n. 112 del 25 giugno 2008.

⁶ Corte cost., 21 maggio 1975, n. 112, in *Giust. cost.*, 1975, p. 1235.

dall'autorità locale di pubblica sicurezza ad adempiere al loro obbligo. Decorso il termine all'uopo stabilito nella diffida, l'inabile al lavoro è ammesso di diritto al beneficio del gratuito patrocinio per promuovere il giudizio per gli alimenti».

Tale disposizione (ricordando che l'autorità di pubblica sicurezza è stata sostituita dal comune sul cui territorio si trova il mendicante, poiché competente *ex art.* 19, comma 16, d.P.R. 616/1977 per le funzioni di polizia amministrativa di cui agli artt. 154 e 155 del testo unico di pubblica sicurezza), pur sopita, manifesta come lo Stato abbia comunque interesse all'adempimento dell'obbligazione alimentare.

L'art. 433 c.c., che al comma 2 stabilisce il sorgere del debito civile per gli alimenti con la richiesta del bisognoso, ben ritrae il disinteresse del legislatore e il danno arrecato ai comuni erogatori delle prestazioni sociali.

Ai sensi dell'abrogato art. 1 della legge 3 dicembre 1931, n. 1580, infatti il diritto di rivalsa dell'ente pubblico sugli obbligati non poggiava sul disposto dell'art. 445 c.c., bensì sull'art. 433 c.c., non richiedendo maturata l'obbligazione civile e potendo esercitarsi nei confronti dei chiamabili patrimonialmente capaci, ma non ancora interpellati dal bisognoso⁷.

Per altro, quelle poche leggi regionali che avevano tentato di introdurre un obbligo di contribuzione dei familiari di cui all'art. 433 c.c., e la rivalsa dell'ente pubblico erogatore in sostituzione dell'utente, furono dichiarate illegittime dalla Consulta in quanto materia propria dell'ordinamento civile di esclusiva competenza statale, pur potendo le regioni stesse individuare sistemi di contribuzione alle prestazioni sociali che valorizzino le condizioni economiche dell'assistito ma anche dei suoi familiari⁸.

Costituzionalmente legittima dunque è la norma regionale capace di connettere la prestazione assistenziale al reddito personale e nel contempo a quello del nucleo familiare in ossequio ad un *welfare state* ragionevolmente fondato sulla partecipazione alla spesa da sostenere, come d'altronde testimoniato dagli stessi indicatori della situazione economica dell'assistito, *in primis* l'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) che, ai sensi dell'art. 2, d.lgs. n. 109/1998, prevede la ponderazione della situazione economica di tutti i membri del nucleo familiare del beneficiario.

Purtroppo i coefficienti reddituali di valutazione consentono ai familiari e al bisognoso di manovrare il calcolo stesso dell'ISEE (per esempio realizzando l'apparente uscita del congiunto dal calcolo dell'ISEE e abbassandone dunque notevolmente l'importo con una semplice variazione anagrafica ovvero evitando di mettere in mora il familiare nella consapevolezza di riceverne il contributo informalmente).

Ai fini ISEE, questi eventuali *escamotages* non colpiscono però la ragionevolezza del considerare il nucleo familiare dei conviventi nella determinazione quantitativa del rapporto di prestazione tra fruitore e amministrazione erogatrice poiché è certo che, per lo più nel regime di convivenza, benefici e bisogni riverberano sulla condizione di tutti⁹.

Per taluni anche i familiari non conviventi, se provvisti e per giusta misura, dovrebbero partecipare alla spesa sociale collettiva, ma tale risoluzione non prevede la

⁷ In dottrina c'è chi ha proposto di qualificare la fattispecie come obbligazione alimentare. Cfr. R. Pacia, *Decorrenza degli alimenti legali e natura costitutiva del provvedimento giudiziale*, in *Riv. dir. civ.*, 2011, p. 54 ss.

⁸ Cfr. Corte cost., 18 marzo 2005, n. 106, in *Giust. civ.*, 2005, p. 875 e Corte cost., 19 dicembre 2012, n. 296, in Banca dati online *Onelegale*.

⁹ L. Lenti, *L'intervento sociale pubblico per la famiglia: note introduttive*, in L. Lenti (a cura di), *Tutela civile del minore e diritto sociale della famiglia*, cit., p. 687.

possibilità di un'azione di rivalsa, poiché la legge non lo consente¹⁰, con conseguente incremento della contribuzione richiesta per le prestazioni sociali e diminuzione quantitativa e qualitativa dell'offerta.

Il disappunto per l'abrogazione dell'art. 1 della legge 3 dicembre 1931, n. 1580 ha così suggerito a parte della dottrina itinerari di diritto civile capaci, per altra via, di giustificare la rivalsa su quei familiari dotati di un reddito adeguato e più in generale idonei a generare risorse e servizi, anche se solamente una più importante disciplina pubblicistica può nobilitare la corresponsabilità operosa tra P.A. e nucleo familiare, preservando il nostro *welfare* dall'ulteriore dissesto ed espandendo il principio delle corresponsabilità a tutti gli interventi, in un regime di sostenibilità dei costi e di migliore qualità della vita, nonché in ossequio al principio di solidarietà che informa l'intero assetto ordinamentale.

In attesa di una riforma legislativa in materia è legittimo domandarsi quali fattispecie di rivalsa a favore della P.A. possa fornire il diritto civile.

Una prima ipotesi è quella dell'utilizzo dell'istituto della surrogazione nel credito, su dichiarazione di surroga del bisognoso oppure *ex lege*, come caratterizzato dagli artt. 1201 e 1203, comma 1, n. 1, c.c., pur non rinvenendosi decisioni in tal senso favorevoli alla pubblica amministrazione¹¹.

Un primo ostacolo discende dal carattere personale del diritto agli alimenti, non potendosi ritenere consentito il subingresso del terzo nella medesima posizione del creditore, essendo questo il prevalente orientamento teorico sulla surrogazione per pagamento¹².

Autorevole dottrina però precisa che la personalità del diritto agli alimenti va riferita all'esercizio del diritto potestativo, non negoziabile, non rinunciabile né cedibile, di costituire il credito alimentare e non al credito in sé, poiché impedire la surrogazione del terzo intervenuto a soddisfare il bisogno, solitamente urgente, del creditore alimentare banalizzerebbe la tutela di tale soggetto debole (che la legge deve proteggere) proprio inducendo i terzi a non intervenire in suo soccorso dinnanzi all'inadempimento dei debitori alimentari¹³.

L'art. 447 c.c. tra l'altro stabilisce l'impossibilità di cedere e compensare il credito alimentare, ma nulla indica in merito alla surrogazione per pagamento, potendosi così ritenere, secondo alcuni¹⁴, il credito non cedibile per contro ammissibile alla surrogazione che in fondo (diversamente dall'eventuale azione surrogatoria dei creditori) non forzerebbe la volontà del bisognoso che abbia comunque accettato l'intervento del terzo e dunque goduto della prestazione dovutagli dall'originario debitore.

La surrogazione per pagamento, infatti, non realizza una cessione del credito, ma solo estromette il creditore soddisfatto dal rapporto obbligatorio a fronte della sussistenza del credito alimentare esigibile ma non adempiuto (ossia liquidato o richiesto con messa in mora), della dichiarazione di surroga e della qualità di terzo pagatore¹⁵.

¹⁰ P. Morozzo della Rocca, *Welfare pubblico e solidarietà familiare: una relazione da riformare*, cit., p. 87.

¹¹ B. Gagliardi, *I diritti sociali all'assistenza e alla salute come diritti di credito alle prestazioni di pubblico servizio*, in R. Cavallo Perin, L. Lenti, G.M. Racca e A. Rossi, *I diritti sociali come diritti della personalità*, Napoli, 2010, p. 109 s.

¹² Cfr. A. Magazzù, *Surrogazione per pagamento*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XLIII, 1990, p. 1525.

¹³ P. Morozzo della Rocca, *Welfare pubblico e solidarietà familiare: una relazione da riformare*, cit., p. 89.

¹⁴ P. Morozzo della Rocca, *Welfare pubblico e solidarietà familiare: una relazione da riformare*, cit., p. 90.

¹⁵ P. Morozzo della Rocca, *Welfare pubblico e solidarietà familiare: una relazione da riformare*, cit., p. 90.

Vero è che spesso le prestazioni assistenziali della pubblica amministrazione sono autonomamente dovute, rendendo complesso inquadrare l'amministrazione erogatrice come un soggetto terzo se non quando il beneficiario sia sprovvisto del diritto azionabile o dell'interesse alla legittimità del provvedimento di erogazione, ma sia disponibile alla dichiarazione di surroga a favore dell'amministrazione intervenuta per sopperire all'inadempimento del debitore alimentare.

L'ammissibilità della surrogazione legale *ex art. 1203, c. 1, n. 3, c.c.*, appare più difficile in assenza di un debito comune al debitore inadempiente e al soggetto pagatore, poiché l'obbligato ai sensi dell'art. 433 c.c. è tenuto agli alimenti, mentre l'amministrazione lo è all'assistenza secondo modalità, regolamenti e determinazioni di settore e offre prestazioni quasi mai corrispondenti alla misura del debito alimentare.

La prestazione della P.A. altrimenti quasi si atterrebbe a fideiussoria rispetto all'obbligazione alimentare di cui all'art. 433 c.c., rappresentandosi però un'inesatta relazione tra solidarietà familiare e pubblica, addirittura esorbitante rispetto alla corretta interpretazione dell'art. 1203 c.c.

Altro istituto d'interesse è allora la gestione d'affari altrui che prevede l'impegno di chi, privo di obblighi nei confronti del gestito, provvede consapevolmente alla gestione dell'affare altrui, con legittimazione e utilità almeno iniziale dell'attività gestoria, a fronte dell'impossibilità, anche solo apparente, dell'interessato di provvedere.

Secondo alcuni orientamenti la sola inattività dell'interessato non potrebbe giustificare l'attività gestoria non richiesta, dovendo prevalere la libera autodeterminazione del titolare della situazione giuridica soggettiva, ma per altri appare più corretto ritenere, come visto in talune pronunce¹⁶, che l'*absentia domini*, come l'impedimento del titolare, siano elementi propri, ma non indefettibili nella *negotiorum gestio*, essendo sufficiente l'assenza della contrarietà del gestito all'intervento con correlato dovere del gestore di accertarsi della mancanza di tale contrarietà¹⁷.

Ciò permetterebbe di inquadrare nella gestione d'affari quelle situazioni in cui la volontà del *dominus* non sia manifesta e sia incerta la sussistenza di un mandato tacito.

Determinante è il disposto dell'art. 2031, comma 2, c.c., secondo cui il divieto del gestito non delegittima l'utile gestione se contrario alla legge, all'ordine pubblico o al buon costume. Norma questa da intendersi in stretta connessione, in questo contesto, con l'art. 1180 c.c. secondo cui il terzo può adempiere l'obbligazione, anche contrario il creditore, se lo stesso non abbia interesse all'adempimento personale del debitore (potrà al più il creditore rifiutare l'adempimento del terzo, a fronte della manifestata opposizione del debitore).

Così l'adempimento del terzo estingue l'obbligazione e libera il debitore originario, che potrà esser obbligato verso il terzo se il creditore soddisfatto abbia surrogato quest'ultimo, ai sensi dell'art. 1201 c.c.

Certamente, come evidenziato da parte della dottrina, nella *negotiorum gestio* in ambito parentale, il terzo pagatore potrebbe sembrare un debitore naturale dell'*accipiens*, ma è più coerente considerare che anche in questo caso il pagamento mantenga il carattere di adempimento del terzo, mosso dal dovere morale di anticipare gli alimenti dovuti da altri,

¹⁶ Cass., 9 aprile 2008, n. 9269, in *Riv. not.*, 2009, p. 623 e Cass., 12 novembre 2004, n. 21520, in *Riv. not.*, 2005, p. 825.

¹⁷ P. Morozzo della Rocca, *Welfare pubblico e solidarietà familiare: una relazione da riformare*, cit., p. 93.

con conseguente effetto riflesso, nel rapporto pagatore/debitore naturale e debitore civile degli alimenti, della configurabilità di una gestione d'affari¹⁸.

Altra problematica contraria alla rivalsa dell'ente pubblico erogatore risiede, per alcuni, nel difetto di spontaneità dell'intervento della P.A. specialmente nel caso di «ente pubblico istituzionalmente tenuto alla cura delle persone»¹⁹.

Al riguardo qualcuno ha evidenziato come tale eccezione vada riferita al caso in cui creditore sia il gerito stesso, poiché, ai sensi dell'art. 2028 c.c., non si avrà gestione di affari altrui a fronte di un rapporto di mandato o di rappresentanza legale, mentre l'obbligo della pubblica amministrazione si indirizza a favore del creditore alimentare e non del gerito²⁰.

Potrebbe invece impedire la valutazione di una *negotiorum gestio* l'autonoma posizione di debito della pubblica amministrazione in favore del bisognoso, che liberi il debitore privato, indipendentemente dalla gestione di un affare (l'assegno sociale ad esempio è dovuto dall'INPS al bisognoso indipendentemente dal debito alimentare del familiare).

Però non tutte le prestazioni di assistenza sono adempimento di un'obbligazione pubblica preesistente all'erogazione, come nel caso della prestazione alloggiativa ovvero pecuniaria originata proprio dall'inadempimento del debitore alimentare (l'ente pubblico potrebbe allora, senza obbligo di legge, prevedere una spesa per l'emergenza alloggiativa salva la rivalsa verso gli eventuali obbligati invano messi in mora dal bisognoso di alimenti).

Questi limiti di utilizzo della *negotiorum gestio* a favore della pubblica amministrazione hanno portato dunque certi studiosi²¹ ad interrogarsi sull'esperibilità dell'azione per ingiustificato arricchimento nei confronti dei familiari del bisognoso, pur a fronte del relativo carattere di sussidiarietà di cui all'art. 2042 c.c.

La legge ha già previsto l'obbligatorietà del rimborso dell'ente pubblico a carico dei familiari, per esempio con l'art. 25, comma 2, del Regio decreto legge n. 1404 del 1934, per cui «le spese di affidamento o di ricovero, da anticiparsi dall'Erario, sono a carico dei genitori. In mancanza dei genitori sono tenuti a rimborsare tali rette gli esercenti la tutela, quando il patrimonio del minore lo consente».

Più in generale, per configurare l'azione è necessaria la sussistenza dell'arricchimento ingiustificato, mancante però in tutti i casi di diritto soggettivo di credito vantato dal beneficiario nei soli confronti della pubblica amministrazione. Anche in tal caso dunque non potrà dirsi debitore il tenuto agli alimenti, ai sensi dell'art. 433 c.c., non ancora messo in mora dal bisognoso e, secondo alcuni, come per la *negotiorum gestio*, se l'interessato non ha agito in giudizio sarà altresì necessario quantomeno un primo adempimento spontaneo (valevole come riconoscimento del diritto di credito alimentare) e la sua esatta determinazione, ovvero la domanda giudiziale entro sei mesi dalla messa in mora, come previsto dall'art. 445 c.c.

Ciò nonostante, assente la messa in mora e quindi impossibile una *negotiorum gestio*, è stato evidenziato come potrebbe comunque valorizzarsi l'ingiustificato arricchimento, quando, sopravvenuta l'obbligazione alimentare, il debitore si trovi responsabilizzato di una prestazione minore di quella da sostenere se non fosse intervenuto il terzo.

¹⁸ P. Morozzo della Rocca, *Welfare pubblico e solidarietà familiare: una relazione da riformare*, cit., p. 95.

¹⁹ J. Long, *Il diritto all'assistenza sociale*, in L. Lenti (a cura di), *Tutela civile del minore e diritto sociale della famiglia*, cit., p. 854.

²⁰ P. Morozzo della Rocca, *Welfare pubblico e solidarietà familiare: una relazione da riformare*, cit., p. 101.

²¹ P. Morozzo della Rocca, *Welfare pubblico e solidarietà familiare: una relazione da riformare*, cit., p. 102 s.

La messa in mora non occorre invece per considerare debitori, col sorgere dello stato di bisogno, i genitori del figlio non autosufficiente, il coniuge non separato, le persone i cui obblighi di assistenza familiare sono sanzionati dall'art. 570 c.p., e quei soggetti tenuti a diverso titolo in virtù di legge o per obbligo negoziale.

Infine, per la configurabilità dell'ingiustificato arricchimento, l'assistenza della pubblica amministrazione dovrà caratterizzarsi per prestazioni succedanee (non per forza uguali o equivalenti) a quelle proprie dei debitori inerti, rappresentando quella consequenzialità tra inadempimento e intervento in cui si concretizza, in chiave giuridica, l'impoverimento dell'ente.

In conclusione, l'abrogazione dell'art. 1 della legge 3 dicembre 1931, n. 1580, non trova purtroppo una seria, positiva alternativa nella ricognizione degli istituti privatistici e la correlata lacuna normativa non potrà che esser sanata dal legislatore.

Cultura giuridica e diritto vivente

Direttivo

Direttrice scientifica

Marina Frunzio (Università di Urbino Carlo Bo)

Direttore responsabile

Valerio Varesi (La Repubblica)

Consiglio scientifico

Jean Andreau (École des Hautes Études en Sciences Sociales, Parigi), Antonio Blanc Altemir (Università di Lleida), Licia Califano (Università di Urbino Carlo Bo), Maria Aránzazu Calzada González (Università di Alicante), Irene Canfora (Università degli Studi di Bari Aldo Moro), Donato Carusi (Università degli Studi di Genova), Francesco Paolo Casavola (Presidente Emerito della Corte Costituzionale), Maria D'Arienzo (Università degli Studi di Napoli 'Federico II'), Lucio De Giovanni (Università degli Studi di Napoli 'Federico II'), Carla Faralli (Università di Bologna), Lorenzo Gaeta (Università degli Studi di Siena), Vincenzo Ferrari (Università degli Studi di Milano), Paolo Ferretti (Università degli Studi di Trieste), Matteo Gnes (Università di Urbino Carlo Bo), Peter Gröschler (Università Johann Gutenberg di Magonza), Giovanni Luchetti (Università di Bologna), Manuela Mantovani (Università di Padova), Valerio Marotta (Università di Pavia), Realino Marra (Università degli Studi di Genova), Maria Paola Mittica (Università di Urbino Carlo Bo), Luca Nogler (Università degli Studi di Trento), Paolo Pascucci (Università di Urbino Carlo Bo), Susi Pelotti (Università di Bologna), Aldo Petrucci (Università di Pisa), Federico Procchi (Università di Pisa), Orlando Roselli (Università degli Studi di Firenze), Gianni Santucci (Università di Bologna), Emanuele Stolfi (Università degli Studi di Siena), Patrick Vlacic (Università di Lubiana), Umberto Vincenti (Università di Padova), Kevin Warwick (Università di Coventry e di Reading).

Comitato di Redazione

Maria Luisa Biccari (Università di Urbino Carlo Bo), Andrea Faraci (Università di Bologna), Sandro Notari (Università di Urbino Carlo Bo), Alvise Schiavon (Università di Bologna), Andrea Zampini (Università di Urbino Carlo Bo)

Cultura giuridica e diritto vivente (redazioneculturagiuridica@uniurb.it) - Rivista scientifica riconosciuta dall'ANVUR ai fini dell'ASN - è espressione del Dipartimento di Giurisprudenza (DiGiur) dell'Università di Urbino. Lo sviluppo e la manutenzione di questa installazione di OJS sono forniti da UniURB Open Journals, gestito dal Servizio Sistema Bibliotecario di Ateneo. **ISSN 2384-8901**



Eccetto dove diversamente specificato, i contenuti di questo sito sono rilasciati con Licenza [Creative Commons Attribuzione 4.0 Internazionale](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).
