UNIVERSITA' DEGLI STUDI ROMA TRE

Dipartimento di Studi Storici Geografici Antropologici

Dottorato di ricerca in Storia (Politica, Società, Culture, Territorio)

XXV ciclo

Le Opere Pie dal Liberalismo al Fascismo. L'assistenza ai bambini e agli adolescenti poveri ed abbandonati nella città di Roma (1915-1943)

Dottoranda: Antonella Rizzo

Docente tutor: Prof.ssa Maria Lupi

Docente co-tutor: Prof. Mario Belardinelli

2010-2012

LE OPERE PIE DAL LIBERALISMO AL FASCISMO. L'ASSISTENZA AI BAMBINI E AGLI ADOLESCENTI POVERI ED ABBANDONATI NELLA CITTA' DI ROMA (1915-1943)

Introduzione 4

Tavola delle abbreviazioni 13

1. OPERE PIE E «FIGLI DEL POPOLO»: LEGGI, PROBLEMI ED INIZIATIVE DALL'UNITA' ALLA VIGILIA DEL FASCISMO

1. Dalla beneficenza facoltativa all'assistenza di Stato 15
   1.1 La legge del 1862 15
   1.2 La legge Crispi del 1890: un atto di «lunga durata» 19
   1.3 La normativa Giolitti del 1904 25
2. La crisi delle Opere Pie tra il 1915 e il 1922 27
   2.1 Opere Pie in guerra e l'intervento diretto dello Stato 27
   2.2 Beneficenza in stallo: proposte di riforma 36
3. I minori nelle politiche sociali postunitarie 40

2. LA PROTEZIONE DEI MINORI A ROMA PRIMA DEL FASCISMO

1. Cenni sulla beneficenza romana fino al 1870 55
2. *Welfare*, istruzione e lavoro nel sistema delle Opere Pie minorili tra Crispi e Giolitti 60
3. Minori ed Opere Pie tra guerra e primodopoguerra 67
   3.1. La protezione della prima infanzia 69
      3.1.1 Il brefotrofio romano 69
      3.1.2 Istituzioni varie 77
   3.2 L'ispezione del Commissario De Ruggiero nelle Opere Pie d'avviamento al lavoro 81
4. La Congregazione di Carità di Roma 86

4.1 Linee generali sul funzionamento della Congregazione di Carità 86
4.2 L'inchiesta del 1922 92

3. IL FASCISMO E L'ASSISTENZA "ORDINATA"

1. La legislazione sulle Opere Pie e il nuovo concetto d'assistenza sociale 96
1.1 Il quadro normativo nei primi anni del fascismo al potere 99
1.1.1 Aspetti di tipo amministrativo ed economico 108
1.1.2 L'Unione italiana di assistenza all'infanzia 114
1.2 Il quadro normativo nello Stato autoritario ed Opere Pie in difficoltà 118
1.2.1 L'Opera Nazionale Maternità e Infanzia 128
1.3 L'accelerazione totalitaria 135
1.3.1 Dalla Congregazione di Carità all'Ente comunale di Assistenza 143

4. «SALVIAMO IL FANCIULLO!»: CAMBIAMENTI E PROBLEMATICHE NELLE OPERE PIE ROMANE IN ETA' FASCISTA

1. L'attività della Congregazione di Carità tra successi e difficoltà 149
2. Irregolarità e disagi nel mondo delle Opere Pie capitoline 161
2.1 La storia dell'ospizio di S. Michele tra malfunzionamenti e riordini ministeriali 174
2.2 I punti di debolezza delle pie istituzioni giovanili 190
3. Accattonaggio e gioventù «traviata» 199
4. I fanciulli in prima linea: l'azione del Governatorato di Roma 211

5. L'ASSISTENZA FASCISTA ALLA MATERNITA' E ALLA PRIMA INFANZIA. IL *CASE STUDY* DELLA CITTA' DI ROMA

1. Il *corpus* legislativo 215
1.1 Dal regolamento del 1923 alle norme del 1926 215

1.2 L’ordinamento del 1927 222
1.3 Dalla legge del 1933 alle norme del 1942 227
2. I luoghi della maternità e della prima infanzia a Roma 233
2.1 Le istituzioni dipendenti dalla Congregazione di Carità 233
2.2 Gli ospizi di maternità delle associazioni femministe 240
2.3 Il brefotrofio 248
2.3.1 L’azione della commissione Montani 248
2.3.1 Dall’inchiesta Giovenco del 1929 agli anni di guerra 258
3. Il secondo congresso per la protezione dell’infanzia a Roma 267

Conclusioni 272

Fonti e bibliografia 278

Introduzione

La crisi economica in cui si dibatte oggi l'Italia impone, a mio avviso, l'esigenza di un dibattito e di una riflessione più approfondita sulla nascita e le trasformazioni della politica di *Welfare* nel nostro Paese. In verità, alcuni studiosi hanno individuato delle caratteristiche fondanti del *Welfare* italiano, che sono rimaste le stesse al di là di nuove questioni, attori collettivi, culture ed iniziative che si sono presentati sulla scena nazionale. Il *Welfare State* italiano corrisponde ad un modello particolaristico, largamente appoggiato su culture clientelari, profondamente dualistico, basato prevalentemente su trasferimenti di reddito piuttosto che su servizi ed, infine, imperniato su una cultura familistica, paternalistica e patriarcale[1].

All'interno dell'ampio tema sullo Stato del benessere, una questione che merita l'attenzione degli storici è quella delle politiche di *Welfare* per i minori. Investire risorse nella protezione delle giovani generazioni significa garantire alla società intera una prospettiva. Proprio le condizioni dei giovani di oggi, che vivono in una società caratterizzata da cambiamenti sempre più repentini e da condizionamenti economici, costituiscono il punto di partenza per analizzare le normative, la capacità di spesa e le idee messe in atto dalle classi dirigenti del passato, soprattutto da quella fascista, per capire il ruolo che la tutela minorile ha avuto nella politica nazionale. In particolare, la questione dell'assistenza all'infanzia povera ed abbandonata può rappresentare un interessante angolo visuale per approfondire la conoscenza della vita italiana nel periodo interbellico.

La crescita di interesse nei confronti delle tematiche connesse allo Stato del benessere è avvenuta a partire dagli anni Ottanta del Novecento, quando è nato un articolato filone di ricerca che ha posto al centro della sua analisi le ragioni della crisi del *Welfare* stesso[2]. Nel panorama della letteratura esistente, però, permangono aree largamente inesplorate ed è ancora in ombra, ad esempio, lo studio del funzionamento delle Opere Pie che hanno una storia secolare.

Le Opere Pie sono enti morali che costituiscono una componente fondamentale del *Welfare State* e che si differenziano sul piano delle attività e delle risorse disponibili. Il numero di questi istituti è più consistente al Nord che

[1] U. Ascoli (a cura di), *Welfare State all'italiana*, Bari 1984; M. Ferrera, *Il Welfare State in Italia*, Bologna 1984.
[2] P. Rosanvallon, *La nuova questione sociale. Ripensare lo stato sociale*, Roma 1997.

al Sud del Paese e questo dualismo territoriale è una peculiarità che da sempre caratterizza il sistema assistenziale italiano[3].

L'origine storica delle pie istituzioni è lontana. Già negli Stati italiani preunitari gli enti pii esercitavano l'assistenza ai poveri, più propriamente la beneficenza, offrendo disparati servizi. Ecco che nel mondo delle pie istituzioni, d'ispirazione sia ecclesiastica che laica, troviamo brefotrofi, asili infantili, ospizi di maternità, conservatori femminili, ricoveri di mendicità, ospedali per infermi e così via.

Pertanto l'argomento delle Opere Pie s'intreccia con il tema dei poveri, e se nel pensiero morale europeo del Novecento la povertà era considerata come una "malattia vergognosa" della società moderna[4], oggi questa ideologia è stata superata grazie alla diffusione di nuovi modelli culturali che hanno portato i governi dei Paesi più industrializzati ad erogare benefici ai cittadini in difficoltà e, nello stesso tempo, ad offrire una rete di aiuti anche alle aree più povere del mondo.

Poiché la documentazione archivistica e a stampa sugli enti pii e sui temi dell'assistenza e della beneficenza è abbondante e la nascita dello Stato sociale rappresenta uno dei momenti più importanti nello sviluppo della moderna società di massa, occorre esplorare adeguatamente la storia delle Opere Pie su cui gli studiosi finora si sono soffermati superficialmente, segnalando soltanto il passaggio di questi istituti da associazioni private a persone giuridiche di diritto pubblico mediante la "rivoluzionaria" legge Crispi del 1890.

Il tema di studio sulle Opere Pie contiene una forte carica di attualità e può essere esaminato da più punti di vista, storico, economico, giuridico, sociologico, psicologico, antropologico, e con l'ausilio delle scienze matematiche come la stessa statistica.

La mia tesi di dottorato nasce dalla curiosità di approfondire alcuni aspetti inediti della storia dei poveri e dell'assistenza nell'Italia unita, come il funzionamento degli enti pii romani a sostegno dei minori bisognosi ed abbandonati tra il primo conflitto mondiale e il fascismo, facendo un'analisi di taglio politico per capire le posizioni assunte dal governo in relazione alle politiche di *Welfare*, con riferimenti alla normativa e alla spesa pubblica

[3] M. Ferrera, *Il Welfare State in Italia*, cit.
[4] B. Geremek, *La pietà e la forca. Storia della miseria e della carità in Europa*, Roma-Bari, 1986, pp. V-XIII.

impiegata nel settore assistenziale; un'analisi di storia delle Opere Pie, volta a riconoscere i soggetti operativi in ambito romano e i loro rapporti con gli organi istituzionali (Ministeri, Comune, Provincia, Enti); un'analisi, infine, mirata ad individuare la presenza e il ruolo di funzionari politici, di amministratori di enti pii e di soggetti privati, singoli e associazioni, che hanno svolto un ruolo di assoluto interesse, costituendo un punto di riferimento per la storia degli inteventi di natura sociale nel nostro Paese.

Occorre premettere, però, alcune brevi considerazioni dirette a precisare i contenuti e i limiti del mio lavoro. Inizio, intanto, dalla scansione cronologica: l'arco temporale preso in esame si situa fra due date significative, il 1915 e il 1943, che racchiudono due eventi storicamente importanti come la grande guerra e l'avvento del fascismo che hanno determinato in Italia una serie di sconvolgimenti politici e sociali.

Quanto all'oggetto, questa ricerca affianca piani diversi d'indagine. Da un lato, intendo analizzare la normativa sulle Opere Pie dall'Unità al Ventennio fascista, cercando di chiarire il passaggio dalla beneficenza «privata» all'assistenza pubblica, quest'ultima intesa come dovere dello Stato e diritto del povero; di constatare come le difficoltà belliche abbiano condizionato le scelte ministeriali in ambito assistenziale ed influito sul processo di formazione dello Stato sociale italiano; di capire l'effettiva applicazione delle leggi e il modo di procedere delle autorità nella pratica quotidiana; e di precisare le ragioni e gli obiettivi perseguiti dalla classe dirigente liberale e da quella fascista nel promuovere specifiche istituzioni, osservando se ci sia stata un'evoluzione istituzionale delle politiche assistenziali.

Dall'altro, ho scelto di esaminare il funzionamento di alcune Opere Pie a sostegno dei minori poveri ed abbandonati nella città di Roma cercando di mettere a fuoco le interrelazioni tra la legislazione e le variabili strutturali attinenti al contesto economico, sociale e politico dell'Urbe; e di verificare il ruolo assunto dagli enti pii sia nei tormentati anni del conflitto e del primo dopoguerra, quando la popolazione ha vissuto una situazione di grande debolezza economica e sociale, sia durante il Ventennio fascista, caratterizzato anch'esso da difficoltà economiche e da questioni irrisolte ereditate dal passato, come la carenza delle abitazioni che è strettamente collegata alla questione dell'assistenza, e che ha lasciato poi non poche eredità ai successivi governi repubblicani, sia in termini

politico-amministrativi che culturali, che forniscono una solida base di partenza per meglio comprendere gli orientamenti attuali[5].

La scelta delle Opere Pie minorili attive a Roma come soggetto storiografico è scaturita sia dall'argomento in sé che non è stato ancora affrontato e che va ad arricchire la storiografia sull'infanzia, soprattutto quella sulla prima infanzia, che è carente di studi; sia dal contesto cittadino che è un osservatorio peculiare innanzitutto per il doppio carattere di *città capitale* e *città sacra* che ha sempre dato ai fatti e alle discussioni un'eco e una dimensione eccezionali[6].

Diverse ragioni, poi, mi hanno spinta ad approfondire l'assistenza infantile maggiormente durante il periodo fascista rispetto alla stagione liberale. E' interessante, infatti, vedere l'importanza data da Mussolini al soccorso dell'infanzia povera ed abbandonata nell'ambito di quel generale processo di *rivoluzione antropologica* pensata dal regime per rigenerare il carattere degli italiani e per creare una nuova razza di dominatori e conquistatori, con l'intenzione di fermare quel processo di «anoressia demografica» che avrebbe causato il deperimento della "civiltà bianca"[7]. Per conseguire l'obiettivo della "grandezza materiale e morale" della Nazione, il duce ribadiva costantemente la necessità di «andare verso il popolo»[8] e, nella mia ricerca, cerco di evidenziare se la retorica fascista abbia avuto un riscontro sul piano pratico attraverso leggi e servizi a tutela dei minori.

Tra le altre ipotesi da verificare, inoltre, intendo dimostrare se e come il governo Mussolini abbia inciso sulla strutturazione di modello nazionale di Stato sociale; osservare quanto e in che modo la gestione e l'organizzazione amministrativa delle Opere Pie siano state influenzate dalla storia istituzionale del regime, tenendo in considerazione gli aspetti tipici dell'interferenza del fascismo nella pubblica amministrazione tra cui la strumentalità dei grandi istituti rispetto alle politiche sociali del regime[9] e la penetrazione del partito nell'apparato

[5] G. Gozzini, *Povertà e stato sociale: una proposta interpretiva in chiave di path dipendence*, in V. Zamagni (a cura di), *Povertà e innovazioni istituzionali in Italia dal Medioevo ad oggi*, Bologna 2000.
[6] M. Casella, *Roma fine Ottocento. Forze politche e religiose, leggi elettorali, fermenti sociali (1899-1990)*, Napoli 1995, p. 283.
[7] P. G. Zunino, *L'ideologia del fascismo*, Bologna 1985, p. 276.
[8] A. Buffa, *L'assistenza sociale del regime*, in «Le assicurazioni sociali», X, n. 6, p. 3.
[9] L. Conti, *L'assistenza e la previdenza sociale. Storia e problemi*, Milano 1958, p. 9

amministrativo degli enti pii[10]; e riflettere, infine, sui successi e gli insuccessi della politica assistenziale di matrice mussoliniana.

Oltre a limitare il discorso ai minori in difficoltà, la scelta di concentrarmi sulla realtà romana è significativa negli anni del regime visto che la città era vista, nella teoria del movimento fascista, come la "nuova via" da offrire al mondo[11]. Mussolini, infatti, esaltava di continuo il glorioso passato romano nei discorsi di politica estera, soprattutto in quello del 9 maggio 1936, data della proclamazione dell'impero: «Levate in alto, o legionari, le insegne, il ferro, i cuori a salutare dopo quindici secoli la riapparizione dell'Impero sui colli fatali di Roma»[12]. Compito del fascismo era riportare la città agli antichi splendori, rinnovarla moralmente ed economicamente, affinché tornasse ad essere non soltanto il centro vivo e pulsante della rinnovata nazione italiana ma anche la «capitale meravigliosa di tutto il mondo Latino»[13]. Alla luce di queste considerazioni, l'interrogativo che mi sono posta è stato quello di verificare se Roma sia stata grande soltanto nelle aspirazioni oppure se sia stata realmente la vetrina della politica assistenziale fascista, in grado di anticipare sviluppi che si sarebbero poi affermati in altre realtà italiane e, in generale, sulla scena nazionale.

Per elaborare la mia tesi di dottorato, ho consultato vari fondi posseduti nell'Archivio Centrale dello Stato, come l'archivio della Divisione III per l'Assistenza e Beneficenza Pubblica (1904-1945), appartenente alla Direzione Generale dell'Amministrazione Civile del Ministero dell'Interno, i cui documenti sono in gran parte conservati in pessimo stato; l'Archivio della Presidenza del Consiglio dei Ministri; la Segreteria Particolare del Duce (carteggio ordinario); e alcuni fasci della polizia politica rivelatisi utili per un'analisi prosopografica di alcuni amministratori delle Opere Pie.

Per quanto concerne la ricostruzione del *case study* delle Opere Pie capitoline, ho analizzato il già citato archivio della Divisione III per l'Assistenza e Beneficenza Pubblica, il fondo del Partito Nazionale Fascista- Situazione politica ed economica delle Province sotto la voce "Roma", ed altre fonti archivistiche presenti nell'Archivio di Stato di Roma, cioè il fondo della Congregazione di Carità e quello dell'Opera Pia Savoia.

[10] M. Ferrera, *Il Welfare State*, cit., p. 16.
[11] G. Bottai, *Roma e fascismo*, in «Roma», XV, n. 10, p. 350.
[12] E. Bodrero, *Roma e il fascismo*, Roma 1939.
[13] P. Salvatori, *Il governatorato di Roma: l'amministrazione della capitale durante il fascismo*, Milano 2006, p. 11.

Bisogna indicare anche il materiale archivistico che non è stato trovato, come l'archivio centrale dell'Opera Nazionale per la protezione della maternità e dell'infanzia (ONMI) e gli archivi di alcune Opere Pie locali, oppure quello che non è stato possibile consultare per difficile accessibilità, come l'archivio del brefotrofio romano e quello dell'Istituto Romano di San Michele. Sottolineo, inoltre, la grave lacuna di documenti riguardo al funzionamento delle Opere Pie capitoline nel fondo Ente governatoriale di assistenza di Roma (1937-1940) presso l'Archivio di Stato di Roma.

Tra le fonti a stampa, ho consultato diverse monografie d'epoca riguardanti la politica assistenziale fascista e commenti di tipo legislativo. Indispensabile si è rivelata la lettura di varie riviste incentrate sulle tematiche assistenziali e risalenti agli anni del fascismo, come il bollettino «Maternità e Infanzia» dell'ONMI con uno spoglio dal 1926 al 1942 presso la Biblioteca del Senato della Repubblica; «La difesa della Stirpe», diventata nel 1937 «La Rivista della Assistenza e Beneficenza», organo dell'Unione Italiana di assistenza all'infanzia conservato presso la Biblioteca Nazionale Centrale di Roma; «Il fanciullo è l'avvenire» presso la Biblioteca Nazionale di Firenze; le annate sopravvissute, la seconda e la terza, di «La Beneficenza italiana» posseduta dalla Biblioteca Giustino Fortunato di Roma; «La pubblica assistenza» ed «Istruzione tecnica» entrambe conservate presso la Biblioteca del Senato della Repubblica; e «La difesa della razza», posseduta dall'Università degli Studi Roma Tre.

Per ricostruire la storia dell'ospizio SS. Assunta ho consultato il «Bollettino mensile dell'associazione fra gli ex alunni di "Tata Giovanni"» presso la Biblioteca Nazionale Centrale di Roma.

Per accertare la collaborazione o meno del governo fascista con la Chiesa sulla materia delle Opere Pie, ho consultato «La Civiltà Cattolica» presso la biblioteca dell'Archivio Centrale dello Stato.

Un valido supporto nello studio della normativa fascista è stato il «Manuale Astengo per gli amministratori comunali e provinciali e delle opere pie: raccolta mensile di legislazione e giurisprudenza» posseduto integralmente dalla Biblioteca del Senato della Repubblica, che io ho consultato dal 1915 al 1943.

Ho analizzato, poi, la rivista «Capitolium» dal 1925 al 1943 per conoscere l'attività assistenziale del Governatorato di Roma; e per ricostruire il dibattito politico nell'arco di tempo da me esaminato ho analizzato gli Atti del Consiglio

Comunale di Roma e, successivamente, le deliberazioni del Governatore posseduti dall'Archivio storico capitolino.

La fruizione dei dati contenuti nei periodici d'età fascista è stata estremamente cauta poiché presenti in riviste appartenenti ad organi parastatali o controllati dallo Stato, in un periodo oltretutto noto per l'assenza del diritto di libertà di espressione.

Fondamentale è stata anche la cronaca cittadina presente nel fondo della Divisione III per l'Assistenza e Beneficenza Pubblica per cogliere i chiaroscuri della politica fascista nella sfera dell'assistenza e della beneficenza, gli umori dell'opinione pubblica romana, le virtù e i difetti degli istituti analizzati.

Sul piano bibliografico, ho constatato la scarsità di studi sul tema dei poveri e delle Opere Pie nell'Italia fascista, diversamente dall'attenzione storiografica riservata alla riforma Crispi, grazie soprattutto ai lavori di Stefano Sepe[14] e di Franco della Peruta[15].

Non mancano, tuttavia, tentativi di sintesi delle varie esperienze italiane di costruzione dello Stato sociale: oltre a quello di Sepe, già citato, che è riuscito a mettere insieme l'evoluzione dalla beneficenza all'assistenza con la «lunga marcia» verso la previdenza obbligatoria, uno è di Valeria Fargion, che ha descritto i momenti fondamentali dell'intervento dello Stato sulle pie istituzioni ed ha sottolineato la strumentalizzazione degli interventi assistenziali durante il Ventennio[16]; uno è di Gianni Silei, che studiando le origini dello Stato sociale italiano, ha osservato nella politica sociale fascista una progressiva trasformazione del sistema di protezione sociale creato in età liberale[17]; ed uno è di Antonio Fiori che nella sua riflessione sulla «modernizzazione» delle Opere Pie nel periodo postunitario, si è soffermato sulla «collaborazione» del governo Mussolini con la Chiesa, analizzando però la normativa fascista fino al 1926[18].

Particolarmente interessante è stata la lettura di Michela Minesso sulle politiche sociali per i minori per aver inquadrato la vicenda italiana nel contesto

[14] S. Sepe, *Amministrazione e mediazione degli interessi: il controllo sugli istituti di pubblica assistenza e beneficenza*, in Istituto per la scienza dell'amministrazione pubblica, Archivio, Nuova serie, 3, L'amministrazione nella storia moderna, II, Milano 1985, pp. 1707-1790.
[15] F. Della Peruta, *Le Opere Pie dall'Unità alla legge Crispi*, in «Il Risorgimento», XLIII, n. 2-3, pp. 173-213.
[16] V. Fargion, *L'assistenza pubblica in Italia dall'Unità al fascismo: primi elementi per un'analisi strutturale*, cit.
[17] G. Silei, *Lo Stato sociale in Italia. Storie e documenti, I, Dall'Unità al fascismo (1861-1943)*, Manduria-Roma-Bari 2003.
[18] A. Fiori, *Poveri, opere pie e assistenza. Dall'Unità al fascismo*, cit.

del *Welfare* europeo[19], tema sul quale gli studiosi stranieri, diversamente da quelli italiani, riflettono ormai da tempo[20].

Nel panorama scientifico italiano, i pochi studi riguardanti il tema dell'assistenza giovanile a Roma appartengono ad Angela Groppi, che in una monografia ha studiato i conservatori delle zitelle nella Roma del Cinquecento[21]; ad Ermanno Taviani, che in un volume si è occupato delle strutture assistenziali romane tra il 1870 e la prima guerra mondiale[22]; a Giovanna Alatri, che in un saggio ha riflettuto sull'educazione e l'assistenza all'infanzia nel Comune di Roma tra la grande guerra e l'età fascista[23]; e a Massimiliano Monnanni, che ha realizzato un libro sulla storia degli Istituti Ragguppati per l'assistenza all'infanzia sorti a Roma nel 1927 dal raggruppamento di due Opere Pie preesistenti, l'Opera di S. Vincenzo de' Paoli con la Società degli asili d'infanzia[24].

Avendo scelto di analizzare le attività degli enti pii soprattutto nella parentesi mussoliniana, ho consultato la letteratura a disposizione sul regime che, pur comprendendo pochissimi studi sulle Opere Pie, è stata utile per conoscere l'ideologia fascista. Ho ricercato, perciò, testi sulle politiche demografiche d'età mussoliniana, sull'analisi del ruolo delle donne durante il Ventennio, affidandomi anche agli studi di genere del Novecento, sulle madri sole e sul mutamento della famiglia in età fascista.

Poiché Mussolini fece dipendere i pii istituti dall'Opera Nazionale per la protezione della maternità e dell'infanzia, sono stati molto utili gli studi su questa Istituzione che ha conosciuto negli ultimi anni una stagione fortunata grazie ai contributi di Michela Minesso[25], Daniela La Banca[26] e Maurizio Bettini[27] che,

---

[19] M. Minesso (a cura di), *Welfare e minori. L'Italia nel contesto europeo del Novecento*, cit.
[20] J. Alber, *Dalla carità allo stato sociale*, Bologna 1986; S. Koven, S. Michel, *Mothers of a New World. Maternal Politics and the Origins of the Welfare state*, New York 1995; G. A. Ritter, *Storia dello Stato sociale*, Roma-Bari 1996.
[21] A. Groppi, *I conservatori della virtù. Donne recluse nella Roma dei Papi*, Roma-Bari 1994.
[22] E. Taviani, *Il regime anarchico nel bene. La beneficenza romana tra conservazione e riforme*, Milano 2000.
[23] G. Alatri, *Educazione e asssitenza all'infanzia nel Comune di Roma*, in Catalogo di mostra, *A passo di marcia. L'infanzia a Roma tra le due guerre*, Roma 2004.
[24] M. Monnanni, *Pane e asili. Storia degli Istituti Raggruppati per l'assistenza all'infanzia di Roma*, Roma 2000.
[25] M. Minesso, *Stato e infanzia nell'Italia contemporanea: origini, sviluppo e fine dell'Onmi, 1925-1975*, Bologna 2007.
[26] D. La Banca, *La creatura tipica del regime. Storia dell'Opera Nazionale per la protezione della Maternità e dell'infanzia durante il ventennio fascista (1925-43)*, tesi di dottorato in "Scienza politica ed istituzioni in Europa", a. a. 2004-2005.
[27] M. Bettini, *Stato e assistenza sociale in Italia: l'Opera Nazionale maternità e infanzia, 1925-1975*, Livorno 2008.

oltre ad una ricostruzione storica di carattere generale, hanno esaminato alcune esperienze locali dell'ONMI, come quella napoletana e quella pisana.

Voglio rivolgere un caloroso ringraziamento alla Prof.ssa Maria Lupi e al Prof. Mario Belardinelli che mi hanno seguita in questo intenso lavoro di ricerca storica, dandomi delle preziose indicazioni sul piano metodologico e contenutistico ed incoraggiandomi a portare a termine un progetto che ha faticato a decollare. Grazie al Loro sostegno, ho potuto ricostruire una parte della storia assistenziale nazionale focalizzando la mia attenzione sulla realtà romana, con la speranza da parte mia di poter approfondire l'argomento e di continuare ad affrontare nuove ed entusiasmanti prove nel settore della ricerca storica.

Ringrazio anche lo *staff* dell'Archivio Centrale dello Stato che mi ha supportata nel reperimento e nella consultazione del materiale.

Tavola delle abbreviazioni

Archivio Centrale dello Stato: ACS

Archivio di Stato di Roma: ASR

Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza: IPAB

Ministero dell'Interno: MI

- Divisione Assistenza e Beneficenza Pubblica: DABP
- Direzione Generale dell'Amministrazione Civile: DGAC

Presidenza del Consiglio dei Ministri: PCM

Andare verso il popolo che lavora … verso il popolo che è la base granitica sulla quale si costruisce la grandezza delle Nazioni

(Mussolini)

1. OPERE PIE E «FIGLI DEL POPOLO»: LEGGI, PROBLEMI ED INIZIATIVE DALL'UNITA' ALLA VIGILIA DEL FASCISMO

1. Dalla beneficenza facoltativa all'assistenza di Stato

1.1 La legge del 1862

Negli Stati italiani preunitari, le Opere Pie nacquero per impulso della Chiesa o per lasciti di privati ed erano scarsamente controllate dai governanti sia per mancanza di sensibilità verso le problematiche sociali, sia per la persistente convinzione che l'intervento statale avrebbe inaridito le iniziative dei privati e fomentato, poi, varie forme di parassitismo sociale. In questa fase, le attività caritative rispecchiavano il desiderio privato di fare beneficenza, la volontà di aiutare il prossimo, povero e bisognoso, alla luce dei precetti cristiani.

La pubblicistica pontificia, inoltre, esaltava la beneficenza e in genere l'assistenza perché esse costituivano il maggiore, e più consapevole ed articolato, strumento di controllo sociale[28].

La trasformazione della beneficenza in carità «legale», cioè statale, tardò a concretizzarsi negli anni immediatamente successivi al conseguimento dell'Unità, malgrado la promulgazione della legge 3 agosto 1862[29], con cui lo Stato disciplinò in modo uniforme su tutto il territorio nazionale la materia delle Opere Pie[30]. Nello specifico, questa legge dettò criteri di amministrazione, contabilità e tutela delle pie istituzioni[31]; escluse dalla categoria di Opera Pia[32] gli istituti

[28] V. Vidotto, *Roma contemporanea*, Roma-Bari 2006, pp. 12-14.

[29] La legge 3 agosto 1862, n. 753, si rifaceva largamente alla legge 20 novembre 1859, n. 3779, o legge Rattazzi, emanata dal governo del Regno di Sardegna, cfr. S. D'Amelio, *La beneficenza nel diritto italiano: storia delle leggi, testi delle leggi vigenti coordinari ed unificati, glossa*, Padova 1930³, pp. 121-122.

[30] La legge del 1862 fu successivamente estesa alle province venete, a quella di Mantova e, nel 1870, a quella romana; l'Italia raggiunse in questo modo l'unificazione legislativa nel campo della beneficenza pubblica, cfr. A. F. Gamberucci, *Commento organico alla legge sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza con riferimento alle leggi complementari ed ai regolamenti relativi*, Padova 1929², p. 2.

[31] Per approfondire i concetti fondamentali della legge n. 753 ed illustrati dal Ministro dell'Interno U. Peruzzi nella circolare n. 163, cfr. S. D'Amelio, *La beneficenza nel diritto italiano*, cit., pp. 131-137; A. F. Gamberucci, *Commento organico alla legge sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza*, cit., p. 1: «ebbe in mira di sottrarre le opere pie dalla intemperante influenza governativa e dal vassallaggio verso altri poteri ed ordini sociali cui non erano state originariamente soggette, per condurle sotto il regime dei legittimi loro amministratori ed alla tutela di quelle Autorità provinciali e comunali che, associate bensì al Governo, ma in molti

unicamente di culto[33]. La legge, inoltre, consentì allo Stato di intervenire nell'approvazione di bilanci e conti consuntivi compilati dagli amministratori degli enti pii quando una parte delle spese era a carico delle finanze statali[34]; e cercò di migliorare, infine, il funzionamento dei pii istituti nell'eventualità di disordini amministrativi[35].

Questa forma di controllo statale, sia pure blanda, su tutte le Opere Pie, riguardante gli aspetti amministrativi ed economici e non la tipologia o l'utilità delle attività di soccorso, era di competenza del Ministero dell'Interno, esercitata dapprima dalla Deputazione provinciale e, successivamente, dalla Giunta provinciale amministrativa[36].

La prima legge italiana sulle Opere Pie, inoltre, introdusse in ogni Comune del Regno la Congregazione di Carità[37]. Questo organismo statale aveva il compito di curare gli interessi dei poveri[38], amministrando i beni donati dai cittadini abbienti e gestendo quelle Opere Pie senza amministratori o perché le persone incaricate si erano rifiutate di svolgere questo mandato o perché gli atti di fondazione non contenevano nessuna indicazione di nomina[39].

La Congregazione di Carità era retta da un consiglio d'amministrazione composto da un presidente e da un numero variabile di componenti in base alla densità di popolazione di ciascun centro abitato[40]. Eletto dal Consiglio comunale,

---

rapporti compiutamente autonome, emanano per elezione periodica dal grembo della popolazione, ne studiano i bisogni e debbono sapere come provvedervi». Il massimo ossequio alla volontà dei fondatori ove non fosse in contrasto con l'interesse pubblico, e un ragionevole rispetto delle consuetudini locali e dell'indole di qualche speciale istituto, contemperato però da norme generali per il regime economico e la contabilità, costituirono, secondo il Gamberucci, i capisaldi di questa legge.

[32] Legge 3 agosto 1862, articolo 1: «Sono opere pie gli istituti di carità e beneficenza e qualsiasi ente morale avente in tutto o in parte per fine di soccorrere le classi meno agiate, tanto in stato di sanità che di malattia, di prestare loro assistenza, educarle, istruirle ed avviarle a qualche professione, arte o mestiere».

[33] A. F. Gamberucci, *Commento organico alla legge sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza*. cit., p. 13.

[34] Legge 3 agosto 1862, n. 753, articolo 19.

[35] Legge 3 agosto 1862, n. 753, articolo 20.

[36] Legge 30 dicembre 1888, n. 5865.

[37] Sull'istituzione della Congregazione di Carità, che si rifaceva agli editti 6 agosto 1716 e 19 maggio 1719 pubblicati in Piemonte dal re Vitttorio Amedeo II, si veda A. F. Gamberucci, *Commento organico alla legge sulle istituzioni pubbliche di beneficenza*, p. 57; S. D'Amelio, *La beneficenza nel diritto italiano*, cit., pp. 103-105.

[38] Legge 3 agosto 1862, n. 753, articolo 29. Cfr. anche l'articolo 832 del Codice Civile del 1865.

[39] Legge 3 agosto 1862, n. 753, articolo 29.

[40] Legge 3 agosto 1862, n. 753, articolo 27.

lo *staff* d'amministrazione designava poi il rappresentante con funzione presidenziale[41].

Il riduttivo ruolo dello Stato nell'impostazione e nell'organizzazione delle Opere Pie non pregiudicò, dunque, l'autonomia dei pii istituti, né il rispetto del fine originario di ciascuno di essi. Con la legge del 1862, la classe dirigente italiana promosse dunque una politica equilibrata verso le pie istituzioni tenendo conto del loro passato, del loro peso e in molti casi del loro valore[42].

La Chiesa, d'altro canto, continuò ad essere una fervida promotrice di attività di soccorso con lo scopo di non perdere il consenso del popolo, muovendosi anche in settori trascurati dallo Stato, come quello degli ospedali infantili, alcuni dei quali specializzati nella cura della scrofolosi[43], che erano delle rarità in Italia[44].

Malgrado i giudizi positivi sulla legislazione del 1862, definita eccellente «per temperanza, aggiustatezza [sic] di disposizioni e perfezione di tecnicismo giuridico», non passò molto tempo che si avvertì il bisogno di una nuova regolamentazione sulle Opere Pie per tutelare in modo più rigido il patrimonio dei poveri[45]. L'applicazione di questa legge, infatti, fece emergere nel tempo una serie di lacune ed insufficienze rispetto alle mutate condizioni sociali che si erano sviluppate in Italia; e il disappunto dell'opinione pubblica crebbe negli anni

[41] Legge 3 agosto 1862, n. 753, articolo 28.

[42] Il promotore di questo orientamento moderato verso le pie istituzioni fu Silvio Spaventa, segretario generale del Ministro dell'Interno, ma di fatto il vero ministro tra gli anni 1862 e 1864. Secondo Spaventa, una trasformazione indiscriminata delle Opere Pie avrebbe danneggiato in primo luogo i ceti poveri; e, perciò, occorreva tener conto «religiosamente» della volontà dei fondatori per evitare la riduzione delle fonti della beneficenza, si veda A. Fiori, *Poveri, Opere Pie ed Assistenza*. *Dall'unità al fascismo*, Roma 2005, pp. 51-65.

[43] Infiammazione di natura tubercolare delle ghiandole linfatiche del collo.

[44] In ritardo rispetto alla Chiesa, lo Stato stanziò fondi obbligatori per il servizio sanitario dei poveri soltanto con la legge comunale del 1884, cfr. S. Tramontin, *L'opera assistenziale della Chiesa in Italia dall'Unità al fascismo*, in AA. VV., *Stato e Chiesa di fronte al problema dell'assistenza*, atti del Convegno di Pistoia (1979), Roma 1982, pp. 296-297.

[45] A. F. Gamberucci, *Commento organico alla legge sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza*, cit. p. 2; «L'intento di unificare la condizione giuridica delle opere pie di tutto il regno ed i buoni principi fondamentali a cui si ispirò il legislatore del 1862 non furono efficaci a salvare la vita delle istituzioni pubbliche di beneficenza dal difetto di guarentigie contro gli abusi degli amministratori e di norme precise e rigorose sulla revisione dei bilanci, e dai mali nascenti da parecchie altre lacune di una legge che dovette essere per forza di cose parca nei dettagli, giacché come felicemente disse il Luchini, l'Italia della beneficenza era ancora in quell'epoca inesplorata, e legiferare sull'ignoto non parve prudente», cfr. S. D'Amelio, *La beneficenza nel diritto italiano*, cit., pp. 137-138. L'onorevole Odoardo Luchini, più volte relatore della legge n. 6972 alla Camera, scrisse un libro nel quale raccolse tutto quello che, nell'immensa mole del lavoro governativo e parlamentare, poteva servire per illustrare ogni disposizione di legge e i regolamenti d'esecuzione (O. Luchini, *Le istituzioni pubbliche di beneficenza nella legislazione italiana*, Firenze 1894).

Settanta ed Ottanta dell'Ottocento[46] fino a sfociare in un ampio movimento di accusa alle Opere Pie, imputate di costituire una sorta di "stato nello stato", di non osservare le norme vigenti e di comportarsi, a livello politico e sociale, come un serbatoio di consensi tale da accentuare il clientelismo e trasformismo a livello locale[47].

La preoccupazione principale del governo italiano fu quella di avere un *corpus* legislativo uniforme e non di conoscere gli effettivi bisogni della popolazione, né di assicurarsi dell'attuazione delle finalità benefiche[48]. Se da un lato, quindi, le missioni caritative di alcuni istituti non rispecchiavano le esigenze sociali di quegli anni[49]; dall'altro, il potere pubblico era interessato soltanto all'andamento economico delle pie istituzioni, vigilato con scrupolosi controlli patrimoniali[50].

L'autonomia delle Opere Pie non fu così sinonimo di buona amministrazione e l'azione dei Corpi locali e delle autorità governative fu incerta ed inefficace[51]. Ma il governo si accontentò di norme di controllo vaghe e di un'applicazione legislativa superficiale da parte degli amministratori delle pie istituzioni perché preferì muoversi con cautela in un campo occupato da un groviglio di interessi difficile da districare[52].

La legge del 1862 non fu dunque la *grande legge* di riforma che alcuni esponenti del mondo liberale avevano auspicato. Due fattori, in particolare, condizionarono questo insuccesso: la volontà del governo di venire a patti con le *élites* locali sul piano assistenziale, pur nel nominale disconoscimento degli antichi privilegi e clientele[53]; e il singolare rapporto tra Chiesa e Stato sorto con la

[46] Dall'inchiesta del Ministero dell'Interno del 1861 era emerso che le Opere Pie erano più di 17.000, vantavano un patrimonio superiore al miliardo (più del doppio delle entrate statali e quasi metà di tutto il Debito Pubblico all'indomani dell'unificazione) ed un'entrata lorda pari a 79,3 milioni di lire attorno al valore dei proventi dell'imposta fondiaria, cfr. S. Lepre, *Opere pie anni '80. L'inchiesta conoscitiva economico-morale-amministrativa, presieduta da Cesare Correnti*, in M. Bigaran (a cura di) *Istituzioni e borghesie locali nell'Italia liberale*, Milano 1986, p. 147.
[47] *Ibidem*, pp. 146-148.
[48] A. F. Gamberucci, *Commento organico alla legge sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza*, cit., p. 2.
[49] M. Piccialuti Caprioli, *Lo Stato liberale e la beneficenza pubblica. A proposito delle opere pie romane dopo il 1870*, in M. Bigaran (a cura di), *Istituzioni e borghesie locali nell'Italia liberale*, cit., pp. 181-182.
[50] *Ibidem*, p. 182.
[51] A. F. Gamberucci, *Commento organico alla legge sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza*, cit., p. 2.
[52] S. Sepe, *Amministrazione e assistenza: il controllo sulle Opere pie nel periodo giolittiano*, in «Rivista trimestrale di scienza dell'Amministrazione», I, 1984, pp. 3-32.
[53] A. Groppi, *I conservatori della virtù. Donne recluse nella Roma dei Papi*, Roma-Bari 1994, p. 67.

cosiddetta "questione romana", che cristallizzò le politiche sociali[54] creando imbarazzo ai cattolici impegnati nelle attività caritative, poiché erano trattenuti nei loro sforzi dal *non expedit* e dalla difficoltà di avanzare richieste ad un potere considerato illegittimo[55].

Fino al successivo riordinamento della materia delle Opere Pie, avvenuto con la legge Crispi del 1890, si susseguirono dibattiti, polemiche e progetti di legge finalizzati ad un riordino coerente della questione della beneficenza, che rimasero, però, inapplicati[56]. Due erano le esigenze di fondo: una riguardava le disposizioni, i meccanismi giuridici e di controllo che dovevano porre fine alla cattiva amministrazione delle Opere Pie; l'altra, invece, puntava alla modernizzazione delle pie istituzioni, i cui fini dovevano rispondere a concreti ed attuali bisogni sociali[57].

Comuni e Province, in particolare, s'opposero all'obbligo imposto dal governo di mantenere i bambini illegittimi e gli individui con problemi psichiatrici[58] avendo previsto, a mio avviso, spese esorbitanti rispetto alle loro risorse. Se sprovviste di strutture di ricovero, ad esempio, le amministrazioni comunali e provinciali dovevano rivolgersi alle Opere Pie che esercitavano queste forme di assistenza e sovvenzionarle mensilmente con un canone di affitto per l'utilizzo dei loro edifici[59].

1.2 La legge Crispi del 1890: un atto di «lunga durata»

Dopo un lungo e vivace dibattito parlamentare e d'opinione pubblica, influenzato dalle realtà assistenziali presenti nel resto d'Europa[60], si arrivò alla pubblicazione della legge Crispi del 1890[61] promossa da quella «nuova

[54] G. Silei, *Lo Stato Sociale in Italia*. *Storia e documenti, I, Dall'Unità al fascismo (1861-1943)*, Manduria-Roma-Bari 2003, p. 13.
[55] G. Martina, *Storia della Chiesa. Da Lutero ai nostri giorni. L'età contemporanea*, *IV*, Brescia 2006, pp. 38-40.
[56] Sui progetti di riforma di Marco Minghetti e Girolamo Cantelli, di Giovanni Nicotera, di Agostino Depretis, cfr. S. D'Amelio, *La beneficenza nel diritto italiano*, cit., pp. 139-140.
[57] M. Piccialuti Caprioli, *Lo Stato liberale e la beneficenza pubblica*, cit., p. 184.
[58] Legge comunale e provinciale 20 marzo 1865.
[59] S. Lepre, *Opere Pie anni '80*, cit., p. 147.
[60] M. Minesso, *Stato e infanzia nell'Italia contemporanea. Origini, sviluppo e fine dell'Onmi, 1925-1975*, Bologna 2007, p. 32.
[61] Sulla legge Crispi, vedi S. Sepe, *Amministrazione e mediazione degli interessi: il controllo sugli istituti di pubblica assistenza e beneficenza*, in ISAP, *L'amministrazione nella storia moderna*,

borghesia» di cui lo statista siciliano era un autorevole rappresentante[62]. Riferendo il suo progetto di legge alle *istituzioni pubbliche di beneficenza*, Crispi impiegò un'espressione più larga rispetto a quella tradizionale di Opere Pie con l'intento di inserire nella sfera di azione, in cui interveniva la beneficenza di Stato[63], gli istituti che precorrevano i bisogni dei cittadini, cioè gli enti di risparmio, di previdenza, di cooperazione, di credito, accanto a quelli che provvedevano al ricovero e all'educazione delle classi povere, cioè all'assistenza[64]. Il legislatore siciliano fece rientrare così nell'orbita giurisdizionale dell'ordinamento giuridico statale il più ampio numero di Opere Pie[65], cercando di razionalizzare e centralizzare il sistema assistenziale ed occupandosi dei cittadini in forme nuove e più dirette, definendo obsoleti gli strumenti adottati fino a quel momento di fronte alla complessità sempre più crescente della società italiana uscita dalla prima fase postunitaria. Crispi, quindi, prescrisse un rigido controllo dell'autorità pubblica sul vasto ed articolato settore delle pie istituzioni contenente una miriade di enti privati, molti dei quali religiosi[66].

Di conseguenza, la normativa del 1890 presuppose uno stato di povertà non assoluto ma relativo poiché la beneficenza di Stato era chiamata ad intervenire laddove ci fosse un'insufficienza di mezzi in rapporto a determinati bisogni, quindi anche in contesti non particolarmente disagiati.[67].

---

vol. 2, Milano 1985, in particolare pp. 1718-1726. Con il regio decreto 5 febbraio 1891, n. 99 si approvarono e pubblicarono i regolamenti amministrativi e di contabilità per l'esecuzione della legge crispina.

[62] D. Preti, *Economia e istituzioni nell'Italia fascista*, Roma 1980, p. 211.

[63] S. D'Amelio, *La beneficenza nel diritto italiano*, cit., p. 335. «Laicizzandosi la carità in pubblica beneficenza, questa assunse nei tempi nuovi tante nuove, diverse e molteplici forme, per soccorrere le innumerevoli manifestazioni della povertà umana, e tutte meritarono la tutela delle provvidenze legislative».

[64] S. D'Amelio, *La beneficenza nel diritto italiano*, cit., pp. 335-336.

[65] D. Preti, *Economia e istituzioni nell'Italia fascista*,cit., p. 213.

[66] M. Minesso, *Stato e infanzia nell'Italia contemporanea. Origini, sviluppo e fine dell'Onmi*, 1925-1975, p. 35.

[67] A. F. Gamberucci, *Commento organico alla legge sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza*, cit., p. 18; cfr. anche S. D'Amelio, *La beneficenza nel diritto italiano*, cit., pp. 346-347: «lo stato di povertà comprende naturalmente ogni bisognoso, e, quindi, non solo gl'indigenti, ed i poveri, ma anche le classi meno agiate ed i pericolanti, espressione indicante coloro che hanno bisogno di soccorso urgente quantunque siano per avventura ricchi; e si comprenderà altresì che lo stato di povertà o di pericolo sia solamente un generale fattore della pubblica beneficenza, la quale, però può, in ciascuna sua istituzione, prefiggersi di aiutare genericamente tutti i poveri, o specificatamente una qualche categoria di essi, chiunque si trovi in stato di povertà o quelli che si trovano in un peculiare stato di povertà».

Per ciascun istituto era poi fondamentale ottenere la personalità giuridica, cioè il riconoscimento da parte dello Stato,[68] ed essere dichiarato ente morale per poter ricevere sussidi dal governo[69].

La legge crispina si proponeva, nelle intenzioni del legislatore, di rendere più semplici ed economiche le amministrazioni delle Opere Pie; di rendere effettive le responsabilità degli amministratori; di concentrare le Opere Pie elemosiniere nella Congregazione di Carità; di raggruppare le Opere Pie con finalità affini; di imporre la trasformazione delle istituzioni ritenute inutili[70]; di regolare il domicilio di soccorso ordinando alla Congregazione di Carità e alle istituzioni pubbliche di beneficenza di sostenere, nei casi urgenti e se provviste di risorse sufficienti, il povero non appartenente al proprio Comune[71]; e di esonerare le amministrazioni comunali dalle spese ospedaliere per i ceti non abbienti[72]. Fu

[68] A. F. Gamberucci, *Commento organico alla legge sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza*, cit., pp.: «per mezzo del quale riconoscimento la pluralità degli associati è ricondotta all'unità giuridica come soggetto capace di diritti, e il patrimonio destinato alla beneficenza è definitivamente distaccato dai beni del disponente per esser come fondazione amministrato da una organizzazione di uomini a tal uopo istituita ed avente capacità giuridica»; cfr. A. Cicotero, *Opere Pie*, cit., pp. 1015-1017.

[69] A. F. Gamberucci, *Commento organico alla legge sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza*, cit., pp. 21-22: «Non si nega con questo che pure le istituzioni di beneficenza non erette in ente abbiano possibilità di vivere ed anche di prosperare; ma la loro esistenza, essendo intimamente collegata con le persone che provvedono al loro funzionamento, riesce complicata ed incerta. Soltanto con il riconoscimento vengono considerate come persone e possono godere nel campo del diritto privato la più ampia capacità civile (art. 2, cod. civ.), in modo da svolgere durevolmente e con pienezza di risultati la propria attività».

[70] A. F. Gamberucci, *Commento organico alla legge sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza*, cit., p. 4. Poiché spettava allo Stato conferire per motivi di pubblica utilità la personalità giuridica alle Opere Pie, nel nuovo progetto di legge si ordinava la conversione delle Opere Pie non soltanto per la mancanza del fine, ma anche nel caso non rispondessero più ad un bisogno sociale o che, senza presentare carattere civile di mutuo soccorso di previdenza o d'istruzione, andassero a beneficio di persone non indigenti, o fossero divenute superflue. Le istituzioni, quindi, da sottoporre per legge a riforma erano: le opere pie dotali non familiari, le doti per monacazione, le fondazioni di soccorso per detenuti e condannati, gli ospizi dei pellegrini e dei catecumeni, i conservatori, i ritiri e gli eremi non aventi scopo civile e sociale, i monti frumentari e granatici, i lasciti e le opere pie di culto non rispondenti ad un bisogno delle popolazioni locali e le confraternite. Tutte queste istituzioni, ed ogni altra cui fosse applicabile la riforma del fine, dovevano essere concentrate nella Congregazione di carità, alla quale insieme al Consiglio comunale veniva affidata l'iniziativa per la concentrazione e conversione degli enti.

[71] Legge 17 luglio 1890, articolo 76. Sulla ragion d'essere dell'istituto del domicilio di soccorso, cfr. A. F. Gamberucci, *Commento organico alla legge sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza*, cit., p. 375: fu istituito il domicilio di soccorso, fondato su un doppio elemento, materiale ed economico, ossia la dimora abituale e il contributo economico dell'indigente, perché sembrò equo che coloro che avessero recato con la propria opera un utile sociale ad una data comunità, per un certo non breve periodo di tempo, ricevessero, in caso di bisogno, quasi in compenso, assistenza e soccorso dagli enti che direttamente e indirettamente ne rappresentassero gli interessi collettivi. Il domicilio di soccorso era dunque distinto dal domicilio civile, sia per lo scopo, sia per le norme che lo disciplinavano.

[72] S. D'Amelio, *La beneficenza nel diritto italiano*, cit., pp. 141-143. Oltre a questi intenti speciali, il legislatore si propose altri fini più generici, più di ordine politico che giuridico, che possono riassumersi nelle seguente proposizioni: alleare la beneficenza alla previdenza; restituire

necessario fissare questi obiettivi per risolvere i tanti inconvenienti che si erano verificati fino a quel momento: cattive gestioni, sperperi di capitali e di rendite, eccessive spese di amministrazione o di culto[73].

Un cambiamento significativo rispetto alla legislazione precedente, che può essere interpretato come un segnale di una maggiore ingerenza statale nel settore degli enti pii, fu l'aumento delle funzioni di carattere permanente, temporaneo e straordinario[74] della Congregazione di Carità[75], che da semplice ed eventuale amministratrice dei beni lasciati ai poveri divenne organo di Stato per la difesa e rappresentanza legale dei ceti non abbienti[76] ed istituto di soccorso per alcune categorie di individui bisognosi[77], come gli orfani e i minorenni abbandonati, i ciechi e i sordomuti poveri[78].

Istituita dallo Stato e non da privati cittadini[79], la Congregazione di Carità primeggiava così per importanza e per complessità di funzioni sopra tutti gli altri

---

all'autorità civile quel potere che il clero esercitava sulla beneficenza pubblica o direttamente o per via indiretta; trasformare le confraternite, le opere pie di culto ed i lasciti e i legati di culto in istituzioni di beneficenza salvo gli altrui diritti acquisiti.

[73] G. Gozzoli, *L'inchiesta sulle Opere Pie in Italia*, in «Nuova Antologia di Scienze, Lettere ed Arti», a.1887, vol. XCI, p. 688.

[74] Sulle funzioni della Congregazione di Carità, cfr. A. F. Gamberucci, *Commento organico alla legge sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza* cit., pp. 58-59. La Congregazione di carità esplicava la cura e la rappresentanza dei poveri nei seguenti modi: facendo gli atti conservativi occorrenti per assicurare l'esecuzione delle liberalità aventi per scopo la pubblica beneficenza, promuovendo, ove fosse il caso, l'erezione in ente morale di dette liberalità (art. 84), ed anche anticipando i fondi necessari a tal scopo, quando gli istituti interessati fossero privi di mezzi (art. 97 reg.); ricevendo in proprietà ed amministrando i beni destinati ai poveri, secondo l'art. 832 del codice civile; amministrando le istituzioni pubbliche di beneficenza che per qualsiasi motivo mancassero di una Amministrazione propria (art. 4) o fossero in questa Congregazione concentrate (art. 54 e seg.); prendendo l'iniziativa delle proposte di riforma delle Opere Pie (art. 62); dando pareri sulle proposte di riforma delle Opere Pie, formulate da altre Autorità (artt. 92 e 93). Oltre a queste funzioni di assistenza e rappresentanza collettiva generica dei poveri, alla Congregazione incombeva l'assistenza individuale specifica, la tutela e, nei casi d'urgenza , la cura degli orfani e minorenni abbandonati, dei ciechi e dei sordomuti poveri (art. 8).

[75] Legge 17 luglio 1890, n. 6972, art. 3 :«In ogni Comune è instituita una congregazione di carità con le attribuzioni che le sono state assegnate dalla presente legge. Alla congregazione di carità saranno devoluti i beni destinati ai poveri giusta l'art. 832 del codice civile».

[76] Legge 17 luglio 1890, n. 6972, art. 7: «Spetta alla congregazione di carità di curare gli interessi dei poveri del comune e di assumerne la rappresentanza legale, così innanzi all'autorità amministrativa, come dinanzi all'autorità giudiziaria».

[77] Legge 17 luglio 1890, n. 6972, art. 8: «La congregazione di carità promuove i provvedimenti amministrativi e giudiziari di assistenza e di tutela degli orfani e minori abbandonati, dei ciechi e dei sordomuti poveri, assumendone provvisoriamente la cura nei casi d'urgenza».

[78] S. D'Amelio, *La beneficenza nel diritto italiano*, cit., p. 560. Secondo l'autore, la cura nei casi urgenti è assunta direttamente dalla Congregazione di Carità, la tutela e l'assistenza sono dalla Congregazione promosse presso l'autorità amministrativa o giudiziaria. E con la parola tutela non va intesa la «tutela» disciplinata dal Codice Civile, cioè la convocazione dell'assemblea pupillare e la nomina del tutore, ma un concetto più ampio, il quale comprende ogni forma di soccorso materiale e morale a favore delle persone nell'articolo elencate.

[79] A. F. Gamberucci, *Commento organico alla legge sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza*,cit., pp. 57-58.

enti di beneficenza; e i suoi componenti, compreso il presidente, erano nominati dal Consiglio comunale ma soltanto la metà di essi poteva appartenere a questo organo collegiale, il resto, infatti, proveniva dalle file dell'aristocrazia locale, dal settore medico, ecc. Questo meccanismo elettivo generò tuttavia una serie di inconvenienti, tra cui l'incompetenza delle persone nominate e la deleteria lotta tra diversi interessi locali[80].

La legge Crispi fu un provvedimento di svolta per il nuovo atteggiamento dello Stato verso le classi povere trattate non più come un problema di polizia ma come un problema sociale[81] e per l'attenzione riservata all'infanzia povera ed abbandonata[82] e agli indigenti inabili al lavoro verso i quali orientare gli aiuti previsti dalla beneficenza elemosiniera[83].

Aggiungendo alla materia della beneficenza, tipica del solidarismo laico e cattolico, quella dell'assistenza, la legge Crispi rese lo Stato fortemente interventista sul piano delle politiche sociali, almeno in ambito teorico visto che molte idee rimasero in gran parte nelle intenzioni del legislatore[84] frenate da ragioni storiche, politiche e religiose che fecero prevalere la beneficenza facoltativa, ossia le manifestazioni volontarie e libere delle classi abbienti, in un clima caratterizzato dallo scarso coordinamento tra le varie amministrazioni e dalla eccessiva lentezza di tutti i servizi di competenza della beneficenza statale, soprattutto nel sistema di risoluzione delle controversie[85]. Numerosi provvedimenti si alternarono allo scopo di modificare la legge fondamentale del

[80] S. D'Amelio, *La beneficenza nel diritto italiano*, cit., p. 549.

[81] A. Fiori, *Poveri, Opere Pie ed Assistenza*, cit., p. 25. Il primo testo unico di pubblica sicurezza del Regno d'Italia del 20 marzo 1865, n. 2248, trattava dei mendicanti nell'allegato B, Capo I, «contenente le disposizioni relative alle classi pericolose per la società».

[82] I «figli del popolo» beneficiarono, nel corso dei secoli, dell'apertura di altri istituti per bambini abbandonati, di istituti per minorenni deficienti ciechi e sordomuti, di asili per lattanti e non, di patronati scolastici, di fondazioni per borse di studio, di ospizi marini, di istituti per rachitici, di colonie estive. Sulle varie tipologie di Opere Pie cfr. i dati delle statistiche comprese tra il 1861 e il 1907 in Istituto Centrale di Statistica, *Attività assistenziali in Italia*. *Indagine sugli istituti di ricovero, i refettori, gli iscritti negli elenchi comunali dei poveri al 31 maggio 1948*, Roma 1950.

[83] Gli indigenti inabili al lavoro furono accolti in case di ricovero, in dormitori pubblici e in asili notturni; e la beneficenza elemosinieraavvenne fu garantita da enti per soccorsi a domicilio, patronati per liberati dal carcere, locande sanitarie e cucine economiche, in *Ibidem*.

[84] Il decollo della normativa crispina fu lento, come ha evidenziato S. Sepe, sia per la resistenza passiva opposta da chi aveva interesse a mantenere in vita un sistema ancorato a logiche di *ancien régime*, sia per la necessità, prevista dalla legge, di attendere il parere del Consiglio di Stato sui provvedimenti di concentrazione, raggruppamento e trasformazione di istituzioni mal gestite o ritenuti inutili, sia infine per la scarsezza del personale ai controlli, in S. Sepe, *L'esercizio del controllo in applicazione della legge 17 luglio 1890, n. 6.972*, in *Le riforme crispine*, IV, Milano 1990, pp. 149 e ss.

[85] A. Cicotero, *Opere Pie*, in A. Azara, E. Aula, «Novissimo Digesto Italiano», Torino 1957³, vol. XI, p. 1013.

1890, tra cui le leggi speciali per alcune città o territori che si trovavano in condizioni singolari rispetto alla beneficenza[86].

La regolamentazione crispina diede luogo ad accanite opposizioni provenienti dagli amministratori degli enti pii trasformati o soppressi, da coloro che credevano che l'autonomia delle Opere Pie fosse intoccabile per il benessere delle stesse istituzioni e dai cattolici che contestavano la laicizzazione della beneficenza. Riconducendo l'origine della prassi caritativa al sentimento religioso, le autorità ecclesiastiche protestarono contro la conversione del fine che lo Stato impose alle istituzioni con uno scopo esplicitamente religioso[87] ed insorsero, poi, per la conseguente manomissione dei beni destinati al culto[88]. «La Civiltà Cattolica», «L'Osservatore Cattolico» e «La Voce della Verità» assunsero toni combattivi nel respingere il principio informatore della legge del 1890 che intendeva sostituire lo Stato alla Chiesa nel campo della beneficenza. Questi giornali parlarono perciò di «statolatria» pubblicando titoli di forte dissenso come «Il liberalismo è ladrocinio»[89].

Negli ultimi anni, la riflessione storiografica sulla disposizione crispina è stata ampia con l'emergere di posizioni anche contrastanti. Ad un'analisi che vedeva come laicizzato *tout court* il mondo della beneficenza con la riforma del 1890[90], si è progressivamente sostituita una visione più articolata di questo

[86] A. F. Gamberucci, *Commento organico alla legge sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza*, cit., p. 9. Le Opere Pie di Napoli furono raggruppate con norme apposite dalla legge 2 agosto 1897, n. 348, integrata dai regolamenti del 18 giugno 1898, n. 202, 203, 204, del 14 luglio 1898, n. 205, del 26 dicembre 1898, n. 398, quest'ultimo parzialmente modificato dai regi decreti 11 agosto , n. 323 e 8 novembre 1903, n. 453. Né sono mancate disposizioni legislative particolari per la Basilicata, Calabria e Sardegna.

[87] Le Opere Pie, le cui finalità dovevano essere modificate, erano: le istituzioni dotali, i conservatori, i ritiri, gli eremi, le opere di culto, gli ospizi per pellegrini e le confraternite. A proposito di queste ultime, Crispi sentenziò: «non si può riconoscere un carattere di utilità pubblica in enti che, salvo poche eccezioni, hanno per fine lo spettacolo di funzioni religiose, causa ed effetto di fanatismo e di ignoranza, di regolare il diritto di precedenza nelle processioni, di difendere le prerogative di un'immagine contro un'altra, di stabilire l'ora ed il modo delle funzioni, di regolare il suono delle campane». Si veda la relazione introduttiva al disegno di legge presentato dal legislatore siciliano il 18 febbraio 1889 in Camera dei Deputati, *Atti del Parlamento- Documenti*, leg XVI, sess. II, fascicolo n. 66, p. 4; V. Fargion, *L'assistenza pubblica in Italia dall'Unità al Fascismo*, cit., pp. 40-41.

[88] Sull'accanita opposizione alla legge del 1890 mossa da tutte le organizzazioni ecclesiastiche e dallo stesso Leone XIII, si veda S. Restelli, *Chiesa e mondo cattolico italiano di fronte alla legge Crispi del 1890 sulla riforma della beneficenza* in «Bollettino dell'Archivio per la Storia del Movimento Sociale Cattolico in Italia», XIII, (1978), pp. 100-143.

[89] V. Fargion, *L'assistenza pubblica in Italia dall'Unità al Fascismo*, cit. p. 45.

[90] Secondo Romanelli la legge del 1890 fu una fondamentale vittoria della rivoluzione sociale liberale nonché il trionfo dello Stato sulla Chiesa. Con questa disposizione, il vecchio ordine di assistenza mutò radicalmente fino ad essere trasformato in uno stato sociale, che traeva fondamento da leggi pubbliche e da diritti di cittadinanza, cfr. R. Romanelli, *L'Italia liberale, 1861-1900*, in *Storia d'Italia dall'Unità alla Repubblica*, Bologna 1979, vol. II, pp. 349-350.

processo[91]. Malgrado le successive modificazioni, il provvedimento crispino è stato un atto fondamentale, «di lunga durata» poiché alcune delle sue norme sono rimaste in vigore fino agli anni Settanta del '900[92].

1.3 La normativa Giolitti del 1904

Poiché la legislazione crispina non aveva regolato in modo chiaro l'erogazione della beneficenza ed il coordinamento delle sue varie forme[93], il Ministro dell'Interno Giolitti introdusse, con la legge 18 luglio 1904[94], nuovi strumenti di tutela e di controllo delle prassi caritative, ossia le Commissioni provinciali di assistenza e beneficenza pubblica, sull'esempio dei Consigli provinciali sanitari e scolastici, e il Consiglio superiore di assistenza e beneficenza, in sostituzione del Consiglio di Stato. Le Commissioni, oltre alle funzioni di controllo fino ad allora esercitate dalle Giunte provinciali amministrative, dovevano coordinare tutte le attività di assistenza pubblica e privata nei circondari comunali e provinciali, proponendosi tra gli scopi principali quello della protezione dell'infanzia. La legge Giolitti, infatti, destinava un terzo delle rendite delle istituzioni di beneficenza a favore dei minori, riconoscendo tra l'altro l'assoluta urgenza di ulteriori provvedimenti in materia. Il regolamento per l'attuazione della legge del 1904, inoltre, imponeva alle Congregazioni di Carità e alle istituzioni benefiche giovanili di annotare su un registro i dati dei minori assistiti e di trasmetterli poi alle Commissioni provinciali, agevolandole in questo modo nel difficile compito della vigilanza.[95]

---

[91] M. S. Quine ha considerato la legge Crispi come un momento di perfezionamento del sistema di "carità legale", ma non certo come inizio dello stato sociale, in M. S. Quine, *Italy's social revolution: charity and welfare fron liberalism to fascism* , Hundmills-New York-Palgrave 2002, p. 56. Sulle diverse posizioni degli storici circa i processi avviati dalle riforme Crispi, cfr. E. Taviani, *Il regime anarchico nel bene. La beneficenza romana tra conservatorismo e riforma*, Milano 2000, pp. 262-274.

[92] M. Piccialuti Caprioli, *Amministrazione pubblica e istituzioni assistenziali dal 1871 al 1911*, in A. Caracciolo (a cura di) *Storia d'Italia*. *Le regioni dall'unità a oggi. Il Lazio*, Torino 1991, pp. 367-444.

[93] S. D'Amelio, *La beneficenza nel diritto italiano*, cit., pp. 232-235.

[94] La legge del 1904 fu attuata con il regolamento amministrativo del 1 gennaio 1905, n. 12.

[95] Art. 55 del regolamento 1° gennaio 1905, n. 12, per l'esecuzione della legge 18 luglio 1904, n. 390.

La composizione delle Commissioni provinciali era significativa perché annoverava un largo numero di membri governativi con l'intento di ridurre le influenze dei gruppi locali[96].

Il Consiglio superiore, istituito presso il Ministero dell'Interno, esercitava invece le funzioni d'ispezione, di tutela, di incremento, di sindacato e di coordinamento delle attività delle Opere Pie sia pubbliche che private, cercando di promuovere la nascita di consorzi e di federazioni fra gli istituti[97].

La normativa giolittiana, sebbene nata in un clima politico profondamente diverso da quello crispino, non annullava la regolamentazione del 1890 ma stabiliva rispetto ad essa una più rigorosa affermazione ed applicazione della tendenza accentratrice dello Stato[98], concentrandosi sul coordinamento delle attività delle istituzioni benefiche e sul consolidamento della funzione di controllo dell'autorità pubblica[99]. Nel periodo giolittiano, infatti, ci fu il vero decollo dei controlli nel sistema dell'assistenza attraverso l'azione della Direzione generale dell'Amministrazione civile, che assunse un ruolo centrale nel Ministero dell'Interno[100], e attraverso l'Ispettorato della pubblica assistenza e beneficenza istituito nello stesso dicastero[101].

Il programma giolittiano, però, almeno nelle sue linee strategiche, non si concretizzò del tutto per l'obiettiva difficoltà di organizzare in maniera adeguata servizi di assistenza socialmente soddisfacenti; per la forza con cui le Opere Pie si opposero ad una più radicale ingerenza dello Stato nella gestione della beneficenza; ed, infine, per l'inerzia complessiva dell'amministrazione statale[102].

---

[96] S. Sepe, *Per una storia dell'attività dell'amministrazione statale nel settore dell'assistenza*, cit., p. 135.

[97] A. F. Gamberucci, *Commento organico alla legge sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza*, cit., p. 8; si veda anche S. D'Amelio, *La beneficenza nel diritto italiano*, cit., p. 234.

[98] Cfr. «Rivista di discipline carcerarie e correttive» (XLIII), n. 6, pp. 89-90, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1922-1924, b. 6, fasc. 25273. 31 «Congresso nazionale delle istituzioni pubbliche di beneficenza. Roma aprile 1918». Nella sezione «Rassegna di libri, opuscoli, ecc.» della rivista si trova la recensione al libro *La legge 1904 sulla pubblica beneficenza al cimento della pratica*, dell'avv. M. Ginnari, un dotto autore di molti lavori sulla pubblica beneficenza.

[99] V. Fargion, *L'assistenza pubblica in Italia dall'Unità al fascismo*, cit., p. 41.

[100] L'importanza che la Direzione generale dell'Amministrazione civile assunse nel Ministero dell'Interno emergeva anche dalla scelta di tre alti funzionari chiamati da Giolitti a dirigerla: Carlo Schanzer prima, dal 1901 al 1905, Arnaldo Raimoldi e infine Alberto Pironti, che rimase in quel ruolo per un periodo eccezionalmente lungo, dal 1907 al 1924, G. Tosatti, *Il Ministero dell'Interno e le politiche sociali per l'infanzia*, in M. Minesso, *Welfare e minori. L'Italia nel contesto europeo del Novecento*, Milano 2011, pp. 187-188.

[101] *Ibidem*, p. 189.

[102] E. Taviani, *Il regime anarchico nel bene*, cit., pp. 295-296.

In questa fase storica, comunque, ci furono concrete realizzazioni nel settore assistenziale a vantaggio di donne e minori[103], sull'esempio di politiche più evolute rispetto a quella italiana messe in atto da diversi Paesi europei.

Nel primodopoguerra, le riforme giolittiane furono investite da un'ondata di critiche perché ritenute inadatte a disciplinare la beneficenza statale e a soddisfare i bisogni sociali del momento[104]. Le funzioni di tutela ripartite tra la Commissione provinciale di beneficenza ed assistenza e la Giunta provinciale amministrativa risentivano di manchevolezze e pastoie che sarebbe stato molto più facile evitare se le medesime fossero state affidate con unità di vedute ad un unico organo[105]. Il Consiglio Superiore, inoltre, concepito come il "motore" dell'azione statale in ambito assistenziale, non riuscì ad illuminare e guidare l'autorità pubblica intorno ai nuovi problemi della beneficenza ed assistenza[106].

Sull'insuccesso della normativa giolittiana, infine, pesò anche e soprattutto lo scarso impegno economico dello Stato che intervenne soltanto nelle situazioni ritenute più pericolose per l'intera collettività e l'economia del Paese[107], mentre traeva benefici dall'investimento obbligatorio dei patrimoni degli enti pii in titoli di Stato.

2. La crisi delle Opere Pie tra il 1915 e il 1922

2.1 Opere Pie in guerra: l'intervento diretto dello Stato

Gli anni compresi tra il 1915 e il 1922 potrebbero delimitare la fase della «transizione» tra il disimpegno dello Stato durante il passato cinquantennio ed il suo massiccio coinvolgimento nel campo delle politiche assistenziali sotto il regime fascista[108].

Dopo la legge del 1890 e le successive disposizioni, la beneficenza pubblica si sviluppò in Italia lentamente, gradatamente, con un sistema che poteva dirsi

[103] M. Minesso, *Stato e infanzia nell'Italia contemporanea*, cit., p. 32.
[104] Cfr. «Rivista di discipline carcerarie e correttive», cit., pp. 89-90.
[105] Direzione generale dell'Amministrazione civile, *Progetto di riforma delle leggi sulle istituzioni pubbliche di beneficenza*, Roma 1922, p. 3, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1922-1924, b. 23, fascicolo n. 25285.1«Riforma delle leggi sulle istituzioni pubbliche di beneficenza».
[106] S. D'Amelio, *La beneficenza nel diritto italiano*, cit., pp. 234-235.
[107] V. Fargion, *L'assistenza pubblica in Italia dall'Unità al fascismo*, cit., pp. 43-46.
[108] *Ibidem*, p. 49.

frammentario, giacché le regole che la disciplinavano non formavano un complesso organico ma erano sparse in varie leggi attinenti a disparate materie, e i relativi servizi erano attribuiti a svariati organi, tra i quali mancava spesso il necessario coordinamento[109]. Le norme relative ai servizi sanitari e quelle concernenti l'assistenza agli inabili al lavoro, ai lavoratori poveri, ai matti e ai bambini abbandonati erano ancora ispirate prevalentemente ai principi di carità e di tutela dell'ordine pubblico[110]. Le Opere Pie, inoltre, agivano fra loro in modo non solo indipendente ma spesso anche contrario. Di qui duplicazioni e lacune nell'erogazione della beneficenza, nonché attriti che diminuivano e non raramente annullavano l'efficacia dei soccorsi[111].

Con l'assunzione di poteri straordinari per la tutta la durata del conflitto[112], il governo italiano assunse per la prima volta una diretta responsabilità nell'erogazione di specifiche prestazioni sociali[113]. Esso, infatti, intervenne sugli ordinamenti amministrativi delle Opere Pie per renderli più semplici e più efficienti; promosse nuove forme di beneficenza statale; e ritoccò la normativa del 1890 con l'intento precipuo di semplificare i vari servizi e di chiarire e completare alcune disposizioni che in pratica avevano dato luogo a dubbi e divergenze[114].

Lo scoppio della grande guerra, però, mise in luce i punti di debolezza del sistema della beneficenza nazionale, riassumibili in carenze legislative, inefficienza amministrativa ed elevate spese d'amministrazione e di personale. Nello specifico, le Commissioni provinciali di assistenza e beneficenza pubblica non agirono energicamente perché prive di risorse[115]; e l'opzione di creare federazioni tra gli enti pii, sebbene predisposta in modo facoltativo dalla legge Giolitti del 1904, fu scarsamente applicata per la riluttanza degli amministratori, amanti per ovvie ragioni dello *status quo*[116].

---

[109] A. Lo Monaco Aprile, *Codice dell'assistenza e della beneficenza pubblica*, Firenze 1935², p. 37.
[110] *Ibidem*, p. 37.
[111] F. Antolisei, *Il congresso nazionale delle Istituzioni di beneficenza. per la riforma delle Opere Pie*, «Idea nazionale», 29 aprile 1918, in ASR, Fondo della Congregazione di Carità di Roma (1871-1937). Serie, Archivio Segreteria Generale, b. 22, fascicolo n. 2071.
[112] Legge 22 maggio 1915, n. 615.
[113] V. Fargion, *L'Assistenza pubblica in Italia dall'unità al fascismo*, cit., p. 49; cfr. S. D'Amelio, *La beneficenza nel diritto italiano*, cit., pp. 271-276.
[114] A. Lo Monaco Aprile, *Codice dell'assistenza e della beneficenza pubblica*, cit., p. 44.
[115] Con il regio decreto 27 maggio 1915, n. 744, il Governo ridusse il numero legale dei componenti per la validità delle sedute delle Commissioni.
[116] F. Antolisei, *Il congresso nazionale delle Istituzioni di beneficenza. per la riforma delle Opere Pie*, cit.

Il conflitto danneggiò i bilanci delle Opere Pie, le quali videro assottigliarsi le entrate e crescere oltre misura le spese a causa delle tante esigenze sollevate dall'eccezionale momento e dalla crisi economica che si era innescata. Questo stato di cose produsse un clima di forte malcontento sia tra il personale delle pie istituzioni che tra la popolazione in cerca di aiuto[117].

La risposta delle Opere Pie alle moltiplicate ed urgenti necessità del periodo bellico fu quindi carente per l'enorme dissesto finanziario in cui si vennero a trovare. Il permanere dello stato di guerra ed il continuo rialzo dei prezzi dei generi di prima necessità, nonché del costo della manodopera, il caroviveri, l'aumento di stipendio al personale degli enti pii e il costo eccessivo delle materie prime e dei medicinali, aggravarono la situazione al punto che le Opere Pie si rivolsero allo Stato chiedendo sussidi e delibere urgenti per poter continuare a svolgere le loro attività.

Le autorità statali emisero allora una serie di decreti che, con il conseguimento della pace, persero o quasi qualsiasi effetto giuridico[118]. Tenendo conto del deprezzamento dei beni pubblici generato dalla crisi economica, il governo autorizzò le Opere Pie a valutare il loro patrimonio ad un prezzo ribassato[119]; estese, poi, ai pii istituti il criterio di economia adottato dalla Pubblica Amministrazione per il consumo di carta e per le spese di stampa, rinunciando alle relazioni di tipo contabile richieste dalla legge Crispi[120]; snellì il servizio amministrativo e quello contabile all'interno delle Opere Pie e dei manicomi[121]; indennizzò le istituzioni di beneficenza che si erano indebitate per effetto della guerra[122]; autorizzò mutui di favore alle Opere Pie dedite alla cura e al ricovero degli infermi[123]; e destinò alla pubblica beneficenza uno speciale

[117] *Ibidem*.
[118] S. D'Amelio, *La beneficenza nel diritto italiano*, cit., p. 271. La legislazione propriamente bellica cessò con la legge 26 settembre 1920 n. 1322 e con il regio decreto 30 settembre 1920 n. 1389; e si fissò la data in cui abrogare i provvedimenti emanati durante il periodo di guerra, salvo possibilità di proroga, al 31 ottobre 1920.
[119] Schema di decreto del Ministero di Agricoltura, Industria e Commercio, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1922-1924, b. 4, fascicolo n. 25272-1 «Valutazione dei titoli nella formazione dei bilanci al 31 dicembre 1917 e al 31 dicembre 1918».
[120] Legge 17 luglio 1890, n. 6972, articolo 102.
[121] Decreto luogotenenziale 2 dicembre 1915, n. 1847.
[122] Decreto legge 14 febbraio 1918, n. 277.
[123] Decreto legge 21 aprile 1918, n. 600.

contributo ricavato dai prezzi dei biglietti d'ingresso e di abbonamento agli spettacoli pubblici[124].

Mentre la guerra scompaginava la vita di molti bambini e fanciulli, il governo decise di creare una "Cassa nazionale di sovvenzioni per istituzioni ed opere di assistenza e beneficenza pubblica"[125]; di destinare il reddito netto delle Opere Pie dotali e dei lasciti dotali a favore dell'infanzia e degli orfani di guerra[126]; e di obbligare tutti gli enti aventi per scopo il mantenimento, l'istruzione e l'educazione dei minori, nei limiti dei loro mezzi, a ricoverare ed assistere i figli di «coloro che avevano immolato la vita per una più grande Italia», che erano designati dai Comitati provinciali[127] in forza della legge 18 luglio 1917[128]. A favore dei figli dei caduti in guerra, lo Stato destinò i proventi di qualunque pubblicità su carta o presente nei locali occupati dalle amministrazioni governative[129]; creò il Comitato nazionale per la protezione e l'assistenza agli orfani di guerra; ed istituì un ufficio specifico nell'ambito della Divisione III della Direzione generale dell'Amministrazione civile[130]. Il Ministero dell'Interno, inoltre, stanziò nel suo bilancio un fondo per gli orfani di guerra[131] ed ordinò agli uffici comunali di compilare un loro schedario anagrafico per consentire ai Comitati di risalire alle posizioni giuridico-economiche di ciascun bimbo e di intervenire con prontezza nei casi più urgenti[132]. Gli enti che avevano lo scopo

[124] Decreto legge 3 ottobre 1918, n. 1452; si veda A. Lo Monaco Aprile, *Il codice dell'assistenza e della beneficenza pubblica*, cit., p. 44.
[125] Cfr. lo statuto della Cassa nazionale in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1922-1924, b. 139, fascicolo n. 26069.69 «Cassa nazionale (1913-1915)». Nel 1921, i fondi della Cassa nazionale furono assegnati all'istituto dei ciechi di S. Alessio in Roma, in forza dell'art. 70 della legge 17 luglio 1890, n. 6972, in quanto non si poteva fare più affidamento alla trasformazione delle Opere Pie nazionali e ai proventi della pubblicità presente sulle scatole di sigarette, in Relazione del Ministero dell'Interno al ministero delle finanze, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1922-1924, b. 139, fascicolo n. 26069.69 «Cassa nazionale di sovvenzione ed opere di assistenza pubblica nel Regno (1922-1924). Trasformazione».
[126] Regio decreto 13 giugno 1915, n. 873.
[127] L'istituzione dei Comitati provinciali fu disposta dal decreto legge 6 agosto 1916, n. 968, articolo 5.
[128] Legge 18 luglio 1917, n. 1143.
[129] Legge 18 luglio 1917, n. 1142.
[130] G. Tosatti, *Il Ministero dell'Interno e le politiche sociali per l'infanzia*, in M. Minesso, *Welfare e minori. l'Italia nel contesto europeo del Novecento*, Milano 2011, p. 191.
[131] Decreto legge 6 agosto 1916, n. 968, articolo 14.
[132] Circolare del Ministero dell'Interno ai Prefetti in data 18 novembre 1916, in «Manuale degli amministratori comunale e provinciali e delle Opere Pie», LVI, n. 4, p. 64.

esclusivo di accogliere gli orfani di guerra non erano però riconosciuti come istituti di pubblica beneficenza, poiché dipendevano dal Ministero della Guerra[133]. Sul versante sanitario, infine, il governo dettò nuove norme per la riscossione delle spese ospedaliere a beneficio dei poveri[134].

L'eco delle disastrose condizioni e dei bisogni delle Opere Pie arrivò in Parlamento nel 1918 con l'interpellanza del senatore Giuseppe D'Andrea che, rivolgendosi al Ministero dell'Interno e a quello del Tesoro, chiese urgenti provvedimenti per reintegrare i bilanci degli istituti di beneficenza, divenuti passivi non solo per il rialzo dei generi di prima necessità ma anche per l'inasprimento dei tributi e per l'aumento dei compensi a tutto il personale. Discussa questa mozione in Senato, il Presidente del Consiglio rassicurò gli enti pii sulla vicinanza del governo alle loro difficili condizioni; garantì di richiedere ai Comuni e alle Province le somme occorrenti per il pareggio dei bilanci; ed affermò di dedicarsi, alla fine della guerra, alla risoluzione definitiva dell'intricato problema della beneficenza[135].

«Non era più dunque il tempo del *quieto vivere*», ma il tempo di un lavoro intenso e fecondo da parte dello Stato per migliorare la vita della povera gente e il funzionamento delle pie istituzioni. Secondo il ragioniere torinese Ugo Marri, la vita pubblica italiana si era svolta lentamente, senza il buon senso di perfezionare gli organi e i congegni burocratici perché «in *alto*» si era sempre avuto l'«orrore del nuovo» ed una «adorazione delle tradizioni, l'uno e l'altra fatte di diffidenze non sempre giustificate»[136]. In altri termini, le leggi costringevano le Opere Pie a sistemi amministrativi e contabili rigidi e laboriosi per scongiurare sottrazioni di denaro e truffe.

Il Fisco, inoltre, era stato sempre pesante nei confronti degli enti pii perché assimilati ad aziende private. Non c'era stato nessun alleviamento di imposte

[133] Lettera del Presidente del Consiglio dei Ministri alla Direzione generale dell'Amministrazione civile, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1922-1924, b. 136, fascicolo n. 26069 A «Costituzione dell'Associazione nazionale fra le famiglie dei caduti in guerra. Asilo della Patria».
[134] Decreto legge 8 marzo 1917, n. 504; decreto legge 21 aprile 1918, n. 601.
[135] Congresso Nazionale dei rappresentanti delle istituzioni di pubblica beneficenza, *Relazione*, Napoli 1919, p. 6, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1922-1924, b. 6, fascicolo n. 25273-31«Congresso nazionale delle istituzioni pubbliche di beneficenza. Roma 1918».
[136] U. Marri, *Economie, semplificazioni e riforme nell'ordinamento della pubblica beneficenza*, in «Il Comune moderno. Politica e Finanza locale», (VIII), 1918, n. 5, pp. 107-111, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1922-1924, b. 6, fascicolo n. 25273-31 «Congresso nazionale delle istituzioni pubbliche di beneficenza. Roma aprile 1918».

dirette, nessuna esenzione da tasse speciali di registro, di bollo, ecc.[137], neanche per gli atti necessari all'esplicazione dei fini caritativi delle pie istituzioni. Lo Stato, anziché soccorrere le Opere Pie, integrandone i mezzi limitati con contributi propri o con il sostegno dei Comuni, spremeva dalle loro rendite quanto più poteva con tasse di ogni genere. Occorreva, dunque, unire le istituzioni aventi identicità o almeno affinità di scopo per evitare sia la farraginosa burocrazia che la creazione con troppa facilità di nuovi istituti «forse per dar loro la denominazione del fondatore»[138].

Nello stesso tempo, il Consiglio Superiore di Assistenza e Beneficenza Pubblica s'interessò alla necessità di una riforma tributaria a favore degli enti pii, già attuata in Francia e in altri Stati; annunciò di sostenere le Opere Pie nella complicata gestione del loro patrimonio immobiliare, il cui valore era stimato in aumento nel dopoguerra; e s'impegnò a fermare le vendite delle proprietà fondiarie degli istituti non eseguite a sostegno dei poveri[139].

Per ottenere dal governo agevolazioni economiche ed amministrative, le Opere Pie di Napoli organizzarono a Roma un congresso nazionale (28-30 aprile 1918) durante il quale discussero su «l'attuale disagio economico delle istituzioni pubbliche di beneficenza ed i provvedimenti dello Stato»[140]. Al convegno aderirono le più importanti Opere Pie del Regno, i cui rappresentanti votarono delle istanze da presentare al governo per reintegrare prontamente ed

[137] Sul regime fiscale che gravava sulle Opere Pie, cfr. Congresso nazionale delle Istituzioni Pubbliche di Beneficenza, *L'attuale disagio economico delle Istituzioni pubbliche di beneficenza ed i provvedimenti dello Stato. Voti e proposte*; cfr. la relazione del Prof. Corrado Biondi, Napoli 1918, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1922-1924, b. 6, fasc. 25273. 31 «Congresso nazionale delle Istituzioni pubbliche di beneficenza. Roma aprile 1918». Secondo il relatore, che era il Presidente degli Istituti Riuniti di educazione professionale femminili di Napoli, invece, vi erano delle leggere agevolazioni fiscali in due leggi finanziarie, in quella della tassa di registro, e in quella della tassa di manomorta.

[138] Il ragioniere Marri suggeriva un programma basato su questi fondamenti: «1. alleviamento dei tributi a carico delle Opere Pie ed, ove necessiti, un concorso dello Stato o dei Comuni a favore delle medesime; 2. trasformazione in titoli di Stato del patrimonio immobiliare non indispensabile per l'amministrazione e l'esercizio della beneficenza; 3. più intenso concentramento o raggruppamento delle Opere Pie e semplificazione degli ordinamenti amministrativi e contabili colla fusione di quelle aventi affinità di scopo. Trasformazione della beneficenza elemosiniera in pro delle istituzioni di ricovero e di educazione; 4. revisione degli organici con eliminazione del personale tecnico, agricolo e riduzione di quello amministrativo-contabile», U. Marri, *Economie, semplificazioni e riforme nell'ordinamento della pubblica beneficenza*, già citato.

[139] ACS, MI, DGAC, Consiglio superiore di assistenza e beneficenza, verbali e minute dei verbali (1905-1922), b. 2, verbali 1917.

[140] Elenco delle istanze dei congressisti, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1922-1924, b. 6, fasc. 25273-31 «Congresso nazionale delle istituzioni pubbliche di beneficenza. Roma aprile 1918». Già dal dicembre 1916, le Opere Pie di Napoli si erano mobilitate per indurre il Governo ad esonerare le istituzioni di beneficenza dall'aggravio della tassa speciale sulle rendite dei fabbricati, imposta con decreto luogotenenziale del 16 novembre 1916 ed annullata con decreto luogotenenziale 4 gennaio 1917, n. 23.

efficacemente i bilanci della pubblica beneficenza[141], divenuti ormai inadatti a fronteggiare le spese esorbitanti relative al vitto, combustibile, vestiario e medicinali[142].

Nel corso del congresso, ci furono vivaci dispute sorte per le opinioni contrastanti espresse da una «maggioranza che difendeva le autonomie» e da una «minoranza, in prevalenza rossa, che voleva far passare, quasi di contrabbando, la tesi del più pesante centralismo statale»[143]. Il commissario Lusignoli, esponente dello schieramento socialista, chiese di rendere obbligatorie e non più facoltative le federazioni tra gli istituti di beneficenza presenti in un Comune sia per evitare sprechi di denaro che per esplicare la prassi caritativa in modo razionale ed organico[144].

---

[141] Elenco dei voti formulati dal Congresso Nazionale, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1922-1924, b. 6, fascicolo n. 25273-31«Congresso nazionale delle istituzioni pubbliche di beneficenza. Roma aprile 1918». Il Congresso, udite le relazioni sul tema proposto dal Comitato promotore di Napoli, pronunciò i seguenti voti: «che lo Stato dia urgenza a tutti provvedimenti atti a colmare i disavanzi attuali ed ognora crescenti delle Istituzioni pubbliche di beneficenza ed accolga le seguenti proposte: anticipazione da parte dello Stato dell'indennizzo concesso con decreto luogotenenziale 14 febbraio 1918 n. 277, pur rimanendo a carico degli Enti nello stesso decreto indicati; esonero dal tributo fondiario degli edifici destinati all'amministrazione ed all'attuazione della beneficenza;esonero dal pagamento della tassa di successione sulle donazioni e disposizioni testamentarie a favore degli Istituti di beneficenza; riduzione dell'imposta fondiaria (fabbricati e terreni) alla sola aliquota erariale di base; esonero dalle tasse di bollo e registro su tutti gli atti a carico delle pubbliche amministrazioni; imposizione di un'aliquota sui redditi di ricchezza mobile categoria A- compresi i sopraffatti di guerra; tassa speciale a favore della beneficenza specialmente sui teatri, cinematografi e simili ritrovi di carattere ricreativo; applicazione della legge 14 aprile 1910, n. 630 anche per la riscossione dei crediti di ricovero e di spedalità; pignorabilità per i suddetti titoli presso gli esattori Comunali delle somme incassate per conto dei Comuni per tasse, imposte, dazi, ecc.; cedibilità delle delegazioni agli Esattori comunali della sovraimposta a garanzia della composizione di reddito per ricovero e spedalità arretrate; sostituzione dei certificati di rendita 3.50 e 4.50 per cento con altri certificati di rendita 5 %, inconvertibile e irriducibile».

[142] Congresso nazionale delle Istituzioni Pubbliche di Beneficenza, *L'attuale disagio economico delle Istituzioni pubbliche di beneficenza ed i provvedimenti dello Stato. Voti e proposte*. Relazione del Prof. Corrado Biondi, Napoli 1918, pp. 13-14, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1922-1924, b. 6, fascicolo n. 25273. 31«Congresso nazionale delle Istituzioni pubbliche di beneficenza. Roma aprile 1918». Secondo il relatore Biondi, le percentuali di aumento delle spese del vitto, combustibile, vestiario e medicinali, nell'ordine, erano pari al 70, 50%, 115, 38%, 66, 66% e 48,57%.

[143] «Quel presupposto statolatro mai apertamente proclamato, mai posto in piena discussione, ma prospettato sempre di sbieco prima con la pregiudiziale Minguzzi di Milano, poscia con la proposta di un rappresentante di Ancona, indi col cappello dell'on. Brunelli, cappello che nascondeva tutta una testa intera, poi colla passerella Lusignoli per giungere all'ultimo tentativo Guadagnini di Bologna che avrebbe voluto ottenere un voto sul discorso Lusignoli che conchiudeva per le federazioni obbligatorie, primo passo a quella statizzazione attorno alla quale si aggirano i propositi di una commissione di prevalenza rossa e che disse di tenere come ostaggio l'amministratore degli ospedali riuniti di Roma», cfr. *I bisogni di guerra della beneficenza pubblica*, in «Corriere del mattino» 3-4 maggio 1918.

[144] F. Antolisei, *Il congresso nazionale delle istituzioni di beneficenza. Per la riforma delle Opere Pi*e, «L'Idea nazionale» 29 aprile 1918, in ASR, Congregazione di Carità di Roma, Serie, Archivio della Segreteria Generale, b. 22, fascicolo n. 2701.

La «tesi statolatra» non ottenne alcun voto[145] ma il congresso lasciò emergere la tendenza dello Stato ad assorbire ed accentrare tutta la beneficenza, a creare una burocrazia mastodontica, lenta e costosa e ad addossare alle Opere Pie gran parte di quegli oneri nuovi prodotti dalla guerra.

L'autorità pubblica, inoltre, continuava a sottrarre alle Congregazioni di Carità attribuzioni di loro pertinenza, assegnandole a commissioni e comitati di lenta e discutibile operatività per il mancato contatto con la realtà e con le numerose necessità delle classi disagiate. I congressisti chiusero il convegno rivendicando la difesa dell'autonomia delle Opere Pie e il rafforzamento del ruolo della Congregazione di Carità, a cui dovevano ritornare quelle funzioni assegnate nel frattempo a «nuovi organi improvvisati ed imperfetti»[146].

Il Ministero dell'Interno, affiancato dal dicastero delle Finanze, vagliò le richieste formulate nel corso del congresso, soffermandosi, in particolare, sulla possibilità di esonerare gli enti pii dai tributi fondiari e dalle tasse sugli atti di donazione. In merito alla seconda richiesta, il Ministero decise di assoggettare soltanto le donazioni superiori a 50 mila lire al pagamento della tassa di registro, mettendo fine, in questo modo, sia agli *escamotages* illeciti per sfuggire ai pagamenti che alle liti tra eredi in assenza di un atto ufficiale di donazione[147].

La crisi degli istituti di beneficenza rimbalzava sui giornali d'epoca. Infatti, si leggeva che:

---

[145] «L'argomento della tendenza a tutto accentrare in un sistema di beneficenza di Stato, fu chiuso senza voto, ma con i due discorsi del comm. Lusignoli e del sac. Sturzo, i quali pur coincidendo in molti punti pratici venivano a differire sostanzialmente tra loro perché il primo presupponeva la più ampia ingerenza statale e l'assorbimento completo o quasi di tutti gli enti pii, mentre l'altro voleva assicurato tutte le autonomie e i decentramenti. Perciò si deve parlare veramente di una battaglia guadagnata non in quanto non è stata perduta, ma per il valore ed il significato teorico e nemico delle rispettive posizione delle tendenze», in *I bisogni di guerra della beneficenza pubblica*, «Corriere del mattino», 3-4 maggio 1918.

[146] *Ibidem*; sui provvedimenti invocati dai congressisti si veda anche Congresso nazionale delle Istituzioni Pubbliche di Beneficenza, *L'attuale disagio economico delle Istituzioni pubbliche di beneficenza ed i provvedimenti dello Stato. Voti e proposte*. Relazione del Prof. Corrado Biondi, Napoli 1918, pp. 34-35, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1922-1924, b. 6, fascicolo n. 25273.31 «Congresso nazionale delle istituzioni pubbliche di beneficenza. Roma aprile 1918». Nel testo, si legge che i congressisti chiesero anche dei tributi a favore della beneficenza, come l'imposizione di un'aliquota sui redditi di ricchezza mobile, compresi i sopraprofitti di guerra, e una tassa speciale a favore della beneficenza, specialmente sui pubblici spettacoli ed altro svaghi, e una riforma procedurale per la pronta ed efficace riscossione delle spese ospedaliere e di ricovero.

[147] Minuta lettera del Ministero dell'Interno al Ministero delle Finanze, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1922-1924, b. 6, fascicolo n. 25273.31 «Congresso nazionale delle istituzioni pubbliche di beneficenza. Roma aprile 1918».

> l'altissimo costo della vita ed i continui ritardi da parte del Ministro dell'Interno nel provvedere alla consegna dei fondi, non certo adeguati ai prezzi attuali di ogni genere, rendono assai difficoltoso il funzionamento dei vari istituti di beneficenza. Ovunque, continui ostacoli d'indole finanziaria. Le rigide economie applicate a danno di vecchi e di fanciulli, ai quali vengono resi ancora più frugali i pasti, non bastano certamente a migliorare i bilanci, che presentano passività non indifferenti[148].

La beneficenza *ufficiale*, comunque, presentava delle criticità anche in altri Paesi dove erano stati fatti vari tentativi per rianimarla sollecitati da un cumulo di polemiche[149].

In Italia, i ceti abbienti, promotori delle attività assistenziali, non fissarono una linea comune d'azione. Il benessere dei poveri era minato da interessi particolari, che fecero sorgere contrasti tra gli operatori del settore.

Il cavaliere Cesare Antonio Oliva, ad esempio, segnalò alla Presidenza del Consiglio dei Ministri come le attività caritatevoli degli enti pii non fossero sempre ispirate «alle supreme occorrenze della Società e della Patria»; e mise anche in dubbio l'adesione alla guerra da parte delle Opere Pie guidate da elementi confessionali e semiconfessionali, le cui direttive erano spesso in disaccordo con quelle del governo[150].

Per rimediare ai cattivi criteri d'amministrazione, come «le immeritate e privilegiate nomine, il cumulo e l'incompatibilità delle cariche, i favoritismi, le sinecure, il malcontento», il nobile italiano suggeriva di assoggettare le pie istituzioni ad un provvedimento di guerra che sciogliesse le commissioni amministrative per tutto il tempo del conflitto ed affidasse i pii istituti a regi

[148] Articolo di giornale in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1922-1924, b. 139, fascicolo n. 26069. 169 «Congregazione di Carità. Amministrazione», sottofasc. 26069.168.8. L'articolo non è titolato, né datato, ma è collocato tra i documenti del 1922.

[149] *Il Riformatore della beneficenza*, in «Secolo XIX» dicembre 1920, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1922-1924, b. 23, fascicolo n. 25285-1 «Riforma della legislazione sulla beneficenza». Nell'articolo, si legge che: « il ministro francese dell'igiene, Bréton, ha escogitato una riforma che sembra destinata a dare buoni frutti: quella della centralizzazione dipartimentale.(…) la riforma consiste nella creazione di tanti piccoli ministeri dell'assistenza pubblica quanti sono i dipartimenti francesi: ogni comune sa di quali e quanti mezzi disponga il ministero in ciascun ramo della beneficenza: sa, quindi, in quali proporzione gli è permesso di approfittarne per i *suoi* poveri. Ogni famiglia povera ha la sua fiche di modo che esiste sempre il controllo di tutte le forme nelle quali è stata assistita. E' già, questo, un primo passo verso il perfezionamento, del modo di estrinsecare quel dovere di solidarietà umano che è sacro per ogni essere sociale».

[150] Lettera del cavaliere Cesare Oliva all'on. Orlando Presidente del Consiglio dei Ministri, in data 3 marzo 1918, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1922-1924, b. 5, fasc. 25272.7 «Beneficenza pubblica. Proposte. Modificazioni», sottofasc. 25272.7 «Proposte di riforma della pubblica beneficenza».

commissari che, designati dai prefetti o dai sottoprefetti, dovevano svolgere gratuitamente il loro incarico[151]. Questa soluzione garantiva almeno in teoria la conservazione delle risorse delle Opere Pie, evitando appropriazioni indebite.

Qualche mese più tardi, l'avvocato Giovanni Amendola espresse il suo malcontento in una lettera inviata al Ministero dell'Interno, dove mise nero su bianco i malfunzionamenti legislativi osservati nel settore della beneficenza:

> il disagio profondo che le circostanze determinate dalla guerra hanno prodotto anche nelle istituzioni di beneficenza, dando luogo alla manifestazione di una grave antitesi fra le esigenze della relativa burocrazia e quelle più pressanti ed obiettive della beneficenza in se stessa, rivela evidentemente che le norme della legge del 1890 e delle disposizioni posteriori sono anche esse insufficienti così alle necessità prospettate dalla crisi come a quelle nuove e diverse, che seguiranno al ritorno della vita normale […] penso insomma che gran parte delle facoltà in questa legge (1890, n. 6972) introdotte dovrebbero convertirsi in obblighi, garantiti da esplicite sanzioni, così come taluni doveri dovrebbero commutarsi in facoltà: soprattutto rendere efficace, concreta, positiva la riduzione delle spese di amministrazione e di personale, e l'organizzazione delle responsabilità amministrative, economiche e penali, sottraendo quella e queste alle influenze politiche, che sovente riescono ad attenuare l'applicazione della legge[152].

2.2 Beneficenza in stallo: proposte di riforma

Cessati i rumori della guerra, il governo iniziò a rivedere la materia della beneficenza allo scopo di riformarla in modo organico e generale, rendendo soprattutto più semplici e più efficaci gli ordinamenti amministrativi delle Opere Pie e creando nuove forme di assistenza «legale»[153]. Ogni prospettiva di intervento, però, era intralciata dalle pesanti conseguenze economiche del

[151] *Ibidem*.
[152] Lettera dell'avvocato Giovanni Amendola al Ministero dell'Interno, datata 17 luglio 1918, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1922-1924 , b. 5, fascicolo n. 25272.7, «Beneficenza pubblica. Proposte. Modificazioni», sottofascicolo n. 25272.7 «Proposte di riforma della pubblica beneficenza».
[153] Nacquero vari enti a sostegno dei militari della grande guerra, come l'Opera Nazionale per i combattenti, il Comitato nazionale di protezione per i tubercolotici di guerra, l'Opera Nazionale invalidi di guerra in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1922-1924, b. 142. Cfr. anche A. F. Gamberucci, *Commento organico alla legge sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza*, cit., p. 9.

conflitto, che aveva piegato le finanze statali, inghiottito gran parte delle risorse finanziarie delle Opere Pie ed inasprito i costi dell'assistenza.

La Direzione generale dell'Amministrazione civile pensò allora di modificare la normativa in vigore sulle istituzioni pubbliche di beneficenza variando la composizione e le funzioni degli organi consultivi e di tutela (come il Consiglio superiore di beneficenza); introducendo nuove norme per un migliore coordinamento e rendimento delle iniziative benefiche; sistemando la situazione patrimoniale delle Opere Pie oberate da debiti; dividendo gli enti pii in due categorie in base alle loro entrate; ed accrescendo, infine, la responsabilità degli amministratori[154].

Malgrado le pressioni delle organizzazioni assistenziali, lo Stato non formulò una ricca legislazione ma si limitò a riorganizzare sul piano finanziario le Opere Pie, in serie difficoltà per l'assenza del personale di ragioneria.

Il governo autorizzò quindi la compilazione di conti consuntivi sommari[155] e, attraverso il Ministero dell'Interno, raccolse notizie sulle Opere Pie esistenti in ogni Provincia per poter integrare i bilanci delle istituzioni addette agli inabili al lavoro (fanciulli e vecchi) ed esercitare su di esse un'efficace vigilanza[156].

Ma le direttive del governo furono disattese da molti enti pii. Alcuni esponenti democratici, infatti, denunciarono istituti di grande importanza e di milioni di rendite, come quello romano delle maestre Pie Filippini, per non aver stilato il prospetto delle entrate e delle uscite, segnalando, di conseguenza, anche il carente controllo da parte delle autorità politiche[157].

Un tentativo di riforma rimasto sulla carta fu quello della Direzione generale dell'Amministrazione civile che, prendendo spunto dalle altre legislazioni europee, tentò di aggiornare le disposizioni relative al domicilio di soccorso riducendolo, «per ragioni di giustizia», da cinque a due anni[158]. Questa riduzione

[154] Relazione della Direzione generale dell'Amministrazione civile al Presidente del Consiglio per il Consiglio dei Ministri, in data12 giugno 1919, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1925-1927, b. 17, fascicolo n. 25285.1 «Riforma della legislazione sulla beneficenza 1919-1921».
[155] Minuta della circolare n. 25200 inviata dalla Direzione generale dell'Amministrazione civile ai prefetti del Regno, datata 20 aprile 1920, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1922-1924, b. 2, fascicolo n. 25200 «Sistemazione finanziaria delle Opere Pie di ricovero e di cura».
[156] Minuta circolare della Direzione generale dell'Amministrazione civile ai Prefetti del Regno, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1922-1924, b. 6, fascicolo n. 25273II bis «Ricovero inabili ed ispezione periodica degli istituti. Circolare».
[157] Lettera di un nucleo di democratici al Ministero dell'Interno, in data 15 novembre 1920, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1922-1924, b. 139, fascicolo «Istituto Maestre Pie Filippini».
[158] Nota della Direzione generale dell'Amministrazione civile al Sindaco di Roma, in data 30 maggio 1922, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1922-1924, b. 2, fascicolo n. 25200 «Disegno di

era stata pensata per impedire che ulteriori spese di cura potessero ricadere su quei Comuni dai quali i rispettivi abitanti, in cerca d'assistenza, si erano allontanati da molti anni non portando, quindi, alle loro realtà cittadine quei benefici che sarebbero dovuti derivare dalle loro attività e dai loro consumi[159]. Ma il Comitato dei Comuni capoluoghi di Provincia, presieduto dal Sindaco di Roma, respinse questa proposta perché una simile riduzione, a causa del fenomeno dell'urbanesimo, avrebbe spremuto le casse comunali dei grandi centri urbani, già carichi di spese per i servizi pubblici, ed avrebbe avvantaggiato, invece, le città più piccole, i cui cittadini emigravano altrove per necessità di lavoro[160]. Secondo il Comitato, era prioritario, invece, risolvere al più presto altre urgenze sociali come la protezione dell'infanzia e della fanciullezza[161].

La fine del conflitto sollevò la questione giuridica degli asili d'infanzia che la legge Crispi aveva inquadrato come Opere Pie, controllate dal Ministero dell'Interno e, nello stesso tempo, vigilate da quello dell'Istruzione. In Italia, il numero degli asili era aumentato relativamente, sebbene la prima fondazione risalisse al 1827 su iniziativa di Ferrante Aporti. Questi istituti svolgevano, in realtà, un'attività ad indirizzo pedagogico-didattico e non soltanto assistenziale, sia pure tra mille difficoltà economiche[162]. Nel giugno del 1922, perciò, i direttori degli asili infantili italiani organizzarono a Cremona un congresso nazionale per sollecitare il governo ad attuare un'immediata riforma giuridica[163].

Sul finire dello stesso anno, l'"Unione Nazionale Educatrici Infanzia" rese note le difficili condizioni lavorative all'interno degli asili infantili che, privi di una legislazione *ad hoc*, potevano essere avviati in modo facoltativo e, nello stesso tempo, potevano essere chiusi facilmente in presenza di difficoltà

---

legge n. 918. Domicilio di soccorso e funzionamento del Consiglio superiore di assistenza e beneficenza pubblica»: secondo le legislazioni degli Stati più civili il tempo necessario all'acquisto del domicilio di soccorso era notevolmente inferiore ai cinque anni, in Belgio e in Inghilterra 3, in Germania e Francia 1.

[159] Nota della Direzione generale dell'Amministrazione civile al Sindaco di Roma, in data 30 maggio 1922, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1922-1924, b. 2, fascicolo n. 25200 «Disegno di legge n. 918. Domicilio di soccorso e funzionamento del Consiglio superiore di assistenza e beneficenza pubblica ».

[160] *Ibidem*.

[161] Lettera dell'Associazione dei Comuni italiani al Presidente del Consiglio dei Ministri, Luigi Facta, in data 19 maggio 1922, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1922-1924, b. 2, fascicolo n.25200 «Disegno di legge n. 918. Domicilio di soccorso e funzionamento del Consiglio superiore di assistenza e beneficenza pubblica».

[162] *L'asilo infantile nell'assistenza della maternità e dell'infanzia*, in «La difesa della stirpe», I, n. 1, pp. 16-26.

[163] Relazione del Comitato pro-educazione infantile all'onorevole Alberto Pironti, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1922-1924, b. 3, fascicolo n. 25271.3 «Congresso nazionale per gli asili infantili».

economiche, non ricevendo peraltro finanziamenti da parte dello Stato e dei Comuni, i cui bilanci erano a corto di risorse. Di conseguenza, il personale educativo non riceveva stipendi regolari, oltre a non avere una chiara posizione giuridica[164].

Nel primo dopoguerra, il sistema italiano della beneficenza pubblica fu esposto a varie istanze di riordinamento e di riassetto perché troppo lacunoso.

Nel 1919, la Direzione generale dell'Amministrazione civile, retta da Alberto Pironti, prese in esame il disegno di riforma suggerito dal Presidente della Congregazione di Carità di Napoli, Giuseppe Miranda, il cui istituto, al pari degli altri operativi nel resto d'Italia, faticava a garantire un'assistenza completa perché non supportato adeguatamente dal governo sul piano economico. Numerose, infatti, erano le Congregazioni italiane senza alcun patrimonio da amministrare! Secondo il presidente Miranda, «il maggior cancro roditore delle fonti dell'assistenza e della beneficenza pubblica» era stato il riconoscimento dell'autonomia agli enti pii, malgrado gli accorgimenti presenti nella legislazione crispina[165]. Questo fatto, oltre ad aumentare le spese patrimoniali e di amministrazione, aveva impedito una linea d'intervento armonica ed unitaria. Il pregiudizio, inoltre, che la perdita dell'autonomia avrebbe frenato lo spirito altruistico di fondatori e benefattori, avevo danneggiato ulteriormente l'apparato benefico nazionale.

Il primo passo, quindi, verso una riforma radicale della beneficenza pubblica richiedeva di eliminare l'autonomia delle pie istituzioni attive in Italia e di

[164] Lettera dell'Unione nazionale Educatrici infanzia al capo del governo, datata febbraio 1923, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1922-1924, b. 3, fascicolo n. 25271.3 «Asili infantili e istituti educativi».

[165] «Sono, inoltre, di regola, concentrate nella congregazione di carità: a) le istituzioni pubbliche di beneficenza esistenti nel comune che non abbiano una rendita netta superiore a 5000 lire; b) le istituzioni pubbliche di beneficenza di qualunque specie a beneficio degli abitanti di uno o più comuni che, insieme riuniti, abbiano meno di 10 mila abitanti; c) le istituzioni pubbliche di beneficenza esistenti nel comune, delle quali sia venuta a mancare e quelle per le quali non si possano costituire l'amministrazione e la rappresentanza per difetto di disposizioni nell'atto di fondazione. Se trattasi di istituzione a beneficio degli abitanti di più comuni, il concentramento ha luogo nella congregazione di carità del comune nel quale l'istituzione ha la sua sede principale». Art. 57: «Nell'intento di rendere più semplice e più economica l'amministrazione, di facilitarne il controllo e di procurare che riesca più efficace la beneficenza, può essere concentrata nella congregazione di carità, ogni altra istituzione di beneficenza esistente nel comune della quale non sia ordinato il concentramento a norma dell'articolo precedente». Art. 60: «Possono essere eccettuate dal concentramento o dalla riunione in gruppi, ordinati negli art. 54 e seguenti, quelle istituzioni, anche elemosiniere, le quali, avuto riguardo alla rilevanza del loro patrimonio, all'indole loro o alle speciali condizioni nelle quali esercitano la beneficenza, richiedano una separata amministrazione. Ma, ove trattisi di istituzioni elemosiniere, rimane fermo l'obbligo di procedere alla revisione degli statuti e dei regolamenti, secondo le norme stabilite nell'art. 55», cfr. legge 17 luglio 1890, n. 6972, articolo 56.

ricondurle sotto il controllo delle rispettive Congregazioni di Carità, rispetto alle quali molti enti avevano paradossalmente accumulato un patrimonio di gran lunga maggiore. Era poi necessario istituire nei Comuni più popolosi, cioè a Roma, Milano e Napoli, Congregazioni di Carità più grandi, articolate in più uffici, per accelerare i tempi amministravi e gestire patrimoni comunali di beneficenza più corposi.

Un altro progetto di riforma prevedeva la nascita della Banca dell'assistenza e della beneficenza pubblica in cui far confluire tutto il patrimonio dei pii istituti, formato all'incirca da un miliardo di titoli di rendita pubblica di Stato e un miliardo e mezzo di beni immobili[166]; ed un altro ancora, invece, mirava a trasferire gli istituti di beneficenza fuori città rispettando gli obblighi scolastici dei giovani ricoverati. Quest'ultima possibilità era stata suggerita da un avvocato romano, il conte Enrico Pocci, per ridurre nella capitale i disservizi generati dal fenomeno dell'urbanesimo e garantire una maggiore disponibilità di appartamenti, cioè quelli lasciati liberi dalle pie istituzioni. Secondo il nobile romano, gli enti pii dovevano essere aperti in quei paesi dove c'era la disponibilità di conventi vecchi ed abbandonati che i Comuni dovevano cedere ben volentieri, anche a poco, piuttosto che vederli peggiorare nello stato di degrado in cui erano stati lasciati. Le Opere Pie, inoltre, potevano coprire le spese per impiantare altrove le loro attività vendendo gli stabili posseduti in città ed ottenendo dallo Stato prestiti di favore. Gli stessi ricoverati, specialmente gli adolescenti, avevano in questo modo l'opportunità di essere avviati al lavoro agricolo[167].

3. I minori nelle politiche sociali postunitarie

I problemi dell'infanzia abbandonata attirarono l'attenzione di intellettuali e filantropi già nel periodo della Restaurazione, all'interno del più generale dibattito, di portata europea, sul pauperismo[168]. Verso la fine del XIX secolo, la

[166] Relazione del presidente della Congregazione di Carità di Napoli, Giuseppe Miranda, presentata nel 1919 alla Commissione per il dopoguerra, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1922-1924, b. 5, fascicolo n. 25272-6 «Anno 1919. Riordinamento dell'assistenza e della beneficenza pubblica in Italia. Relazione della Congregazione di Carità di Napoli».

[167] Lettera del conte Enrico Pocci al Presidente del Consiglio dei Ministri, Francesco Saverio Nitti, in data 3 luglio 1919, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1922-1924, b. 5, fascicolo n. 25272.7 «Proposte di riforma della beneficenza pubblica».

[168] S. Lepre, *Le difficoltà dell'assistenza. Le opere pie in Italia fra '800 e '900*, cit., p. 155.

questione dell'assistenza all'infanzia cominciò ad emergere con una sua autonomia[169]. Si discuteva se lo Stato dovesse garantire, oltre all'estensione dei diritti politici, anche il riconoscimento di diritti di «natura sociale»; in particolare, di diritti all'assistenza, da assegnare a nuovi soggetti non coinvolti o non coinvolgibili nella cittadinanza politica, cioè donne e minori. Cominciarono così ad essere attivate politiche per tutelare e contrastare il lavoro minorile, favorire la diffusione dell'istruzione e l'assolvimento dell'obbligo scolastico e sostenere la maternità e l'infanzia[170].

Nel contesto culturale di allora, però, si pensava che il fanciullo non avesse dei diritti fondamentali e che la sua protezione dovesse rispondere ad esigenze di pace sociale o a ragioni di produttività nazionale[171]. Questa idea si era affermata anche in Italia che, malgrado la sua tradizione millenaria e gloriosa di istituzioni benefiche per bambini[172], non aveva una legislazione specifica sull'infanzia povera, sia illegittima che legittima, ma si affidava a norme vaghe inserite in leggi di carattere generale[173]. Inoltre, la mancanza di un ente centrale di studio e di coordinamento sull'assistenza all'infanzia collocava l'Italia in una posizione di inferiorità rispetto agli altri Paesi, europei e non solo, dove c'era stata un'intensa attività legislativa ed erano nati organi specifici per affrontare e risolvere le problematiche infantili[174].

Visto che il sistema caritativo italiano era formato da attività indipendenti tra di loro e poco risolutive, il primo governo unitario si riservò qualche

[169] G. Tosatti, *Il Ministero dell'Interno e le politiche sociali per l'infanzia*, in M. Minesso, *Welfare e minori. L'Italia nel contesto europeo del Novecento*, Milano 2011, p. 187.

[170] Nella società italiana di fine '800, l'istruzione primaria, regolata dalla legge Casati (regio decreto 15 novembre 1859, n. 3725) e successivamente dalla legge Coppino (legge 15 luglio 1877, n. 3961), era in uno stato di crisi e il tasso di analfabetismo era alto. I fattori oggettivi che ostacolavano il progresso della scuola erano: le ristrettezze finanziarie dei Comuni e la scadente professionalità dei maestri; tra i fattori politici, l'arretratezza ideologica della classe dirigente, incapace di mettere in atto un coerente piano di rinnovamento delle strutture amministrative e degli ordinamenti normativi della scuola elementare italiana, e la deleteria ed inefficace autonomia scolastica dei Comuni, ai quali era affidata, secondo la legge Casati, la gestione dell'istruzione primaria, sia dal punto di vista didattico sia da quello regolamentare, oltre a quello finanziario, cfr. G. Bonetta, *Scuola e socializzazione fra '800 e '900*, Milano 1989, pp. 19-20; cfr. M. Minesso, *Stato e infanzia nell'Italia contemporanea*, cit., p. 32.

[171] *Ibidem*, pp. 32-33.

[172] Sulla protezione dell'infanzia nella storia di Roma, cfr. G. Bernucci, *Culto dell'infanzia in Roma antica*, in «La difesa della razza», II, n. 4, pp. 34-35. Le prime leggi complete e le maggiori previdenze pro infanzia si ebbero sotto Cesare e Augusto. Cfr. *I dieci anni dell'O.N.M.I.*, in «Maternità ed Infanzia», X, n. 12, p. 254. Sotto Nerva e Traiano si ebbero le speciali fondazioni alimentarie per fanciulli poveri d'ambo i sessi (*pueri e puellae alimentarii*); Settimio Severio aprì le prime scuole gratuite per bambini poveri.

[173] *Relazione del direttore generale dell'amministrazione civile: la protezione e l'assistenza dell'infanzia nelle legislazioni moderne*, Roma 1922, p. 8.

[174] *Ibidem*, p. 6.

competenza di natura assistenziale, come il soccorso agli illegittimi[175] che, disciplinato dalla legge del 1865 per l'unificazione amministrativa del Regno d'Italia[176], imponeva al Comune e alla Provincia di occuparsi del ricovero dei «figli di nessuno». In seguito a questa disposizione, riprodotta in leggi successive[177], il governo ratificò una serie di decreti per stabilire il contributo di ciascuna Provincia.

Ispirata dalla convinzione che la tutela del fanciullo dovesse rispondere a ragioni di ordine sociale, la legge di pubblica sicurezza del 1889 collocò i minori di dodici anni, qualificati come inabili al lavoro, in ospizi di mendicità[178].

La legge Crispi del 1890 fu particolarmente attenta nei confronti dell'infanzia abbandonata, dimostrando una decisa inversione di tendenza rispetto alla politica di non intervento attuata precedentemente, nonostante il lento avvio delle nuove norme[179]. La legge crispina demandò la protezione dell'infanzia al sottoprefetto e s'occupò delle condizioni di orfani e fanciulli abbandonati che, nei casi d'urgenza, erano affidati direttamente alla Congregazione di Carità[180]; del ricovero in ospedale delle donne partorienti prive di abitazione[181], allo scopo, però, di proteggere i neonati e non l'elemento femminile; ed, infine, dei bambini ciechi o sordomuti[182].

Sul finire dell'Ottocento, gli istituti impegnati nell'assistenza ai bambini poveri ed abbandonati aumentarono, assumendo delle competenze specifiche. Nacquero, perciò, i baliatici, le "gocce di latte", che intervenivano nei casi in cui il latte materno fosse insufficiente, le sale di refezione per gestanti e le sale per partorienti[183]. In questa rosa di istituti, però, mancava un'assistenza mirata alle

[175] G. Tosatti, *Il Ministero dell'Interno e le politiche sociali per l'infanzia*, in M. Minesso, *Welfare e minori. L'Italia nel contesto europeo del Novecento*, cit., p. 186.
[176] Si trattava della legge 20 marzo 1865, n. 2248, art. 237.
[177] Testo Unico 10 febbraio 1899, articolo 271; Testo Unico 4 maggio 1898, articolo 299; Testo Unico 21 maggio 1908, articolo 320.
[178] Regio decreto 19 novembre 1889, n. 6535, articolo 2. Si tratta del regolamento di mendicità emanato per l'esecuzione degli articoli da 80 a 83 della vecchia legge di pubblica sicurezza (R. D. 30 giugno 1899, n. 6144).
[179] G. Tosatti, *Il Ministero dell'Interno e le politiche sociali per l'infanzia*, in M. Minesso, *Welfare e minori. L'Italia nel contesto europeo del Novecento*, Milano 2011, p. 186.
[180] Legge 17 luglio 1890, n. 6972, articolo 8.
[181] Legge 17 luglio 1890, n. 6972, articolo 79.
[182] *Relazione del direttore generale dell'amministrazione civile: la protezione e l'assistenza dell'infanzia nelle legislazioni moderne*, cit., p. 82.
[183] G. Tosatti, *Il Ministero dell'Interno e le politiche sociali per l'infanzia*, in M. Minesso, *Welfare e minori. L'Italia nel contesto europeo del Novecento*, cit. p. 186.

madri nubili e povere e con essa una normativa che chiarisse le ibride situazioni di quei bambini nati fuori dal matrimonio, cresciuti soltanto dalle mamme[184].

Nella fondazione delle case di maternità fu vasto l'intervento dei movimenti femminili cattolici e laici, legati all'emancipazionismo e in prima linea nel tentativo di modificare il Codice del diritto di famiglia Pisanelli (redatto nel 1865) e nell'approvare una legislazione contro lo sfruttamento del lavoro femminile, con più diritti per madri e donne lavoratrici.

Se le norme di assistenza ostetrica a domicilio, sancite dalla legge comunale e provinciale del 1915 e dal Testo Unico delle leggi sanitarie del 1907, non furono decisive per la massa numerosa di donne, non contenendo peraltro quegli accorgimenti igienici necessari per ridurre la mortalità neonatale, le donne lavoratrici, invece, beneficiarono della stesura di norme igieniche[185] e dell'istituzione della Cassa nazionale per la protezione della maternità e dell'infanzia[186].

Tra Ottocento e Novecento, in verità, il governo italiano compì ripetuti tentativi per migliorare la situazione dell'infanzia povera, nei suoi molteplici aspetti, ma non riuscì ad approvare una normativa definitiva.

Esso, infatti, nominò due commissioni: una nel 1898, per emanare provvedimenti a favore dei bambini lattanti e dell'infanzia abbandonata; un'altra nel 1909, per legiferare contro la delinquenza minorile. In quest'ultima circostanza, venne abbozzato un Codice per minori ispirato alla legislazione anglo-americana, soprattutto al *Children Act* del 1908, e la magistratura venne incaricata nella lotta contro la corruzione giovanile. Queste idee, però, non furono nemmeno discusse in Parlamento[187].

Il governo elaborò anche tre disegni di legge: il primo nel 1900, per l'assistenza agli esposti; il secondo nel 1907, per l'assistenza e la protezione dell'infanzia abbandonata in genere, preparato da Giolitti con l'ausilio dei materiali raccolti in occasione del disegno precedente; il terzo nel 1912, per organizzare e codificare tutta la legislazione sui minori. Ma il progetto del 1900

[184] A. Campoli, *Vivere dentro e fuori il brefotrofio: analisi storico-antropologica dell'istituto romano nella prima metà del novecento*, in M. Cincioni, F. Fedeli Bernardini (a cura di), *I Brefotrofi di Roma. Entrare dentro uscire fuori*, Roma 2008, p. 147.
[185] Testo Unico 10 novembre 1907, n. 818, articolo 6.
[186] M. Minesso (a cura di), *Stato e infanzia nell'Italia contemporanea. Origini, sviluppo e fine dell'Onmi 1925-1975*, Bologna 2007, p. 38; cfr. A. Buttafuoco, *Le origini della Cassa Nazionale di Maternità*, Siena 1992.
[187] M. Minesso (a cura di), *Stato e infanzia nell'Italia contemporanea.*, cit., pp. 38-39.

non fu nemmeno discusso; quello del 1907 decadde e non fu più riprodotto; quello del 1912 non arrivò in Parlamento[188].

Nella stagione del riformismo giolittiano, la protezione dell'infanzia era stata assegnata, come è stato già detto, alle Commissioni provinciali di assistenza e beneficenza pubblica che decisero di tutelare i bambini destinando ad essi un terzo delle rendite delle Opere Pie elemosiniere. Il governo Giolitti manifestò, a mio avviso, una maggiore consapevolezza d'intervento in questo ambito, sollecitato dal movimento internazionale di protezione dell'infanzia e della gioventù che, nel 1910, riunì a Bruxelles, per il secondo congresso, le associazioni mondiali del settore, le quali approvarono un controllo più severo sulla produzione e la vendita del latte per ridurre il tasso di mortalità infantile[189].

Oltre al tentativo di creare un moderno sistema assistenziale materno-infantile, il governo Giolitti legiferò a più riprese sull'ordinamento scolastico e sul lavoro minorile[190] sollecitato dalle trasformazioni economiche e sociali, dall'industrializzazione del Paese e dalla richiesta di figure professionali nuove e specializzate[191]. L'evoluzione della normativa scolastica interessò da vicino quelle Opere Pie impegnate nella diffusione dell'istruzione primaria e, in alcuni casi, anche professionale, sebbene non riconosciute come enti d'istruzione poiché il loro fine primario era quello di alleviare la povertà delle persone assistite.

Malgrado ciò, alcune Opere Pie offrivano il corso elementare all'interno dei propri edifici oppure in scuole esterne seguendo i regolamenti scolastici governativi[192]. Nell'area della formazione professionale, maschi e femmine erano

---

[188] *Relazione del direttore generale dell'amministrazione civile: la protezione e l'assistenza dell'infanzia nelle legislazioni moderne* , cit., p. 8.

[189] Resoconto del secondo congresso mondiale delle associazioni internazionali a Bruxelles, dal 9 all'11 maggio 1910, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1922-1924, b. 7, fascicolo n. 25273. 15 «Comitato permanente dei congressi internazionali di assistenza pubblica e privata. Uffici internazionali per la protezione ed assistenza dell'infanzia, della gioventù, degli stranieri».

[190] Sull'estensione dell'obbligo scolastico fino al dodicesimo anno con la legge Orlando 8 luglio 1904, n. 407, cfr. G. Bonetta, *Scuola e socializzazione fra '800 e '900*, cit.; sul riordinamento dell'istruzione professionale, di pertinenza del Ministero di Agricoltura, Industria e Commercio, con la legge 30 giugno 1907, n. 414, e con quella 14 luglio 1912, n. 854, cfr. G. Rossi, *L'istruzione professionale in Roma capitale*. *Le scuole professionali dei Salesiani al Castro Pretorio*, Roma 1996, p. 9; sulle disposizioni inerenti al lavoro minorile, come lo spostamento del limite minimo da nove a quattordici anni per consentire l'accesso nel mondo del lavoro e il divieto del lavoro notturno minorile, deciso nell'agosto del 1914, cfr. M. Minesso, *Stato e infanzia nell'Italia contemporanea*, cit., p. 34.

[191] G. Rossi, *Giovani e formazione al lavoro: l'istruzione professionale e tecnica a Roma nel periodo giolittiano*, in P. Carusi (a cura di), *Roma in transizione. Ceti popolari, lavoro, territorio nella prima età giolittiana*, Roma 2006, p. 132.

[192] Sull'ordinamento scolastico italiano, si veda G. Bonetta, *Scuola e socializzazione fra '800 e '900*, Milano 1989.

indirizzati a percorsi differenziati: i primi erano orientati ad attività artigianali o agricole; le seconde, invece, a ruoli domestici e ad attività tipiche del «gentil sesso» come la sartoria, il ricamo, ecc.[193].

Nella questione dell'assistenza all'infanzia il momento di svolta arrivò con la grande guerra che evidenziò la mancanza di norme di carattere generale, sottolineandone la gravità, e sollecitò l'intervento diretto del Ministero dell'Interno[194], dimostrando che nell'interesse generale della Nazione, indebolita dalle perdite umane e dai feriti del conflitto, fosse fondamentale pensare al fanciullo prima di tutte le altre forme di assistenza che lo Stato era chiamato ad esercitare in applicazione della sua azione sociale. I minori, quindi, cominciarono ad essere visti come i futuri cittadini della Patria, che dovevano essere «forti e buoni»[195].

Per il mantenimento degli esposti, si ricorreva alla vecchia norma del 1865 riprodotta nella legge comunale e provinciale del 1915[196], nonostante le interpellanze di alcuni esponenti della classe politica sulla necessità di elaborare un apposito disegno di legge[197].

La mortalità nei brefotrofi aumentò considerevolmente negli anni bellici raggiungendo in alcuni casi l'allarmante cifra del 40% degli esposti. L'alta percentuale dei decessi dipendeva da più fattori: la presenza di militari ed operai

[193] L'alfabetizzazione e la secolarizzazione femminili furono più lenti degli analoghi processi nell'ambito maschile perché per lungo tempo le istituzioni e le famiglie avevano creduto che il percorso educativo femminile doveva avere un minor contenuto di istruzione formale (contenuti culturali) e un maggior contenuto di educazione a ruoli prevalentemente domestici (contenuti morali), in A. Gaudio, *Sistemi educativi*, in F. De Giorgi, *Approfondire il Novecento. Temi e problemi della storia contemporanea*, Roma 2005, pp. 184-185.

[194] R. P. Violi, *Il Ministero dell'Interno e le politiche dell'assistenza nel secondo dopoguerra*, in M. De Nicolò (a cura di), *Tra Stato e società civile. Ministero dell'Interno, Prefetture, autonomie locali*, Bologna 2006, pp. 325-354.

[195] Minuta della relazione introduttiva al nuovo disegno di legge pro infanzia, dal titolo, *Relazione e proposte della DGAC per l'assistenza all'infanzia illegittima*, in ACS, MI, DGAC, DAPB, tr. 1922-1924, b. 22, fasc. 25283 «Assistenza agli esposti ed all'infanzia. Nuove norme legislative». Nel documento si legge che: «occorre salvare l'esistenza in genere, l'esistenza in fiore, l'esistenza nel suo primo sviluppo, quando l'ambiente fisico e morale che lo circonda tanto danno può arrecarle. Sottrarre il fanciullo all'abbandono, al vizio, costituisce non solo un atto di doverosa assistenza e beneficenza pubblica, ma anche e soprattutto un compito di illuminata previdenza sociale».

[196] Testo Unico 4 febbraio 1915, articolo 329.

[197] Appunto della Direzione generale dell'Amministrazione civile al gabinetto del sottosegretario di Stato, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1922-1924, b. 5, fasc. 25272.5 «Infanzia abbandonata. Interpellanza dell'on. Luzzi».

in alcune città e il conseguente aumento della prostituzione, specialmente quella clandestina; e la sifilide per baliatico, causata dal latte delle nutrici[198].

Ai decreti del 1915 e del 1917, che stabilirono aiuti per l'infanzia abbandonata e soprattutto per gli orfani di guerra[199], s'aggiunsero iniziative ministeriali e la nascita di organi specifici per migliorare le condizioni di vita dei bambini, in particolare quelle degli illegittimi. Nell'ultimo anno di guerra, il Ministro per gli approvvigionamenti e i consumi alimentari, Silvio Crespi, introdusse, ad esempio, la tessera per l'alimentazione infantile allo scopo di distribuire alcuni prodotti (farina alimentare di vario tipo, semolino di riso, biscotti, pastina) ai bambini con un'età compresa tra i sette e i ventiquattro mesi[200]. Sul prezzo di vendita di questi generi di prima necessità, il governo fissò un rialzo di cinque centesimi destinato alla costituzione di un fondo speciale da utilizzare esclusivamente per gli enti di assistenza minorile. La richiesta di questa tessera annonaria doveva essere rivolta al Sindaco del Comune d'appartenenza da chi esercitava la patria potestà o la tutela o, in sua vece, da qualsiasi altra persona che avesse in custodia o in cura un bambino. Poteva, quindi, essere richiesta anche dalle case di maternità, dagli asili lattanti, dai brefotrofi, ecc.

Ma questo provvedimento ministeriale era provvisorio[201] e non risolveva definitivamente l'effimero quadro assistenziale a sostegno della prima infanzia[202], la cui precarietà era stata resa nota grazie alle ispezioni dei medici provinciali nei vari brefotrofi del Paese. Nelle relazioni d'indagine, gli inconvenienti segnalati erano in vistoso aumento rispetto al passato, ingigantiti dalle conseguenze belliche: l'elevatissima percentuale di mortalità degli esposti; l'enorme difficoltà di trovare, nonostante l'aumento dei compensi, balie interne ed esterne, le quali preferivano dedicarsi ai lavori agricoli ed industriali molto più gratificanti sul

[198] Circolare del Ministero dell'Interno n. 26500.10-77435 in data 4 febbraio 1917 ai Prefetti, in «Manuale degli amministratori comunali e provinciali e delle Opere Pie», 1917, anno 56, n. 4, p. 68.
[199] Regio decreto 13 giugno 1915, n. 873.
[200] Molti pedagogisti circoscrivono la prima infanzia dalla nascita al terzo anno di età, cfr. M. Agosti, *Pedagogia dell'infanzia e storia dell'educazione prescolastica*, Brescia 1970³, p. 12.
[201] ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1922-1924, b. 1, fascicolo n. 25100-1 «Alimentazione infantile. Commissione per l'erogazione del fondo speciale». Con la circolare del 2 novembre 1918, n. 116 indirizzata ai Prefetti e agli Intendenti di finanza del Regno, il Ministero per gli approvvigionamenti e consumi alimentari abrogò l'applicazione dei decreti leggi 5 e 6 giugno 1918 relativi alla tessera per l'alimentazione infantile.
[202] Circolare n. 116 indirizzata ai Prefetti e agli Intendenti di finanza del Regno dal Ministero per gli approvvigionamenti e consumi alimentari il 2 novembre 1918, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1922-1924, b. 1, fascicolo n. 25100-1 «Alimentazione infantile. Commissione per l'erogazione del fondo speciale». Con questa circolare il Ministero abrogava l'applicazione dei decreti del 5 e 6 giugno 1918 relativi alla tessera per l'alimentazione infantile.

piano economico. In qualche brefotrofio, come in quello di Montepulciano, la mancanza dell'allattamento mercenario, inoltre, era aggravata dalla scarsa disponibilità di mezzi per l'allattamento artificiale, dall'incompetenza del personale d'assistenza, dalla scarsa pulizia dei bambini e dall'incompleta ventilazione dei dormitori[203].

L'alta mortalità infantile, che faceva persino parlare di «infanticidio legale»[204], scaturiva quindi da più fattori, in assenza di una regolamentazione legislativa. Solo due aspetti, difatti, avevano trovato una sistemazione giuridica: l'esercizio del baliatico mercenario[205] e la profilassi antitubercolare[206]. In particolare, il primo provvedimento che aveva come scopo principale quello di prevenire la sifilide, era stato poco utile perché le Commissioni provinciali, delegate alla vigilanza dei bambini affidati a nutrici retribuite, ad istituti per lattanti, ad affidatari, ad istituti pubblici e privati, non erano riuscite ad agire efficacemente trovandosi in ristrettezze economiche[207].

Le condizioni precarie dei bambini abbandonati e, in particolare, quelle degli esposti[208] giunsero all'esame del Governo grazie all'interessamento di più Istituzioni: il Congresso dei direttori e degli amministratori dei brefotrofi, svoltosi a Roma nel settembre del 1917[209]; l'Unione delle Provincie che, nel 1918, raccolse le sue considerazioni in un memoriale[210]; il Congresso pediatrico e la

[203] Minuta di relazione della Direzione generale dell'Amministrazione civile per l'assistenza all'infanzia illegittima, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1922-1924, b. 22, fascicolo n. 25283 «Assistenza agli esposti ed all'infanzia. Nuove norme legislative».
[204] V. Vidotto, *Roma contemporanea*, cit., p. 14.
[205] Legge 4 agosto 1918, n. 1395.
[206] Legge 24 luglio 1919, n.1382.
[207] *Relazione del direttore generale dell'amministrazione civile: la protezione e l'assistenza dell'infanzia nelle legislazioni moderne*, cit., p. 78.
[208] Nota n. 26500 del Ministero dell'Interno al Ministro delle Finanze, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1922-1924, b. 22, fascicolo n. 25283.13 «Progetto 1903 per l'infanzia abbandonata»; Unione delle Provincie, *Assistenza agli esposti e all'infanzia abbandonata. Considerazioni generali. Statistiche. Voti*, Roma 1918, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1922-1924, b. 22, fascicolo n. 25283-13 «Progetto 1903 per l'infanzia abbandonata».
[209] Da quanto scritto nel memoriale dell'Unione delle Provincie, il Congresso affrontò questioni sia di natura igienico-sanitaria che di natura giuridica. Di tipo igienico-sanitario erano i temi del baliatico all'interno e all'esterno del brefotrofio, la diagnosi dei bambini affetti da malattie infettive nonché la loro separazione da quelli sani, l'allevamento artificiale dei sifilitici o il loro collocamento in colonie speciali, la sorveglianza igienico-sanitaria su tutto il servizio brefotrofiale, la profilassi della sifilide; di tipo giuridico, invece, la ricerca della paternità o della maternità con effetti amministrativi per la concessione dell'assistenza e per la determinazione della competenza passiva della spesa, ed infine la tutela e vigilanza sui bambini ricoverati.
[210] *Ibidem*. Tra le decisioni votate nel Congresso del 1917, l'Unione non accettava l'istituzione dell'obbligo dell'indagine della maternità attraverso una nuova legge, viste le disposizioni già presenti del Codice Civile agli articoli 190 («le indagini sulla maternità sono ammesse») e 362 («i registri di stato civile sono pubblici, gli ufficiali di stato civile debbono fare le indagini che

Commissione di statistica e legislazione che chiesero con la massima urgenza nuove regole sul funzionamento dei centri brefotrofiali[211].

La Direzione generale dell'Amministrazione civile, retta da Alberto Pironti, cominciò, nel 1919, il lavoro per la stesura di un decreto sull'assistenza ai bambini illegittimi, il quale modificava leggermente la normativa Giolitti «per corrispondere più completamente al bisogno e all'indirizzo moderno dell'assistenza»[212]. Malgrado l'«intimo nesso» tra l'assistenza ai figli legittimi e quella ai figli illegittimi[213], il problema per questi ultimi era senza dubbio «più grave, più oscillante, più imperioso» perché bisognava dar loro tutto: una madre, un centro d'assistenza, affetto e cure.

Il progetto Pironti includeva l'istituzione di sale di ricezione attrezzate; l'abolizione del sistema della ruota; l'obbligo dell'allattamento materno almeno per i primi quattro mesi; il diritto alla ricerca della maternità; il ricorso al baliatico mercenario soltanto nei casi estremi; il riconoscimento della prole illegittima, con conseguente consegna di un premio in denaro alla genitrice che accettava il suo ruolo biologico; e sovvenzioni agli istituti che s'occupavano dei bambini lattanti. Esso, inoltre, conteneva severe norme sia igienico-sanitarie che di vigilanza sul baliatico mercenario. Indicava la necessità di visitare gli esposti prima della loro ammissione nel brefotrofio che doveva essere decisa da un medico condotto; l'obbligo di affidare la direzione sanitaria dei brefotrofi e delle sale di ricezione ad un medico, possibilmente specializzato in pediatria o in dermosifilopatia; l'istituzione di un reparto per l'isolamento dei bambini affetti da una malattia contagiosa; l'istituzione di una speciale commissione provinciale di vigilanza (composta prevalentemente di tecnici) incaricata di controllare periodicamente l'andamento dei brefotrofi e quello degli istituti analoghi. Il programma Pironti, nonostante il parere contrario dell'Unione delle Provincie, esonerava lo Stato dalle spese sottese a questo disegno, continuando a riversare tutti i costi sulle casse delle amministrazioni comunali e provinciali. Nel caso di

---

occorrono ai privati sugli atti affidati alla loro custodia»). Il brefotrofio, che era il tutore dell'esposto per l'art. 262 del Codice Civile, aveva il diritto di compiere l'indagine e di regolamentarla come credeva.

[211] Minuta di relazione della Direzione generale dell'Amministrazione civile, in ACS, MI, DGAC, DAPB, tr. 1922-1924, b. 22, fascicolo n. 25283 «Assistenza agli esposti ed all'infanzia. Nuove norme legislative».

[212] *Ibidem*.

[213] *Ibidem*.

brefotrofi autonomi, come quello romano, la Provincia era obbligata a sovvenzionare soltanto l'assistenza ai bambini illegittimi[214].

Per fronteggiare i costi dell'assistenza, previsti in aumento in seguito all'applicazione di questo decreto, il governo pensò di avvalersi di una legge del 1919[215] che consentiva alla Provincia e ai Comuni, che eccedevano il limite legale della sovrimposta, di applicare ai redditi di ricchezza mobile, ossia ai redditi ricavati dal capitale e dal lavoro, una sovrimposta, che poteva essere innalzata fino al limite massimo di dieci centesimi per ogni lira d'imposta erariale. Le autorità politiche decisero anche di indirizzare una parte dei fondi destinati ai lavori d'interesse pubblico alla costruzione e alla sistemazione di sale di ricezione nelle Province più bisognose[216].

Nello stesso anno, l'attenzione alle condizioni di vita degli illegittimi si rafforzò con la nascita della «Federazione nazionale tra i brefotrofi ed altri enti»[217]; ed emerse poi l'urgenza di una legge che contemplasse l'obbligatorietà dei pagamenti ai brefotrofi. Il Presidente del brefotrofio romano, ad esempio, stanco dei mancati pagamenti da parte sia della Provincia, morosa di oltre 60 mila lire, che dei Comuni, sui quali gravava un debito complessivo di quasi 600 mila lire, sollecitò il Ministero dell'Interno ad intervenire[218].

Il Commissario prefettizio della Congregazione di Carità di Narni, inoltre, nel 1922 rese noto, in un promemoria rivolto alla Direzione generale dell'Amministrazione civile, come i brefotrofi dell'Umbria e del Lazio non ricevessero alcuna somma di natura comunale o provinciale, malgrado il decreto del 1915[219]. Il commissario propose allora di estendere ai brefotrofi le facilitazioni per la riscossione delle spese sanitarie concesse dai Comuni agli ospedali[220]. La Direzione generale dell'Amministrazione civile, però, non approvò questa

[214] Legge 8 marzo 1917, n. 504, concernente le spese ospedaliere poste a carico delle finanze comunali, articolo 2: «agli ordini di pagamento si applicano le disposizioni degli articoli 174 e 175 del testo unico della legge comunale e provinciale, approvato con regio decreto 4 febbraio 1915, n.148, e del decreto legge 4 gennaio 1917, n. 129».
[215] Decreto legge 3 febbraio 1919, n. 156, articolo 4. Questa disposizione arrecava provvedimenti tributari a favore di Comuni e Province.
[216] Legge 17 novembre 1918, n. 1698.
[217] «Bollettino della federazione nazionale tra i brefotrofi», I, n.1, p.1, in Fondo Congregazione della Carità di Roma, Serie, Archivio della segreteria generale, b. 22, fascicolo n. 2692. «Ricoveri degli esposti . provvedimenti relativi al nuovo regolamento adottato dal brefotrofio provinciale».
[218] Relazione del Presidente del brefotrofio al Ministero dell'Interno, datata 27 novembre 1921, in ACS, MI, DGAC, DABP. tr. 1925-1927, b. 112, fasc. 26069.169.48 «Roma. brefotrofio. Relazione Aristide Montani sull'opera da lui svolta quale Presidente del brefotrofio dal luglio 1923 all'agosto 1926».
[219] Regio decreto 4 febbraio 1915, n. 148, articolo 329.
[220] Decreto legge 8 maggio 1917, n. 504, articolo 2.

iniziativa perché i brefotrofi potevano recuperare i loro crediti rivolgendosi direttamente alle Province da cui dipendevano i Comuni debitori[221].

A causa della depressione economica post-guerra, le Opere Pie infantili, disponendo di entrate non suscettibili di aumento, furono in gran parte costrette a restringere le rispettive attività assistenziali o a chiudere addirittura le porte, causando un notevole rialzo del numero, già elevatissimo, di fanciulli abbandonati e privi di soccorso[222]. Crebbero così, inevitabilmente, la mortalità e la morbilità infantile e l'insieme delle problematiche legate all'infanzia e alla fanciullezza.

Giuseppe Tropeano, studioso di igiene ed esperto di malaria, ribadiva la necessità di «bonificare il materiale umano» partendo dalla maternità e dall'infanzia per rettificare gli effetti sociali e sanitari del conflitto[223], la cui eredità si riassumeva in tragiche cifre: 500.000 morti, più di 200.000 invalidi e mutilati, milioni di reduci combattenti feriti od illesi ed oltre 200.000 orfani. Le esistenze dei minori, in particolare, furono sconvolte dagli orrori della guerra, dalle carenze di cibo, di educazione e di istruzione[224].

In una sorta di "crociata" per la salvezza del fanciullo, professionisti ed Istituzioni varie animarono dibattiti in tutta Italia. Nel 1918, sorse il Comitato Centrale degli Orfani di guerra in ogni Provincia con il compito di elargire sussidi e di decidere quali e quanti fanciulli assistere e dove ricoverarli[225]. Nel 1920, la città di Milano ospitò il convegno nazionale sull'assistenza all'infanzia[226]. Nello stesso anno, si svolse a Trieste il congresso italiano di pediatria che s'occupò, per la prima volta, del soccorso ai bambini illegittimi[227]. Nacquero, inoltre, istituti ed

[221] Appunto del Direttore generale dell'Amministrazione civile al segretario particolare del sottosegretario di Stato del Ministero dell'Interno, datato 10 febbraio 1923, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1922-1924, b. 5, fascicolo n. 25272-8 «Brefotrofi. Affari generali. Legge».
[222] A. Lo Monaco-Aprile, *La genesi della legge per la Protezione della Maternità e dell'Infanzia*, estratto dal Bollettino «Maternità e Infanzia» , II, n. 2, p. 6.
[223] G. Tropeano, *L'assistenza sociale dell'infanzia*, Napoli 1924.
[224] E. Levi, *Per celebrare degnamente la vittoria*, Roma 1919, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1922-1924, b. 3, fascicolo n. 25271. 9 «Assistenza danneggiati dalla guerra. Commissione di riordinamento 1919-1921».
[225] *Ibidem*.
[226] Programma del convegno nazionale sull'assistenza all'infanzia, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1922-1924, b. 6, fascicolo n. 25273. 4 bis «Milano.Convegno nazionale per l'assistenza all'infanzia».
[227] Lettera del Presidente della Società italiana di Pediatria al Comm. Alberto Pironti, Direttore generale dell'Amministrazione civile, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1922-1924, b. 7, fascicolo n. 25273.27 «X congresso pediatrico italiano». Il congresso si svolse a Trieste dal 23 al 26 settembre 1920.

organizzazioni che concentrarono la loro attenzione non solo sui bambini ma anche sulle madri nubili, offrendo loro assistenza morale e materiale[228].

Il governo rilanciò l'importanza dell'istruzione prescrivendo agli istituti minorili di far acquisire competenze artigianali e tecniche ai fanciulli che non proseguivano gli studi dopo il ciclo elementare[229]; e fissò a dodici anni l'età minima per ammettere un fanciullo nel mondo del lavoro[230], risolvendo in questo modo l'incongruenza esistente tra due vecchie normative, quella del 1889 che considerava inabili al lavoro i fanciulli al di sotto dei nove anni[231], e quella del 1907 che innalzava, invece, il limite minimo a dodici[232]. Quest'ultima norma, in realtà, non fu seguita alla lettera e il Ministero dell'Interno, avendo un fondo limitato a disposizione degli indigenti inabili al lavoro, intervenne soltanto nei casi più gravi e improrogabili[233].

Ad eccezione di qualche "passo" legislativo, la normativa sulla preparazione professionale dei minori era di poco conto nell'Italia liberale perché era prevalente l'idea che questo tipo d'istruzione fosse d'ordine inferiore, in quanto diretta soltanto all'acquisizione di determinate abilità e di mere conoscenze empiriche[234].

Molte norme emesse nel periodo postunitario rimasero comunque in gran parte inapplicate o per deficienza economica, o per l'indolenza degli organi locali incaricati di eseguirle, o per l'assenza e l'irregolare funzionamento dei servizi di vigilanza[235].

Malgrado le istanze e gli appelli di pediatri, pedagogisti ed altri specialisti, la situazione dell'infanzia nel periodo post-bellico in Italia era grave ed acuita dalla presenza di una mentalità arretrata che escludeva lo Stato dal soccorso dei fanciulli e che riteneva che l'elevata mortalità infantile fosse un bene perché, date

[228] M. Bettini, *Stato e assistenza sociale in Italia: l'opera nazionale 1925-1975*, Livorno 2008, p. 32.
[229] Legge 10 maggio 1917, n. 896.
[230] Decreto legge 23 marzo 1919, n. 538, articolo 4.
[231] 19 novembre 1889, n. 6535, articolo 2.
[232] Testo unico delle leggi sul lavoro delle donne e dei fanciulli approvato con regio decreto 10 novembre 1907, n. 818, articolo 1.
[233] Legge 30 giugno 1889, n. 6144. A. Lo Monaco-Aprile, *La genesi della legge per la Protezione della Maternità e dell'Infanzia*, in «Maternità e Infanzia», II, n. 2, p. 6.
[234] R. Del Giudice, *L'istruzione professionale nello Stato corporativo*, in «Istruzione Tecnica», I, n. 1, p. 10.
[235] A. Lo Monaco, *La genesi della legge per la Protezione della Maternità e dell'Infanzia*, cit. p. 7.

le difficoltà che avevano portato al movimento emigratorio, funzionava quasi come una valvola di sicurezza contro i pericoli dell'eccesso di popolazione[236].

La mancanza di una veduta d'insieme del vasto problema infantile ha condizionato, secondo me, gli esperti delle varie branche ad agire separatamente e a richiamare l'attenzione del governo ciascuno per il proprio ambito, accaparrandosi in questo modo le somme ministeriali stanziate a beneficio delle fasce più giovani della popolazione.

Alle soglie del fascismo, la legislazione moderna sull'infanzia era quindi una conquista sociale da affrontare radicalmente, malgrado una maggiore mobilitazione mondiale in questa direzione.

I delegati degli Stati partecipanti al secondo congresso internazionale per la protezione dell'infanzia [Belgio, Italia, Francia, Egitto, Marocco, Polonia, Svezia, Cina] svoltosi a Bruxelles dal 18 al 21 luglio 1921, votarono infatti la costituzione di un'Associazione internazionale con sede nella capitale del Belgio, da anni impegnata in un'indefessa opera legislativa e sociale a favore dei bambini, incaricandola di raccordare coloro che s'occupavano delle problematiche infantili nei vari Paesi; e di favorire la promulgazione di legislazioni avanzate e il raggiungimento di accordi internazionali[237]. I rappresentanti del governo italiano al convegno belga furono l'avvocato Giulio Cesare Pola, procuratore generale presso la Corte d'appello di Torino, e l'ambasciatore italiano presente a Bruxelles. Altre personalità provenienti dall'Italia parteciparono poi a questo dibattito internazionale relazionando su diversi temi, come la legislazione italiana nei riguardi della protezione infantile e la regolamentazione degli spettacoli cinematografici[238], a dimostrazione del fervore presente nel Bel Paese riguardo ai problemi d'assistenza minorile.

Gli Stati contraenti etichettarono il nuovo ente con il termine Associazione per distinguerlo dalle Unioni preesistenti, i cui statuti avevano in parte scopi affini. Ciascun paese membro doveva versare un contributo, il cui importo fu

[236] A. Lo Monaco-Aprile, *La genesi della legge per la Protezione della Maternità e dell'Infanzia*, in «Maternità e Infanzia», II, n. 2, pp. 6-7.
[237] Nota dell'avvocato Giulio Cesare Pola al Ministero dell'Interno e al Ministero degli Affari Esteri, in data 17 agosto 1921, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1925-1927, b. 5, fascicolo n. 25273.1 «Infanzia Congressi 1925-1927».
[238] Nota dell'avvocato Giulio Cesare Pola al Ministero dell'Interno e al Ministero degli Affari Esteri, in data 17 agosto 1921, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1925-1927, b. 5, fascicolo n. 25273.1 «Infanzia Congressi 1925-1927».

oggetto di un'animata discussione. La quota dell'Italia fu stabilita a 12.000 franchi belgi.

Il governo italiano, se da un lato, aderì a quest'unione umanitaria per l'elevato numero di cittadini presenti all'estero, dall'altro si mostrò titubante per l'assenza delle grandi potenze, cioè Stati Uniti e Inghilterra[239], che avrebbero voluto sottoporre la creazione di questa associazione alla decisione della Società delle Nazioni[240]. Il che dimostra la centralità delle questioni assistenziali sulla scena internazionale, accanto a problemi di diversa natura, cioè politici, economici, ecc.

L'ultimo atto del governo liberale in materia di assistenza minorile fu quello del 1922, quando il Senato approvò un ordine del giorno con cui invitò il Governo a predisporre in maniera completa, sulla scorta delle altre legislazioni europee, tutte le forme di protezione dell'infanzia abbandonata e debole. Il Ministero dell'Interno nominò allora una commissione reale che stilò, insieme ad un dettagliato programma di lavoro, una sintetica relazione pubblicata come *Relazione del Direttore Generale dell'Amministrazione Civile*[241]. In questo resoconto fu prestata attenzione all'analisi comparativa dei maggiori organismi stranieri a cui era affidata la tutela della maternità e dell'infanzia e fu messo in evidenza che tutte le strutture esaminate dipendessero da un organo centrale deputato al coordinamento dell'intera attività.

Questo rapporto fece trasparire il ritardo, ormai insostenibile, della legislazione italiana in materia d'assistenza, soprattutto minorile.

Tale arretratezza emerse anche durante la Conferenza internazionale sull'infanzia, tenutasi a Bruxelles nel 1922, quando il rappresentante italiano fece una pessima figura affermando che l'assistenza all'infanzia in Italia «non è

[239] Appunto del Direttore generale dell'Amministrazione civile al Gabinetto del Ministro dell'Interno, in data 13 luglio 1921, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1925-1927, b. 5, fascicolo n. 25273.1 « Infanzia Congressi 1925-1927».

[240] Nota dell'avvocato Giulio Cesare Pola al Ministero dell'Interno e al Ministero degli Affari Esteri, in data 17 agosto 1921, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1925-1927, b. 5, fascicolo n. 25273.1 «Infanzia Congressi 1925-1927».

[241] *Relazione del direttore generale dell'amministrazione civile: la protezione e l'assistenza dell'infanzia nelle legislazioni moderne*, Roma 1922. La commissione, composta inizialmente da ventidue membri, arrvò a comprenderne ben trentadue, d'ambo i sessi e appartenenti a tutte le regioni, si veda anche A. Lo Monaco-Aprile, *La genesi per la protezione della maternità e dell'infanzia*, in «Maternità e Infanzia» , II, n. 2, pp. 9-10.

regolata da leggi speciali e le disposizioni relative sono contenute in numerosi codici e diverse leggi…»[242].

[242] Discorso del Senatore Salvia in Atti Parlamentari, Senato del Regno, Leg. XXVI-discussioni 1° sessione 1921-1922- tornata 9 giugno 1922.

2. LA PROTEZIONE DEI MINORI A ROMA PRIMA DEL FASCISMO

1. Cenni sulla beneficenza romana fino al 1870

Sin dall'avvento del Cristianesimo, la carità romana era esercitata per lo più dal potere ecclesiastico con interventi diretti del pontefice; e i poveri erano soccorsi, occasionalmente, con offerte in denaro o in natura[243].

Nel periodo medievale, poi, quando le carestie e le malattie erano particolarmente diffuse e tali da provocare un pesante impoverimento della popolazione, sorsero a Roma alcune attività caritative meno rudimentali dal punto di vista organizzativo e funzionale, come la Pia casa degli esposti che fu, nel campo dell'assistenza all'infanzia, una delle prime vere istituzioni a carattere ospedaliero[244]. Detta comunemente brefotrofio, questa struttura nacque nel 1198[245] con lo scopo di soccorrere i bambini illegittimi, cioè i figli nati fuori dal matrimonio da donne sole e di umile condizione sociale[246]. Essa, però, destò fin da subito perplessità sulla sua efficienza per gli elevati indici di mortalità infantile[247], i quali, non riducendosi nel corso dei secoli, alimentarono forti polemiche che investirono tutti i centri brefotrofiali d'Italia, in quanto luoghi di continui decessi[248].

Il compito di occuparsi nel concreto dei bisognosi venne avvertito con maggiore consapevolezza in età moderna dagli ordini religiosi, vecchi e nuovi, i quali fondarono nuove istituzioni (ospedali, orfanotrofi, ospizi, conservatori) e

[243] L'autore distingue, dall'inizio dell'era cristiana, tre grandi periodi: il periodo «evangelico», che abbraccia i primi dieci secoli dell'era cristiana; il periodo «ecclesiatico» che si protrae sino agli inizi dell'era moderna; e il periodo civile, che coincide con il XIX secolo, A. Cicotero, *Opere Pie*, cit., p. 1011.

[244] A. Frontoni, *L'assistenza romana alla madre e al bambino*, in «Capitolium», XVII, n. 12, p. 398; cfr. anche A. De Tocqueville, *Il Pauperismo*, M. Tesini (a cura di), Roma 1998, p. 112. Secondo lo storico francese l'agiatezza era un miraggio nel periodo medievale quando la gente cercava semplicemente di sopravvivere.

[245] Papa Innocenzo III istituì il brefotrofio nell'ospedale di S. Spirito in Sassia. Quello romano fu il primo centro brefotrofiale d'Italia, cfr. C. L. Morichini, *Degli istituti di carità per l'assistenza e l'educazione dei poveri e dei prigionieri in Roma*, *libri III*, Roma 1870, p. 427; si veda anche Brefotrofio di Roma, *Relazione per il biennio 1917-1918*, Roma 1919, p. 7, in ASR, Congregazione di Carità di Roma, b. 22, fasc. 2692 «Ricovero degli esposti. Provvedimenti relativi al nuovo regolamento adottato dal Brefotrofio provinciale».

[246] Nella Roma papale, i trovatelli, figli di amori illeciti o di genitori poveri e incoscienti venivano gettati nelle acque del Tevere e ritrovati da pescatori impigliati nelle loro reti, cfr. C. L. Morichini, *Degli istituti di carità per la sussistenza e l'educazione dei poveri e dei prigionieri in Roma*, cit., p. 427.

[247] *Ibidem*, p. 427.

[248] V. Menichella, *Il brefotrofio provinciale romano*, in Amm.ne provinciale di Roma, *Studi in occasione del centenario*, Milano 1970, vol. II, p. 319.

rivitalizzarono quelle antiche[249]. Da questo momento in poi, le Opere Pie cominciarono a soddisfare più urgenze sociali, a pianificare gli interventi in campi più settoriali e specializzati e ad assistere costantemente gli indigenti[250]. Un ambito d'azione nuovo fu, ad esempio, quello dell'assistenza ostetrica alle gestanti esplicata dall'ospedale romano di San Rocco[251], che s'attrezzò di una sala parto[252].

In età moderna, inoltre, la Chiesa moltiplicò gli interventi a favore di bambini e fanciulli perché considerati elementi deboli della popolazione, insieme alle donne, in quanto economicamente non autosufficienti e più inclini, specialmente in povertà, a cadere nel baratro della criminalità[253]. Nacque, perciò, l'ospizio degli orfani in S. Maria in Aquiro e delle orfane in SS. Quattro Coronati (1535)[254], il primo di una lunga catena di Opere Pie per ragazzi e ragazze.

Nel panorama cittadino, si distinsero a partire dalla metà del '500 vari conservatori femminili come quello di S. Caterina della Rosa de' Funari[255], quello di S. Eufemia[256] e, molto più tardi, il «Conservatorio Rivaldi per le fanciulle povere»[257], quest'ultimo d'origine laica perché fondato nel 1650 da un'aristocratica[258]. La nascita dei conservatori fu il risultato, come ha evidenziato Angela Groppi, di un'epoca sensibile alla «nuova filantropia» attenta soprattutto alla salvezza spirituale degli individui, per cui il peccatore o la persona in pericolo di diventarlo balzavano alla ribalta dell'intervento assistenziale cittadino, che

[249] V. Monachino, *La carità cristiana in Roma*, Bologna 1968, p. 192.
[250] A. Cicotero, *Opere Pie*, cit., p. 1011.
[251] Sull'assistenza materna svolta dalla Maternità di S. Rocco, cfr. C. L. Morichini, *Degli Istituti di pubblica carità ed istruzione primaria e delle prigioni in Roma in tre libri*, Roma 1842, p. 97.
[252] *Ibidem*.
[253] A. Groppi, *I conservatori della virtù*, cit., p. 16.
[254] Questo ospizio modificò in seguito la sua *mission* assistenziale puntando alla diffusione dell'istruzione letteraria, non più "meccanica", tra i ragazzi di famiglie bisognose ma non particolarmente disagiate, cfr. C. L. Morichini, *Degli istituti di carità per la sussistenza e l'educazione dei poveri e dei prigionieri in Roma, libri tre*, cit., p. 515.
[255] Relazione del Commissario De Ruggiero in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1928-1930, b. 90, fascicolo n. 26068.169-44 «Ospizio San Michele Amministrazione», sottofascicolo n. 26068169.40-7 «Gestione straordinaria. Relazione del cav. Gr. Cr. Agostino D'Adamo»; sul lavoro delle fanciulle, cfr. A. Groppi, *I conservatori della virtù*, cit., p. 267.
[256] Cfr. lo statuto organico del conservatorio in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1931-1933, b. 137, fascicolo n. 26069.169.17 «Conservatorio S. Eufemia. Riforma Statuto». L'articolo 1 dello statuto indicava come fondatori dell'Opera Pia due sacerdoti della città di Roma, Don Giovanni Battista Bellobono e Don Paolo Ciccio.
[257] Cfr. lo statuto organico del conservatorio in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1940-1942, b. 100, fasc. 26071.91 «Pio Istituto Rivaldi. Riforma Statuto».
[258] A. Groppi, *I conservatori della virtù*, cit., p. 23.

voleva non solo rinchiudere ed isolare, ma anche redimere, correggere ed educare[259].

La diversità sessuale all'interno degli enti pii aveva un forte peso sugli interventi educativi. Mentre i fanciulli venivano addestrati professionalmente in vista del loro ingresso nel mondo del lavoro, l'azione educativa nei confronti delle fanciulle, invece, tendeva a proteggerle, a causa della loro debolezza economica, dalla prostituzione perché l'immoralità femminile, diversamente da quella maschile, rischiava di mettere in discussione qualsiasi ordine sociale, «in quanto sovvertiva alla base un destino "di genere" in cui affondava le radici il buon funzionamento della società»[260].

Questa visione orientò la formazione delle fanciulle verso lavori tradizionalmente femminili. Tutte le ricoverate del conservatorio di S. Eufemia, ad esempio, ricamavano e cucivano e queste attività erano destinate soprattutto alle necessità interne o a commerci di piccola entità[261]. Nella politica dei conservatori, inoltre, il lavoro - anche quando rappresentava un fattore rilevante, destinato a dare un beneficio economico e a sottrarre le ragazze dall'ozio, con la conseguente professionalizzazione di molte ricoverate - rappresentava un momento sussidiario rispetto all'assistenza di tipo morale e religioso attorno alla quale ruotavano le istituzioni del genere[262].

La diffusione dell'istruzione minorile, valorizzata dalle riforme della pedagogia cattolica degli anni ´30 del XVI secolo che segnarono la nascita della Compagnia di Sant'Orsola e della Compagnia di Gesù, divenne il secondo grande obiettivo perseguito dalle istituzioni benefiche oltre alla funzione del ricovero.

Il pontefice Innocenzo XII, cosciente delle misere condizioni in cui erano costretti a vivere molti ragazzi in città[263], fondò nel 1693 l'ospizio apostolico di S. Michele per diffondere le «arti meccaniche» e le professioni artigianali tra i fanciulli appartenenti alle classi più umili della popolazione romana[264]. Questo ospizio non

[259] *Ibidem*, p. 17.
[260] A. Groppi, *I conservatori della virtù*, *Donne recluse nella Roma dei papi*, cit., pp. 4-5.
[261] *Ibidem*.
[262] *Ibidem*, pp. 271-272.
[263] L. Huetter, *L'assistenza all'infanzia in Roma*, in «Capitolium», XII, n. 11-12, p. 581.
[264] Il pontefice Innocenzo XII riunì l'ospizio aperto da Sisto V, nel 1587, per il ricovero dei vecchi poveri con gli istituti fondati da Giovanni Leonardo Ceruso, detto il Letterato (1582) e da Carlo Tommaso Odescalchi, consanguineo del pontefice Innocenzo XI (1686) per i fanciulli poveri ed abbandonati. L'edificio, terminato dall'architetto Fontana nel 1715, divenne così un istituto misto per l'assistenza di adulti e fanciulli orfani da indirizzare al lavoro; ed aveva al suo interno una scuola d'arazzi e vari laboratori artigianali. Dopo l'erezione in ente morale, avvenuta con la legge 17 luglio 1890, n. 6972, le sezioni che ospitavano i fanciulli traviati, cioè delinquenti, furono

fu un «semplice rifugio per sbandati in cerca di sostentamento o di un letto per dormire» ma si affermò come la prima grande scuola di avviamento professionale che fece poi da modello, secondo le fonti dell'epoca, per tutte le altre istituzioni del genere sia in Italia che all'estero[265]. Dopo aver conseguito l'istruzione primaria, i ragazzi assistiti apprendevano, tra le varie attività artigianali, l'arte dell'arazzeria che era esclusiva di questo istituto[266]. Le fanciulle, invece, venivano preparate per diventare brave donne di casa e, nello stesso tempo, abili operaie soprattutto nel settore tessile[267].

Nel XVIII secolo la carità, sollecitata dall'idea di "sicurezza sociale", divenne una priorità non solo dei religiosi ma anche delle autorità pubbliche, che si mostrarono più operative nel contesto cittadino dove cominciarono ad affermarsi vere e proprie attività assistenziali. Il termine assistenza era qualche cosa che andava al di là della carità e della beneficenza e comprendeva la previdenza e il soccorso verso quegli individui che, per varie ragioni, si trovavano nelle condizioni di non poter bastare a se stessi.

Nell'insieme delle Opere Pie romane, s'inserì l'ospizio della SS. ma Assunta, comunemente noto come ospizio di «Tata Giovanni» dal nome del suo fondatore, un povero artigiano attento alle necessità materiali ed istruttive dei «figli del popolo»[268].

L'intervento papale, comunque, anche quando non era di diretto stimolo alla fondazione di un istituto, era un elemento indispensabile per

---

chiuse, cfr. Ufficio d'informazioni e indicatore della beneficenza, *Guida della beneficenza in Roma*, cit., pp. 107-108.

[265] G. Trincanti, *Il San Michele: passato e avvenire- I- L'organizzazione dell'Ospizio Apostolico*, in «Capitolium» XLIV, n. 6-7, p. 66.

[266] La fabbrica degli arazzi, sorta sotto Clemente XI, lavorava per soddisfare principalmente le esigenze del clero. Dopo varie vicende, specialmente dopo il decadimento causato dall'invasione delle milizie rivoluzionarie francesi, la fabbrica fu riaperta sotto Gregorio XVI e Pio IX; ma dopo il 1870, avendo Pio IX introdotto una fabbrica di arazzi nella città del Vaticano, quella dell'ospizio S. Michele cominciò a decadere perché rimasta senza lavoro, cfr. «La Civiltà Cattolica», LXXVII, pp. 467- 468.

[267] Nell'istituto lavoravano insegnanti di italiano, di matematica, di scienze, di storia, di geografia, di lingua francese e di computisteria per l'istruzione complementare ed insegnanti di figura decorativa, di ornato, di decorazione pittorica di plastica, di disegno geometrico. Le officine annesse erano quelle di zincografia, meccanica, ebanisteria, fonderia. All''interno dell'ospizio si trovava la scuola complementare Giulio Romano, cfr. Relazione del Commissario Stefano De Ruggiero, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1928-1930, b. 90, fascicolo n. 26068.169-44 «Ospizio San Michele Amministrazione», sott. 26068169-40-7 «Gestione straordinaria. Relazione del Cav. Gr. Uff Agostino D'Adamo»; cfr. Relazione della Direzione generale dell'Amministrazione Civile al Ministro della Pubblica istruzione in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1928-1930, b. 88, fascicolo n. 26068.169-4 «Istituto San Michele. Amministrazione», sottofascicolo 26068.169-4.1«Istituto San Michele. Istruzione post-elementare».

[268] S. De Padova, *Le caratteristiche dell'insegnamento professionale degli alunni nel passato e nel presente*, «Bollettino mensile degli ex alunni di Tata Giovanni», III, n. 6-8.

l'istituzionalizzazione e il successo di tutte le fondazioni che proliferavano in un regime di stretto controllo ecclesiastico e di cogestione tra istanze pubbliche ed istanze private[269].

Nel corso del XIX secolo, la beneficenza romana divenne ancora più florida grazie all'azione combinata di personalità religiose e laiche. La mobilitazione dell'elemento laico, in particolare, divenne molto più intensa rispetto al passato, poiché assunse il ruolo di principale interprete delle esigenze sociali[270].

Sorsero così nuovi orfanotrofi religiosi tra cui quello di Santa Maria degli Angeli, detto volgarmente ospizio di Termini[271], la Pia Casa di Carità[272] e l'orfanotrofio di S. Giuseppe di Cluny[273]; ed altre Opere Pie d'origine laica come la Società degli Asili d'infanzia[274].

L'assistenza ostetrica, inoltre, fu avvertita maggiormente nella sua complessità e soddisfatta dalle maternità istituite dal Pontefice Pio VII in vari rioni cittadini[275].

Nello stesso tempo, però, il funzionamento delle istituzioni preesistenti generò diverse critiche perché imperfetto e poco evoluto. La città, infatti, era cosparsa di asili o sale di custodia, istituiti da società diverse, ma non rispondenti agli scopi igienici, fisiologici e morali richiesti dalla scienza moderna. Il Comune, avendo riconosciuto l'assistenza tra i suoi doveri, istituì nuove strutture; cercò di migliorare quelle esistenti; ed aprì la Scuola per le maestre dei giardini d'Infanzia allo scopo di perfezionare l'assistenza infantile[276].

Intorno al 1870, il sistema benefico romano era quindi composto da un numero elevato di enti pii, aveva una rilevante funzione economica ed alimentava una

[269] A. Groppi, *I conservatori della virtù*, cit., p. 25.
[270] E. Taviani, *Il regime anarchico nel bene*, cit., p. 213.
[271] La nascita di questo istituto è segnata da diversi atti di fondazione: quello del 22 marzo 1816 emesso dal Pontefice Pio VII, che istituì un pio e generale istituto di carità o pubblico soccorso e quello del 1825 con cui il pontefice Leone XII riformò questo ricovero perché troppo affollato ed aprì, nel 1827, una «Pia Casa d'industria e lavoro» separata. Il 24 dicembre 1834 il pontefice Gregorio XVI, dopo altre riforme, creò definitivamente l'«Orfanotrofio di Santa Maria degli Angeli» denominato, dopo il 1870, orfanotrofio comunale di Roma e riconosciuto come ente morale con regio decreto 23 maggio 1901, cfr. Ufficio d'informazioni e indicatore della beneficenza, *Guida della beneficenza in Roma*, cit., p. 128.
[272] Il conservatorio, che si trovava nel Borgo S. Agata, divenne ente morale con regio decreto 8 novembre 1873, cfr. C. Scotti, *Guida pratica della beneficenza in Roma*, cit., p. 225.
[273] *Ibidem*, pp. 218-219.
[274] E. Taviani, *Il regime anarchico nel bene*, cit., p. 252.
[275] *Estratto dal Bollettino «Maternità e Infanzia»*, III, n. 12, C. Micheli, *L'Istituto materno "Regina Elena"*, Roma 1929, p. 11. Sulla buona assistenza materna offerta dalla Maternità San Rocco, cfr. C. L. Morichini, *Degli Istituti di pubblica carità ed istruzione primaria e delle prigioni in Roma in tre libri*, Roma 1842, p. 97.
[276] *Ibidem.*

complessa e ricchissima rete di relazioni sociali e clientelari[277]. Ma il divario tra le domande d'ammissione e i posti disponibili all'interno delle Opere Pie finì per creare un circuito di ammissioni governato da raccomandazioni e favoritismi. Le famiglie bisognose ricorrevano allora all'intercessione di nobili, religiosi ed Istituzioni per assicurare ai loro figli un'accoglienza certa[278].

2. *Welfare*, istruzione e lavoro nel sistema delle Opere Pie minorili tra Crispi e Giolitti

L'annessione e la designazione a capitale nazionale produssero «conseguenze profonde sulla fisionomia dell'intera società romana segnando una svolta nella storia degli individui e della città»[279]. L'Urbe conobbe un generale processo di cambiamento che investì i rami della politica e dell'urbanistica[280], colpiti da una massiccia immigrazione[281], e che portò alla «trasformazione del ruolo pubblico del clero ora escluso dal governo e nemico delle nuove istituzioni»[282]. In questa "rivoluzione laica", le autorità politiche estesero a Roma la legge del 1862 sulle Opere Pie e quella del 1873 sulla soppressione delle corporazioni religiose[283]. Gli edifici degli enti religiosi divennero ospedali, strutture assistenziali, istituti scolastici, caserme, carceri e passarono sotto la gestione della Congregazione di Carità e sotto quella del Fondo speciale per gli usi di beneficenza e di religione della città[284].

Poiché nella realtà romana il controllo da parte del clero era notevole nelle amministrazioni degli enti pii, il decreto di applicazione della legge del 1862 stabilì la sostituzione delle commissioni composte in tutto o in parte da ecclesiastici con la Congregazione di Carità o con gestioni speciali[285]. Nella realtà dei fatti, però, la sostituzione degli organi religiosi e la secolarizzazione degli

[277] V. Vidotto, *Roma contemporanea*, cit., p. 14.
[278] *Ibidem*, pp. 77-89.
[279] Sui primi anni di Roma capitale cfr. A. Caracciolo, *Roma capitale. Dal Risorgimento alla crisi dello Stato liberale*, Roma 1956; M. De Nicolò, *Città multipla, città dimezzata: la capitale tra Stato e amministrazione locale (1870-1944)*, in «Roma moderna e contemporanea», 7/1-2 (1999); cfr. *Storia di Roma dall'antichità a oggi*, a cura di V. Vidotto, Bari-Roma 2002, p. 18.
[280] I. Insolera, *Roma moderna. Un secolo di storia urbanistica 1870-1970*, Torino 1993.
[281] Cfr. Comune di Roma, *Roma, popolazione e territorio dal 1860 al 1960, con la distribuzione territoriale dei risultati dei censimenti*, Roma 1960; F. Martinelli, Ricerche *sulla struttura sociale della popolazione di Roma (1871-1961)*, Pisa 1964.
[282] *Storia di Roma dall'antichità ad oggi*, cit., p. 18.
[283] Legge 19 giugno 1873, n. 1402.
[284] V. Vidotto, *Roma contemporanea*, cit., p. 58.
[285][285] M. Piccialuti Caprioli, *Lo Stato liberale e la beneficenza pubblica*, cit., pp. 179-180.

ingenti patrimoni ecclesiastici fu lenta ed incompleta perché la Chiesa, avendo dato vita in passato ad un rilevante numero di enti pii, aveva costituito un importante centro di potere.

Gli ecclesiastici continuarono così a fondare istituti minorili con l'obiettivo di incentivare la scolarizzazione, poiché l'istruzione era concepita come uno strumento pacifico di promozione sociale e un mezzo potente di rettitudine morale e di riduzione della criminalità[286]. L'inchiesta Crispi del 1895 dimostrò infatti la capillare presenza dei religiosi nelle scuole e nelle pie associazioni di Roma[287].

Tra le Opere Pie con finalità scolastica di matrice religiosa, emergevano l'«Ospizio degli Artigianelli» detto anche «Istituto Pio IX»[288], e l'Ospizio S. Cuore dei Salesiani di Don Bosco, noto per un'istruzione professionale molto qualificata[289].

Il dinamismo dei religiosi preoccupò le autorità liberali per la concorrenza sorta con le scuole statali e per la diffusione di principi antiliberali. Il clero e il laicato cattolico, diversamente dalla classe politica, dimostrarono una forte sensibilità nel seguire, alla fine del secolo, l'istruzione delle giovani generazioni[290] aderendo alle riforme sociali e pedagogiche diffuse in tutta Europa finalizzate all'educazione e alla scolarizzazione di tutti i cittadini, compresi quelli appartenenti alle sfere più basse della società fino a quel momento poco considerati[291].

---

[286] A. Giardina, G. Sabbatucci, V. Vidotto, *Manuale di storia, 3, l'età contemporanea*, Roma-Bari, 2003, p. 360.

[287] Il Circolo di S. Pietro era una delle principali pie fondazioni di Roma. Tra il 1870 e la fine del secolo, il numero di queste associazioni aumentò considerevolmente, cfr. M. Casella, *Attività religiose, culturali e caritativo-sociali delle Associazioni laicali (1870-1900),* in M. Belardinelli, P. Stella (a cura di), *La comunità cristiana di Roma, vol.3. La sua vita e la sua cultura tra età moderna ed età contemporanea*, pp. 219-289; la maggior parte dei conventi e delle associazioni cattoliche rilevate dall'inchiesta Crispi del 1895 era impegnata, con una notevole vitalità, nell'istruzione e nell'apostolato, cfr. V. Vidotto, *Roma contemporanea*, Roma-Bari 2006, p. 106.

[288] L'ospizio degli Artigianelli nacque nel 1879 in omaggio e alla memoria del pontefice scomparso su iniziativa dei Fratelli delle Scuole Cristiane per impartire ai ragazzi l'educazione civile e religiosa e l'istruzione elementare e professionale. All'inizio del Novecento, però, questo istituto entrò in un periodo di decadenza, cfr. G. Rossi, *L'istruzione professionale in Roma capitale*, cit., p. 31.

[289] L'ospizio S. Cuore dei salesiani nacque nel 1883 come un umile laboratorio di calzolai per poi affermarsi in seguito grazie alla florida realtà delle sue scuole professionali, tra cui quella di disegno, di taglio, di compusteria, di bibliografia e di libraio, in *Ibidem*, p. 30.

[290] Lo studioso Casella, nello specchio A, elenca «gli ordini, le congregazioni, le corporazioni religiosi regolari e secolari, conservatori e ritiri che importano vita comune ed hanno carattere ecclesiastico», cfr. M. Casella, *Roma fine Ottocento. Forze politiche e religiose, lotte elettorali, fermenti sociali (1889-1900*), pp. 242-274.

[291] V. Monachino (a cura di), *La carità cristiana in Roma*, Bologna 1968, p. 290.

Proprio sul terreno dell'educazione e dell'istruzione la classe dirigente italiana cercò di far valere il suo diritto per far emergere l'efficienza e la superiorità della nuova realtà politica, laica, nei confronti della vecchia istituzione pontificia[292].

Nello specifico, le disposizioni legislative e le diverse ideologie politico-sociali decretarono il valore, oltre che dell'istruzione primaria, delle scuole umanistiche a scapito della formazione tecnica e professionale[293]. Quest'ultima, però, fece dei passi in avanti nel mondo delle Opere Pie, con risultati diversi da istituto ad istituto, e contribuì alla professionalizzazione dei figli del «popolino» per ragioni, si potrebbe pensare, di sicurezza sociale.

Sotto il governo Crispi, gli esponenti dell'amministrazione comunale subentrarono nelle commissioni delle istituzioni infantili d'origine religiosa, divenute ora enti pubblici di beneficenza[294]. Questo passaggio, però, segnò una fase discendente per l'Ospizio di S. Michele, caratterizzata dal peggioramento della realtà scolastica, dalla chiusura di molti laboratori[295] e da un'economia vacillante per la perdita di gran parte dei beni assunti dal nuovo governo[296].

---

[292] Nel riassunto statistico elaborato dallo storico Rossi, l'istruzione pubblica comunale si articolava in istruzione infantile, con classi infantili gratuite o a pagamento; in istruzione elementare, con scuole diurne e quotidiane, con scuole serali e festive, con scuole delle Guardie Municipali; in istruzione complementare, con una scuola serale di commercio per alunni ed una festiva per sole alunne; in istruzione professionale, con scuole degli artieri, quelle del Museo Artistico Industriale, le officine dell'Orfanotrofio di Santa Maria degli Angeli, una scuola professionale femminile, ecc.; in istruzione secondaria, con corsi normali per insegnanti, il convitto comunale annesso alla R. Scuola Normale e la scuola superiore femminile «Erminia Fuà Fusinato», cfr. G. Rossi, *L'istruzione professionale in Roma capitale*, cit., pp. 8-24.

[293] Id., *Giovani e formazione al lavoro: l'istruzione professionale e tecnica a Roma nel periodo giolittiano*, p. 132, in *Roma in transizione. Ceti popolari, lavoro, territorio nella prima età giolittiana*, Atti della Giornata di studio, 28 gennaio 2005, cit.

[294] *Ibidem*, p. 132.

[295] L'Opera Pia e le sue scuole divennero di proprietà e competenza dello Stato italiano nel 1872. Il consiglio amministrativo dell'ospizio era formato da cinque membri di nomina comunale. L'ospizio di S. Michele adottò un nuovo regolamento nel 1882 che decise la suddivisione dell'istruzione in elementare, complementare e professionale. All'età di 13 anni, gli allievi più validi erano indirizzati ai corsi superiori di disegno ed avviati all'apprendimento di varie arti, cfr. G. Rossi, *Giovani e formazione al lavoro: l'istruzione professionale e tecnica a Roma nel periodo giolittiano*, cit., pp. 142-143. Lo studioso Rossi parla della chiusura dei laboratori di incisione, mosaici, metalliere, stampatore, legatore, ferraio, calderaio, tintore, calza e maglia; e della decadenza della scuola degli arazzi. In compenso, sorse, tra il 1890 e il 1910, la fonderia artistica Bastianelli molto rinomata in quel periodo, cfr. G. Rossi, *L'istruzione professionale in Roma Capitale*, cit., pp. 22 e 26;

[296] G. Trincanti, *Il San Michele: passato e avvenire-II- L'organizzazione dell'ospizio apostolico*, in «Capitolium» XLIV (1969), n. 6-7, p. 73.

Un'analoga situazione si verificò nell'ospizio di «Tata Giovanni» che, pur continuando a ricevere favori e protezione dai vari pontefici[297], non diede prova di un buon funzionamento[298].

L'orfanotrofio di S. Maria degli Angeli[299], invece, continuò a distiguersi in città per le sue officine ben attrezzate[300].

Per il brefotrofio, la transizione verso l'amministrazione provinciale fu un momento di svolta, poiché la nuova amministrazione introdusse una serie di novità, tra cui la riforma dell'organico[301].

L'*exploit* di Opere Pie minorili fu intenso alla fine dell'Ottocento. In questo periodo, sorsero infatti l'istituto della Sacra Famiglia[302], il Protettorato di S. Giuseppe[303] ed alcune istituzioni sotto il patrocinio della Casa Reale[304], come l'Asilo Savoia per l'infanzia abbandonata[305].

---

[297] *Ibidem*, p. 26.

[298] Secondo lo studioso Menichella, i giovanetti erano avviati a pochi mestieri, impiegavano ben 10 anni per impratichirsi in un'attività ed erano generalmente assegnati a piccole botteghe presso padroni o ignoranti del loro mestiere o non abbastanza istruiti. Il direttore cercò quindi di modernizzare l'ospizio ma fu duramente contestato al punto da doversi difendere in tribunale, cfr. *Ibidem*, pp. 27-31.

[299] Nel 1873 l'ospizio passò sotto l'amministrazione del Comune che, nel mese di settembre, al termine di un'accesa seduta, decise di espellere i religiosi, G. Rossi, *L'istruzione professionale in Roma capitale*, cit., p. 16; la commissione amministrativa era composta da cinque membri, designati dal Ministero dell'Interno, di cui uno appartenente al consiglio comunale e un altro alla Congregazione di Carità, cfr. l'articolo 36 dello *Statuto organico dell'Orfanotrofio di Santa Maria degli Angeli in Roma*, Roma 1901, approvato con regio decreto 23 maggio 1901, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1925-1927, b. 153, fascicolo n. 26068.169-53 «Orfanotrofio di Santa Maria degli Angeli. Amministrazione. Nomina degli amministratori».

[300] I laboratori dell'orfanotrofio non erano stati fondati dalla nuova amministrazione comunale ma dai Fratelli delle Scuole Cristiane, nel 1834, sull'esempio delle officine presenti nell'Ospizio Apostolico di S. Michele, il più avanzato in quel periodo, in *Ibidem*, p. 15.

[301]Con regio decreto 16 dicembre 1894, il brefotrofio romano venne eretto in ente morale autonomo con patrimonio proprio ed affidato in amministrazione, insieme al Manicomio di Santa Maria della Pietà, alla Provincia di Roma e per essa alla Deputazione Provinciale. Con il successivo regio decreto 7 agosto 1896, che aveva lo scopo di eliminare gli inconvenienti verificatesi a causa del duplice carattere che aveva assunto la Deputazione Provinciale, quale contemporanea amministratrice della Provincia e dell'Opera Pia, si decise di affidare il brefotrofio ad una commissione amministrativa di sette membri, tra cui due deputati e cinque consiglieri provinciali eletti rispettivamente dalla Deputazione e dal Consiglio; cfr. Nota di prefettura in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1928-1930, b. 140, fascicolo n. 26069.169 «Roma. Brefotrofio. Statuto»: la Relazione del Direttore della Divisione assistenza beneficenza pubblica al Ministero dell'Interno, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1925-1927, b. 112, fascicolo n. 26069.169.48 « Roma. Brefotrofio. Relazione Aristide Montani sull'opera da lui svolta quale Presidente del brefotrofio dal luglio 1923 all'agosto 1926». Sul brefotrofio romano prima del 1894, si veda V. Menichella, *Il brefotrofio provinciale romano*, in Amministrazione provinciale di Roma, *Studi in occasione del centenario*, Milano 1970.

[302] L'Istituto della Sacra Famiglia sorse nel 1882 su iniziativa di un gruppo di cittadini romani, cfr. C. Scotti, *Guida pratica della beneficenza in Roma*, cit., p. 108.

[303] Nel 1882, la signora Leudieu de la Ruadière, in religione suor Maria Giuseppa di Gesù, fondatrice delle suore del patronato di S. Giuseppe, istituì il protettorato di S. Giuseppe, il cui primo presidente fu la marchesa Cecilia Serlupi. L'erezione di questo istituto in ente morale avvenne con regio decreto 31 dicembre 1893, cfr. Delibera del consiglio di amministrazione dell'Opera Pia Protettorato di S. Giuseppe, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1940-1942, b. 99, fasc.

Si susseguirono, poi, numerose aperture di colonie agricole in luoghi periferici della città ad opera di laici e religiosi, per far apprendere ai fanciulli la cosiddetta "arte dei campi"[306]. Gli enti d'istruzione agraria rispondevano ad una finalità innovativa rispetto a quella degli ospizi urbani dove s'insegnavano i «mestieri di città» legati alla meccanica, tipografia, falegnameria, decorazione, ecc., e in cui c'era un oggettivo tentativo di «promozione» del lavoro artigiano[307], al quale era riconosciuto, per tradizione, una funzione di stabilità sociale grazie al sistema di valori che ne ispirava le scelte e i modelli di comportamento individuale e collettivo[308].

Il governo, protagonista più attivo nell'ambito delle Opere Pie rispetto al passato, si servì delle istituzioni benefiche per reprimere l'accattonaggio, soprattutto quello minorile, che faceva apparire Roma come una città poco progredita e civile[309]. In questa direzione, agirono la Società «Pro Infantia»[310], la «Società contro l'accattonaggio»[311], la Casa della Provvidenza e il «Rifugio dei

---

26071. 31«Roma. O. P. Protettorato di S. Giuseppe. Statuto»; C. Scotti, *Guida pratica della beneficenza in Roma*, cit., p. 216.

[304] La Regina, in particolare, rappresentava e gestiva l'immagine dell'istituto monarchico rivolta ai poveri, ai bisognosi, agli orfani, agli ammalati e ai soldati feriti, cfr. M. Piccialuti Caprioli, *Lo Stato liberale e la beneficenza pubblica*, cit., p. 177.

[305] L'asilo Savoia nacque nel 1887 ad opera di un gruppo di cittadini romani, tra cui Francesco Crispi, per commemorare la «fausta ricorrenza» del XX settembre 1870. L'asilo venne eretto in ente morale nel 1890 e coltivò lo scopo di ricoverare fanciulli abbandondati per sottrarli alla miseria e alla corruzione e per educarli «all'amore di Dio, della Patria, della civiltà e del lavoro», cfr. C. Scotti, *Guida pratica della beneficenza in Roma*, cit., p. 190; Ufficio informazioni e indicatore della beneficenza, Guida della beneficenza in Roma, cit., p. 102; si veda anche lo statuto approvato il 5 luglio 1922 in ASR, Opera Pia Savoia, b. 120, fascicolo 15 «Statuto organico dell'Asilo Savoia per l'infanzia abbandonata».

[306] Mentre gli istituti agricoli d'origine laica ebbero vita breve, quello pontificio di Vigna Pia s'ingrandì nel corso degli anni, cfr. C. L. Morichini, *Degli istituti di carità per la sussistenza e l'educazione dei poveri e dei prigionieri in Roma*, *libri tre*, cit., p. 535.

[307] G. Rossi, *L'istruzione professionale in Roma capitale*, Roma 1996, p. 18.

[308] Id., *Giovani e formazione al lavoro: l'istruzione professionale e tecnica a Roma nel periodo giolittiano*, cit., p. 138.

[309] La Società, nata nel 1897, s'occupava anche: «di sovvenire fra gli accattoni i veri indigenti, sostituendo un soccorso razionale e ordinato alla elemosina per le vie; di provvedere all'assistenza urgente, di collocare nei vari istituti di beneficenza coloro cui non sia possibile aiutare col lavoro; di promuovere quelle istituzioni che possano giovare all'attuazione degli scopi sociali», Ufficio d'informazioni e indicatore della beneficenza, *Guida della beneficenza in Roma*, Roma 1907, p. 113.

[310] La Società «Pro Infantia» fu eretta in ente morale con regio decreto 14 giugno 1903, cfr. C. Scotti, *Guida pratica della beneficenza in Roma*, Roma 1927, pp. 228-229.

[311] Cfr. lo statuto della Società contro l'accattonaggio in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1922-1924, b. 143, fascicolo n. 26069.169.73 «Società contro l'accattonaggio. Statuto»: l'erezione in ente morale è avvenuta con regio decreto 31 ottobre 1904.

minorenni abbandonati», quest'ultimo diretto dapprima dalla Congregazione di Carità[312] e poi dalla «Società contro l'accattonaggio»[313].

Ad eccezione del raggruppamento degli ospedali e dell'indemaniamento delle confraternite[314], l'applicazione dei provvedimenti più innovativi previsti dalla riforma crispina fu debole nell'Urbe[315] dove il potere pubblico non riuscì a laicizzare radicalmente le Opere Pie cittadine per il peso delle secolari strutture assistenziali della Roma pontificia e delle loro pratiche caritative[316]. Sebbene vincolati dal *non expedit*, i cattolici romani, appoggiati alla rete delle parrocchie nell'attività sociale ed in quella elettorale amministrativa, continuarono infatti a rivendicare uno spazio negli interessi locali, cioè nell'istruzione primaria e nelle istituzioni di assistenza (come nelle decisioni che riguardavano la configurazione urbana), con «l'intenzione di mantenere una presenza culturale e contribuire a relazioni non ostili fra le due sponde del Tevere»[317].

Le disposizioni crispine sull'istruzione e sull'accattonaggio furono riproposte in seguito dal governo Giolitti, che si concentrò anche sulla diffusione dell'igiene e della sanità come nuovi imperativi da mettere concretamente in pratica nella beneficenza romana[318].

In età giolittiana, si svilupparono nuove forme di assistenza sociale e scolastica come i patronati e le colonie estive, i giardini educativi per l'infanzia,

[312] Sulla presenza dei mendicanti a Roma, cfr. E. Taviani, *Il regime anarchico nel bene,* cit., p. 115.
[313] Le società contro l'accattonaggio furono istituite in Italia per impulso di Antonio di Rudinì e furono durante i primi anni del Novecento «il fiore all'occhiello» della beneficenza laica. La Società attiva a Roma ebbe tra i suoi soci fondatori alcuni nomi importanti della politica nazionale ed anche il Gran Maestro della Massoneria, Ernesto Nathan, cfr. A. Fiori, *Poveri, Opere Pie e Assistenza*, cit., p. 8; cfr. Ufficio d'informazioni e indicatore della beneficenza, *La guida della beneficenza in Roma* , cit., p. 101.
[314] Dietro la promulgazione della legge 20 luglio 1890, n. 6980, ci fu un forte clima anticlericale sorto a Roma dopo la «grande delusione» del 1887 quando vennero meno le speranze di una riconciliazione tra Stato e Chiesa; si veda S. D'Amelio, *La beneficenza nel diritto italiano*, cit., p. 266. Secondo l'autore, con gli articoli 11, 15 e 16 di questa legge si determinava uno *jus* singolare per i beni delle confraternite, confraterie, congreghe e congregazioni romane, dei quali veniva disposta la devoluzione al demanio e l'assegnazione delle rendite agli istituti di beneficenza di Roma; G. Martina, *Storia della Chiesa. Da Lutero ai nostri giorni*, Roma 1995; M. Piccialuti Caprioli, *Confraternite romane e beneficenza pubblica tra il 1870 e il 1890*, in «Ricerche per la storia religiosa», 1984, pp. 293-333.
[315] E. Taviani, *Il regime anarchico nel bene*, cit., p. 301.
[316] *Ibidem*, p. 9.
[317] M. Belardinelli*, Società romana, classe politica e problemi del territorio all'inizio del Novecento*, in Università degli studi Roma Tre, *Roma in transizione. Ceti popolari, lavoro, territorio nella prima età giolittiana*, Roma 2006, p. 37.
[318] V. Vidotto, *Roma contemporanea*, cit., p. 121.

gli educatori e i ricreatori riconosciuti giuridicamente come Opere Pie[319]; e ci fu una maggiore attenzione verso le partorienti nubili, la cui accoglienza negli ospizi di maternità era indispensabile visto che molte di loro o erano senza dimora o avevano una pessima abitazione[320].

Anche l'approvazione della legge Giolitti fu un fatto importante nella beneficenza romana ma poco decisivo poiché mostrò parzialmente a Roma il suo volto «statalista» ed «accentratore»[321]. L'istituto della «fusione» voluto dallo statista piemontese, per esempio, si concretizzò in un unico caso, quello dell'Opera Pia nazionale per assistere i figli dei condannati che si unì con il Protettorato di S. Giuseppe.

I cambiamenti più significativi si ebbero in ambito scolastico[322], soprattutto nel ramo dell'istruzione professionale[323], sollecitati dalle trasformazioni economiche e sociali, dall'industrializzazione del Paese e dalla richiesta di figure professionali nuove e preparate. Nella capitale, il processo di riordinamento dell'istruzione professionale segnò la nascita dell'«Istituto nazionale d'istruzione professionale»[324].

La città di Roma, specialmente negli anni del «blocco» popolare quando il clima educativo era teso a formare l'*homo ethicus* con capacità artigianali ed industriali, si riempì di istituti scolastici ed asili infantili[325], con iniziative laiche

[319] Questo insieme di istituzioni benefiche si ampliò notevolmente nel corso del primo quindicennio del XX secolo. Pur non avendo bisogno di sofisticate infrastrutture, queste istituzioni condussero un'esistenza stentata dal punto di vista economico, cfr. E. Taviani, *Il regime anarchico nel bene*, cit., p. 224.

[320] La casa era il bene che allora indicava lo *status* di un genitore, cfr. Relazione d'indagine sulla Congregazione di Carità di Roma degli ispettori ministeriali Venditelli e Sirleo, datata 26 maggio 1922, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1922-1924, b. 139, fascicolo «Roma. Congregazione di Carità. Amministrazione».

[321] E. Taviani, *Il regime anarchico nel bene*, cit., p. 301.

[322] Per rafforzare l'istruzione primaria fu promulgata la legge 8 luglio 1904, n. 407, - o legge Orlando- che innalzò l'obbligo scolastico a 12 anni sia per preparare gli alunni al proseguimento degli studi dopo i primi quattro anni, sia per completare il corso elementare con la frequenza delle classi V e VI, cioè il cosiddetto corso popolare, cfr. Cfr. G. Rossi, *Giovani e formazione al lavoro: l'istruzione professionale e tecnica a Roma nel periodo giolittiano*, cit., p. 131.

[323] *Ibidem*, p. 132.

[324] Cfr. legge 11 luglio 1907, n. 502, *legge portante provvedimenti per la città di Roma*. Nel 1918, l'Istituto nazionale d'istruzione professionale, nato con la legge 14 luglio 1912, n. 854, ebbe tra le sue sezioni anche il Museo artistico industriale, fino a quel momento annesso ma funzionante in modo autonomo, cfr. Relazione del commissario dell'Opera Pia, Agostino d'Adamo, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1928-1930, b. 90, fascicolo n. 26068.169-44 «Ospizio S. Michele. Amministrazione».

[325] Nel 1907, Maria Montessori aprì il primo asilo per bambini poveri nel quartiere di S. Lorenzo. La rivoluzione della Montessori si basava sulla "scoperta" del bambino, ossia su una conoscenza più approfondita dell'infante; ma l'apertura della prima Casa del bambino negli edifici popolari dei Beni Stabili dava a questa istituzione la funzione primaria di assistenza sociale, cfr. V. Vidotto,

originali e per molti aspetti inedite, tra cui le scuole all'aperto[326] e la Scuola Magistrale Ortofrenica a sostegno dei bambini con disturbi psichici[327]. Riguardo all'educazione prescolastica, vennero alla ribalta il problema della precarietà economica delle maestre d'asilo e quello dell'ibrida regolamentazione giuridica di questi istituti[328], che, ad eccezione di qualche intervento governativo[329], restarono senza soluzioni definitive fino all'avvento del fascismo.

Nonostante la grande quantità di realizzazioni di tipo sociale ed umanitario, le condizioni dell'infanzia povera restarono critiche a Roma. Secondo il medico Domenico Orano, le vie della città erano affollate da tanti bambini abbandonati, sporchi ed ammalati, predestinati alla tubercolosi o alla delinquenza, e non c'era una solida coscienza igienica e sociale[330].

3. MINORI ED OPERE PIE TRA GUERRA E PRIMODOPOGUERRA

La prima guerra mondiale, come è stato già detto, fu il vero spartiacque nella storia dell'assistenza italiana e segnò una fase di declino per tutte le Opere Pie capitoline[331], ormai prive di cospicui lasciti e donazioni. A Roma, le difficoltà del momento misero in moto la macchina della carità con interventi sia del Comune che di privati cittadini (cattolici, liberali, aristocratici).

Molte istituzioni sorsero per migliorare le condizioni della prima infanzia[332], ora non più per ragioni di sicurezza sociale ma per curare effettivamente

---

Roma contemporanea, cit., p. 121; G. Bonetta, *Scuola e socializzazione fra '800 e '900*, cit., p. 182; L. Volpicelli, *Prima storia degli asili infantili a Roma*, Roma 1977, p. 152.

[326] Le scuole all'aperto erano quelle di Grilli e quelle di Giovanni Cena e Sibilla Aleramo nell'Agro Romano, cfr. E. Taviani, *Il regime anarchico nel bene*, cit., p. 220.

[327] Questa scuola sorse nel 1900 ad opera della «Lega nazionale per i deficienti», cfr. *Attività della Scuola Magistrale Ortofrenica di Roma e delle Istituzioni annesse*, in «Maternità e Infanzia», I, n. 1, p. 245.

[328] L. Volpicelli, *Prima storia degli asili infantili a Roma*, Roma 1977, p. 149.

[329] Le prime rivendicazioni salariali delle maestre d'asilo furono seguite da un riequilibro dei salari, dal riconoscimento di un vitalizio per le maestre a riposo, da maggiori garanzie su orari di lavoro e minori penalità per i giorni di assenza, cfr. M. Monnanni, *Pane e Asili. Storia degli Istituti raggruppati per l'assistenza all'infanzia di Roma*, Roma 2007², p. 29.

[330] D. Orano, *Come vive il popolo di Roma. Saggio demografico sul quartiere Testaccio*, Pescara 1912.

[331] Lettera dell'avvocato G. Amendola al Ministero dell'Interno, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1922-1924, b. fascicolo n. 25272.7 «Beneficenza pubblica. Proposte. Modificazioni», sottofascicolo n. 25272.7 «Proposte di riforma della pubblica beneficenza».

[332] Il neonato è il bambino da 0 a 20 giorni di vita. Il periodo dell' infanzia va dalla nascita alla pubertà ed è diviso, in campo medico, in tre fasi: la prima o piccola infanzia da 20 giorni a 2 anni, la seconda o media infanzia dal 2° al 5° o 6° anno di età (inizio della seconda dentizione); e la terza dal 6° o 7° anno di età alla pubertà, cfr. « Maternità e infanzia», 1930, n. 9, p. 989.

l'educazione e la disciplina dei bambini e dei fanciulli poveri. Per questo scopo, si mobilitarono molte donne aristocratiche protagoniste del movimento d'emancipazione femminile. Alcuni istituti, in particolare, ospitarono i figli dei soldati partiti per il fronte rimasti in gran parte orfani; altri enti, invece, si specializzarono nel diffondere l'istruzione manuale tra i ragazzi di bassa estrazione sociale. Per i figli dei militari, ad esempio, il Comitato romano di Organizzazione Civile istituì l'Asilo della Patria[333] ed asili infantili nei rioni più affollati della città e in alcune località dell'Agro Romano[334]. Il funzionamento di questi istituti proseguì nel periodo postbellico grazie alla tenacia del Comitato fondatore che, avendo constatato la drammatica realtà quotidiana di gran parte della fanciullezza romana, versò del denaro alle casse comunali per la creazione di un ente capace di mantenere in vita queste strutture. Nel 1919, nacque infatti il comitato degli «Asili infantili del dopoguerra»[335]. Il Comitato romano ebbe come presidente onorario il sindaco di Roma che, malgrado le difficoltà di bilancio, intensificò l'operato dell'amministrazione comunale negli anni della prima guerra mondiale e del dopoguerra sia nel campo dell'assistenza culturale, con sussidi ad istituzioni private che sostenevano i figli dei combattenti sul piano scolastico[336] e con l'apertura di nuove scuole professionali, diurne e serali[337]; sia nel campo dell'assistenza sanitaria e sociale[338] gestendo, ad esempio, colonie marine e montane o prendendo in esame bisogni fino a quel momento ignorati come l'educazione e l'assistenza ai bambini con problemi psichici o *handicap* fisici.

Sotto la direzione del prof. Sante de Sanctis nacquero le classi differenziali e gli asili scuola per anormali psichici. Il Comune, inoltre, aumentò il numero delle

[333] L'asilo della Patria, nato nell'agosto del 1915 ed eretto in ente morale con regio decreto 18 agosto 1920, accoglieva gratuitamente le fanciulle orfane di guerra, dai 2 ai 18 anni, per educarle ed avviarle al lavoro, cfr. C. Scotti, *Guida pratica della beneficenza in Roma*, cit., p. 189; *Atti del Consiglio Comunale di Roma* 1920, p. 346.

[334] Il Comitato di Organizzazione Civile aprì asili infantili in città raccogliendo le offerte dei cittadini ed utilizzando lo speciale contributo per esercitare l'assistenza civile secondo il decreto 5 maggio 1917, in Verbale del 14 maggio 1924 del Consiglio di Stato, sezione prima, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1925-1927, b. 109, fascicolo n. 26069.169.3 «Comitato autonomo per gli asili infantili del dopoguerra. Erezione in ente morale. Statuto». Nel verbale, si legge che il Comitato di Organizzazione Civile fu costituito nella città di Roma nell'aprile del 1915 e successivamente riconosciuto ente morale.

[335] Verbale di delibera n. 2262 del regio commissario, datato 31 dicembre 1923, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1925-1927, b. 109, fascicolo n. 26069.169.3 «Comitato autonomo per gli asili infantili del dopoguerra. Erezione in ente morale. Statuto».

[336] Seduta del Consiglio comunale del 1917, in *Atti del Consiglio Comunale di Roma dell'anno 1917*, Roma 1917, p. 108.

[337] *L'assistenza sociale nella città di Roma*, in «Capitolium», XVIII, n. 8, p. 260.

[338] G. Alatri, *Educazione e assistenza nel Comune di Roma*, in *A passo di marcia*, pp. 15-17.

scuole all'aperto[339] e realizzò, con il sostegno del Comitato Romano, tre padiglioni denominati *Infantiae Salus* per allontanare dalla strada bambini e fanciulli abbandonati a loro stessi[340].

In un contesto sociale e politico molto più acceso rispetto a quello del periodo prebellico, i giornali repubblicani e socialisti sostennero in maniera pressante le rivendicazioni salariali delle maestre d'asilo[341], evidenziando anche le carenze organizzative e gestionali di molte Opere Pie: bilanci in *deficit*, strutture di ricovero inadeguate, irrisori finanziamenti ministeriali ed assenza di regole ben definite sostituite da norme «di fatto» che si erano affermate nel tempo[342].

3.1 LA PROTEZIONE DELLA PRIMA INFANZIA

3.1.1 Il brefotrofio romano

I *rumors* dell'opinione pubblica sul cattivo funzionamento del brefotrofio indussero il governo ad avviare un'inchiesta che, condotta dal commissario Caruso e dal medico provinciale Buffa tra il 1914 e il 1915, confermò la presenza di carenze igienico-sanitarie e di disordini amministrativi all'interno del pio istituto. Gli arbitrii personali erano stati infatti prevalenti sulle norme di regolamento interno con gravi danni alla salute dei cinquemila bambini ricoverati[343].

La reazione immediata del governo fu quella di nominare un nuovo *staff* di amministrazione. Nello stesso tempo, il presidente uscente, Domenico Oliva, respinse tutti i capi d'accusa ritenuti, a suo avviso, calunniosi ed infondati perché anonimi, e difese la serietà dei suoi amministratori che, per migliorare l'attività brefotrofiale, avevano censito per la prima volta nella storia di questo istituto tutti gli assistiti e nominato due funzionari con l'incarico di visitare i bambini assegnati all'esterno.

[339] La città di Roma fu la prima ad istituire le scuole all'aperto, in *Assistenza scolastica. Il buon esempio delle scuole di Roma*, in «La difesa della stirpe», I, n. 1-2, p. 187.
[340] G. Alatri, *Educazione e assistenza nel Comune di Roma*, in *A passo di marcia*, pp. 17-18.
[341] M. Monnanni, *Pane e Asili. Storia degli Istituti Raggruppati per l'Assistenza all'infanzia di Roma*, cit., p. 33.
[342] E. Taviani, *Il regime anarchico nel bene*, cit., p. 287.
[343] *Ibidem*.

Un episodio che complicò l'andamento del brefotrofio fu, secondo lo stesso Oliva, il terromoto avvenuto in Abruzzo nel 1915 poiché aumentò le presenze nel pio istituto e, nello stesso tempo, ridusse i collocamenti esterni in una regione dove c'era sempre stata un'alta disponibilità di balie. L'ex presidente, inoltre, affermò di non aver avuto il sostegno necessario dalla classe politica per ottimizzare l'attività brefotrofiale, avendo dovuto rinunciare, ad esempio, all'uso provvisorio di un padiglione di puericoltura gestito dalla Direzione generale della Sanità Pubblica che sarebbe stato necessario per ospitare i bambini affetti da malattie epidemiche. Egli scaricò così il grosso delle responsabilità sul potere pubblico, incapace peraltro di eliminare le tante protezioni e i tanti privilegi ruotanti intorno al brefotrofio, con ripercussioni negative sulla qualità dell'assistenza offerta da questo istituto.

Nella *querelle* tra governo e vecchia amministrazione, i dati sui decessi infantili erano discordanti: il Ministero dell'Interno parlava di una mortalità pari al 65% all'inizio del 1915[344]; la commissione Oliva, invece, rivendicava una percentuale molto più bassa pari al 39%[345].

Le criticità del sistema brefotrofiale, in *primis* la mortalità degli esposti e, di seguito, le pessime condizioni dei bambini affidati ai custodi di campagna[346], non passarono inosservate sulla stampa cittadina, cassa di risonanza delle lamentele dell'opinione pubblica, delusa dall'inosservanza dei provvedimenti indicati *illo tempore* dal commissario Caruso[347].

Il quotidiano «La Tribuna» dalle sue colonne lanciò ripetuti appelli per una riforma radicale nell'ingranaggio dell'istituto[348] ed accusò la dirigenza del brefotrofio di essersi persa in «lungaggini burocratiche»[349]. Gli amministratori, invece, risposero di aver agito con la dovuta «prudenza»[350] e si scagionarono dall'accusa di essere stati i responsabili della scomparsa di tanti bambini

[344] I dati di prefettura mettevano in luce un rialzo notevole della mortalità infantile che nel 1899 era pari al 38, 44 %, nel 1910 s'aggirava intorno al 50 % e nel 1915 superava il 65 %, cfr. nota di prefettura del 26 marzo 1917 alla Direzione Generale dell'Amministrazione Civile, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1925-1927, b. 112, fascicolo n. 26069-48 «Brefotrofio. domanda di concorso finanziario», sottofascicolo n. 26069B «Roma. Brefotrofio. Amministrazione».
[345] Relazione del Presidente del brefotrofio, Domenico Oliva, alla prefettura di Roma, in data 25 luglio 1915, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1925-1927, b. 112, fascicolo n. 26069-48 «Brefotrofio. domanda di concorso finanziario», sottofasc. 26069B «Roma. Brefotrofio. Amministrazione».
[346] *Verso l'abolizione del Brefotrofio?*, «La Tribuna» 18 maggio 1916.
[347] *Reclami sul brefotrofio*, «La Tribuna» 4 maggio 1916.
[348] *Verso l'abolizione del Brefotrofio?*, «La Tribuna» 18 maggio 1916.
[349] E. Franchi, *Il Brefotrofio*, «La Tribuna» 6 maggio 1916.
[350] *Ibidem*.

chiamando in causa la falsa ragione biologica della debolezza genetica dei figli illegittimi[351].

Nel 1917, il tasso di mortalità infantile salì vertiginosamente fino a sfiorare il 77%[352]. La popolazione cittadina, vivendo nell'incertezza della guerra e mettendo in risalto il valore sacro della vita umana, fu enormemente colpita da questo dato[353].

Un insieme di cause provocò il rialzo della mortalità: l'affollamento nelle sale, peraltro poco arieggiate[354]; le dimensioni ristrette dei locali[355]; la scarsa disponibilità di balie e il conseguente utilizzo del latte artificiale, poco nutriente e in alcuni casi anche nocivo; e la mancata divisione dei ruoli tra gli amministratori di un'Opera Pia[356].

La bassa disponibilità delle nutrici era condizionata dalla concorrenza sorta con altri istituti infantili, come «Vita e Lavoro» e «Opera Assistenza Materna», in gran parte più generosi nei pagamenti rispetto al brefotrofio[357]. Quest'ultimo, infatti, dava un compenso di 12 lire mensili[358] che, in tempo di guerra, era particolarmente irrisorio perché il costo della vita era notevolmente aumentato.

Il 1917 fu comunque un anno decisivo nella lunga storia del brefotrofio per la pubblicazione del primo regolamento in sostituzione delle linee guida risalenti alla fine dell'Ottocento[359].

---

[351] E. Canepari, *Attraverso i tempi. Il brefotrofio di Roma e i suoi esposti nella prima metà del novecento*, cit., p. 68.

[352] La mortalità neonatale, ossia entro il primo mese di vita dell'infante, raggiunse il suo massimo nel 1917, mentre quella complessiva aumentò ulteriormente, cfr. C. Bambini, *Caratteristiche socio-demografiche e sorte degli esposti al Brefotrofio Provinciale di Roma nella prima metà del XX secolo*, in Provincia di Roma, *I Brefotrofi di Roma. Entrare dentro. Uscire fuori*, Roma 2008, p. 309. Cfr. anche V. Menichella, *Il brefotrofio provinciale romano*, cit., p. 328.

[353] *Reclami sul brefotrofio*, «La Tribuna» 4 maggio 1916.

[354] «c'è pure chi si meraviglia che le finestre dello stabilimento sieno quasi sempre chiuse e che i bimbi non vengono portati quasi mai nel bellissimo giardino che circonda la palazzina», in *Ibidem*.

[355] Dopo aver segnalato queste cause, il medico del brefotrofio propose di trovare più spazio per accogliere un numero maggiore di nutrici e infermiere; di costruire un padiglione di isolamento ed uno di contumacia; di creare una «vaccheria» per uso dell'istituto; di creare una cucina più ampia per il latte; e di trovare un personale di assistenza più numeroso e più competente (con aumento di salario), cfr. Brefotrofio di Roma, *Relazione per il biennio 1917-1918*, Roma 1919, p. 26.

[356] *Reclami sul brefotrofio*, «La Tribuna» 4 maggio 1916.

[357] Nota della prefettura di Roma alla Direzione generale dell'Amministrazione civile, in data 26 marzo 1917, in ACS, MI, DGACG, DABP, tr. 1925-1925, fascicolo n. 26069-48 «Brefotrofio. domanda di concorso finanziario», sottofascicolo n. 26069B «Roma. Brefotrofio. Amministrazione».

[358] *Verso l'abolizione del Brefotrofio?*, «La Tribuna» 18 maggio 1916. Il quotidiano proponeva come rimedio un aumento di compenso che avrebbe potuto rendere più facile evitare l'allattamento artificiale.

[359] Questo regolamento comunque non ebbe l'approvazione tutoria, diversamente da quello del 1924. Le nuove norme furono presentate nell'adunanza delle commissione del 26 febbraio 1917, per opera del vice presidente Filiberto Vesci e discusse ed approvate nella seduta del 12 marzo

Le nuove norme, in vigore dal 1° gennaio 1918, esclusero il ricovero dei figli legittimi e di quelli illegittimi di madri residenti in altre Province, giunte a Roma nell'ultimo periodo della gravidanza con l'intento di abbandonare la prole, affollando così il brefotrofio ed impoverendone le finanze[360]. Esse stabilirono poi l'allattamento naturale per i primi quattro mesi di vita dei bambini; innalzarono il compenso delle nutrici, molte delle quali erano madri allattanti, a 15 lire mensili, da riscuotere fino al dodicesimo mese di vita dell'esposto; fissarono la fine dell'assistenza al quindicesimo anno di vita del fanciullo; ed assegnarono un premio di 100 lire alle madri disposte a riconoscere il loro ruolo biologico[361]. Con tutti questi accorgimenti, l'amministrazione cercò di diminuire il ricorso all'allattamento artificiale e di rafforzare l'attaccamento della madre al figlio per renderle così più difficile l'eventuale scelta dell'abbandono.

Essendo il principale ente cittadino di assistenza alla prima infanzia, il brefotrofio accoglieva, in via straordinaria e in base alla sua disponibilità finanziaria, non solo i «figli d'ignoti» ma anche i bambini legittimi riconosciuti da madri bisognose e gli orfani poveri che avevano bisogno di essere allattati[362].

La riforma del 1917 produsse risultati positivi. Il numero dei ricoverati diminuì e quello dei riconoscimenti materni aumentò con un notevole calo della mortalità[363].

Nel triennio 1915-1917, il numero degli ammessi è alto specialmente nel primo anno di guerra per l'Italia, provocato presumibilmente dalle difficoltà di reperimento delle nutrici di campagna. La mortalità raggiunge il suo massimo nel 1917 per il sommarsi degli effetti della guerra e per il diffondersi dell'epidemia della Spagnola.

1917, cfr. E. Canepari, *Attraverso i tempi. Il brefotrofio di Roma e i suoi esposti nella prima del Novecento*, cit., p. 69. Cfr. ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1925-1927, b. 112, fasc. 26069.169-48 «Brefotrofio. Domanda di concorso finanziario», sottofasc. 26069.169-48 «Relazione di Aristide Montani sull'opera da lui svolta quale Presidente del brefotrofio dal luglio 1923 all'agosto 1926»; cfr. A. Montani, *Tre anni di Presidenza al Brefotrofio di Roma. Luglio 1923-Agosto 1926*, Roma 1927, p. 6. Cfr. anche Brefotrofio di Roma, *Relazione per il biennio 1917-1918*, Roma 1919, p. 7 in Fondo Congregazione di Carità di Roma, b. 22, fascicolo n. 2692 «Ricovero degli esposti. Provvedimenti relativi al nuovo regolamento adottato dal Brefotrofio provinciale».

[360] E. Canepari, *Attraverso i tempi. Il brefotrofio di Roma e i suoi esposti nella prima metà del novecento*, cit., p. 69.

[361] Il regolamento del 1917 conteneva delle eccezioni che consentivano ad alcune madri di allontanarsi dal proprio bambino per ragioni di tipo sanitario, cfr. E. Canepari, *Attraverso i tempi. Il brefotrofio di Roma e i suoi esposti nella prima metà del novecento*, cit., p. 69.

[362] Ufficio d'informazioni e indicatore della beneficenza, *Guida della beneficenza in Roma*, Roma 1907, p. 497.

[363] Brefotrofio di Roma, *Bilancio preventivo per l'esercizio 1923*, pp. 12-13, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1925-1927, b. 112, fascicolo n. 26069.169-48 «Brefotrofio. Relazione di Aristide Montani sull'opera da lui svolta quale presidente del brefotrofio dal luglio 1923 all'agosto 1926».

Anni	Ammessi nel brefotrofio	Restituiti per riconoscimento	Rimasti a carico	Morti	Percentuale dei riconosciuti	Percentuale della mortalità
1915	863	71	792	442	8,57%	57,32%
1916	792	70	722	487	8,83%	67,39%
1917	762	61	701	543	8,005%	77,44%

Negli anni 1918-1921, si verifica invece un'inversione di tendenza dei livelli di mortalità che coincide appunto con l'introduzione dell'obbligo per le madri di allattare i propri bambini deliberato dalla commissione amministratrice. Molte madri illegittime preferiscono, di conseguenza, usufruire dei sussidi di allattamento concessi dall'istituto provocando la riduzione dei ricoveri (si veda il più basso numero degli ammessi) e quindi dell'affollamento.

Assistenza agli esposti nel brefotrofio				Percentuale		Assistenza alle madri nubili			Percentuale		Totale		
Anni	Esposti	Ammessi	Morti restituiti ai genitori	Mort.	Riconos.	Allattati	Morti	Riconosc.	Mortal.	Riconos.	Esistenti	Morti	Perc. mortalità
1918	473	302	26	64%	5,5%	440	13	185	2,89%	64,77%	913	315	33,4%
1919	430	231	26	74,65%	6,0%	424	4	387	0,94%	90,42%	854	235	27,54%
1920	447	231	30	51,67%	6,6%	440	3	399	0,67%	90,68%	887	234	26,38%
1921	361	152	38	42,10%	10,52%	349	13	301	0,37%	86,24%	710	165	23,23%

Il nuovo statuto, inoltre, alimentò un dibattito via stampa. Secondo il quotidiano «L'Idea Nazionale»[364] le nuove norme sarebbero state utili per mettere fine a quei «tristi spettacoli» che avevano avuto come protoganiste numerose mamme che, dopo aver rifiutato i loro figli, avevano iniziato a lavorare come nutrici allo scopo di guadagnare quanto più possibile per loro stesse.

«Il Messaggero»[365] suggerì all'amministrazione di inserire nel regolamento una norma che vietasse l'accoglienza nel brefotrofio di più figli della stessa madre:

[364] *I nostri provvedimenti per il Brefotrofio*, «L'Idea Nazionale» 25 marzo1917.
[365] *Il Brefotrofio di Roma. Importanti provvedimenti della Commissione Amministratrice*, «Il Messaggero» 24 marzo 1917.

> poiché oggi vi sono iene che, incoraggiate dalla correntezza [sic] della filantropica istituzione, e molto feconde, non temono di mandare al brefotrofio fino al quinto e perfino al sesto dei loro nati!

«La Tribuna» propose di adottare un unico regolamento tra i brefotrofi d'Italia per bloccare, in questo modo, l'accesso all'assistenza di quelle donne considerate inidonee dall'istituto romano[366].

Dopo la riforma del 1917, il brefotrofio capitolino, non riuscendo a mantenere i figli di madri non appartenenti alla circoscrizione dell'Urbe, le cui spese erano quindi di competenza dei brefotrofi di altre Province, s'accordò con quest'ultimi per ricevere un rimborso nell'eventualità di queste assistenze straordinarie[367].
Oltre alle questioni di natura economica, l'assistenza di un bambino era complessa perché occorreva un certificato che indicasse lo stato di povertà della madre, nonché del figlio, e la residenza pluriennale della donna nella circoscrizione dell'istituto[368]. Nello stesso tempo, bisognava mantenere segreta l'identità materna, soprattutto quando la gestante partoriva in un ente pubblico come le sale di maternità gestite dalla Congregazione di Carità o dagli Ospedali Riuniti[369]. I presidenti di queste due Istituzioni, infatti, avevano deciso di collaborare con un funzionario del brefotrofio incaricandolo di giungere nella maternità, prendere in consegna il neonato ed affidarlo alla madre in qualità di nutrice e non genitrice. In questo modo, la coppia madre-bambino veniva accolta nel brefotrofio rispettando il diritto all'anonimato della donna partoriente[370]. La situazione, però, era più difficile da gestire quando la madre non voleva rimanere con il bambino dopo il parto. In questo caso, i presidenti dei due Enti trattenevano il neonato fino al quarto mese di vita nei loro istituti, dopodiché il destino di questo bambino

[366] E. Modigliani, *Per la riforma dei brefotrofi*, «La Tribuna» 19 aprile 1917.
[367] Brefotrofio di Roma, *Relazione per il biennio 1917-1918*, Roma 1919, p. 23.
[368] A. Montani, *Tre anni di presidenza al Brefotrofio di Roma. Luglio 1923-Agosto 1926*, Roma 1927, pp. 15-16, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1925-1927, b. 112, fascicolo n. 26069.169-48 «Brefotrofio. Domanda di concorso finanziario».
[369] ASR, Fondo Congregazione di Carità di Roma, Serie, Archivio della Segreteria generale, b. 22, fascicolo n. 2692 «Ricovero degli esposti. Provvedimenti relativi al nuovo Regolamento adottato dal Brefotrofio Provinciale».
[370] Quando un bambino nasceva in una sala di maternità questo fatto veniva indicato nel suo atto di nascita che, firmato dal Sindaco, stabiliva poi il passaggio del piccolo al brefotrofio. Ma per realizzare questo traferimento bisognava affidare il bambino a qualcuno, che non poteva essere la madre perché quest'ultima, firmando l'atto di ricevimento, svelava la sua identità e la sala di maternità, poi, violava l'articolo 376 del codice civile che riconosceva il diritto all'anonimato di una partoriente, cfr. A. Montani, Tre anni di presidenza al brefotrofio di Roma. Luglio 1923-Agosto 1926, Roma 1927, pp. 15-16, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1925-1927, b. 112, fascicolo n. 26069.169-48 «Brefotrofio. Domanda di concorso finanziario».

diventava incerto perché, non essendo accompagnato da un certificato di povertà, poteva non essere accolto nel brefotrofio[371].

Il regolamento del 1917, inoltre, comprendeva norme sulla vigilanza sanitaria, sul comportamento degli amministratori, sulla consegna dei bambini alle balie, sul trasporto nelle località delle nutrici; sul collocamento dei fanciulli illegittimi all'esterno del pio istituto per scopi lavorativi; sulla restituzione di un bambino ai genitori; sul matrimonio, l'adozione, l'arruolamento e l'emigrazione degli esposti[372].

Le condizioni di vita degli illegittimi affidati all'esterno, come è stato già detto, erano ancora più tristi di quelle, già di per sé critiche, dei bambini assistiti nella struttura brefotrofiale. L'assistenza di una balia era meno attenta ed affettuosa rispetto a quella materna e, anche quando le nutrici e i custodi non si facevano guidare dal solo movente della speculazione, la protezione degli illegittimi restava insoddisfacente perché era esercitata da persone che vivevano in miseria ed erano poco sensibili. Se qualcuno poi era a conoscenza di qualche maltrattamento era riluttante a dichiararlo per apatia o per paura di qualche vendetta.

Gli amministratori del brefotrofio non selezionavano scrupolosamente le balie e i custodi perché la loro principale preoccupazione era quella di sfollare l'istituto, nella convinzione comunque che l'assistenza all'infanzia, specialmente quella illegittima, dovesse essere gestita direttamente dallo Stato. Molti esposti furono mandati così in piccoli paesi, peraltro molto poveri e lontani dai contesti urbani più evoluti[373].

Nel 1918, la commissione amministrativa decise di elevare lo stipendio delle nutrici a 25 lire mensili, poiché la disponibilità di queste donne era diminuita sia per lo stato di guerra che per i bassi compensi fino ad allora riscossi; ed aumentò anche l'indennizzo di custodia da 4 a 6 lire per invogliare le balie a tenere i bambini con sé dopo la fase dell'allattamento. Quest'ultimo contributo poteva essere percepito fino al compimento del decimo anno di vita dell'esposto,

[371] A. Montani, *Tre anni di presidenza al Brefotrofio di Roma. Luglio 1923-Agosto 1926*, Roma 1927, pp. 15-16, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1925-1927, b. 112, fascicolo n. 26069.169-48 «Brefotrofio. Domanda di concorso finanziario».
[372] E. Canepari, *Attraverso i tempi. Il brefotrofio di Roma e i suoi esposti nella prima metà del novecento*, p. 70.
[373] Brefotrofio di Roma, *Relazione per il biennio 1917-1918*, Roma 1919, p. 29.

divenuto a questa età una forza lavoro per la famiglia che lo aveva accudito[374]. Tutti questi aumenti, però, impoverirono maggiormente le casse dell'istituto, oberate dalle esigenze di guerra e dal più alto costo della vita[375].

Riguardo ai lavori svolti dai fanciulli, le nuove norme stabilirono precise remunerazioni: da 4 a 8 lire per ragazzi e ragazze dai 12 ai 14 anni; da 8 a 12 lire per quelli dai 15 ai 18 anni; da 12 a 18 lire, infine, per i più grandi con un'età compresa tra i 19 e i 21 anni. La metà di questo compenso finiva direttamente nelle tasche dei fanciulli, l'altra, invece, veniva data al brefotrofio che la depositava nei libretti di risparmio di ciascun assistito presso il Monte di Pietà e consegnata soltanto dopo il compimento del ventunesimo anno di età[376]. In questo modo, la dirigenza del brefotrofio impediva ai ragazzi di sperperare i loro guadagni e li difendeva poi dagli eventuali sfruttamenti dei loro custodi, rispettando nello stesso tempo le leggi sul lavoro minorile varate in Italia.

In seguito alla riorganizzazione del brefotrofio, il Comune di Roma discusse l'eventualità di inserire un suo rappresentante nello *staff* d'amministrazione di questo istituto, considerato come un'opera pia locale visto che le sue risorse provenivano per lo più dalla beneficenza cittadina[377]. I consiglieri comunali disapprovarono la riforma del 1917 che, a loro avviso, doveva essere modificata per assicurare la diffusione delle norme di puericoltura in città, favorire la collaborazione tra tutte le opere di assistenza materna ed infantile, in particolare con l'Ufficio baliatico municipale[378], ed ottimizzare i servizi assistenziali che spesso si limitavano all'elargizione di sussidi in denaro o alla distribuzione di alimenti. Le autorità municipali, inoltre, proposero di pubblicare una legge sulla ricerca della paternità[379], visto che molte erano le donne nubili in povertà che non riuscivano a provvedere da sole al sostentamento dei loro figli, i quali rischiavano di essere abbandonati anche dalle loro madri o di condurre un'esistenza infelice e difficoltosa. Questa richiesta, in realtà, non aveva come obiettivo primario quello di riconoscere il diritto del padre alla cura e alla vigilanza del figlio, con ripercussioni positive sull'educazione e la disciplina di quest'ultimo, ma

[374] *Ibidem*, p. 35.
[375] Se fino al 1918 il brefotrofio riuscì a far fronte al maggiore costo dei servizi grazie agli avanzi di amministrazione dei precedenti esercizi, dal 1919, invece, non poté più contare su alcun beneficio. Le difficoltà belliche e l'aumento dei prezzi richiesero aumenti di stipendi ed assegni non solo per le balie ma anche per il resto del personale in servizio, cfr. *Ibidem* p. 65.
[376] Brefotrofio di Roma, *Relazione per il biennio 1917-1918*, cit., p. 37.
[377] *Atti del Consiglio comunale di Roma dell'anno1917*, Roma 1917, p. 486.
[378] *Atti del Consiglio comunale di Roma dell'anno 1918*, Roma 1918, p. 300.
[379] *Ibidem*.

rispondeva, secondo me, all'esigenza ormai improrogabile di sfollare sia gli istituti che le vie della città.

Nell'ottobre del 1918, infatti, in seguito alla "grande influenza" e alla morte di molti soldati in guerra, la Prefettura, con l'accordo del Ministero dell'Interno, incaricò il brefotrofio di creare una sezione speciale dove accogliere i tanti bambini legittimi rimasti senza genitori o assistenza di qualche parente[380].

Infine, il numero sempre più alto di bambini abbandonati e poveri sollecitò il brefotrofio romano a farsi promotore di una confederazione fra tutti i centri brefotrofiali d'Italia per esercitare un'assistenza uniforme e completa. La riforma del 1917, in realtà, aveva diminuito il tasso di mortalità infantile soltanto all'interno del pio istituto, con ripercussioni positive sull'immagine di questa istituzione, ma non aveva risolto i tanti decessi che continuavano a verificarsi all'esterno, né aveva modificato la *forma mentis* di molte donne italiane propense all'abbandono.

Il progetto degli amministratori romani si concretizzò nel 1919 con l'approvazione dello statuto della federazione nazionale dei brefotrofi italiani[381].

3.1.2 Istituzioni varie

Lo sviluppo della scienza pediatrica e la definizione di migliori norme igieniche e d'allevamento del bambino determinarono a Roma la nascita di scuole di puericoltura, come quella fondata nel 1911 dalle signore Enrichetta Chiaraviglio Giolitti e Gisella Consolo, entrambe esponenti del Consiglio Nazionale delle donne italiane[382]. Quest'opera cominciò a funzionare dapprima nei locali del brefotrofio e, a partire dal 1919, in S. Gregorio al Celio nei locali

[380] I bambini legittimi erano soccorsi in un villino adiacente al brefotrofio, in *Ibidem*, p. 49.
[381] L'idea di fondare una federazione fra tutti i brefotrofi d'Italia maturò nel congresso di Roma del 1917 e si attuò poi in quello di Firenze del 1919, cfr. ASR, Fondo Congregazione di Carità di Roma, Serie, Archivio della Segreteria Generale, b. 22, fascicolo n. 2692 «Ricovero degli esposti. Provvedimenti relativi al nuovo regolamento adottato dal Brefotrofio Provinciale»: cfr. «Bollettino della Federazione Nazionale tra i brefotrofi», 1920 (I), n. 1, p. 1.
[382] F. Taricone, *Il Consiglio Nazionale delle donne italiane*, in G. Accardo, *La "questione femminile" dall'Unità d'Italia a Giolitti"*, in www.url.it/donnestoria/testi.

ottenuti gratuitamente dal Municipio di Roma[383] con sovvenzioni del Ministero dell'Interno[384], ora più convinto rispetto al passato della necessità di dover curare l'igiene del neonato per evitare il rischio d'infezioni e il pericolo di morte, trasmettendo competenze specifiche a giovani allieve. In particolare, questa scuola assisteva sia i lattanti legittimi che venivano nutriti dalle loro madri che i poppanti illegittimi che venivano allattati dalle nutrici.

La puericoltura si rafforzò ancora di più dopo la grande guerra con nuove norme e tecniche diffuse soprattutto dagli istituti di recente fondazione come «Vita e Lavoro»[385] ed «Opera di Assistenza Materna»[386] creati entrambi nel 1918 dalla «Associazione per la donna»[387] con lo scopo di offrire un'assistenza alternativa a quella del brefotrofio, ritenuta scadente ed anche preoccupante per gli elevati indici di mortalità infantile.

Con una struttura simile a quella delle *homes* inglesi[388], «Vita e Lavoro» assisteva i bambini illegittimi, di Roma e Provincia, fino al quarto anno d'età[389]. Le madri che giungevano in questa struttura erano state indirizzate o dal brefotrofio o dagli ospizi materni dove avevano partorito con l'intenzione di assistere il figlio soltanto fino al quarto mese di vita per poi avvalersi della legge e consegnarlo al centro brefotrofiale. Quasi sempre, però, stimolate dal personale

[383] Il Comune di Roma concesse all'istituto l'ex convento della "Moletta" e il terreno annesso; e il comitato americano "Italian War Relief Fund of America" donò 756.500 lire per restaurare ed arredare i locali dell'ex convento e per il completamento dei padiglioni della scuola, si veda lo statuto approvato con regio decreto 30 agosto 1934 in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1934-1936, b. 90, fascicolo n. 26068.65 «Istituto S. Gregorio al Celio. Statuto».

[384] «Bollettino della Federazione Nazionale tra i brefotrofi» (1920), n. 1, pp. 32-33, in ASR, Fondo della Congregazione di Carità di Roma, Serie, Archivio della Segreteria Generale, b. 22, fascicolo n. 2692 «Ricovero degli esposti. Provvedimenti relativi al nuovo regolamento adottato da Brefotrofio Provinciale».

[385] C. Scotti, *Guida pratica della beneficenza*, Roma 1927, pp. 84-85.

[386] Cfr. nota 128 della tesi di dottorato. C. Scotti, *Guida pratica della beneficenza*, cit., p. 84.

[387] Nata tra il 1897 e il 1898, l'Associazione costituisce uno dei molti casi in cui non è stato finora possibile reperire un archivio, neppure frammentario, probabilmente a causa della dispersione delle carte dopo lo scioglimento dell'Associazione ad opera del regime fascista nel 1925, cfr. M. Monnanni, *L'Opera Nazionale Maternità e Infanzia: teoria e prassi dell'assistenza "ordinata"*, in Catalogo di mostra, *A Passo di Marcia*, Roma 2004, p. 146.

[388] La realtà inglese costituiva un modello di riferimento per il movimento emancipazionista italiano, cfr. A. Campoli, *Vivere dentro e fuori il brefotrofio: analisi storico-antrolopologica dell'istituto romano nella prima metà del Novecento*, in Provincia di Roma, *I brefotrofi di Roma. Entrare dentro Uscire fuori*, Roma 2008, in p. 148.

[389] Il consiglio d'amministrazione era così composto: comm. Adolfo Apolloni, presidente onorario; onorevole Giovanni Amici, deputato al Parlamento, presidente; sig.ra Ida Magliocchetti, consigliera delegata, cav. uff. Ferdinando Turin, cassiere; sig. ra Laura Casartelli Cabrini, consigliera, sig. ra Olga Modigliani Flaschel, consigliera, comm. Pietro Verardo, consigliere, onorevole Raffaele Zegretti, deputato al Parlamento, consigliere, sig.ra Emma Amedei, segreteria, Dottore Mario Flamini, sanitario, cfr. *Unione Asili Madri Lattanti*. *Vita e Lavoro*, Roma 1919, p. 2, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1922-1924, b. 143, fascicolo n. 26069.169-97 «Istituto Vita e Lavoro. Amministrazione. Ispezione».

dell'istituto e dalla presenza di mamme più responsabili, alcune assistite tralasciavano l'idea dell'abbandono[390].

Il funzionamento di «Vita e Lavoro» fu criticato dall'opinione pubblica perché considerato troppo accogliente nei confronti di mamme recidive nella procreazione illegittima e, quindi, favoreggiatore di nascite «illegali». Pur non essendo queste accuse del tutto infondate, «Vita e Lavoro» ebbe il merito di sviluppare il sentimento materno in donne inizialmente restie al ruolo di genitore, appassionandole, nello stesso tempo, ad alcune attività lavorative riguardanti per lo più la sartoria, con cui accumulare piccoli guadagni[391]. Questa istituzione, inoltre, non richiamò soltanto le madri alla loro funzione biologica ma insistette anche sulla ricerca della paternità[392]. In moltissimi casi, infatti, la donna sola non era una vedova ma una persona abbandonata dal marito in fuga, che era un poco di buono, oppure dal compagno che l'aveva "disonorata".

Accorgendosi delle condizioni di miseria di molte madri sole, gli amministratori diedero a queste donne l'opportunità, oltre a quella di essere assistite per tutto il periodo dell'allattamento, di lavorare anche all'esterno dell'istituto lasciando i propri bambini, fino al terzo anno di età, nel nido aperto vicino ai locali di «Vita e Lavoro» dietro il pagamento di una piccola retta mensile[393].

«Vita e Lavoro», che ebbe anche la funzione di scuola di puericoltura, fu il primo ente del genere ad essere istituito in Italia[394]. Nel biennio 1918-1919, esso raggiunse un risultato sorprendente perché riuscì ad abbassare la mortalità dei lattanti al 9% allontanandosi di gran lunga dalla media nazionale oscillante intorno al 17%[395].

---

[390] *Unione Asili Madri Lattanti*. *Vita e Lavoro*, Roma 1919, p. 8.

[391] «Immancabilmente i primi soldi che le madri guadagnano li spendono per far più bello il proprio bambino: un nastro, un merletto, una cuffietta», in *Ibidem*, p. 6.

[392] *Ibidem*.

[393] «Bollettino della Federazione Nazionale tra i brefotrofi», I, n.1, pp. 32-34; ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1922-1924, b. 143, fascicolo n. 26069.169.97 «Istituto Vita e Lavoro. Amministrazione. Ispezione».

[394] Molte dame di associazioni benefiche estere visitarono l'istituzione per studiarne minuziosamente l'organizzazione e per constatarne gli indiscutibili e rapidi risultati positivi. La scuola di puericoltura funzionava sotto il sapiente e diligente insegnamento del dottore Mario Flamini e della signorina Emma Amedei, in *Ibidem*, p. 6 e p. 12.

[395] Per l'eventuale riconoscimento della personalità giuridica, era necessario che l'istituzione, pur non essendo istituzione pubblica di beneficenza e non soggetta quindi al regolamento di contabilità della legge 17 luglio 1890, n. 6972, rispettasse la legge 5 giugno 1850, che le imponeva di avere un rigoroso sistema di scrittura contabile, cfr. Unione Asili Madri Lattanti, *Vita e Lavoro*, Roma 1919, p. 8; cfr. la relazione del Consiglio Provinciale di Roma, in data 15 ottobre 1922, sull'esame

L'«Opera di Assistenza Materna», invece, oltre a combattere l'esposizione dei bambini al brefotrofio, tentò di promuovere e coordinare la fondazione di istituti simili a sé in altre città italiane[396]. I suoi principali animatori furono il pediatra Enrico Modigliani e sua moglie Olga Modigliani Flascel[397]. Quest'opera assisteva sia le madri nubili, stimolando in esse il sentimento della maternità, difendendo i loro diritti e valorizzando le loro capacità lavorative; sia le madri regolarmente sposate che, povere o ammalate, avevano bisogno d'aiuto per crescere i loro figli. Diversamente da «Vita e Lavoro», questo istituto era più organizzato avendo l'ufficio centrale di segretariato, che s'occupava dell'ammissione di donne e bambini, e l'ufficio dei servizi generali che svolgeva varie mansioni, come il collocamento delle madri nel mondo del lavoro e la distribuzione di tutto l'occorrente per l'assistenza infantile: corredini, culle, saponi, vaschette da bagno, generi alimentari vari, ecc.[398].

Anche se i concepimenti illegittimi continuavano ad essere condannati dalla morale diffusa dalle autorità religiose, «Assistenza Materna» e «Vita e Lavoro» riabilitarono la figura della madre nubile costretta in passato ad abbandonare il figlio per poi recuperare il proprio onore e rientrare nella comunità nonostante la "colpa" commessa.

Nel 1922, il quadro delle Opere Pie capitoline s'arricchì con la fondazione della «Casa dei lattanti» su iniziativa della contessa Alessandra Frankestein che, dopo aver preso atto delle necessità sorte nel periodo postbellico, chiuse il laboratorio di lavoro per donne povere aperto qualche anno prima decidendo di destinarne i proventi alla protezione dell'infanzia.

L'apertura di questa istituzione accese un vivace dibattito tra i consiglieri comunali poiché alcuni rigettarono l'articolo 2 dello statuto che prevedeva di educare i bambini secondo la dottrina cattolica contrariamente al principio di una beneficenza pubblica che non doveva avere né «religione né partito»[399]. La classe

---

del conto consuntivo dell'esercizio 1921, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1922-1924, b. 143, fascicolo n. 26069.169.97 «Istituto Vita e Lavoro. Amministrazione. Ispezione».

[396] ACS, DGAC, DABP, tr. 1922-1924, b. 143, fascicolo n. 26069.169.75 «Opera di assistenza materna a favore della prima infanzia illegittima e bisognosa. Erezione in ente morale. Statuto».

[397] La Signora Modigliani Flascel ricopriva il ruolo di consigliera delegata in «Assistenza materna», di semplice consigliera, invece, in «Vita e Lavoro», cfr. M. Monnanni, *L'Opera Nazionale Maternità e Infanzia a Roma: teoria e prassi dell'assistenza "ordinata"*, cit., p. 143.

[398] Cfr. lo statuto dell'Opera di Assistenza Materna in ACS, DGAC, DABP, tr. 1922-1924, b. 143, fascicolo n. 26069.169.75 «Opera di assistenza materna a favore della prima infanzia illegittima e bisognosa. Erezione in ente morale. Statuto».

[399] *Atti del Consiglio comunale di Roma dell'anno 1922*, Roma 1922, p. 799.

politica e l'opinione pubblica, infatti, erano largamente influenzate dalla volontà della Chiesa Romana e questo fatto rallentò, a mio avviso, l'approvazione in Italia di una legilazione a sostegno sia dei bambini illegittimi che delle madri sole.

A Roma, infine, c'erano vari ambulatori per l'assistenza alla prima infanzia: uno presso la Clinica Pediatrica in via Merulana; uno denominato «Soccorso è Lavoro» in Trastevere in via della Scarpetta; un altro ancora gestito dalla Congregazione di Carità in via delle Grazie[400]. Nei quartieri più popolari, poi, precisamente in S. Lorenzo, Prati, Testaccio e Trastevere, era attiva l'«Opera delle sale di ricovero per i bambini delle operaie»[401].

3.2 L'ispezione del Commissario De Ruggiero nelle Opere Pie d'avviamento al lavoro

Nel gruppo delle Opere Pie con finalità d'avviamento al lavoro, c'erano quelle d'istruzione agraria, come la colonia agricola romana in tenuta Bufalotta, l'istituto agricolo pontificio «Vigna Pia» e la Colonia dei giovani lavoratori «Orti di Pace»[402]; quelle d'istruzione tecnica ed industriale, come l'Ospizio di S. Michele[403], l'Ospizio di «Tata Giovanni»[404], l'orfanotrofio di Santa Maria degli

[400] *Ibidem*, p. 33.
[401] *Ibidem*, p. 34.
[402] Le Colonie dei giovani lavoratori erano tre ed erano disposte a scala, a seconda del livello d'istruzione offerto. La colonia «Paterna Domus», a Città di Castello, accoglieva i bambini abbandonati nell'età più tenera, ai quali impartiva l'istruzione elementare, fino alla classe terza. Dalla «Paterna Domus» i piccoli assistiti passavano alla colonia «Ospedalone di S. Francesco» a Collestrada, fra Assisi e Perugia, dove l'istruzione saliva di un grado: l'istruzione elementare superiore (classi quarta e quinta) si accompagnava e si coordinava con l'inizio di una reale pratica agraria. Nella colonia Orti di Pace, invece, funzionava la scuola secondaria di avviamento professionale a tipo agrario, cfr. A. Donini, *Casa, Scuola, Podere* in «Istruzione Tecnica», 1938, n. 4, p. 356; cfr. anche il promemoria del Comitato per le colonie dei giovani lavoratori, in ASR, Fondo Congregazione di Carità di Roma, Serie, Archivio della Segreteria Generale, b. 32, fascicolo n. 3565 «Colonie dei Giovani Lavoratori».
[403] L'ospizio era retto da una commissione di cinque membri di nomina comunale ed indirizzava fanciulli e fanciulle all'apprendimento di un lavoro seguendo le indicazioni del Consiglio superiore del Lavoro e di quello dell'assistenza e della beneficenza pubblica e nel rispetto della legge 10 novembre 1907 sul lavoro delle donne e dei minori. Gli allievi venivano ammessi nelle officine dell'ospizio dopo il compimento del quattordicesimo anno d'età, dopo aver ottenuto dal Comune il proprio libretto di lavoro e dopo aver superato le visite mediche, cfr. la relazione d'ispezione del Commissario Stefano De Ruggiero, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1928-1930 b. 90, fasciscolo 26068.169-44 Ospizio S. Michele, sottofascicolo n. 26068.169-40-7 «Gestione straordinaria. Relazione del Cav. Gr. Cr. Agostino d'Adamo».
[404] Nell'Opera Pia c'erano due sezioni distinte, quella degli alunni operai e quella degli alunni non operai. Dopo il ciclo elementare, i fanciulli venivano avviati al lavoro e in questa fase dovevano frequentare la scuola complementare e quella di disegno presenti entrambe nel pio istituto. A quattordici anni, poi, i ragazzi venivano ammessi nelle officine dell'ospizio, quella meccanico-elettrica e quella meccanica di precisione, cfr. C. G. Boyer, *La riforma scolastica nel nostro istituto e le sue finalità*, in «Bollettino mensile degli ex alunni di Tata Giovanni», III, n. 5; si veda

Angeli[405], l'istituto Pio IX, l'Ospizio S. Cuore dei Salesiani; e quelle soltanto femminili d'istruzione tecnica, come i laboratori del Pio Istituto Rivaldi[406], quelli del Conservatorio di S. Eufemia e la scuola professionale dell'Asilo Savoia[407].

Nel 1920 il Commissario De Ruggiero, che era un amministratore dell'Ospizio San Michele, ispezionò queste Opere Pie su incarico del Ministero dell'Interno in seguito alla diffusione di notizie di malfunzionamenti vari[408]. Il funzionario, infatti, annotò le difficoltà economiche di tutte le Opere Pie visitate, messe a dura prova dall'esperienza bellica, segnalando l'impossibilità di garantire in esse il rispetto di norme minime d'igiene. Il cambio di biancheria dei ricoverati, ad esempio, la cui quantità era insufficiente, veniva effettuato sporadicamente[409].

Il più alto numero di ricoverati rispetto al periodo antecedente la prima guerra mondiale abbassò la qualità del servizio assistenziale e soltanto gli *staff* d'amministrazione di alcuni istituti riuscirono ad evitare la bancarotta affittando, ad esempio, qualche edificio non indispensabile per l'assistenza[410] o riducendo al minimo i membri del personale[411]. La maggior parte dei consigli amministrativi,

---

anche la relazione d'indagine del Commissario Stefano De Ruggieto, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1928-1930, b. 90, fascicolo n. 26068.169-44 Ospizio S. Michele, sottofascicolo n. 26068.169-40-7 «Gestione straordinaria. Relazione del Cav. Gr. Cr. Agostino d'Adamo».

[405]Maschi e femmine conseguivano l'istruzione elementare nel pio istituto e, successivamente, frequentavano le scuole complementari serali e festive. L'istruzione era poi arricchita da insegnamenti speciali, come la musica, il disegno e la ginnastica. A quattordici anni, si conseguiva l'istruzione professionale: i ragazzi lavoravano nelle officine interne dell'istituto (tipografia, falegnameria, ebanisteria, legatoria di libri, incisioni in metallo); le ragazze nei laboratori artigianali di sartoria e di lavorazione dei fiori artificiali, cfr. *Regolamento generale e disciplinare dell'Orfanotrofio di Santa Maria degli Angeli in Roma*, Roma 1902, pp. 120-170, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1925-1927, b. 113, fascicolo n. 26069.169-53 «Orfanotrofio di Santa Maria degli Angeli. Amministrazione. Nomina amministratori».

[406] Questa Opera Pia ospitava fanciulle povere o orfane, con un'età compresa tra i sette e i quindici anni. Tra le orfane c'erano anche le figlie dei ferrovieri che erano mantenute con i sussidi dell'Associazione dei ferrovieri italiani, cfr. la relazione d'ispezione del Commissario Stefano De Ruggiero, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1928-1930, b. 90, fascicolo n. 26068.169-44 Ospizio S. Michele, sottofascicolo 26068.169-40-7 «Gestione straordinaria. Relazione del Cav. Gr. Cr. Agostino d'Adamo».

[407] Consiglio provinciale dell'economia corporativa di Roma, *Relazione statistico-demografica della Provincia di Roma per l'anno 1929*, Roma 1933, pp. 821-823.

[408] Nella relazione d'indagine, però, a detta dello stesso commissario, mancano le descrizioni di due istituzioni, la Società contro l'accattonaggio e l'Istituto della Sacra Famiglia, cfr. la relazione d'ispezione del Commissario Stefano De Ruggiero, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1928-1930, b. 90, fascicolo n. 26068.169-44 Ospizio S. Michele, sottofasc. 26068.169-40-7 «Gestione straordinaria. Relazione del Cav. Gr. Cr. Agostino d'Adamo».

[409] *Ibidem*.

[410] Questo rimedio fu adottato dalla Pia Casa di Carità che diede in affitto il fabbricato di S. Rufina, cfr. Relazione d'indagine del Commissario De Ruggiero, cit., in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1928-1930, b. 90, fasc. 26068.169.44 «Ospizio S. Michele amministrazione», sottofasc. 26068169-40.7 «Gestione straordinaria. Relazione del Cav. GR. Cr. Agostino D'Adamo».

[411] Questa strategia fu messa in pratica dalla Società «Pro Infantia» dove, tra l'altro, si fece l'esperimento di ricorrere soltanto a personale laico. Questo istituto fu uno dei pochi ad avere un'economia priva di debiti prima dell'avvento del fascismo, cfr. relazione d'indagine del

invece, non riuscì a dirigere le Opere Pie in modo prudente e lungimirante, contraendo mutui ed accumulando una grande quantità di debiti[412].

Più fattori ostacolarono la stabilità economica degli enti pii. Innanzitutto il sostegno del Ministero dell'Interno era debole perché i sussidi provenivano dal cosiddetto "Fondo di beneficenza" la cui disponibilità era limitata basandosi su somme di denaro avanzate da altri impegni governativi. La classe dirigente, comunque, considerava meno impellente la carità rispetto ad altre esigenze e questo fatto traspariva anche quando i collocamenti dei fanciulli nelle Opere Pie venivano disposti dal governo in forza della legge di pubblica sicurezza ma i finanziamenti erano sempre irrisori[413].

La retta di mantenimento dei ricoverati, perciò, ricadeva prevalentemente sulle casse povere delle pie istituzioni, che non esitavano a rivolgersi al Consiglio Superiore di assistenza e beneficenza pubblica per far valere i loro diritti. Nello stesso tempo, però, il governo supportando le Opere Pie, sia pure in modo irrilevante, esercitava su di esse una forma di controllo indiretto[414].

Il rapido rincaro del costo della vita, specialmente nel triennio 1920-1922, assorbì velocemente le risorse degli enti pii. Secondo i dati dell'*Annuario Statistico della città di Roma*, indicati nella tabella sottostante, il prezzo dei generi di prima necessità lievitò in modo esagerato e, di conseguenza, anche le spese di mantenimento di ciascun ricoverato[415].

Commissario De Ruggiero, cit., in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1928-1930, b. 90, fascicolo n. 26068.169.44 «Ospizio S. Michele amministrazione», sottofascicolo n. 26068169-40.7 «Gestione straordinaria. Relazione del Cav. GR. Cr. Agostino D'Adamo».

[412] Nell'orfanotrofio di Santa Maria degli Angeli il cumulo di debiti raggiunse il valore di 725 mila lire; l'Istituto della Sacra Famiglia, invece, accumulò un *deficit* di 70.000 lire; nel Protettorato di S. Giuseppe il disavanzo fu, di contro, molto più basso pari a 19.675 lire, trattandosi comunque di un'istituzione più piccola, in *Ibidem*.

[413] L'amministrazione dell'Orfanotrofio di S. Maria degli Angeli percepì dal governo, fino al 1921, un assegno pari a 55 lire mensili per ogni fanciullo ricoverato in base alla legge di pubblica sicurezza. Dopo varie lamentele, il pio ente riuscì ad ottenere per via legale un contributo maggiore pari a 90 lire mensili, cfr. Ricorso dell'amministrazione dell'Opera Pia al Governo del Re contro la decisione della Commissione provinciale di assistenza e beneficenza, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1928-1930, b. 88, fascicolo n. 26068.169.12 «Orfanotrofio di Santa Maria degli Angeli. Amministrazione».

[414] E. Taviani, *Il regime anarchico nel bene*, cit., p. 288.

[415] Ufficio statistico del Comune di Roma, *Annuario Statistico della città di Roma*, 1914-1924, cit., pp. 150-151. Nell'orfanotrofio di Santa Maria degli Angeli, le spese di mantenimento di ciascun assistito aumentarono sensibilmente: se nel 1915 erano pari a 2,12 lire, nel 1921 erano di 7,84 lire, cfr. relazione della dirigenza amministrativa in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1928-1930, b. 88, fascicolo n. 26068.169.12 «Orfanotrofio di Santa Maria degli Angeli. Amministrazione».

	1920	1922
	I trimestre	IV trimestre
Pane	0,80-1	1,38-1,93
Pasta	1,20	2,40-2,87
Patate	0,65	4,15-5
Olio di oliva	6,50	7,67-8,83
Latte	1,10	1,80

Alcune Opere Pie, perciò, ridussero il numero dei posti a disposizione dei fanciulli per far quadrare i conti[416].

Un altro aspetto negativo era il pessimo stato dei locali che trasmetteva ai visitatori tristezza e pena: sedi anguste, non igieniche e poco esposte alla luce che non giovavano alla salute dei ricoverati, la cui giornata si esauriva «in ambienti chiusi, dove il rigoglio dell'età giovanile era compresso, l'animo intristiva, e la volontà si esauriva nel desiderio di una lontana liberazione»[417].

Mentre il Protettorato di S. Giuseppe disponeva di edifici igienici, spaziosi e luminosi, che erano i più decorosi nel mondo delle Opere Pie romane, l'Ospizio di S. Michele aveva dei locali bui con pavimenti sconnessi e pareti non intonacate; e nell'Istituto della Sacra Famiglia di Frosinone (sede succursale) lo scenario era ancora più preoccupante:

> pulizia delle camere poco curata, letti con spalliera di ferro e pagliericcio, paglericci sporchi; mancanza assoluta di cuscini; mancanza di panchetti per sedere e depositare i vestiti per modoché i ragazzi per spogliarsi e vestirsi dovevano sedere sopra il letto e qui depositare i vestiti; vitto, biancheria e vestiti assolutamente insufficienti[418].

Un'altra nota negativa era quella dei malumori all'interno del personale. Gli istitutori che s'occupavano di sorvegliare i ragazzi erano spesso in disaccordo con

[416] La Pia Casa di Carità ridusse il numero dei posti da 72 a 36, cfr. relazione d'indagine del Commissario De Ruggiero, cit., in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1928-1930, b. 90, fascicolo n. 26068.169.44 «Ospizio S. Michele amministrazione», sottofascicolo n. 26068169-40.7 «Gestione straordinaria. Relazione del Cav. GR. Cr. Agostino D'Adamo».

[417] Cfr. la relazione d'ispezione del Commissario Stefano De Ruggiero in ACS, MI, DGC, DABP, tr. 1928-1930, b. 90, fascicolo n. 26068.169.44, sottofascicolo n. 26069.169.44-7.

[418] Con la convenzione del 1897 il Comune di Frosinone concesse alla Sacra Famiglia i locali dell'ex convento di Santa Maria della Neve per allestire la sezione agricola, in *Ibidem*.

i loro superiori, cioè il direttore e gli amministrori degli istituti, che a loro avviso li facevano lavorare troppo ed assumevano atteggiamenti dispotici. In realtà, questi educatori erano giovani inesperti senza alcuna preparazione e competenza, che entravano nel mondo delle Opere Pie in sostituzione dei dipendenti più anziani richiamati in guerra senza riuscire a svolgere adeguatamente il loro compito[419].

Questo stato di cose necessitava urgentemente di una riforma *ab imis* degli istituti infantili e giovanili della città. Secondo il commissario De Ruggiero, infatti, la precarietà economica poteva essere ridotta adottando moderne strategie gestionali ed imponendo alle Opere Pie, specialmente a quelle con affinità di scopo, di federarsi per compiere alcuni servizi in comune e per specializzarsi in altri[420]. Ma questa soluzione era difficile da mettere in pratica[421] visto che molti enti pii non avevano locali sufficientemente grandi per accogliere il numero complessivo dei ricoverati; altri erano già al completo, cioè troppo affollati, come il Protettorato di S. Giuseppe e l'Asilo Savoia; ed alcune commissioni amministrative, poi, erano timorose di perdere il sostegno di *partner* fondamentali, come nel caso dell'Ospizio di Tata Giovanni legato alla Santa Sede.

Per assicurare un maggiore flusso di denaro per un migliore andamento degli enti pii, il De Ruggiero suggerì rimedi diversi e concomitanti. Occorreva aumentare le rette delle persone assistite; ricevere contributi più generosi dal Ministero dell'Interno; rivedere convenzioni siglate in passato che indicavano importi troppo bassi rispetto al reale costo della vita; ridurre il personale d'amministrazione e quello d'assistenza al minimo; e vendere gli immobili inutili approfittando di circostanze di mercato favorevoli, visto che molte spese di amministrazione erano assorbite proprio dal mantenimento di edifici che implicava il pagamento di imposte e di spese di manutenzione elevatissime nel periodo postbellico.

---

[419] Relazione d'indagine del Commissario De Ruggiero, cit., in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1928-1930, b. 90, fascicolo n. 26068.169.44 «Ospizio S. Michele amministrazione», sottofascicolo n. 26068169-40.7 «Gestione straordinaria. Relazione del Cav. GR. Cr. Agostino D'Adamo».

[420] Il Conservatorio della Speranza e la Pia Casa al Borgo S. Agata potevano fondersi con l'ospizio di S. Michele (Sezione Zitelle) o con il "Rifugio" a S. Maria in Trastevere; l'Ospizio di S. Maria degli Angeli poteva unirsi con la Casa della Provvidenza per la Sezione femminile e con l'ospizio di "Tata Giovanni" per la sezione maschile.

[421] L'utilità della federazione era trapelata già nel convegno organizzato dalla Opere Pie di Napoli a Roma nel 1918, cfr. F. Antolisei, *Il congresso nazionale delle istituzioni di beneficenza. Per la riforma delle Opere Pie*, cit.

Accanto alle esigenze di natura economica, bisognava salvaguardare anche la crescita e lo stile di vita dei giovani assistiti riducendo, in via prioritaria, l'età di dimissione dagli istituti a diciotto anni, visto che i ragazzi più grandi non tolleravano più i vincoli e le caratteristiche della vita di gruppo; ed era poi giunto il momento di inserirli nella vita reale, per impedirgli di uscire da quei ricoveri infiacchiti e senza passione per il lavoro.

Negli istituti, fanciulli e fanciulle dovevano collaborare intensamente ai vari servizi per permettere alle amministrazioni di economizzare quanto più possibile sul personale. Il lavoro minorile doveva poi essere regolato con norme uniformi fra gli istituti, doveva articolarsi in mansioni diversificate a seconda dell'età, delle condizioni fisiche e delle attitudini di ciascun assistito, e le trattenute sui guadagni dei ricoverati dovevano essere maggiori perché i ragazzi, crescendo e svolgendo attività più impegnative e quindi meglio remunerate, diventavano meno poveri e dovevano contribuire di più al loro mantenimento.

Era opportuno, infine, trasferire le Opere Pie in località lontane dal centro urbano per far vivere i ragazzi all'aria aperta e farli crescere in modo più salutare[422].

4 LA CONGREGAZIONE DI CARITA' DI ROMA

4.1 Linee generali sul funzionamento della Congregazione di Carità

Nel 1870, in seguito all'annessione della provincia romana al Regno d'Italia, il governo istituì la Congregazione di Carità nell'Urbe[423] facendola subentrare alla Pontificia Commissione dei sussidi[424] incamerarandone funzioni e patrimonio. Quest'ultimo, però, privato delle offerte animate dai moventi religiosi e dai proventi del pubblico lotto fino ad allora devoluti dal governo pontificio alla

[422] Cfr. la relazione d'ispezione del Commissario Stefano De Ruggiero in ACS, MI, DGAC, tr. 1928-1930, b. 90, fascicolo 26068.169.44, sottofascicolo n. 26068.169.44-7.

[423] Il decreto 1 dicembre 1870, n. 6070, definiva la Congregazione di Carità un ente morale e quello 8 aprile 1875, invece, ne approvava lo statuto. Sulla «tipologia d'intenti alquanto vaga» presente nello statuto, cfr. M. Piccialuti Caprioli, *Amministrazione pubblica e istituzioni assistenziali dal 1871 al 1911*, p. 384.

[424] Istituita nel 1826 da Leone XII, allo scopo di concentrare e di unificare la distribuzione dei soccorsi, di reprimere la mendicità, di sostenere l'assistenza sanitaria gratuita a domicilio, la Commissione fu soppressa dall'articolo 6 del decreto del 1870, n. 6070.

Commissione, si ridusse notevolmente a scapito dell'esercizio delle attività di assistenza[425].

La Congregazione di Carità agiva sia in modo obbligatorio[426] che facoltativo[427] disponendo ricoveri, distribuendo offerte in denaro o generi di prima necessità[428] ed assegnando contributi dotalizi[429] per cercare di alleggerire le condizioni di vita dei ceti poveri, nonché dell'infanzia bisognosa.

Nel campo della beneficenza sanitaria, la Congregazione di Carità era l'organo di soccorso obbligatorio ai lattanti non esposti[430] ed assegnava perciò sussidi di baliatico ed aiuti di vario tipo alle madri allattanti povere e ricoverava, a sue spese, le partorienti indigenti nelle sale di maternità.

La Congregazione romana cominciò a dispensare contributi di baliatico, pari a dodici lire mensili, nel 1886, quando fondò l'Opera Pia Baliatico, un'istituzione innovativa in quegli anni caratterizzati per lo più da forme di beneficenza antiquate, tra cui il soccorso dotalizio[431]. Per diffondere l'allattamento materno e far crescere meglio i neonati, quest'Opera iniziò a distribuire anche alimenti a

[425] Il patrimonio si ridusse a 24.000 lire annue, cfr. il *memorandum* del Presidente della Congregazione di Carità Di Benedetto trasmesso agli ispettori ministeriali Ventidelli e Sirleo, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1922-1924, b. 139, fascicolo n. 26069.169 «Congregazione di Carità. Amministrazione».

[426] Appartenevano alle forme obbligatorie di beneficenza della Congregazione di Carità le *aziende* ed *erogazioni* mantenute con i redditi assegnati dalla legge speciale sulla beneficenza romana che, oltre a quelle già citate, comprendevano: il dormitorio pubblico; l'ospizio dei vecchi a S. Cosimato; rette per collocare gli orfani in istituti; rette per la cura di bambini infermi in ospedali; trasporto degli infermi; medicinali gratuiti, oggetti ortopedici gratuiti; sussidi a malati; sussidi ed elemosine varie, sia urgenti che di *routine*; sussidi in natura; sussidi ai reduci delle guerre e agli ex guardiani di Campo Verano; assegni agli istituti di beneficenza della città; sale di allattamento, ospizi marini, ambulatori, ecc., cfr. Ufficio d'informazioni e indicatore della beneficenza, *Guida della beneficenza in Roma*, cit., pp. 30-31.

[427] Appartenevano alle forme facoltative di beneficenza: le sale di refezione per madri allattanti di figli legittimi, i baliatici in concorso con altri Enti; il Rifugio dei minorenni; la Casa di cura Regina Margherita e l'ambulatorio annesso; l'ambulatorio medico-chirurgico; i laboratori Ruspoli e Sant'Eufemia; i sussidi ai malati; i vari sussidi elemosinieri; i sussidi per l'acquisto del pane e degli alimenti; i sussidi per l'acquisto di letti, vestiti e oggetti vari; il sussidio all'Asilo Savoia per l'infanzia abbandonata. Le sale di refezione si trovavano nelle seguenti località: Via Tiburtina Vecchia, presso l'Ambulatorio; Via Ferruccio, presso l'Istituto lattanti; Via Benedetta, in Trastevere; Via Pompeo Magno, ai Prati di Castello, presso le Figlie della Carità, Via Mastro Giorgio, al Testaccio. Il vitto comprendeva una minestra, un po' di pane, un piatto di carne guarnita e il vino. Per l'ammissione a questo beneficio, come per la concessione del baliatico, occorreva inviare la domanda di sussidio alla Congregazione di Carità, in *Ibidem* pp. 159-174.

[428] Sulla pratica elemosiniera della Congregazione di Carità di Roma, vedi E. Taviani, *Il regime anarchico nel bene*, cit., pp. 151-174.

[429] Sulla beneficenza dotale, per matrimonio o per monacazione, *Ibidem*, pp. 174-211.

[430] Ufficio d'informazioni e indicatore della beneficenza, *Guida della beneficenza in Roma*, cit., p. 497.

[431] E. Taviani, *Il regime anarchico nel bene*, cit., p. 104.

domicilio e pasti in sale di refezione[432]; ad elargire più sussidi e a collocare un numero più consistente di bambini nelle sale di allattamento. Il servizio di baliatico era comunque controllato dalla Prefettura che interveniva ordinando alle nutrici di sottoporsi a visita medica prima di esercitare questa funzione[433].

Nel 1890, Crispi sottopose le sale di maternità capitoline, intitolate ad illustri ostetrici del XIX secolo, al controllo della Congregazione di Carità. La sala «Savetti» (in via Anicia a Trastevere) era gestita direttamente dalla Congregazione, invece, le altre due «Asdrubali» e «Panunzi» (rispettivamente in via Ferruccio ed Arco dei Banchi nel rione V Ponte) erano dirette dall'Asilo Materno[434] (in via Arno al Salario), che riceveva un contributo annuo dalla stessa Congregazione[435].

Secondo le carte d'archivio, l'efficienza delle sale di maternità migliorò dopo il 1890 quando la quantità di ricoveri delle partorienti indigenti raggiunse la cifra di 1200 all'anno, a conferma dell'utilità sociale di queste strutture. Queste sale ospitavano le gestanti non solo nell'imminenza del parto ma anche durante la gravidanza con controlli medici gratuiti. L'efficacia di questa forma d'assistenza balzò agli onori della cronaca quando le mamme abitanti a Roma scamparono alla «febbre puerperale» che fece, invece, nei primi anni del Novecento tante vittime in altre parti d'Italia[436].

Nonostante l'aumento della popolazione romana e il crescente bisogno dell'assistenza ostetrica, il governo non finanziò adeguatamente lo sviluppo di questo aspetto d'assistenza materna ed infantile e gli amministratori della

[432] Le sale di refezione, che erano una sezione di quest'Opera Pia, appartenevano alle forme facoltative di beneficenza, in *Ibidem*, p. 31.
[433] Ordinanza prefettizia n. 44391, statuto dell'Opera pia Baliatico 11 luglio 1904, in *Ibidem*, p. 497.
[434] Nel 1903 un gruppo di signore e di cittadini fondò l'Asilo Materno nei locali concessi dal padre don Guglielmo Withme che si trovavano nell'Opera Pia «Casa della Provvidenza». L'asilo ricoverava ed assisteva madri nubili minorenni o giovani con lo scopo di riabilitarle, restituirle all'onestà e al lavoro e di costituirne possibilmente la famiglia; di prevenire i delitti che riguardavano la maternità e l'infanzia; di porre un freno alla prostituzione e allo sfruttamento dei bambini. Secondariamente, l'Istituto si proponeva di offrire alle mogli legittime povere un ricovero che le sottraesse, nell'ultimo periodo di gravidanza, al lavoro obbligatorio, cfr. *Ibidem*, pp.126-127; «con decreto prefettizio del gennaio 1907, l'Istituto ebbe incarico dell'assistenza di pronto soccorso alle partorienti povere della maternità Asdrubali della Congregazione di Carità. Tale sezione è assolutamente indipendente dall'Istituto e funziona a conto della Congregazione di Carità». Il Supplemento indica l'accoglienza a giovani di tutte le regioni, nazionalità, confessioni religiose, ecc., cfr. *Supplemento alla Guida della beneficenza in Roma*, p. 48.
[435] Ufficio statistico del Comune di Roma, *Annuario Statistico della città di Roma,1914-1924*, cit., p. 134.
[436] Estratto dal Bollettino «Maternità e Infanzia», III, n. 12, C. Micheli, *L'Istituto materno "Regina Elena"*, Roma 1929, p. 11.

Congregazione di Carità decentrarono, per ragioni di bilancio, il servizio ostetrico chiudendo dapprima la Casa Asdrubali nel 1907, trasferendone i compiti all'Asilo Materno, e poi la sala Panunzi nel 1916[437]. L'assorbimento di queste sale nella struttura di via Arno, in una zona cioè periferica della città, creò un forte malcontento nella cittadinanza romana le cui proteste, però, furono tali da impedire almeno la chiusura della Savetti che continuò ad occuparsi della vigilanza igienico-dietetica delle madri povere[438].

La Congregazione dell'Urbe, inoltre, s'interessò al ricovero dei fanciulli abbandonati o nelle Opere Pie di propria gestione, come il Rifugio dei minorenni abbandonati e la Colonia agricola romana, o nelle istituzioni cittadine autonome. Molti di questi ragazzi provenivano dal brefotrofio perché, una volta dimessi, non avevano nessuno al mondo ed avevano perciò bisogno di un ulteriore periodo d'assistenza[439]. Nello specifico, il Rifugio dei minorenni in via del Falco accoglieva fanciulli che correvano il rischio di cadere nella criminalità o che avevano già commesso qualche atto illecito. Le ammissioni di questi ragazzi non erano decise soltanto dalla dirigenza della Congregazione ma anche dalla Prefettura o dalla Questura[440].

In linea con la politica del governo e con le intenzioni del Comune sull'urgenza di bonificare le località insalubri dell'Agro Romano[441], la Congregazione inaugurò, nel 1914, la colonia agricola romana in tenuta Bufalotta con lo scopo di avviare orfani e minori abbandonati all'onesto lavoro dei campi sotto la guida dei Padri Giuseppini del Murialdo[442].

In generale, la Congregazione di Carità compì numerosi interventi nell'ambito della beneficenza preventiva in risposta alla crisi economica di fine

[437] «Il provvedimento parve giusto perché i locali della Maternità chiusa erano ridotti in condizioni antigieniche, mentre quelli dell'Asilo Materno erano non solo igienicamente preparati, ma sapientemente organizzati. E pure il provvedimento giusto non era. Le madri del quartiere di Sant'Angelo non furono certe contente. In quella parte di Roma le famiglie numerose erano, come ora, quasi in ogni casa e le buone mamme, quando ad ogni nuovo figlio trovarono chiusa la porta della loro vecchia Maternità, s'avviarono silenziose verso il posto più vicino di pronto soccorso, quello dell'Ospedale di Santo Spirito. Non potevano certo, nell'imminenza del nascimento del figlio recarsi per esso dal quartiere di Sant'Angelo in quello Salario tanto lontano, dove era stata trasportata la Maternità che era per loro», cfr. C. Micheli, *L'Istituto Regina Elena*, già citato.

[438] Relazione d'indagine degli ispettori ministeriali Venditelli e Sirleo del 26 maggio 1922, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1922-1924, b. 139, fascicolo n. 26069.169. «Congregazione di Carità. Amministrazione».

[439] A. F. Gamberucci, *Commento organico alla legge sulle istituzioni pubbliche di assistenza e di beneficenza*, cit., p. 85.

[440] Ufficio d'informazioni e indicatore della beneficenza, *Guida della beneficenza in Roma*, pp. 101-102. Supplemento alla Guida della beneficenza.

[441] P. Girelli, *La colonia agricola romana La Bufalotta*, «La Beneficenza italiana», I, n. 7, p. 19.

[442] *Annuario statistico della città di Roma 1914-1924*, cit., p. 134.

Ottocento che aveva investito la capitale, allestendo, ad esempio, cucine economiche e laboratori femminili, introducendo il calmiere del prezzo del pane ed assegnando impieghi a persone povere senza lavoro[443].

Secondo l'*Annuario Statistico della città di Roma*, l'impegno della Congregazione di Carità crebbe notevolmente tra il 1914 e il 1922[444]. Vediamo nello specifico qualche dato:

FORME DI SOVVENZIONE	SUSSIDI EROGATI NEGLI ANNI			
Beneficenza sanitaria	1914	1919	1921	1922
Sussidi diversi di baliatico, sale di allattamento e sale di refezione per le madri allattanti	96.220,82	90.000	90.000	79.427,50
Sale di maternità	60.545,29	71.555,47	106.359,27	189.698,95

FORME DI SOVVENZIONE	SUSSIDI EROGATI NEGLI ANNI			
Beneficenza di ricoveri	1914	1919	1921	1922
Colonia Agricola Romana	8.732,16	71.753,26	85.857,26	120.267,40
Ricovero di orfani e minorenni a carico di Opere Pie diverse	121.121,96	141.274,25	166.048,40	219.888,85

Ad eccezione della distribuzione dei sussidi di baliatico, la beneficenza elargita dalla Congregazione aumentò dopo la grande guerra per le urgenze che il conflitto aveva provocato. In particolare, l'avvio della colonia agricola romana assorbì il maggiore impegno della massima istituzione cittadina, con la conseguente riduzione di alcune attività di tipo sanitario.

La Congregazione esercitò varie mansioni grazie al proprio patrimonio, ai redditi delle Opere Pie da essa amministrate[445] e agli assegni speciali dello Stato i cui stanziamenti, però, erano poca cosa rispetto alle necessità urbane. Il debole

[443] Sulle opere di «carità preventiva», cfr. E. Taviani, *Il regime anarchico nel bene*, cit., pp. 113-119.
[444] Ufficio statistico del Comune di Roma, *Annuario statistico della città di Roma*, 1914-1924, cit., p. 135.
[445] Le Opere Pie amministrate dalla Congregazione di Carità erano: Balestra, Eredità De Romanis, Corraducci Orsini, Baliatico, Bisenzo, Del Grande, Giustiniani, Ortolani, Mancini, SS. Annunziata, Dotalizio De Romanis, Dotalizi minori, Bedoni, Gabrio Piola Daverio, Concentrate, Camilla Scotti, Carlo Scotti, cfr. *Ibidem*, p. 135. Per conoscere le finalità delle Opere Pie menzionate, cfr. Ufficio d'informazioni e indicatore della beneficenza, *Guida della beneficenza in Roma*, cit.; C. Scotti, *Guida pratica della beneficenza in Roma*, cit.

sostegno statale, pur suscitando lamentele tra gli amministratori della Congregazione, rimase tale per tutto il periodo liberale[446].

Malgrado la crescita di patrimonio[447], la Congregazione di Carità non fu nelle condizioni di soddisfare la vasta azione benefica assegnatale dalla legge e potenziò, da un lato, soltanto i servizi resi più urgenti dall'incremento demografico; e sacrificò, dall'altro, alcuni aspetti dell'attività assistenziale, il tutto con ripercussioni negative sul numero degli assistiti.

Ma la scarsa disposizione di risorse non era l'unico problema della Congregazione visto che ad esso si sommavano difficoltà di tipo organizzativo ed amministrativo[448].

La storia della Congregazione di Carità di Roma risentì comunque delle trasformazioni profonde della città durante il periodo liberale, soprattutto in due momenti cruciali. Il primo fu quello del grande esperimento riformatore di Nathan[449] durante il quale la Congregazione, poiché eletta da una giunta comunale laica e «popolare», modificò la sua azione (a scapito delle attività benefiche tradizionali) decidendo di intervenire di più nel settore sanitario e in quello preventivo, dove più forte era il carattere assistenziale, e di comprimere, invece, la carità dotalizia e di ridistribuire quella elemosiniera. I dirigenti della Congregazione, inoltre, sottolinearono il carattere laico dell'istituto fino ad allora oscurato dall'influenza esercitata dalla Chiesa sugli ex amministratori, che erano stati perciò rispettosi dei tradizionali equilibri nel campo della beneficenza.

Il secondo momento coincise con lo scoppio della grande guerra che, amplificando le urgenze sociali, sollecitò la Congregazione a rivedere il suo *modus operandi* e a destinare le rendite delle istituzioni dotali dapprima

[446] E. Taviani, *Il regime anarchico nel bene*, cit., p. 110.

[447] Nel 1922, il patrimonio della Congregazione era cresciuto notevolmente superando i trenta milioni di lire, rispetto al valore del 1914 che era appena superiore a venti milioni. Gli aumenti della consistenza patrimoniale, specialmente dopo il 1920, dipendevano dalla differenza fra il corso nominale dei titoli acquistati col ricavato della vendita dei vari stabili ed il loro valore d'inventario; dall'affrancazione di censi, canoni, ecc. e successivo reinvestimento del ricavato in titoli di rendita; dall'aumento del valore dei fondi rustici ed urbani; da lasciti, eredità pervenute, ecc., cfr. Ufficio statistico del Comune di Roma, *Annuario Statistico della città di Roma, 1914-1924*, cit., pp. 134-135

[448] Legge 18 luglio 1917, n. 1143, articolo 34. Cfr. E. Taviani, *Il regime anarchico nel bene*, cit., p. 113.

[449] *Gli anni di Nathan* in V. Vidotto, *Roma contemporanea*, pp. 119-141.

parzialmente a sostegno dell'assistenza all'infanzia e, successivamente, completamente a favore degli orfani di guerra[450].

Agli esordi del fascismo, l'azione della Congregazione di Carità era quindi esposta al contrasto tra i compiti giuridicamente assegnati e le risorse a disposizione; all'omogeneità di intenti tra il gruppo dirigente e l'amministrazione comunale, che ne eleggeva il presidente e gli otto componenti scelti tra lo *staff* municipale e i personaggi dell'*establishment* locale; al conservatorismo dei dirigenti che impediva la realizzazione di radicali innovazioni perché troppi erano gli interessi, politici ed economici, che ruotavano attorno alla beneficenza; all'opposizione alle riforme da parte dei poteri «forti», come il Vaticano[451] e il mondo finanziario; a limiti giuridici, visto che la Congregazione aveva dei margini di manovra molto limitati per modificare gli scopi delle Opere Pie che amministrava; e alla mancanza, infine, di coordinamento tra le attività di gestione propria e quelle delle Opere Pie cittadine[452].

In conclusione, nonostante gli sforzi compiuti per offrire forme di beneficenza adeguate e ben distribuite, le resistenze politiche e ideologiche, sommate ai vincoli di bilancio e di legge, non consentirono alla Congregazione di Carità di modernizzare le attività caritative nel periodo liberale, né di soddisfare pienamente tutti i bisogni della cittadinanza romana.

4.2 L'inchiesta del 1922

Il Ministero dell'Interno, in seguito all'episodio di malasanità verificatosi nel 1922 nella sala di maternità Savetti[453], decise di avviare un'inchiesta sul funzionamento generale della Congregazione di Carità di Roma. Nella relazione

[450] L'utilità della beneficenza dotale fu messa in discussione nel periodo compreso tra l'avvento di Nathan e la prima guerra mondiale, cfr. E. Taviani, *Il regime anarchico nel bene*, cit., pp. 203-211.
[451] Uno dei moventi che spinse il movimento cattolico all'impegno politico a livello comunale a Roma fu la volontà di tutelare e controllare le Opere Pie e la Congregazione di Carità, cfr. M. Belardinelli, *I cattolici nella vita politica romana*, in AA.VV., *Roma nell'età giolittiana. L'amministrazione Nathan*, p. 20.
[452] E. Taviani, *Il regime anarchico nel bene*, cit., pp. 98-134.
[453] Nella sala incriminata si verificò l'errore medico del Prof. Regnoli che istillò negli occhi di quattro bambini una soluzione di nitrato d'argento assai più forte di quella comunemente adoperata per la cura degli occhi infetti da malattia materna venerea, in Relazione d'indagine degli ispettori ministeriali Venditelli e Sirleo in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1922-1924, b. 139, fascicolo «Roma. Congregazione di Carità. Amministrazione».

d'indagine degli ispettori Venditelli e Sirleo, la Congregazione romana appariva disinteressata a svolgere il servizio d'assistenza ostetrica ed intenzionata a liberarsene quanto prima, malgrado l'urgenza di questo aspetto sanitario in città[454].

Diversamente dalle intenzioni degli amministratori della Congregazione, gli ispettori respinsero l'idea di chiudere la sala Savetti per non danneggiare le gestanti del rione Trastevere, dove non c'era un ricovero alternativo simile a quello dell'ospedale di S. Spirito che aveva soccorso le partorienti dei quartieri di Borgo e Prati dopo la chiusura delle sale Asdrubali e Panunzi. I due funzionari suggerirono poi di riaprire la Panunzi in un punto centrale fra le zone di Borgo, Prati e il suburbio dove le richieste delle donne incinte si erano moltiplicate. In questo modo, il servizio d'assistenza ostetrica sarebbe stato garantito adeguatamente sia a domicilio che in ospedale: nel primo caso, grazie agli interventi della Guardia ostetrica in via Ripetta, la Guardia ostetrica al Policlinico e l'ambulatorio ostetrico in via Merulana; nel secondo caso, invece, con i ricoveri nella Clinica ostetrica, nella sezione ostetrica dell'ospedale San Giovanni, nell'Asilo Materno e nelle sale Savetti e Panunzi.

L'incidente medico avvenuto nella maternità Savetti impressionò gli abitanti del quartiere Trastevere, al punto che il governo decise di non riassumere in servizio il medico responsabile dell'accaduto per non urtare i sentimenti della popolazione locale[455]; e lo stesso episodio portò «Il Paese» a rimarcare la disorganizzazione della Congregazione di Carità dell'Urbe e la sua incapacità di vigilare sugli istituti da essa dipendenti, e a criticare aspramente le dimissioni del Presidente Di Benedetto che scompigliarono ancora di più la situazione dell'ente[456].

In sua difesa, il Presidente uscente scrisse un *memorandum* nel quale riepilogò le difficoltà economiche dell'istituzione divenute più scottanti nei primi decenni del Novecento per più fattori che resero così irrilevante la crescita delle

[454] Sulla crescita demografica della città di Roma, cfr. G. Talamo, G. Bonetta, *Roma nel Novecento: da Giolitti alla Repubblica*, Bologna 1987.
[455] Nota n. 56506 della Prefettura di Roma alla Congregazione di Carità, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1922-1924, b. 139, fascicolo n. 26069.169 «Congregazione di Carità. Amministrazione».
[456] «Dinanzi all'inchiesta contabile ed amministrativo fugge fingendo indignato per sollevare l'opinione pubblica in suo favore, con una delle solite "mosse" inabili. Infatti le dimissioni del Presidente della congregazione di carità hanno suscitato una penosissima impressione poiché, allorquando si è accusati, si resta al proprio posto a difendersi», cfr. *L'inchiesta alla Congregazione di Carità*, «Il Paese» 13 aprile 1922.

entrate: l'aumento continuo della popolazione[457]- che nel 1921 contava più di seicento mila abitanti con dimora abituale, a cui s'aggiungevano quelli con dimora occasionale che superavano le cinquanta mila unità[458]; la svalutazione della moneta e il conseguente rialzo del costo della vita; e le mutate esigenze sociali ed igieniche che resero più costose le attività di beneficenza. Alla necessità sempre più impellente e gravosa di aiutare le classi disagiate, s'opponevano perciò mezzi impari e scarsi che non soddisfavano l'indirizzo moderno della beneficenza che chiedeva la trasformazione del soccorso caritativo in assistenza sociale e sanciva l'obbligo d'intervento della Congregazione laddove ce ne fosse bisogno[459].

Gli stanziamenti decisi dalle leggi speciali del 1890[460] e del 1896[461] sulla beneficenza romana non erano stati quindi risolutivi nella città divenuta, nel frattempo, una vera e propria metropoli[462].

Il Presidente dimissionario difese accanitamente il lavoro della Congregazione sotto la sua direzione, asserendo di averlo ridotto alle forme più utili ed urgenti di beneficenza e di aver compiuto molteplici provvidenze tra cui la riorganizzazione del settore amministrativo e la diminuzione del personale. Malgrado questi accorgimenti, la Congregazione fu comunque costretta a «chiudere le orecchie» davanti alle tante e angosciose richieste d'aiuto provenienti da ogni parte d'Italia per ricoverare vecchi e bambini.

L'ex Presidente, inoltre, si soffermò anche sull'irrisorio sussidio di baliatico elargito dalla Congregazione a causa delle difficoltà economiche:

---

[457] Nel suo *memorandum*, il Presidente scrisse: «qui accorrono da ogni parte d'Italia, e ben presto gli accorsi ottengono il domicilio di soccorso, e la Congregazione, assillata da angosciose domande, vede aumentare in misura preoccupante il numero dei miseri che ad essa chiedono aiuto!» in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1922-1924, b. 139, fascicolo n. 26069.169 «Congregazione di Carità. Amministrazione».

[458] Fino al 31 dicembre 1921, il numero dei residenti a Roma era pari a 611.166 unità; quello, invece, degli abitanti occasionali era pari a 53.405, in *Ibidem*.

[459] Memoria del Presidente Francesco Di Benedetto, cit., in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1922-1924, b. 139, fascicolo n. 26069.169 «Congregazione di Carità. Amministrazione».

[460] L'articolo 11 della legge 20 luglio 1890, n. 6980, decretava l'indemaniamento dei beni delle confraternite e il trasferimento delle loro rendite agli istituti di beneficenza della Capitale. Il risultato finanziario dell'indemaniamento, però, deluse le aspettative del governo italiano che aveva sperato in un reddito annuo non inferiore a 1.400.000 lire, che nella realtà fu inferiore a 600.000 lire. Questa disposizione danneggiò i poveri della città, che in passato avevano beneficiato sia degli stanziamenti promossi dal Comune che delle rendite delle confraternite.

[461] La legge 30 luglio 1896, n. 343, sulla beneficenza pubblica romana, assegnava alla Congregazione di Carità i beni delle confraternite romane indemaniate, un assegno annuo pari a 100.000 lire sul Fondo di Religione e Beneficenza, stabilendo che, nell'eventualità le rendite dei beni acquisiti non fossero state pari a 600.000 lire annue, il Tesoro dello Stato avrebbe corrisposto la differenza, non oltre, però, la cifra massima di 300.000 lire annue.

[462] Memoria del Presidente Di Benedetto, cit., in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1922-1924, b. 139, fascicolo n. 26069.169 «Roma. Congregazione di Carità. Amministrazione».

> nei tempi che corrono, in cui una balia mercenaria non può aversi a meno di 150 lire mensili e in cui un litro di latte costa quasi due lire, e i succedanei, come la tapioca e le diverse farine per il nutrimento dei bimbi sono saliti a prezzi proibitivi, può concedere appena 20 o 25 lire mensili e per soli nove mesi![463]

Questo stato di cose implicava necessariamente un maggiore intervento finanziario dello Stato a sostegno della Congregazione di Carità che, essendo la sede naturale e legale della pubblica beneficenza, avrebbe potuto, in questo modo, rispondere adeguatamente alle necessità del pubblico soccorso e rinvigorire il ruolo di Roma, su cui erano «rivolti gli occhi di tutta Italia», nel campo della beneficenza ed assistenza[464].

Nel suo *memorandum*, infine, l'ex presidente indicò le fonti da cui attingere le risorse: dal fondo speciale di beneficenza e religione della città di Roma; dalle Confraternite cosiddette Nazionali (Lombardi, Lucchesi, Senesi, Fiorentino, Bresciani, Piceni, Siciliani, ecc.) che possedevano un vistoso patrimonio; e dai contributi sugli spettacoli pubblici[465].

Le Confraternite Nazionali, per le quali la normativa Crispi aveva disposto l'indemaniamento e la devoluzione delle rendite alla beneficenza, non dovevano essere più escluse, secondo il De Benedetto, dal finanziamento del soccorso pubblico di Roma perché la statistica dimostrava che la percentuale dei poveri non romani aiutati dalla Congregazione dell'Urbe era considerevole, addirittura superiore a quella dei nati a Roma per alcune forme di assistenza. Queste confraternite dovevano perciò partecipare ai servizi di beneficenza della Capitale proporzionalmente alle loro rendite[466].

Ma questa soluzione cadde nel vuoto e la Congregazione continuò ad operare per mezzo del suo patrimonio, dei sussidi statali e delle offerte della cittadinanza.

---

[463] *Ibidem*.
[464] *Ibidem*.
[465] Decreto legge 27 febbraio 1919, n. 308.
[466] Memoria del Presidente Di Benedetto, cit., in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1922-1924, b. 139, fascicolo n. 26069.169 «Roma. Congregazione di Carità. Amministrazione».

3. IL FASCISMO E L'ASSISTENZA "ORDINATA"

1. La legislazione sulle Opere Pie e il nuovo concetto di assistenza sociale

Giunto al potere, Mussolini annunciò un vasto programma di rinnovamento legislativo in ogni ramo della pubblica amministrazione con l'intenzione di conferire l'impronta della rivoluzione fascista all'insieme delle attività politiche e sociali dello Stato italiano[467].

In quel fervore di revisione e di trasformazione di tutta la vita civile e politica della Nazione, il nuovo governo riesaminò la legislazione sulle istituzioni pubbliche di beneficenza per riorganizzare i pubblici uffici e i pii istituti, semplificando e snellendo il loro *modus operandi*[468], e per aumentare i poteri di controllo e di indirizzo dello Stato[469].

L'Italia fascista assunse da subito i caratteri dello Stato assistenziale in una società ancora alle prese con le macerie della grande guerra, accentuando l'intervento statale che, fino a quel momento, era stato marginale rispetto alla beneficenza privata[470]. Quest'ultima, infatti, aveva avuto il merito di adattarsi meglio ai bisogni individuali e di penetrare di più rispetto all'agente statale nei meandri del vivere sociale[471].

Il «nuovo ordine» realizzò una politica sociale finalizzata in primo luogo ad estendere capillarmente il potere statale; ed impresse una decisa svolta allo sviluppo del settore assistenziale che divenne uno strumento di controllo sociale, funzionale alla politica socio-economica perseguita da Mussolini, e di propaganda ideologica[472]. Assumendosi l'impegno di dare «la grandezza materiale e morale al popolo italiano», il gabinetto Mussolini utilizzò l'assistenza, attraverso abili manipolazioni ideologiche (discorsi roboanti e raduni di massa), per presentarsi al

[467] S. D'Amelio, *La beneficenza nel diritto italiano*, cit., p. 227. Sulle leggi di beneficenza durante la grande guerra e nel periodo precedente cfr. pp. 271-276.
[468] A. F. Gamberucci, *Commento organico alla legge sulle istituzioni pubbliche di assistenza*, cit., p. 531.
[469] G. Silei, *Lo Stato sociale in Italia*, cit., p. 299.
[470] In Italia, la prevalenza del sistema della beneficenza privata in età liberale derivava dal carattere latino del popolo italiano, in G. Nicosia, *Beneficenza privata*, in «La pubblica assistenza», II, n. 5, pp. 9-10.
[471] *Ibidem.*
[472] V. Fargion, *L'assistenza pubblica in Italia dall'Unità al Fascismo*, cit., p. 50.

Paese come tutore dei ceti popolari, nel tentativo di rafforzare la sua base di sostegno[473].

L'assistenza, concepita come un'attività di miglioramento della collettività, come uno strumento per rendere grande e potente l'Italia[474], divenne una funzione di Stato e, nello stesso tempo, si diversificò dalla beneficenza, attenta soltanto all'individuo e non in grado di produrre vantaggi per la Nazione[475]. L'assistenza, inoltre, aveva un carattere preventivo[476] e, nelle intenzioni di Mussolini, doveva diventare solidarietà nazionale[477] facendo avvertire ai cittadini impegnati in un'azione di soccorso la consapevolezza di compiere un dovere sociale[478]. Il duce sostenne a gran voce questo obiettivo, nel 1932, a Torino:

> Ci siamo già sganciati dal concetto troppo limitato di filantropia per arrivare al concetto più vasto e più profondo dell'assistenza. Dobbiamo fare ancora un passo innanzi: dall'assistenza dobbiamo arrivare all'attuazione piena della solidarietà nazionale[479].

I beneficiari delle pratiche assistenziali non erano solo le persone ritenute utili e produttive per il bene del Paese, tra cui la donna gestante, la madre allattante e il fanciullo povero, ma anche gli individui passivi e parassitari, come gli accattoni e i portatori di *handicap*, che potevano turbare l'ordine pubblico, o meglio il decoro delle città secondo l'ideologia fascista[480].

Lo Stato interveniva o nel caso di un'insufficiente beneficenza privata o in presenza di realtà familiari disagiate. Proprio sulla famiglia, definita dal giurista del regime Rocco «un'istituzione sociale e politica»[481], non una semplice aggregazione umana ma un'unità etica, si basava la forza e lo sviluppo dello Stato, nonché l'assistenza sociale e il buon funzionamento degli organi

[473] Ponendosi in maniera acuta il problema del consenso, il fascismo seguiva il tracciato dei regime totalitari, cfr. V. Fargion, *L'assistenza pubblica in Italia dall'Unità al Fascismo*, cit., pp. 65-66; L. Cavalli, *L'Italia Promessa*, Bologna 1976.
[474] S. Fabbri, *La protezione della maternità e dell'infanzia*, Verona 1933, p. 27; S. Sepe, *Le amministrazioni della sicurezza sociale nell'Italia unita*, cit., p. 195.
[475] A. Lo Monaco Aprile, *La politica assistenziale fascista*, cit., pp. 5-13
[476] *Trattato elementare di statistica, vol. VI*, cit., p. 3.
[477] A. Buffa, *L'assistenza sociale del regime*, estratto dalla pubblicazione «Le assicurazioni sociali», Roma 1934, pp. 3-5.
[478] G. Ragazzoni, *Cenni sull'evoluzione etico-sociale della beneficenza ed assistenza*, in «Rivista della assistenza e beneficenza», I, n. 6, pp. 517-524.
[479] *Trattato elementare di statistica, vol. VI*, cit., p. 2.
[480] A. Lo Monaco Aprile, *La politica assistenziale fascista*, cit., pp. 5-13.
[481] C. Saraceno, *La costruzione della maternità e della paternità nell'Italia fascista*, in «Storia e memoria», II, n. 1, pp. 31-49.

assistenziali[482]. I bambini meno fortunati, infatti, dovevano essere collocati, prima che negli istituti, in normali contesti familiari, affidati a coniugi rispettabili e vigilati da un servizio medico-sociale[483]. Dietro questo principio, però, c'era una speculazione nota a tutti, perché in tempi di miseria diffusa come quelli del Ventennio prendere un bambino da un ospizio era più che altro un modo di aumentare gli introiti familiari attraverso i sussidi e di avere nel giro di pochi anni braccia in più per i lavori dei campi. Il governo, però, incentivava questa pratica perché era considerata migliore rispetto al mantenimento dei bambini negli istituti che nulla avevano da offrire loro.

Valorizzando il ruolo della famiglia[484], poi, il regime marcava la differenza tra il suo modo di fare assistenza e quello attuato dai sistemi socialisti, dove il nucleo familiare era completamente ignorato e le prassi assistenziali erano accentrate interamente nello Stato, che si sostituiva in tutto agli organismi familiari[485].

Nell'educazione della gioventù, però, il ruolo della famiglia era minimo rispetto a quello esercitato dagli organi statali[486] che cercavano di controllare i giovani e di "conquistare i loro animi" anche nelle istituzioni assistenziali[487], poiché le nuove generazioni rivestivano un ruolo importante, essendo il principale fattore di trasmissione e di continuità della rivoluzione fascista e la garanzia della totale e duratura penetrazione degli ideali fascisti nella società italiana[488].

Al di là degli obiettivi politici e demografici perseguiti dal governo fascista, la mobilitazione italiana verso le nuove generazioni seguiva gli orientamenti della politica internazionale soprattutto in seguito alla pubblicazione della Dichiarazione dei diritti del fanciullo avvenuta nel 1924 ad opera della Società delle Nazioni. I punti chiave dell'atto ginevrino erano:

> «I) il bambino deve essere messo in grado di svilupparsi con perfetta normalità, sia materialmente che spiritualmente;

[482] A. Lo Monaco Aprile, *La politica assistenziale fascista*, p. 15.
[483] *Il primo congresso internazionale del fanciullo*, in «La beneficenza italiana», I, n.11, pp. 13-15.
[484] Il governo fascista varò più leggi per il rafforzamento e la tutela della famiglia, cfr. «Maternità e infanzia», VII, n. 12, pp. 16-19.
[485] A. Lo Monaco Aprile, *Codice dell'assistenza e della beneficenza pubblica*, cit., p. 38.
[486] Per il suo carattere di gruppo primario, la famiglia tendeva a proporre e a realizzare valori di tipo individuale e privatistico mentre erano esigenze fondamentali del regime veicolare valori collettivistici e promuovere momenti di aggregazione «pubblici», in P. Bartoli, C. Pasquini Romizi, R. Romizi, *La organizzazione del consenso nel regime fascista: l'Opera nazionale Balilla (ONB) come istituzione di controllo sociale*, cit., p. 9.
[487] V. De Grazia, *Consenso e cultura di massa nell'Italia fascista. L'organizzazione del Dopolavoro*, Roma-Bari 1981, p. 4.
[488] A. Aquarone, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, Torino 1965.

II) il fanciullo che ha fame deve essere nutrito; il malato curato; incoraggiato il tardivo; rimesso sulla buona via il traviato; raccolto e soccorso l'orfano e l'abbandonato;

III) il fanciullo deve esser preparato a guadagnarsi la vita e protetto da ogni sfruttamento;

IV) il fanciullo deve essere educato nel sentimento, ché le sue doti migliori debbano essere messe al servizio dei suoi fratelli[489]».

Questo documento attirò la riflessione del filosofo Lombardo Radice, significativa per ricostruire il pensiero dominante in quegli anni: «con la presente dichiarazione dei diritti del fanciullo, gli uomini e le donne di tutte le nazioni, riconoscendo che l'umanità deve dare al fanciullo il meglio di sé, affermano i loro doveri, al di sopra di qualsiasi considerazione di razza, di nazionalità, di credenze»[490]. Il fanciullo nasceva quindi con un diritto, quello di essere protetto; e il problema assistenziale, superando ogni concezione individualistica e nazionale, diventava un bisogno inderogabile di tutti i popoli civili.

1.1 Il quadro normativo nei primi anni del fascismo al potere

Il primo governo Mussolini ritoccò alcuni punti della legislazione precedente sulle Opere Pie[491], decidendo di abolire immediatamente gli organi di matrice giolittiana[492], cioè il Consiglio Superiore di Assistenza e Beneficenza Pubblica, le cui attribuzioni ritornarono al Consiglio di Stato, e le Commissioni Provinciali, le cui funzioni invece passarono alla Giunta provinciale amministrativa. Il direttore generale dell'Amministrazione civile, Alberto Pironti[493], definì il Consiglio Superiore un ente incapace di organizzare e di coordinare la beneficenza pubblica e di intercettare le esigenze delle classi

[489] D. Romagnano, *I diritti del fanciullo. Sussidiario di cultura magistrale*, Lanciano 1928, pp.1-2.
[490] *Ibidem.*
[491] V. Fargion, *L'assistenza pubblica in Italia dall'Unità al Fascismo*, cit., p. 55.
[492] Regio decreto 4 febbraio, 1923, n. 214; cfr. S. Lepre, *Opere Pie anni '80. L'inchiesta conoscitiva economico- morale-amministrativa presieduta da Cesare Correnti*, cit., p. 173; Id., *Le difficoltà dell'assistenza*, cit., p. 130.
[493] Alberto Pironti fu un funzionario dell'Italia liberale, membro del Consiglio Superiore di Assistenza e Beneficenza pubblica (1913). La convalida della sua nomina di senatore avvenne in età fascista (novembre 1922) quando continuò ad esercitare ruoli di primo piano, in ASSR, fondo senatori d'Italia, fascicolo personale n. 1774.

povere[494]. Alcuni giuristi del tempo, tra cui uno dei maggiori esperti della beneficenza pubblica, Salvatore D'Amelio, avallarono questo parere.

La storiografia contemporanea, invece, ha collocato questa mossa legislativa nella più ampia strategia fascista finalizzata a cancellare l'eredità del liberalismo giolittiano[495].

Il governo Mussolini aumentò poi i compiti dei prefetti, i quali, più autonomi rispetto alla passata stagione politica, potevano approvare sia l'ammissione che la revoca degli amministratori delle Congregazioni di Carità; promuovere la nascita di federazioni fra le istituzioni di beneficenza pubblica di una Provincia; ricevere ed indirizzare alle istituzioni più idonee le istanze di ricovero e di sussidio; ed occuparsi della protezione dell'infanzia abbandonata[496].

Successivamente, il Ministero dell'Interno pubblicò il decreto 26 aprile 1923 con cui dichiarò sciolte tutte le istituzioni pubbliche di beneficenza esistenti in uno stesso Comune assegnandone la gestione a speciali commissari o commissioni[497], incaricati di riformare gli statuti e i gruppi d'amministrazione delle Opere Pie per coordinare l'azione degli istituti alle urgenze della pubblica beneficenza e per ridurre soprattutto le spese di gestione[498]. La necessità di far quadrare i conti divenne prioritaria nella politica fascista, più della qualità dei servizi assistenziali. Malgrado le istruzioni governative di attivare le gestioni commissariali soltanto nei casi di impedimento delle Congregazioni di Carità, facendole peraltro durare poco, il ricorso alla pratica del commissariamento fu ampio e il numero delle amministrazioni sciolte fu conseguentemente elevato.

Questa prassi si potrebbe spiegare con l'ambizione di alcuni funzionari di ricevere un compenso, anche se la legge non ammetteva alcun rimborso, eccetto per il lavoro svolto nelle istituzioni di notevole importanza in base ai risultati utili raggiunti[499].

---

[494] Direzione generale dell'Amministrazione civile, *Progetto di riforma delle leggi sulle istituzioni pubbliche di beneficenza*, Roma 1922, p. 3.
[495] A. Fiori, Poveri, *Opere Pie e Assistenza*, cit., pp. 198-199: l'autore non sminuisce l'operato del Consiglio che, guidato negli anni 1904-1917 da alcuni consiglieri attivi, cercò di assumere un ruolo più incisivo e avanzò delle proposte per una trasformazione radicale delle Opere Pie.
[496] Circolare n. 25283.12 A del Ministero dell'Interno ai prefetti, in data 19 ottobre 1923, in manuale Astengo LXI, n. 7-8, p. 83.
[497] Regio decreto 26 aprile 1923, n. 976.
[498] S. D'Amelio, *La beneficenza nel diritto italiano*, cit., p. 31.
[499] Circolare del Ministero dell'Interno ai prefetti, in data 13 febbraio 1932, in Manuale Astengo, LXX, n. 5, p. 161.

Il carattere «decisionista» di questo decreto era rimarcato dalla circolare che Aldo Finzi, sottosegretario agli Interni, aveva inviato ai prefetti per farla eseguire, sollecitandoli ad operare «senza indugio» nelle proposte di scioglimento delle compagini amministrative. Ma questo tono perentorio fu prontamente smorzato da Mussolini, che chiarì che il sistema di beneficenza sarebbe stato «razionalizzato» tenendo conto del rispetto della volontà dei fondatori ed agendo con cautela nella laicizzazione degli istituti pubblici di beneficenza di carattere confessionale e delle rispettive amministrazioni. Mussolini non inasprì dunque la normativa sulle Opere Pie ai danni della Chiesa, diversamente da Crispi, ma decise di ridimensionare il provvedimento per ragioni di tipo politico, ossia per il desiderio di non inimicarsi eccessivamente, a pochi mesi dalla conquista del potere, il mondo cattolico e soprattutto la Santa Sede. Di questo avviso è anche lo storico contemporaneo Antonio Fiori[500]. Ma le critiche degli ambienti cattolici ci furono, sebbene il partito popolare fosse ripiegato su questioni interne, dopo l'uscita dal governo in seguito al conflitto fra la componente clerico-moderata, favorevole alla collaborazione con il regime, e quella sturziana, maggiormente autonomista[501].

Alla fine del 1923[502], la politica fascista sulle Opere Pie divenne più chiara e più distante dalle legge del 1890 con la pubblicazione del decreto del 30 dicembre, finalizzato a modernizzare il funzionamento dei servizi assistenziali e, nello stesso tempo, a monitorare il settore dell'assistenza che era esposto ad interessi locali. Il governo ribadì il dovere di impiegare meglio le risorse degli istituti[503]; individuò le istituzioni da inquadrare nella legislazione sulle Opere Pie; rese più competenti le amministrazioni, specialmente quelle delle Congregazioni di Carità introducendo una prevalente rappresentanza governativa nominata prima dal sottoprefetto e poi, dopo la scomparsa della figura di questo consigliere, dal prefetto; puntò al coordinamento delle varie forme di beneficenza ed assistenza; velocizzò le azioni amministrative; ed intensificò la vigilanza sugli enti pii[504].

[500] A. Fiori, *Poveri, Opere Pie e Assistenza*, cit., pp. 202-203.
[501] G. Silei, *Lo Stato sociale in Italia*, cit., p. 295.
[502] Regio decreto 30 dicembre 1923, n. 2841. Esso si inseriva nell'opera di fascistizzazione dei Comuni e delle Province. Con il decreto 30 dicembre 1923, n. 2839, successivo a quello del 4 gennaio 1923, n. 135, Mussolini riformò l'impianto amministrativo delle amministrazioni locali per eliminare la residua presenza degli antifascisti, cfr. G. Silei, *Lo Stato sociale in Italia*, cit., p. 299.
[503] A. F. Gamberucci, *Commento organico alla legge sulle istituzioni pubbliche di assistenza*, cit., pp. 532-533; S. D'Amelio, *La beneficenza nel diritto italiano*, cit., pp. 280-281.
[504] *Ibidem*, p. 281.

La denominazione di «istituzioni pubbliche di beneficenza» presente nella legge Crispi venne poi ampliata e meglio precisata con quella di «istituzioni pubbliche di assistenza e di beneficenza» comprendente non solo le istituzioni puramente caritative ma anche quelle con scopi generali di «conservazione, di tranquillità, di benessere economico e morale della società» e con il compito di proteggere le nuove generazioni attraverso l'assistenza alla maternità e all'infanzia e la prevenzione degli «effetti socialmente dannosi dell'inabilità, delle malattie, della vecchiaia e della disoccupazione»[505]. La nuova designazione rispecchiava pienamente il concetto d'assistenza sociale elaborato dal fascismo e contrassegnato da un evidente carattere preventivo.

Il decreto, inoltre, divise le istituzioni pubbliche di beneficenza in due classi[506], concentrando nelle Congregazioni quelle con una rendita inferiore alle ventimila lire annue; raggruppò gli istituti con scopi affini, ovviamente quelli non riuniti nelle Congregazioni; e fuse gli istituti con fini identici in un unico ente[507].
Per mezzo di mirati cambiamenti legislativi, il ruolo della Congregazione di Carità divenne più decisivo nella sfera assistenziale[508] e quest'organo, ora controllato di più rispetto al passato dal Ministero dell'Interno con la nomina prefettizia del presidente e del comitato dei patroni[509], consentì al governo di controllare meglio il settore assistenziale, animato da personaggi ed Istituzioni di varie correnti politiche, e di intervenire in ogni questione riguardante la pubblica beneficenza, comprese le cause giudiziarie[510].

Il mondo cattolico non accolse favorevolmente la nuova legge sulle Opere Pie e s'oppose, in particolare, ai punti relativi al concentramento, alla fusione degli istituti e al mutamento di fine[511]. I cattolici vedevano in questo decreto lo stesso «spirito di laicizzazione» che era presente nella legge Crispi e dal quale

[505] S. D'Amelio, *La beneficenza nel diritto italiano*, cit., p. 281.
[506] Appartenevano alla prima classe quelle che esercitavano la beneficenza e l'assistenza a favore dei poveri esistenti nel territorio di tutto il Regno e quelle che avevano un'entrata patrimoniale effettiva superiore a 50.000 lire. Tutte le altre appartenevano alla seconda classe, cfr. l'articolo 3 della legge 30 dicembre 1923, n. 2841.
[507] Atti ufficiali, Relazione e Regio decreto 30 dicembre 1923, n. 2841, in Manuale Astengo, LXIV, nn. 1-2, pp. 69-72.
[508] A. Fiori, *Poveri, Opere Pie e Assistenza*, cit., pp. 205-6.
[509] A. F. Gamberucci, *Commento organico alla legge sulle istituzioni pubbliche di assistenza*, cit., p. 552. L'articolo 5 accentuò il carattere istituzionale della Congregazione di Carità, la cui esistenza dipendeva esclusivamente dalla legge e non dalla volontà di benefattori.
[510] A. F. Gamberucci, *Commento organico alla legge sulle istituzioni pubbliche di assistenza*, cit., p. 563. Diversamente dall'articolo 9, l'articolo 25 della legge Crispi affidava alla Congregazione di Carità la difesa degli interessi dei poveri davanti all'Autorità amministrativa e giudiziaria.
[511] Cfr. gli articoli 28, 29, 30, 31 della legge 23 dicembre 1923, n. 2841.

derivava «l'astrazione da ogni motivo spirituale e religioso, una illimitata ingerenza politico-statale, l'esclusione dell'intervento della competente autorità ecclesiastica»[512]. Era forte, quindi, il timore che il governo potesse ostacolare la libertà degli enti pii e il rispetto della volontà dei fondatori. L'obbligatorietà del concentramento, infatti, determinava sia la perdita degli amministratori naturali, che di solito erano parroci, vescovi o laici nominati direttamente dai religiosi; sia il passaggio degli istituti concentrati alla Congregazione di Carità che, essendo un ente eletto a maggioranza dal Governo, era un organo politico e laico che poteva commettere l'errore di destinare gran parte delle rendite alle spese di amministrazione piuttosto che all'assistenza dei ricoverati. Negli istituti raggruppati, poi, c'era il pericolo di trovare amministratori attenti più ad una beneficenza di tipo materiale e corporale che cristiana[513].

Secondo lo storico Antonio Fiori, i decreti del 1923 sono stati uno strumento politico per sostituire in varie Opere Pie sia gli amministratori appartenenti al mondo cattolico sia quelli vicini agli ambienti democratici, socialisti e massoni presenti in enti di recente fondazione, con altri di fede fascista o filofascisti, cercando così di eliminare le istituzioni «irrecuperabili» dal punto di vista politico[514]. Questa idea è condivisibile visto che l'intenzione di Mussolini di fascistizzare l'assistenza trova un immediato e chiaro riscontro sul piano legislativo, ma, mentre c'è stato un accanimento nei confronti delle Opere Pie guidate da elementi non fascisti, che ha portato ad esempio allo scioglimento della gloriosa Società Umanitaria di Milano[515], il confronto con le istituzioni di matrice religiosa è stato più complesso al punto da indurre il governo a rimandare l'esecuzione degli articoli più discussi del decreto 30 dicembre 1923[516], un atto definito «nobilissimo» dalla stampa cattolica[517]; e a raccomandare ai prefetti di consultare l'ordinario diocesano prima di trasformare gli enti con finalità religiose, come le confraternite equiparate alle istituzioni pubbliche di

[512] *La nuova legge sulle Opere Pie*, in «La Civiltà Cattolica», LXXIV, pp. 394-402.
[513] *La nuova legge sulle Opere Pie*, in «La Civiltà Cattolica», LXXIV, pp. 394-402.
[514] A. Fiori, *Poveri, Opere Pie e Assistenza*, cit., pp. 206-7.
[515] D. Preti, *Economia e istituzioni nell'Italia fascista*, cit., p. 220.
[516] Articoli 28, 29, 30, 31, 32, 39, 40 41 del regio decreto 39 dicembre 1923, n. 2841. Cfr. S. D'Amelio, La *beneficenza nel diritto italiano*, cit., p. 299.
[517] *La riforma della legge sulle Opere Pie*, in «La Civiltà Cattolica», LXXIV, vol. I, p. 34.

beneficenza[518], e di tener conto dell'elemento ecclesiastico nella scelta dei componenti di nomina governativa delle Congregazioni di Carità.

Il 1923, inoltre, fu un anno importante per l'ordinamento scolastico italiano perché il ministro della Pubblica Istruzione, Giovanni Gentile, mise a punto una riforma con cui sviluppò un'idea di scuola severa, selettiva, destinata solo alle *élites*, che si sposava bene con l'obiettivo fascista di una società rigidamente gerarchica e stratificata[519]. Questo provvedimento ebbe ripercussioni anche sul mondo delle Opere Pie impegnato nella formazione scolastica dei figli delle classi non abbienti. Gentile, infatti, introdusse tre classi integrative d'avviamento al lavoro al termine dei cinque anni del ciclo elementare (6ª, 7ª, 8ª) con lo scopo di professionalizzare la massa; e, al posto della preesistente scuola tecnica, che aveva consentito la prosecuzione degli studi, creò la scuola complementare che era una sorta di "canale di scarico" utile per impedire ai figli del popolo di affluire nelle scuole secondarie. Questa tipologia di scuola, assieme ai corsi integrativi, permetteva l'adempimento dell'obbligo scolastico fissato a 14 anni. Secondo il codice penale italiano, il fanciullo prima di questa età non era cosciente della portata delle sue azioni, non era in grado di resistere, da solo, alle influenze negative degli ambienti corrotti, né era capace di manifestare una decisa tendenza professionale. Questo limite, inoltre, era stato stabilito per evitare il precoce logorio degli organismi infantili nelle attività lavorative e per assicurare ai fanciulli un'educazione ed un'istruzione più complete[520].

Nelle idee di Gentile, dunque, la scuola complementare doveva raccogliere la gran massa degli studenti d'estrazione proletaria, ricoprendo quel ruolo decisivo nello scoraggiare il prosieguo degli studi e nel frenare la mobilità sociale.

I figli dei ceti popolari dovevano ricevere un'istruzione minima per poter essere capaci di esercitare un umile mestiere, di carattere artigianale o impiegatizio[521]. L'istruzione migliore, invece, era concepita come è stato già detto su base elitaria ed era fruibile da pochi. Soltanto una piccola parte di studenti, infatti, poteva accedere a quelle strutture educative, fondamentalmente il solo Liceo classico, atte a formare la futura *élite* politico-economica dell'Italia.

[518] Sul regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3048, cfr. S. D'Amelio, *La beneficenza nel diritto italiano*, cit., p. 278; cfr. *La nuova legge sui legati di culto e la sua applicazione alle confraternite*, in «La Civiltà Cattolica», LXXVII, vol. III, p. 97-103.
[519] Cfr. G. Turi, *Giovanni Gentile. Una biografia*, Firenze 1995, p. 327;
[520] A. Lo Monaco Aprile, *L'impiego dei fanciulli nei lavori non industriali*, in «La rivista della assistenza e della beneficenza», III, n. 6, pp. 229-234.
[521] E. Codignola, *La riforma della scuola media*, in «Levana», IV, n. 2, pp. 125-126.

L'intento del regime era quello di mantenere inalterata, ai vertici del paese, la classe borghese dirigente e di impedire ogni forma d'intrusione da parte di elementi d'estrazione proletaria o piccolo-borghese, ai quali erano concesse, al massimo, le scuole post-elementari di carattere pratico[522].

Sul fronte dei rapporti tra regime e Chiesa, il governo Mussolini, dopo i primi tentativi di limitare la presenza ecclesiastica nell'universo delle Opere Pie, consentì poi alle personalità religiose di continuare ad operare nel campo dell'assistenza pubblica per non turbare il legame con il popolo, secolarmente accolto nelle loro strutture filantropiche, e per non offuscare la beneficenza privata[523], in quegli anni più decisiva dell'azione statale; anche se nei casi riguardanti la trasformazione delle confraternite, la conversione del fine scaturì dalla volontà del governo di ridurre gli spazi assistenziali del clero[524].

Nonostante la pubblicazione della legge 26 novembre 1925, il rischio di oppositori politici nelle amministrazioni degli enti pii era ancora alto, visto l'appello ai prefetti rivolto dal Ministro dell'Interno, Luigi Federzoni, per indagini più scrupolose in seguito alle ripetute segnalazioni di elementi iscritti ad associazioni segrete[525].

Questa incompatibilità politica si registrò in alcune istituzioni della Capitale dove i consiglieri manifestarono il loro spirito antifascista assumendo un atteggiamento di «abulia amministrativa», con un forte rallentamento delle attività assistenziali[526]. Un militante fascista incitò allora Mussolini a modificare l'articolo 10 della legge sulle istituzioni di beneficenza per impedire che rappresentanti abili e fedeli potessero, al termine del secondo mandato, essere sostituiti da «elementi portati su dalla ibrida marea antifascista»[527]. Divenne,

[522] M. Ostenc, *La scuola italiana durante il Fascismo*, Bari 1981, p. 65.
[523] Note di varie prefetture italiane alla Direzione generale dell'Amministrazione civile, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1922-1924, b. 2, fascicolo n. 25200 «Riforma della legge sulle Opere Pie disposta dal regio decreto 30 dicembre 1923, n. 2841»; S. D'Amelio, *La beneficenza nel diritto italiano*, cit., p. 300; A. Fiori, *Poveri, Opere Pie e Assistenza*, cit., p. 208.
[524] Cfr. lo statuto riformato con regio decreto 28 maggio 1924, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1922-1924, b. 142, fascicolo n. 26069. 169.37 «Confraternita S. Maria della Quercia».
[525] Comunicazione del Ministro dell'Interno, Luigi Federzoni, ai prefetti, in data 29 gennaio 1926, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1925-1927, b. 22, fascicolo n. 26600 «Consigli di amministrazione delle Opere Pie. Presenza di elementi iscritti ad associazioni segrete».
[526] Minuta di un appunto del Direttore generale dell'Amministrazione civile al Gabinetto del Ministro dell'interno, in data 6 febbraio 1926, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1925-1927, b. 22, fascicolo n. 26600 «Consigli di amministrazione delle Opere Pie. Presenza di elementi iscritti ad associazioni segrete»: nel documento, si menziona il regio istituto dei sordomuti.
[527] Lettera di un fascista a Benito Mussolini, in data 26 settembre 1927, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1925-1927, b. 17, fascicolo n. 25285.1 «Istituzioni di beneficenza. Consigli di amministrazioni. Rinnovazioni».

quindi, imprescindibile per il governo far intervenire gli organi provinciali di partito nelle nomine dei commissari e degli amministratori. Dirigenti di estrazione partitica arrivarono così nelle compagini amministrative di tutte le Opere Pie. Negli asili d'infanzia, inoltre, Mussolini bloccò la prassi che attribuiva la presidenza ai discendenti del fondatore affidandola piuttosto al prefetto della Provincia[528], che poteva controllare l'eventuale presenza di oppositori e difendere i sentimenti fascisti.

Il governo mussoliniano pretese poi l'adozione obbligatoria degli statuti, che mancavano in molte istituzioni, le quali avevano agito per consuetudini secolari, e modificò, nello stesso tempo, le regole statutarie di alcuni istituti, non soltanto per pilotare le nomine degli amministratori, ma anche per risolvere alcune pecche del sistema assistenziale nazionale.

Utilizzando la guerra come suo mito fondante, la dirigenza fascista riservò una grande attenzione agli orfani di guerra, che erano ammessi in via preferenziale nelle pie istituzioni, ricevevano delle pensioni da dividere con le rispettive madri, beneficiavano gratuitamente sia dell'assistenza sanitaria che della somministrazione di medicinali[529], godevano delle agevolazioni di viaggio[530], non pagavano le tasse scolastiche[531] e gli atti di liberalità a loro favore erano esenti da tributi[532].

Sulla scia dell'associazionismo del periodo postbellico, nacque l'«Associazione nazionale fra le famiglie dei caduti fascisti»[533], che compilò il suo programma d'azione con il grande ufficiale Alfredo Goffredo, allora segretario capo alla Presidenza del Consiglio[534]. Per avviare l'attività di questo ente, intervenne il direttorio del PNF, che elargì un'ingente somma affinché l'associazione costituisse il suo patrimonio iniziale, necessario per ottenere dallo Stato la personalità giuridica e ricevere dei sussidi. Questo istituto ideò una casa-

[528] *Opere Pie, asili infantili, consiglio di amministrazione*, in Manuale Astengo, LXVI, n. 2, p. 71.
[529] Circolare del Ministero dell'Interno ai prefetti, in data 9 ottobre 1924, in manuale Astengo, 1924, n. 21-22, p. 373.
[530] Regio decreto legge 25 ottobre 1925, n. 1916.
[531] Circolare del Ministero della Pubblica Istruzione in data 6 dicembre 1928, in Manuale Astengo, 1929, n. 4, p. 119.
[532] Regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3029.
[533] Regio decreto 19 aprile 1923, n. 850.
[534] Statuto dell'Associazione nazionale fra le famiglie dei caduti fascisti in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1925-1927, b. 113, fascicolo26069. 169.51 «Associazione nazionale delle famiglie dei caduti fascisti. Statuto organico».

famiglia, da realizzare con il sostegno economico del Ministero dell'Interno[535], ed ottenne la rappresentanza esclusiva degli interessi materiali e morali di questa "speciale" fascia di bisognosi[536]. Qualche anno dopo, nel 1929, questa associazione passò alle dipendenze dell'Opera Nazionale per gli orfani di guerra (ONOG)[537], che inglobò anche altre istituzioni già operanti a favore dei figli dei caduti[538]. Nello stesso anno, cessarono di funzionare i comitati degli asili infantili del dopoguerra presenti in ogni Provincia[539]. Sottoposto alla vigilanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri, l'ONOG s'occupava della protezione giuridica e dell'assistenza morale e materiale agli orfani di guerra, facilitando la loro assunzione al lavoro secondo le istruzioni del Ministero delle Corporazioni[540]. Questa tutela era inizialmente riservata agli orfani della guerra 1915-1918, ma in seguito fu estesa ai fanciulli vittime di tutte le guerre combattute dall'Italia[541]. Coinvolta in varie manifestazioni celebrative e politiche legate al partito nazionale fascista, l'Opera arrivò ad accentuare l'aspetto militare e nazionalista rispetto a quello assistenziale. Nel 1941, infine, l'assistenza, l'educazione e la preparazione professionale degli orfani di guerra passarono alla Gioventù italiana del Littorio, che assunse l'amministrazione dell'ONOG[542].

Questa modifica istituzionale può essere inclusa nella lunga serie di cambiamenti voluti dal regime per centrare l'obiettivo della «totalitarizzazione».

[535] Lettera del Presidente dell'Associazione, Olga Mezzomo Zannini, al Ministro dell'Interno, Luigi Federzoni, in data 18 giugno 1925, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1925-1927, b. 113, fascicolo n. 26069.169.51 «Associazione nazionale delle famiglie dei caduti fascisti. Statuto organico».

[536] Regio decreto 19 aprile 1923, n. 850.

[537] Legge 26 luglio 1929, n. 1397, seguita dal regolamento del 13 novembre 1930.

[538] Le istituzioni fuse a norma dell'articolo 66 della legge 26 luglio 1929, n. 1397, furono: l'Opera nazionale per l'assistenza civile e religiosa agli orfani di guerra, l'Opera nazionale per gli orfani dei contadini morti in guerra, l'Opera nazionale per l'assistenza scolastica degli orfani di guerra, la Fondazione nazionale industriale pro orfani di guerra, la Fondazione italo-americana per gli orfani degli ufficiali italiani morti sul campo.

[539] Lettera della regia prefettura di Rieti alla direzione dell'asilo Savoia, in data 7 novembre 1929, in Fondo Opera Pia Savoia (1877-1933), b. 129 «Amministrazione dell'asilo Savoia per l'infanzia abbandonata 1928-1930», fascicolo «Lettere in arrivo».

[540] Circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri n. 5508, in data 25 gennaio 1938, in manuale Astengo, 1933, n. 5, p. 157.

[541] La legge 26 luglio 1929 n. 1397 fu estesa agli orfani dei caduti per la difesa delle colonie dell'Africa orientale (regio decreto legge 2 dicembre 1935, n. 2111); agli orfani dei cittadini che in servizio militare all'estero erano morti nel corso di operazioni militari (regio decreto legge 21 ottobre 1937, n. 2179) e agli orfani dei caduti della guerra di liberazione 1940-1943 (legge 25 settembre 1940, n. 1458).

[542] Legge 7 agosto 1941, n. 942. Alla fine della guerra venne ripristinato l'ordinamento precedente al 1941.

1.1.1 Aspetti di tipo amministrativo ed economico

Gli organi di Stato deputati al controllo delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza erano numerosi, classificabili in Ministeri, Consigli superiori, Commissioni centrali, Prefetture, Provveditorati agli studi, Intendenze di finanza e Genio civile; e sulla scorta della legislazione crispina[543], il governo fascista affidò i controlli di tipo amministrativo e contabile al Ministero dell'Interno, al prefetto e alla Giunta Provinciale Amministrativa[544].

Le autorità preposte alle questioni amministrative potevano nominare amministratori straordinari, sospendere o revocare quelli ordinari, accertare le responsabilità degli impiegati, avviare ispezioni, ecc. Sul piano contabile, le pie istituzioni dovevano tenere obbligatoriamente l'inventario dei beni mobili ed immobili, compilare il bilancio di previsione e il conto consuntivo. Il controllo sulla contabilità era il mezzo migliore per disciplinare l'operato degli amministratori che, maneggiando denaro pubblico, potevano sperperare le risorse delle pie istituzioni a svantaggio degli interessi dei poveri[545].

In questa fase di transizione verso la dittatura, il fascismo estese le leggi sulle Opere Pie ai territori annessi[546] invalidando l'ordinamento del cessato regime austriaco[547] che aveva delegato l'esercizio delle attività benefiche alle Commissioni di Pubblica Beneficenza, ora sostituite dalle Congregazioni di Carità[548].

Il governo Mussolini procedette poi alle operazioni di concentramento o raggruppamento degli istituti e all'elaborazione degli statuti. Ma l'estensione della normativa italiana, così difforme da quella austriaca, generò disagi negli uffici comunali di Trieste, Trento, Bolzano ed Istria per la difficoltà di individuare tra le Opere Pie locali quelle classificabili come istituzioni di assistenza e beneficenza, a

[543] Regio decreto 5 febbraio 1899, n. 4099.
[544] Minuta di relazione del Ministero dell'Interno al Ministero degli affari esteri, in data 1 giugno 1938, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1937-1939, b. 20, fascicolo n. 25282.2.2 «Grecia Regia Legazione. Richiesta di notizie circa il controllo contabile sugli enti morali in Italia».
[545] Minuta di relazione dell'Interno al Ministero degli affari esteri, in data 1 giugno 1938, sopra citata.
[546] Regio decreto 22 aprile 1923, n. 982.
[547] Legge 26 febbraio 1876, B L P, n. 13.
[548] Nota della regia prefettura di Zara alla Direzione generale dell'Amministrazione civile, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr.1922-1924, b. 2, fascicolo n. 25200«istituzioni di beneficenza soggette al concentramento o raggruppamento nei territori annessi».

causa delle pochissime ed incerte notizie sulle condizioni giuridiche, patrimoniali ed amministrative dei singoli istituti. Questa mancanza era scaturita dalla prassi del governo austriaco di regolare in maniera blanda la vita delle istituzioni caritative[549].

L'attuazione delle leggi fasciste nella regione trentina preoccupò la Santa Sede, che tentò di persuadere lo *staff* governativo ad adottare una linea più morbida in quel territorio particolarmente legato alle sue tradizioni religiose e alle sue pie fondazioni, e a risparmiare i lasciti di culto visto che non avrebbero portato consistenti vantaggi economici alle finanze dello Stato. Queste donazioni con finalità religiosa, infatti, erano ben poca cosa in quella zona e la loro trasformazione avrebbe indispettito ancora di più la popolazione locale danneggiata sul piano economico dagli eventi bellici, dal crollo della monarchia asburgica e dal cambio della valuta[550]. Il Ministero dell'Interno, d'altro canto, assicurò che le casse dello Stato non avrebbero beneficiato di alcun guadagno ma che nuovi obblighi sarebbero sorti per questo dicastero, come il mantenimento degli inabili al lavoro, il pagamento delle spese ospedaliere ai cittadini stranieri giunti in quei luoghi e l'erogazione di denaro agli istituti più bisognosi. Il governo chiarì pure che la trasformazione degli enti con finalità religiose in istituti con missioni assistenziali più rispondenti ai bisogni della gente non sarebbe stata coattiva ma eseguita in pieno accordo con le autorità religiose[551].

Poiché tra gli obiettivi di governo c'era il rigoroso controllo della spesa pubblica per una rapida ricostruzione economica del Paese, il Ministero dell'Interno ordinò ai prefetti di controllare accuratamente i prospetti finanziari delle Opere Pie e di tener conto soltanto delle loro entrate effettive, per ridurre in questo modo le spese di amministrazione e quelle di personale[552]. Numerosi istituti, infatti, facevano spese superflue o non urgenti accumulando in questo

[549] Nota del Ministero dell'Interno al prefetto di Trento, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1922-1924, b. 2, fascicolo n. 25200 «Leggi sulle Opere Pie. Applicazioni, quesiti, commento»; fascicolo n. 25200 «Regio decreto 22 aprile 1922, n. 982. Istituti di beneficenza. Amministrazione autonoma»; fascicolo n. 25200 «Istituzioni di beneficenza soggette al concentramento o raggruppamento nei territori annessi».

[550] Promemoria della Santa Sede trasmesso dal Ministero degli Affari Esteri al Ministero dell'Interno, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1922-1924, b. 2, fascicolo n. 25200 «Provincia di Trento. Applicazione della legge sulle Opere Pie alla provincia di Trento».

[551] Nota della Direzione generale dell'Amministrazione civile al Ministero degli affari esteri, in data 27 luglio 1923, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1922-1924, b. 2, fascicolo n. 25200 «Provincia di Trento. Applicazione della legge sulle Opere Pie alla provincia di Trento».

[552] Circolare n. 25272. I della Direzione generale dell'Amministrazione Civile ai Prefetti, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1922-1924, b. 4, fascicolo n. 25272-1 «Bilanci Opere Pie. Riduzione spese d'amministrazione e di personale. Circolare 22 febbraio 1923».

modo esorbitanti costi d'amministrazione che assorbivano gran parte dei fondi destinati alla beneficenza vera e propria. A causa di queste eccessive uscite, ospedali, ospizi ed orfanotrofi fissarono rette di degenza elevate scoraggiando enti e benefattori privati a ricoverare a loro spese individui bisognosi d'aiuto[553].

Il Ministero dell'Interno non si limitava a controllare il funzionamento delle istituzioni pubbliche di assistenza e di beneficenza ma ne integrava le risorse attraverso un fondo speciale stanziato nel suo bilancio[554]. La disponibilità finanziaria di questo fondo, però, era poca cosa rispetto alle richieste d'aiuto delle Opere Pie che, dopo la parentesi bellica, avevano bisogno più che mai di denaro per fronteggiare disavanzi di gestione e per compiere le spese di base a sostegno dei ricoverati, come l'acquisto di biancheria, mobili ed oggetti indispensabili[555].

Per evitare sprechi di denaro e salvaguardare l'assetto economico di ogni istituto, il Ministero dell'Interno chiese ai prefetti di vigilare attentamente sull'impiego delle sovvenzioni e sui reali vantaggi che le Opere Pie riuscivano a trarne[556]. Lo stesso dicastero, inoltre, approvò una procedura abbreviata per consentire agli enti pii di sistemare la contabilità arretrata risalente agli anni di guerra[557], e li costrinse, poi, a rivedere le tabelle e i regolamenti organici del personale per diminuire sia il numero dei posti che i salari degli impiegati, abbreviando anche i tempi per il loro collocamento in pensione[558].

La riduzione del personale comportò, da un lato, una catena di ricorsi da parte degli ex dipendenti[559]; dall'altro, una serie di disservizi all'interno delle Opere Pie. Nel brefotrofio romano, ad esempio, si decise paradossalmente di eliminare l'unico posto di ispettore sanitario, violando il regolamento generale per

[553] Nota della Prefettura di Bergamo ai Sindaci e ai Presidenti delle istituzioni di beneficenza, in data 19 gennaio 1923, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1922-1924, b. 4, fascicolo 25272-1 «Bilanci Opere Pie. Riduzione spese d'amministrazione e di personale. Circolare 22 febbraio 1923».
[554] Regio decreto 11 febbraio 1923, n. 357.
[555] Circolare n. 25900 del Ministero dell'Interno ai prefetti del Regno, in data 19 giugno 1929, in «Manuale Astengo», LXVIII, n. 10, p. 339.
[556] Circolare n. 25900 del Ministero dell'Interno ai prefetti del Regno, in data 19 giugno 1929, in «Manuale Astengo», LXVIII, n. 10, p. 339.
[557] Regio decreto 4 febbraio 1923, n. 335, in Nota del direttore generale dell'amministrazione civile al Ministero dell'Interno, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1925-1927, b. 3, fascicolo n. 25272 «conti 1921»; regio decreto 24 settembre 1923, n. 2242; cfr. la circolare della Direzione generale dell'Amministrazione civile, in data 3 novembre 1923, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1922-1924, b. 4, fasc. 25272-1 «Conti arretrati delle Opere Pie. Circolare».
[558] Cfr. il decreto 19 aprile 1923, approvato dal Presidente del Consiglio dei Ministri, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1922-1924, b. 140, fascicolo n. 29069.169.16 «Congregazione di carità», sottofascicolo «Collocamento a riposo del comm. Righini».
[559] Relazione di ricorso, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1922-1924, b. 140, fasc. 26069.169.16 «Congregazione di Carità», sottofasc. «Ricorso Tassi contro decreto d'annullamento del suo collocamento a riposo».

il servizio d'assistenza agli esposti che obbligava i centri brefotrofiali ad avere un numero appropriato di supervisori[560]. I tagli al personale, oltre a derivare da una scorretta gestione del denaro, potevano forse essere una strategia governativa per estromettere personaggi di diverso o incerto orientamento politico.

E' chiaro, comunque, che nel mondo delle Opere Pie c'erano grosse difficoltà di tipo soprattutto economico ed organizzativo. Il governo Mussolini cercò di attutire i problemi economici sfruttando anche i vizi del popolo italiano.

L'organizzazione di lotterie, tombole e fiere di beneficenza, il cui numero era aumentato notevolmente dopo la grande guerra proprio per contenere i danni bellici[561], divenne infatti una prassi consolidata negli anni del fascismo quando l'idea del gioco e del facile arricchimento era penetrata anche tra le classi più umili. Ma questi svaghi, che dovevano essere autorizzati dal prefetto[562], diventavano in alcuni casi una buona occasione per ingannare la cittadinanza. I soldi raccolti, infatti, o finivano nelle tasche dei promotori (enti nazionali, istituti benefici, privati cittadini) o venivano utilizzati male senza alcun vantaggio per la beneficenza pubblica[563]. Un caso clamoroso, precedente all'avvento del fascismo ma risolto dal gabinetto Mussolini, fu quello della Federazione Nazionale fra le Società e le Scuole di Pubblica Assistenza che, nel 1921, dispose una lotteria a favore dei danneggiati del terremoto della Garfagnana e della Lunigiana, senza peraltro essere in possesso dell'autorizzazione prefettizia[564]. Il presidente di questa associazione, l'avvocato Luigi Filippo Paletti, usò il denaro raccolto per soddisfare i «propri vizi di giocatore e di donnaiolo». Alcune persone appartenenti ad una società della Federazione denunciarono il comportamento del Paletti al Ministero dell'Interno, affermando che soltanto la somma di 90.000 lire, sul guadagno complessivo di 600.000 lire, era stata utilizzata a scopi benefici, il resto, invece, era stato impiegato per fare conferenze vacue ed inutili presso società di soccorso e per smerciare medagliette inventate dallo stesso presidente che, pur

[560] Lettera del presidente Benedettini alla Direzione generale dell'amministrazione civile, in data 4 settembre 1923, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1925-1927, b. 112, fascicolo n. 26069.169.48 «Brefotrofio. domanda di concorso finanziario».
[561] Lettera del Ministero delle Finanze al Ministero dell'Interno, in data 2 settembre 1920, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1925-1927, b. 18, fascicolo n. 25290.1 «Tombole e lotterie».
[562] Regio decreto 8 febbraio 1923, n. 351.
[563] Lettera del dott. G. Stampa e del dott. A. Bruni al sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1922-1924, b. 1, fascicolo n. 25100.1 «Istituto di credito per le opere di assistenza e di beneficenza».
[564] Relazione del prefetto Zoccoletti al Ministero delle Finanze datata giugno 1922, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1925-1927, b. 18, fascicolo n. 25290.1 «Federazione nazionale fra le società e scuole di pubblica assistenza e di soccorso. Lotteria. Inchiesta».

non avendo alcun valore, venivano vendute a prezzi esorbitanti[565]. Le persone truffate chiesero giustizia:

> Ora noi pretendiamo che sia posto fine una buona volta a questa sconcezza, che il denaro destinato ai poveri non sia rubato da gente senza coscienza, che il patrimonio sacro dei poveri e degli infermi venga a questi restituito, e non serva all'avv. Paletti per mantenere le sue amanti e per condurre vita da principe. Deve essere fatta luce completa. La federazione non ha mai fatto, contrariamente a quanto prescrive la legge, un rendiconto morale e finanziario; e non ha mai avuto una larva di contabilità che permettesse un controllo[566].

Il direttore dell'Amministrazione Civile, Alberto Pironti, predispose immediatamente un'inchiesta affidandola all'ispettore De Ruggiero, che rilevò le infrazioni denunciate. La Federazione non ebbe più il permesso di organizzare lotterie[567] fino all'avvento del governo fascista, il quale revocò il divieto in seguito al riassetto dell'associazione[568].

Sollecitati dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri che raccomandava la creazione di un istituto di credito per sostenere le istituzioni di assistenza e di beneficenza, due economisti elaborarono in età fascista un progetto che, oltre a disciplinare il funzionamento di tutte le lotterie, istituiva una lotteria permanente che garantiva, da un lato, introiti alle pie istituzioni e all'economia nazionale; dall'altro, metteva fine agli inconvenienti speculativi che avevano disgustato fino ad allora i cittadini[569]. Questa idea, però, rimase sulla carta e le lotterie continuarono a «pullulare» in Italia, producendo vantaggi economici alle istituzioni ideatrici[570].

---

[565] Lettera di denuncia di un gruppo di società di pubblica assistenza al Ministero dell'Interno, in data 25 luglio 1921, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1925-1927, b. 18, fascicolo n. 25290.1 «Federazione nazionale fra le società e scuole di pubblica assistenza e di soccorso. Lotteria. Inchiesta».

[566] *Ibidem*.

[567] Relazione d'inchiesta dell'ispettore S. De Ruggiero, in data 15 settembre 1921, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1925-1927, b. 18, fascicolo n. 25290. 1 «Federazione nazionale fra le società e scuole di pubblica assistenza e di soccorso. Lotteria. Inchiesta».

[568] Verbale d'adunanza del Consiglio di Stato in data 28 gennaio 1925, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1925-1927, b. 18, fascicolo n. 25290.1 «Federazione nazionale fra le società e scuole di pubblica assistenza e di soccorso. Lotteria. Inchiesta».

[569] Lettera del dott. G. Stampa e del dott. A. Bruni al sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1922-1924, b. 1, fascicolo n. 25100.1 «Istituto di credito per le opere di assistenza e di beneficenza».

[570] L'annuale lotteria di beneficenza, organizzata nel 1930, fruttò all' "orfanotrofio israelitico italiano", con sede a Roma, oltre 15.000 lire, cfr. Delibera del consiglio d'amministrazione

Un altro modo per recuperare denaro a vantaggio della beneficenza pubblica fu la trasformazione del fine delle Opere Pie dotalizie. Il governo fascista usò le rendite di questi istituti per assistere soprattutto l'infanzia abbandonata, vittima della grande guerra[571], e i vecchi indigenti ed inabili al lavoro[572]. Ma le direttive sulle Opere Pie dotalizie furono ambigue e contraddittorie. Se da un lato la classe politica diceva di voler restituire il patrimonio dotale alla sua destinazione originaria ma ragioni di ordine pratico glielo impedivano, come il mantenimento degli istituti pro infanzia sorti in tempo di guerra la cui chiusura avrebbe allarmato l'opinione pubblica e generato dissensi[573]; dall'altro, modificava gli statuti di alcune istituzioni come quelle dotalizie le cui attività non rispecchiavano gli indirizzi della beneficenza moderna. Il governo fascista, in realtà, insediatosi in un'Italia povera, aveva bisogno di redditi per avviare lo sviluppo del Paese e cercare di risolvere quanto prima le urgenze più vistose e gravi.

La precarietà economica nel mondo delle Opere Pie s'accentuò dopo il 1925 quando l'economia italiana entrò in una fase di stallo a causa di più fattori: il rallentamento dell'economia internazionale che mise in crisi le esportazioni italiane; lo squilibrio della bilancia dei pagamenti (valore delle esportazioni inferiore a quello delle importazioni); la sempre più rapida svalutazione della lira rispetto alle altre monete; e la forte ripresa dell'inflazione.

Il governo esortò allora le pie istituzioni ad acquistare soltanto prodotti dell'industria nazionale[574] e ad aumentare il consumo di frutta non solo per le sue proprietà nutritive ma anche, e soprattutto, per trovare un rimedio al calo delle sue vendite all'estero[575].

---

dell'Opera Pia, in data 29 giugno 1930, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1928-1930, b. 91, fascicolo n. 26068.169.110 «Orfanotrofio israelitico italiano»; l'Unione Italiana Ciechi, inoltre, costituì il suo capitale di oltre 2.000.000 lire con una lotteria nazionale, cfr. Relazione del Ministero dell'Interno del 1937 sugli istituti per ciechi, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1937-1939, b. 6., fascicolo n. 25273.2.1 «Brasile. Dati e pubblicazioni sugli istituti per ciechi».

[571] Circolare n. XII. B. 4054 della Presidenza del Consiglio dei Ministri ai prefetti, in data 18 luglio 1924, in «Manuale Astengo», LXIII, n. 15-16, pp. 261-2.

[572] Cfr. lo statuto riformato con regio decreto 28 maggio 1924, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1922-1924, b. 142, fascicolo n. 26069. 169.37 «Confraternita S. Maria della Quercia».

[573] Circolare n. XII. B. 4054 della Presidenza del Consiglio dei Ministri ai prefetti, in data 18 luglio 1924, in «Manuale Astengo», LXIII, n. 15-16, pp. 261-2.

[574] Regio decreto legge 7 gennaio 1926, n. 216; regio decreto legge 20 marzo 1927, n. 527; circolare n. 48591 della prefettura di Roma alle Opere Pie della provincia di Roma, in Fondo Opera Pia Savoia, b. 129 «Amministrazione dell'Asilo Savoia per l'infanzia abbandonata 1928-1930».

[575] Circolare n. 8853 C/27 del regio provveditore degli studi per il Lazio ai rettori e alle rettrici dei convitti nazionali e privati del Lazio, in data 30 novembre 1932, in Fondo Opera Pia Savoia, b. 139, «Amministrazione dell'asilo Savoia per» l'infanzia abbandonata 1931-1933».

1.1.2 L'Unione italiana di assistenza all'infanzia

In questa fase di cambiamenti legislativi e di promesse pronunciate dal nuovo governo sulla ripartenza del Bel Paese, anche sul piano assistenziale vista la superiorità di molte realtà europee rispetto all'Italia, nacque nel 1923 a Roma l'Unione italiana di assistenza all'infanzia (UIAI) sotto il patronato della Croce Rossa Italiana (CRI)[576] con lo scopo di sostenere le attività di questo ente impegnato nell'opera di sviluppo e di integrazione delle varie forme di assistenza all'infanzia nazionale ed internazionale. Questo secondo aspetto era stato svolto sino ad allora dal Segretariato Italiano di assistenza all'Infanzia, creato grazie all'*Union internationale de secours aux enfants* (UISE) di Ginevra[577] e collegato all'*Association internationale pour la protection de l'Enfance* (AIPE) di Bruxelles[578].

Essendo un'istituzione pubblica di assistenza e beneficenza, l'Unione era soggetta alla normativa fascista sulle Opere Pie e sottoposta, quindi, ai controlli del Ministero dell'Interno[579]. Il suo consiglio di amministrazione era formato da giuristi, medici ed esponenti dell'alta nobiltà. C'erano, infatti, il generale Gaetano Giardino, che ricopriva il ruolo di presidente, l'avvocato Giuseppe Paolo Gaetano che era il consigliere delegato e i consiglieri Mariano D'Amelio, Giovanni Appiani, Fanny Dalmazzo, Paolo del Pennino, la marchesa Irene Di Targiani Giunti, il professore Ettore Levi. L'attività dei consiglieri era poi supportata da un'*équipe* di consulenti, tra cui il pediatra Francesco Valagussa[580], successivamente figura di primo piano nella dirigenza dell'Opera Nazionale Maternità e Infanzia (ONMI) sorta qualche anno più tardi, nel 1925.

---

[576] La sede dell'Unione Italiana di assistenza all'infanzia era in via Toscana 12, in *Unione Italiana di assistenza all'infanzia*, in «La beneficenza italiana», I, n. 3, p. 12.

[577] L'*Union Internationale de Secours aux Enfants* era nata per merito del Comitato internazionale della Croce Rossa ed era intervenuta nei territori sconvolti dalla grande guerra anche grazie al sostegno dell'istituzione inglese di soccorso infantile «Save the Children Fund». L'Unione ginevrina stimolò la nascita di istituzioni dedite alla protezione dell'infanzia in vari paesi, tra cui l'Italia dove nacque il Segretariato Italiano di Assistenza all'infanzia grazie all'impegno della marchesa Maddalena Patrizi, in *L'U. I .A. I. e l'Opera Nazionale per la protezione della maternità e dell'infanzia*, in «La difesa della stirpe», I, n. 1, pp. 11-12.

[578] L'*Union Internationale pour la protection de l'Enfance* nacque nel settembre 1919 in *Ibidem*, pp. 12-13; un istituto analogo sorse nel 1927 a Montevideo con il nome di "Ufficio internazionale americano di protezione dell'infanzia", in Relazione del Ministro dell'Uruguay al Ministro degli Affari Esteri italiano in data 15 settembre 1927, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1925-1927, b. 6, fascicolo «Istituto internazionale americano di protezione dell'infanzia».

[579] Amministrazione Aiuti Internazionali, *Organi ed enti di assistenza pubblica e privata in Italia*, Roma 1953, pp. 265.

[580] *Unione italiana di assistenza all'infanzia* in «La beneficenza italiana», I, n. 3, p. 16.

Nel programma iniziale dell'Unione figuravano tre forme di assistenza: quella igienico-sanitaria, che contemplava la nascita di centri di assistenza materna ed infantile; quella scolastica; ed infine quella legale. A ciò s'aggiungeva il controllo sull'esecuzione delle leggi pro infanzia pubblicate dal governo[581] e la tenace diffusione dei diritti del fanciullo indicati nella citata Dichiarazione di Ginevra.

Poiché l'assistenza giuridica all'infanzia e alla fanciullezza era scarsa ed affidata a disposizioni sparse in leggi e regolamenti vari, i consiglieri dell'Unione operavano seguendo l'attività della Magistratura[582]. Infatti, dopo il progetto del senatore Oronzo Quarta per un codice dei minori (elaborato nel 1909 e mai discusso in Parlamento) e malgrado la grande attenzione riservata dal mondo giuridico e politico all'infanzia abbandonata e traviata, l'attuazione delle riforme aveva trovato ancora resistenze molto forti e uno scoglio insormontabile nel reperimento di finanziamenti adeguati. Era stato questo il parere espresso da Fanny Dalmazzo in occasione del congresso nazionale per l'assistenza ai minori abbandonati o traviati convocato, nel maggio 1923, dalla Federazione romana fra gli istituti di assistenza ai minorenni[583]. Dopo la grande guerra, in un clima ancora permeato dalla discussione sul nuovo progetto per il codice penale di Enrico Ferri (il 1° aprile del 1922 era stato presentata anche una proposta di legge per l'istituzione della magistratura dei minorenni a firma di diversi deputati), l'avvocato Dalmazzo rifletteva sui diversi sistemi di assistenza ai minori abbandonati e traviati. La mancanza principale del progetto Quarta era stata, a detta della giurista, «la mancanza di qualsiasi disposizione finanziaria per mettere in grado il magistrato dei minorenni di far eseguire i provvedimenti e soprattutto le ordinanze di ricovero dei minorenni orfani o abbandonati materialmente o moralmente, poiché è noto che lo Stato e gli altri enti pubblici dispongono di istituti in numero limitatissimo, e che non si può contare sul ricovero di istituzioni di privata beneficenza se non si corrisponde ad esse una diaria conveniente»[584]. Il

[581] Cfr. lo statuto dell'UIAI, in *Unione Italiana di Assistenza all'Infanzia*, in «La beneficenza italiana», I, nn.8-9, pp. 7-9.
[582] *L'Assemblea Generale dell'Unione Italiana di assistenza all'infanzia*, in «La beneficenza italiana», I, n. 3, p. 17.
[583] B. Montesi, *Questo figlio a chi lo do?: minori, famiglie, istituzioni (1865-1914)*, Milano 2007, p. 181.
[584] F. Dalmazzo, *Programma massimo e programma minimo di sistemazione dell'assistenza ai minorenni abbandonati o traviati in Italia*, in *Atti del Congresso Nazionale per l'assistenza ai minorenni abbandonati o traviati pubblicati per cura della segretaria dott. Fanny Dalmazzo*, Roma 1923, p. 209.

maggiore ostacolo al più grande e radicale tentativo di riforma era stata l'imitazione, nonostante le cautele espresse da Quarta, «del sistema anglo-americano senza pensare che veniva a creare un organismo pesante e costosissimo»[585]. Da questa imitazione, nasceva il «difetto essenziale» del progetto: «l'aver complicato anziché risolto la questione finanziaria»[586]. Indubbiamente, come d'altra parte era stato chiaro per la commissione durante la fase di discussione e di elaborazione del codice, un altro dei principali intralci incontrati dal progetto del 1908 era stato quello del controllo degli istituti privati da parte dello Stato. Non a caso «un'opposizione feroce al codice minorile venne dalla Chiesa cattolica in nome dei valori della famiglia […] Ma dietro la difesa dell'autorità paterna da parte della Chiesa si celava una preoccupazione più prosaica: il controllo delle istituzioni filantropiche»[587].

Tenendo conto delle urgenze che la prima guerra mondiale aveva imposto al Paese, l'Unione, eretta in ente morale nel 1925[588], iniziò a costituire dei comitati regionali con i Capi delle varie Corti d'appello per poter disporre di un'organizzazione completa e poderosa in grado di realizzare i suoi propositi assistenziali[589], e per creare così una valida alternativa alle iniziative dei cittadini non coordinate tra di loro.

L'Unione insisteva sulla necessità di varare una legge sulla ricerca della paternità naturale[590], già presente in altre legislazioni europee, non solo per esigenze di tipo morale (dare al figlio il nome paterno) ma anche di tipo economico (il diritto agli alimenti). L'ostacolo da superare, però, era quello di trovare un modo per provare inconfutabilmente le generalità paterne[591].

Dopo l'istituzione dell'Opera Nazionale Maternità e Infanzia (1925), che ne assorbì gran parte dei compiti, l'Unione limitò la sua attività all'assistenza morale e giuridica ai minori, creando «centri di tutela minorile» presso i maggiori uffici giudiziari, presieduti da magistrati e composti da rappresentanti di enti assistenziali, da avvocati, medici, insegnanti e da altre personalità interessate alle

[585] *Ibidem.*
[586] Ivi, p. 210.
[587] M. Gibson, *Nati per il crimine. Cesare Lombroso e le origini della criminologia biologica*, Milano 2004, p. 281.
[588] Regio decreto 25 gennaio 1925, n. 127.
[589] *L'Assemblea generale dell'Unione Italiana di assistenza all'infanzia*, in «La beneficenza italiana», I, n. 3. p. 17
[590] *Ibidem*.
[591] S. Fabbri, *L'assistenza della maternità e dell'infanzia in Italia. Problemi vecchi e nuovi*, Napoli 1933, pp. 105-113.

problematiche infantili[592]. Ma la nascita di queste strutture fu lenta negli anni immediatamente successivi al 1925, poiché alcuni comitati regionali erano scomparsi pensando che l'Unione fosse stata assorbita dall'ONMI.

Oltre a riflettere su varie questioni giudiziarie, come l'assistenza ai bambini nati all'estero da genitori italiani, l'Unione partecipava o organizzava convegni internazionali[593], come quello indetto a Roma nel 1926, affrontando temi delicati come l'assistenza e il rimpatrio dei fanciulli di nazionalità straniera abbandonati o con problemi disciplinari[594]. Gli argomenti del recupero dei ragazzi con problemi comportamentali e quello dell'assistenza agli orfani bisognosi e ai fanciulli abbandonati furono affrontati anche nel congresso dell'Infanzia a Ginevra (1926), dove emerse il ritardo dell'Italia sul piano legislativo rispetto alle altre Nazioni (Inghilterra, Francia, Belgio, Svizzera, Germania e Spagna)[595]. Nella penisola italiana, infatti, l'assistenza all'infanzia delinquente era ritenuta inefficiente non per un problema di risorse, visto che si spendevano annualmente oltre 150 milioni di lire per il sistema carcerario, ma per mancanza di sensibilità verso questo tema. La classe politica, infatti, tendeva a risparmiare sulle spese di amministrazione della giustizia infantile e sulla creazione di stabilimenti penitenziari adatti ai fanciulli[596].

L'istituzione dei «centri di tutela minorile» fu accelerata soltanto a partire dalla metà degli anni Trenta grazie all'interessamento del Ministero di Grazia e Giustizia in seguito alla pubblicazione della legge sul tribunale dei minori[597] che, a sua volta, ordinava all'ONMI di aprire «centri di osservazione per minorenni»[598] per arginare il fenomeno della corruzione giovanile[599].

---

[592] Amministrazione Aiuti Internazionali, *Organi ed enti di assistenza pubblica e privata in Italia*, cit., p. 276.

[593] L'Unione italiana di assistenza all'infanzia era apprezzata all'estero ed ottenne un posto d'onore al congresso di Liegi del 1930, a quello di Parigi del 1933 e a quello di Bruxelles del 1935, in lettera del presidente dell'Unione, Ugo Conti Sinibaldi, al direttore dell'Amministrazione civile, Bruno Fornaciari, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1937-1939, b. 23, fascicolo 25285.11.121 «Unione italiana di assistenza all'infanzia».

[594] *La V sessione straordinaria dell'Association internazionale pour la protection de l'Enfance*, in «La difesa della Stirpe», I, nn. 1-2, p. 11.

[595] Estratto della relazione dell'ambasciatore Paolucci de' Calboli rappresentante del governo italiano al congresso di Ginevra, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1925-1927, b. 5, fascicolo n. 25273.1 «Commissione consultiva per la protezione dell'infanzia e della gioventù. Ginevra marzo-aprile 1926».

[596] F. Dalmazzo, *Il progetto Federzoni per l'assistenza alla maternità ed alla infanzia*, in «Il fanciullo è l'avvenire», I, n. 7, p. 36.

[597] Regio Decreto 20 luglio 1934, n. 1404; sul tribunale dei minorenni, si veda *Tribunale dei minorenni*, in «La Civiltà Cattolica», LXXXIV, III vol., pp. 214-216.

[598] I centri di rieducazione dei minorenni dovevano per legge comprendere, in un unico edificio, un istituto di osservazione,una casa di rieducazione, un riformatorio giudiziario e un carcere per

1.2 Il quadro normativo nello Stato autoritario ed Opere Pie in difficoltà

La trasformazione del sistema politico italiano in un nuovo regime a partito unico avvenne attraverso una specie di "rivoluzione legale", cioè con l'approvazione, da parte del Parlamento dominato dai fascisti, di un complesso organico di leggi autoritarie, elaborate nel biennio 1925-1926 e con le quali venne distrutto il regime parlamentare. Il periodo precedente, durante il quale Mussolini aveva adottato la combinazione di politica terroristica e di intervento governativo, era stato quindi un momento preparatorio alla svolta interventista e corporativista, caratterizzata dalla supremazia del potere esecutivo e dalla subordinazione dei ministri e del Parlamento all'autorità del capo del governo[600].

Il regime pilotò il passaggio verso la dittatura mettendo in moto un ampio disegno di "costruzione del consenso", che segnò la nascita di diverse organizzazioni per convertire gli italiani all'ideologia fascista: l'Opera Nazionale Dopolavoro pensata per "plasmare" la classe lavoratrice[601]; e l'Opera Nazionale per la protezione della maternità e dell'infanzia[602] e l'Opera Nazionale Balilla[603], ideate, invece, per l'educazione totalitaria delle nuove generazioni[604].

Successivamente alla nascita di queste Istituzioni, il governo sollecitò le Opere Pie a rivedere i rispettivi statuti per eliminare i vincoli assistenziali di carattere locale. Molti istituti attivi a Roma, per esempio, offrivano assistenza soltanto alla gente del luogo. L'ospizio romano di Tata Giovanni s'oppose alla decisione del governo definendola inopportuna a causa del continuo aumento della popolazione cittadina e del moltiplicarsi delle esigenze dell'infanzia

---

minorenni. Ma l'istituzione di questi centri fu molto lenta. Fino al 1953, infatti, si costituirono soltanto 16 centri rispetto ai 23 distretti di corte d'appello. cfr. Amministrazione Aiuti Internazionali, *Organi ed enti di assistenza pubblica e privata in Italia*, cit., p. 112.

[599] Il regio decreto legge 15 novembre 1938, n. 1802, trasformò i «centri di osservazione» in «istituti di osservazione» demandandone l'organizzazione al Ministero di Grazia e Giustizia, cfr. Amministrazione Aiuti Internazionali, *Organi ed enti di assistenza pubblica e privata in Italia*, cit., p. 223.

[600] E. Gentile, *Il fascismo in tre capitoli*, Roma-Bari 2004, p. 34; S. Sepe, *Le amministrazioni della sicurezza sociale nell'Italia unita*, cit., p. 194.

[601] Regio decreto legge 1 maggio 1925, n. 582. Sull'Opera Nazionale Dopolavoro, cfr. V. De Grazia, *Consenso e cultura di massa nell'Italia fascista. L'organizzazione del Dopolavoro*, Roma-Bari 1984.

[602] Legge 10 dicembre 1925, n. 2277.

[603] Legge 3 aprile 1926, n. 2247.

[604] G. Silei, *Lo Stato sociale in Italia*, cit., pp. 307-8.

romana[605]. Il Governatorato intervenne nella questione condividendo il parere della dirigenza dell'ospizio e facendo valere lo statuto di questa Opera Pia, perentorio nel soccorso esclusivo della cittadinanza romana[606]. La volontà dell'istituto fu rispettata dalla classe dirigente per la fondatezza delle ragioni avanzate, visto che Roma, a differenza delle altre città italiane, presentava uno smisurato sviluppo demografico; e, nello stesso tempo, per non creare dissapori con una delle più grandi istituzioni cittadine, peraltro vicina alla Santa Sede.
Per ottenere dei buoni risultati in ambito assistenziale, il regime ribadì la necessità di creare delle federazioni fra le Opere Pie[607], necessarie per coordinare ed integrare le varie iniziative di soccorso[608], permettendo, ad esempio, acquisti, servizi e gestioni patrimoniali in comune.

Una diretta conseguenza del principio autoritario diffuso dal regime fu l'obbligo imposto ai Presidenti delle Opere Pie di giurare davanti al podestà[609] e al personale delle pie istituzioni di prestare giuramento davanti ai rispettivi Presidenti[610].

Malgrado un impianto legislativo tendente a snellire il sistema caritativo, riducendone i costi di gestione, accentuando l'ingerenza statale e cercando di depurare la pubblica beneficenza dagli aspetti religiosi e di culto, laddove fosse possibile, il governo emise nel 1926 una legge di segno opposto, nota come legge Federzoni dal nome del suo relatore[611]. Essa rappresentò una svolta storica nell'atteggiamento della classe politica rispetto alla materia assistenziale, spiegabile con la necessità da parte del governo di giungere al compromesso con

[605] Verbale di adunanza del consiglio di amministrazione dell'Ospizio di Tata Giovanni, datato 23 aprile 1934, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1934-1936, b. 89, fascicolo n. 26068.41 «Ospizio S.S. Assunta detto di Tata Giovanni».
[606] Verbale delle deliberazioni del Governatorato adottate il 1 dicembre 1933, estratto n. 7988, in tr. 1934-1936, b. 89, fascicolo n. 26068.41 «Ospizio S.S. Assunta detto di Tata Giovanni».
[607] Circolare del Ministero dell'Interno ai prefetti del regno, in data 22 gennaio 1926, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1925-1927, b. 3, fascicolo n. 25272.4 «Federazione fra istituzioni pubbliche e private di assistenza e beneficenza». La nascita delle federazioni era prescritta dal regio decreto 30 dicembre 1923, n. 2841.
[608] La legge Crispi del 1890 aveva disposto la nascita delle federazioni ma esse ebbero scarsa applicazione sia per la mancanza d'iniziativa da parte delle amministrazioni locali, sia per la difficoltà di raggiungere l'accordo tra le amministrazioni medesime, in Minuta del presidente della confederazione nazionale enti autarchici, avv. M. Maraviglia, e del presidente sezione Opere Pie del C.N.E.A. al Ministro dell'Interno, in data 27 dicembre 1925, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1925-1927, b. 3, fascicolo n. 25272.4 «Federazione fra istituzioni pubbliche e private di assistenza e beneficenza».
[609] Regio decreto legge 2 febbraio 1926, n. 207.
[610] S. D'Amelio, *La beneficenza nel diritto italiano*, cit., p. 312.
[611] Legge 17 giugno 1926, n. 1187.

la Chiesa per poter consolidare il potere statale[612], sperando di ottenere in cambio la sconfessione del Partito Popolare di don Luigi Sturzo.

Distaccandosi nettamente dalla legge Crispi del 1890, la legge Federzoni abrogò l'obbligatorietà del concentramento e del raggruppamento degli istituti di beneficenza, rendendoli meramente facoltativi; restituì agli ecclesiastici la possibilità di essere eletti nella Congregazione di Carità; indicò la Congregazione come il centro della beneficenza locale, consentendo al podestà e non più al prefetto di nominare la maggior parte dei componenti; ed eliminò ogni carattere coattivo alla riforma delle Opere Pie di culto, imponendo al prefetto di procedere d'intesa con le competenti autorità ecclesiastiche[613].

Riconducibile alla legge Federzoni fu il cambiamento verificatosi, ad esempio, nell'ospizio romano del «Tata Giovanni» dove, dopo un'interruzione durata più di un decennio, la direzione dell'ente ritornò ad essere affidata ad un istituto religioso, quello dei Padri Giuseppini del Murialdo dediti all'educazione e all'istruzione della gioventù[614].

Un problema che si accentuò negli anni del regime fascista fu quello del trattamento economico spettante ai lavoratori delle Opere Pie. L'eco di questo bisogno era già arrivato in Parlamento nel 1918 attraverso l'interpellanza del senatore Giuseppe D'Andrea che, rivolgendosi al Ministero dell'Interno e a quello del Tesoro, aveva chiesto di aumentare i compensi di tutti gli operatori degli enti pii (impiegati e personale sanitario e d'assistenza)[615].

Rimasta irrisolta la questione, ci fu un *boom* di polemiche. Nell'agosto del 1924, il personale delle Opere Pie di Roma si lamentò presso il Ministero dell'Interno per non essere stato classificato, nell'ultima circolare inviata ai prefetti, come personale appartenente agli Enti locali e, quindi, per essere stato escluso dai provvedimenti varati a favore degli impiegati comunali. Le proteste scoppiarono in tutta Italia e la necessità di disposizioni che riconoscessero il

[612] D. Preti, *Economia e istituzioni nello Stato fascista*, Roma 1980, p. 224.
[613] V. Fargion, *L'assistenza pubblica in Italia dall'Unità al Fascismo*, cit., p. 56.
[614] La tradizione dei sacerdoti direttori aveva avuto un'interrruzione nel periodo compreso tra il 1912 e il 1926, quando era stata affidata a due ufficiali superiori dell'esercito, il colonnello Stoppani, dal febbraio 1912 al marzo 1919, e al generale comm. Alessandro Garrone, dall'aprile 1919 al dicembre 1926, in Bollettino Tata Giovanni del 3 maggio 1933, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1931-1933, b. 141, fascicolo n. 26068.169.124 «Ospizio Tata Giovanni. Amministrazione».
[615] Cfr. Congresso nazionale dei rappresentanti delle istituzioni di pubblica beneficenza. *Relazione*, Napoli 1919, pp. 6-7 in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1922-1924, b. 6, fascicolo n. 25273.31 «Congresso nazionale delle istituzioni pubbliche di beneficenza. Roma Aprile 1918».

«laborioso» e «silenzioso» lavoro svolto da tutti gli addetti delle Opere Pie divenne sempre più imperiosa, per via soprattutto dei compensi magrissimi: un funzionario con 20 anni di servizio e lavorando 6 ore al giorno percepiva un assegno inferiore a quello degli spazzini[616].

Nel settembre del 1924, gli addetti delle pie istituzioni romane rivolsero il loro «grido di dolore» al Commissario Caracciolo, Direttore generale dell'Amministrazione civile, affinché intervenisse in questa spinosa questione:

> Ora che la Direzione Generale dell'Amministrazione Civile non è più alla dipendenza del Comm. Pironti (che non si comprende perché egli fosse così ostinatamente contrario all'elevamento morale ed economico dei dipendenti delle Opere Pie), il personale delle medesime rivolge fidente il pensiero alla S. V. O. nella speranza che vorrà benignamente cooperare affinché gli venga fatta giustizia. Come è noto i Governi passati emisero a suo tempo dei Decreti per migliorare le condizioni degli Impiegati Statali, di quelli degli Enti locali e finanche per gli impiegati privati, ma nulla fecero per quelli degli Enti Morali; dimodoché questi ultimi sono rimasti con assegni veramente di miseria quasi ché essi non avessero lo stesso diritto alla vita e gli stessi bisogni che i Governi opportunamente riconobbero a tutte le altre categorie. Ciò non è veramente dipeso dal Governo di quel tempo, ma bensì dal Comm. Pironti il quale non conosceva le reali condizioni economiche e di lavoro di questi dimenticati, altrimenti non sarebbe stato così intransigente. Forse egli sapeva che i bilanci delle Opere Pie non avrebbero consentito di concedere le giuste migliorie. Ma allora perché non si riduce la funzione della beneficenza nei limiti consentiti dalla potenzialità dei bilanci? E' colpa forse del personale se i disavanzi aumentano o è colpa del caro vita? E se il personale non ha colpa perché dev'essere così maltrattato economicamente e moralmente impedendogli solo di morire? Si riduca dunque la beneficenza ma si dia a coloro che restano il necessario per modestamente vivere, rimediando così ad un atto palese d'ingiustizia che da anni questo benemerito personale subisce in silenzio e senza commettere atti inconsulti, come lo sciopero e il sabotaggio.

La polemica sulle retribuzioni continuò nel 1925, in assenza di immediati cambiamenti. Malgrado l'intervento dell'on. Scialoja, alla luce di un'attenta lettura della legislazione vigente[617] che consentiva di assecondare le pretese dei lavoratori delle Opere Pie, la Direzione generale della Amministrazione civile decise di non soddisfare queste richieste per non aggravare le finanze delle pie

[616] Lettera di protesta del personale delle Opere Pie di Roma datata agosto 1924 al Ministro dell'Interno, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1925-1927, b. 14, fascicolo n. 25279.11 bis «Insegnanti, Farmacisti ed impiegati delle Opere Pie . Miglioramenti economici. sistemazione. pensionati. aumento di pensione», sottofascicolo R 25279.11 bis «Miglioramenti economici ai dipendenti delle Opere Pie».

[617] Regio decreto 11 novembre 1923, n. 2985.

istituzioni che, diversamente dagli altri enti pubblici, versavano in ristrettezze economiche, non avevano entrate suscettibili di aumento in rapporto alle necessità del momento, né risorse sufficienti per fronteggiare i maggiori oneri derivanti dalle disposizioni invocate[618].

Il malcontento s'ingrossò al punto che il personale delle Opere Pie capitoline minacciò di incrociare le braccia in segno di protesta, incurante degli effetti disastrosi relativi all'ordine e alla disciplina negli istituti[619].

Un impiegato della cosiddetta «classe dei dimenticati» manifestò il suo disappunto al duce in una lettera inviata il 2 giugno 1925:

> ECCELLENZA, La Sua provata equità mi lusinga che la mia misera voce possa far giungere alla Sua altezza almeno l'eco del grido angoscioso della classe cui appartengo, e che è stata sempre trattata come la figlia di Nessuno! Ardisco rubare per soli cinque minuti l'attenzione Sua unicamente per ricordarle una formula promessa, inadempiuta evidentemente per l'incalzarsi di mille avvenimenti che assorbono la Sua sagace attività, ma che son convinto essere stata fatta per divenire realtà. La classe di dipendenti delle Opere pie langue ancora nella più squallida miseria, negletta da tutti appunto nel nome di quella Carità Cui essi invece prodigano con abnegazione la propria attività. Non lo Stato giuridico; non gli aumenti corrispondenti all'ultimo rincaro della vita; non il caroviveri già corrisposto AL DOPPIO a tutte le altre Classi lavoratrici ed anche agli operai; non (perfino!) uno stipendio corrispondente alla svalutazione del denaro …; e, spesso, neanche quanto basti a semplicemente sfamare la propria famiglia di solo pane …!ed anzi esposti ai capricci … se non a subire le conseguenze delle bizze personali!!!ECCELLENZA, Ella non ha bisogno che io dica di più. Ricorro a tal mezzo, perché nei piccoli Centri sembra non consentito parlare liberamente neanche a chi segue con sincera e composta simpatia e trepidazione la gloriosa sopraelevazione della Sua Nobile Mentalità. Ci renda giustizia!perché sono incredibili le sofferenze materiali e morali cui ci sobbarchiamo con eroismo, si; ma anche con esasperante dolore!!!

Nel novembre dello stesso anno, un altro esposto firmato dai lavoratori delle Opere Pie romane giunse al Ministero dell'Interno con lo scopo di denunciare l'inerzia di alcuni amministratori e la scarsa vigilanza del dicastero competente. In

[618] Lettera della Direzione generale dell'Amministrazione civile all'on. Scialoja, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1925-1927, b. 14, fasc. 25279.11.bis «Insegnanti, farmacisti ed Impiegati delle Opere Pie. Miglioramenti economici. sistemazione. Pensionati. Aumento pensioni », sottofasc. 25279.11 bis «Interrogazione dell'on. Deputato Scialoja».

[619] Cfr. *L'agitazione del personale delle Opere Pie di Roma*, «L'Epoca» 10 maggio 1925, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1925-1927, b. 14, fascicolo 25279.11.bis «Insegnanti, farmacisti ed Impiegati delle Opere Pie. Miglioramenti economici. Sistemazione. Pensionati. Aumento pensioni», sottofascicolo 25279.11 bis «Miglioramenti economici ai dipendenti delle Opere Pie».

questo documento, poi, si profilava l'idea che i partiti sovversivi, ossia gli Aventiniani, cavalcando l'onda del malcontento, aizzassero la ribellione contro gli alti poteri statali. Ma il prefetto di Roma rassicurò il governo sull'inesistenza di un'agitazione tra gli impiegati delle Opere Pie cittadine, sottolineando, poi, la rispondenza tra i compensi assegnati, variabili dalle 100 alle 300 lire mensili, e il tipo di lavoro svolto o il rendimento delle persone assunte[620].

Le differenze di stipendio tra le diverse categorie impiegatizie continuarono a sussistere nell'arco di tutto il Ventennio, portando i dipendenti delle Opere Pie, che si definivano «schiavi d'altri tempi», a puntare il dito contro il valore di giustizia propagandato dal fascismo[621]. L'unico beneficio comune a tutti i lavoratori era l'interruzione dell'orario di lavoro durante il Sabato fascista per dedicarsi ad altri tipi di attività decise dal regime per regolamentare la vita del cittadino[622].

Il governo divenne più sensibile alle istanze degli operatori delle Opere Pie soltanto durante il secondo conflitto mondiale quando sussidiò, eccezionalmente per l'anno 1941, i bilanci di tutte le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza[623]. Questo provvedimento fu necessario per sollevare gli enti pii da ulteriori aggravi di spesa in un momento piuttosto complicato. Nel corso del 1942, però, il potere esecutivo, a corto di risorse, non finanziò tutte le istituzioni[624] ma soltanto quelle incapaci di sostenere la spesa relativa al personale[625].

Un altro aspetto della politica fascista che generò critiche e dissensi fu quello della vendita del patrimonio immobiliare delle Opere Pie senza tener conto dell'inviolabile volontà dei testatori e dello scopo dei legati. Il prof. M. Roberti Melchiorre, ordinario dell'Università di Modena, definì degli attentati le alienazioni di terreni o edifici, ritenendo che non fosse conveniente investire il

[620] Nota del prefetto di Roma alla Direzione generale dell'Amministrazione civile, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1925-1927, b. 14, fascicolo n. 25279.11.bis «Insegnanti, farmacisti ed Impiegati delle Opere Pie. Miglioramenti economici. sistemazione. Pensionati. Aumento pensioni », sottofasc. 25279.11 bis «Miglioramenti economici ai dipendenti delle Opere Pie».
[621] Esposto inviato al Ministero dell'Interno, in data maggio 1925, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1928-1930, b. 88, fascicolo n. 26069.169, sottofascicolo n. 26069. 169.18 «Orfanotrofio di Santa Maria degli Angeli. Esposto Ruffini Francesco».
[622] Circolare n. 9712 della prefettura di Roma ai podestà e commissari prefettizi dei Comuni e della Provincia di Roma, ai presidenti delle istituzioni di pubblica beneficenza della città di Roma, in data 10 luglio 1935, in Fondo Opera Pia Savoia, b. 136 «1932 gestione amministrativa».
[623] Regio decreto legge 24 marzo 1941, n. 203 e 14 luglio 1941, n. 646.
[624] Regio decreto legge 21 maggio 1942, n. 521.
[625] Nota ministeriale della Direzione generale dell'Amministrazione civile al Ministero delle Finanze, Ragioneria centrale dello Stato, in data 17 dicembre 1942, in tr. 1940-1942, b. 5, fascicolo n. 25272.11« Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza. Bilanci 1942».

denaro ricavato da beni destinati «sempre ad aumentare» in rendite pubbliche, ossia in beni destinati «sempre a diminuire» per le successive conversioni e per il deprezzamento della moneta. Il docente criticò anche le dirigenze scelte dallo *staff* di governo nelle pubbliche amministrazioni perché giovani ed immature tanto da effettuare operazioni commerciali che accelerarono la decadenza degli enti pii. Nelle stesse amministrazioni, poi, il personale era ridotto per ragioni di tipo economico, e il governo, intenzionato a far passare inosservato questo aspetto, esaltava, invece, la presenza negli uffici di un solo impiegato e di una sola «forbice per tagliare i *coupons*». Per non peggiorare il quadro economico delle Opere Pie, il professor Melchiorre reclamò una legge che vietasse in modo assoluto e duraturo le vendite dei patrimoni[626], deliberate quasi sempre per superare difficoltà momentanee e difficilmente seguite dalla ricostituzione delle proprietà di un istituto[627].

Le scelte di politica estera attuate da Mussolini, come la politica coloniale in Africa, ebbero delle ripercussioni nel mondo delle Opere Pie. Per la conquista di un "posto al sole" e per garantirsi un immediato ed inesauribile serbatoio di uomini, il regime sottopose la Nazione ad una disciplina di guerra[628], compreso anche il personale degli enti pii. Nei casi di mobilitazione bellica, infatti, i pii istituti erano affidati alla direzione di commissari scelti fra persone estranee agli obblighi militari; il personale amministrativo, invece, era rimpiazzato da impiegati avventizi o esonerati dal servizio militare, sia pure in possesso di altre qualifiche; mentre quello di immediata assistenza o ausiliario (infermieri, portantini, ecc.) da un organico femminile[629]. La presenza delle donne nel mondo delle Opere Pie conferma il ruolo di educatrici dell'"uomo nuovo" assegnato loro dal fascismo e svolto all'esterno delle famiglie, con il quale hanno assunto un ruolo non secondario nella vita pubblica del regime.

La vita amministrativa delle Opere Pie scorreva lenta perché era bloccata da vincoli burocratici e da vecchi formalismi. Molte, infatti, erano le pratiche

[626] Articolo di giornale *Il patrimonio dei poveri*, non datato, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1925-1927, b. 3, fascicolo «articolo del prof. M. Roberti Melchiorre».
[627] Minuta della circolare n. 69222 della prefettura al presidente dell'Opera Pia Savoia, in data 12 novembre 1928, in Fondo Opera Pia Savoia, b. 129 «Amministrazione dell'asilo Savoia per l'infanzia abbandonata. protocollo dal 1 luglio 1928 al 31 dicembre 1930».
[628] Legge 18 giugno 1925, n. 969.
[629] Relazione non datata della Direzione generale dell'Amministrazione civile, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1925-1927, b. 13, fascicolo n. 25277.3 «Disciplina di guerra. Funzionamento delle istituzioni pubbliche di assistenza in caso di mobilitazione del personale addetto chiamato alle armi».

concernenti le spese, anche minime, che gli enti pii dovevano compiere; allo stesso modo lunga era la procedura per le modifiche di regolamento le cui carte giacevano presso gli uffici delle prefetture, rimanendo a lungo senza risposta ed impedendo ai pii istituti di beneficiare di circostanze vantaggiose[630].

Nel 1927, ci fu il riordinamento delle circoscrizioni comunali e provinciali[631], che si rivelò necessario per ridurre l'estesissima provincia romana. La regione Lazio appariva fortemente segnata dalla presenza polarizzatrice di una città come Roma e dalla carenza di città intermedie[632]. Il carattere Roma-centrico del territorio laziale, che non trovava paragoni in tutta la penisola, aveva accentuato gli squilibri tra le zone costiere e pianeggianti, ad altissima concentrazione urbana, e quelle montuose e collinari interne, vere e proprie aree di spopolamento, facendo in modo che l'intera regione gravitasse su di un solo nucleo urbano dotato di identità e di potere. Il regime, per impedire la svalutazione del mondo rurale e bilanciare la sproporzionata crescita degli abitanti del Comune di Roma, allargò il territorio regionale con l'inclusione di alcune parti del territorio umbro, del territorio campano e di quello abruzzese; e creò le province di Frosinone, Rieti e Viterbo[633]. Alla provincia di Frosinone passarono 43 Comuni appartenenti al preesistente distretto romano[634].

Lo sviluppo demografico di Roma, come è stato già detto, fu massiccio anche in rapporto a quello di tutto il Paese e fu molto più sensibile rispetto a quello delle altre grandi città italiane. Dal 1921 alla fine del regime, infatti, la popolazione

[630] Lettera del Ministero dell'Interno alla Direzione generale dell'Amministrazione Civile, in data 6 ottobre 1939, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr.1937-139, b. 20, fascicolo n. 25285. 2. 3 «Consigli di amministrazione delle Opere Pie. Interrogazione al senatore Venino».
[631] Regio decreto 2 gennaio 1927, n. 1.
[632] A. Caracciolo, *La regione storica e reale*, in *Storia d'Italia. Le regioni dall'Unità ad oggi*, *Il Lazio*, Torino 1991, pp. 5-39.
[633] Cfr. E. Gurreri, *Immagini statistiche del Lazio dall'unificazione ai nostri giorni*, ivi, pp. 601-604. Nel 1923 la provincia di Roma (comprendente i circondari di Roma, Viterbo , Frosinone, Velletri e Civitavecchia), che coincideva con l'intero territorio regionale, fu allargata con l'inclusione del circondario di Rieti (con 56 comuni sottratti alla provincia di Perugia per un totale di 105.950 abitanti). nel 1927 i confini regionali furono estesi con l'incorporazione di Cittaducale e di 16 Comuni staccati dall'Aquila (69063 abitanti) e a sud con una zona fino a Garigliano (67 comuni di gaeta e Sora per un totale di 314.741 abitanti); contemporaneamente i circondari di Viterbo , Frosinone e Rieti furono trasformati in province, a spese di quella romana (cfr. Istat, *Popolazione residente e presente nei comuni ai censimenti dal 1861 al 1961*, cit. pp. 214-215).
[634] Appunto della Direzione generale dell'Amministrazione civile risalente al dicembre 1929, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1931-1933, b. 136, fascicolo n. 26069.169.12 «Roma. Brefotrofio. Amministrazione», sottofascicolo «controversia tra la Provincia di Frosinone e Roma per la spesa assistenza esposti».

romana aumentò notevolmente[635] e il rilevante aspetto demografico fu una delle caratteristiche principali della Roma del periodo fascista e sicuramente un punto nodale del suo sviluppo sociale e urbano. Nel gennaio del 1930, così si esprimeva Mussolini a proposito della crescita demografica delle grandi città e di Roma in particolare:

> In genere c'è una tendenza a gloriarsi dell'aumento della popolazione urbana. E'un errore, o meglio, è da distinguere. se l'aumento della popolazione urbana è dovuto al fenomeno spontaneo di un supero della nascita sulla mortalità, va benissimo, nulla da obiettare, ma se il supero esiste ed esiste invece una immigrazione che pletorizza le città e le rende a un certo punto mostruose , allora questo aumento di popolazione non è affatto da salutare con particolare gioia e soddisfazione.

Con questa dichiarazione, il duce sembrava criticare gli aspetti negativi di un «esasperato urbanesimo» ed il noto ed eccessivo incremento demografico dell'Urbe dovuto per oltre due terzi all'immigrazione. Ma così non fu! Anzi, Mussolini, non curante dell'entità e della natura di precise rilevazioni statistiche, non perdeva mai l'occasione di esaltare, cambiandone il segno interpretativo, i processi demografici in corso a Roma. «Roma cresce. Non cresce- ebbe a dire nel 1932- solo per l'immigrazione, perché se fosse per questo, non sarei affatto entusiasta […] Roma ha una forte natalità; il popolo romano è fecondo»[636].

Nello stesso anno, si decise l'abolizione delle sottoprefetture che, incaricate di proteggere l'infanzia,[637] ben poco erano riuscite a fare per diverse ragioni. I sottoprefetti, infatti, erano stati assorbiti da gravose mansioni politiche ed amministrative; non avevano avuto i mezzi necessari per controllare efficacemente l'azione delle Congregazioni di Carità né le attività dei pii istituti, che spesso non eseguivano le istanze di ricovero volute dalle autorità ministeriali[638]. L'attività dei sottoprefetti, inoltre, era stata vanificata dalla presenza *in loco* del segretario federale, quale rappresentante provinciale del

[635] La popolazione presente a Roma nel 1921 era pari a 691.661 abitanti; nel 1931, pari a 1.008.083; nel 1936 di 1.179.037; e nel 1951 di 1.071.913; cfr. G. Talamo, G. Bonetta, *Roma nel Novecento*, cit., p. 245.
[636] G. Talamo, G. Bonetta, *Crescita demografica e sviluppo urbano*, in *Roma nel Novecento*, cit., p. 246.
[637] Articolo 27 del regio decreto legge 30 dicembre 1923, n. 2841.
[638] Relazione del Ministero dell'Interno, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1925-1927, b. 20, fascicolo n. 25400.2 «Istituzioni pubbliche di beneficenza. Pubblicazioni statistiche».

Partito nazionale fascista e dall'istituzione della carica di vice prefetto ispettore con funzioni di vigilanza sulle amministrazioni provinciali e comunali[639].

Cambiamenti decisivi si ebbero anche nel mondo della scuola e, di conseguenza, nelle Opere Pie con finalità istruttive. Il nuovo ministro della Pubblica Istruzione, Giuseppe Belluzzo, eletto nel 1928, continuò la cosiddetta "politica dei ritocchi" alla riforma Gentile iniziata dal suo predecessore, il ministro Pietro Fedele, sopprimendo la scuola complementare e i corsi integrativi e creando al loro posto la scuola secondaria d'avviamento al lavoro.

Rispetto al governo liberale, il duce mise fine all'opposizione lavoro-cultura introducendo gradualmente e in maniera sempre più preponderante l'insegnamento dei lavori manuali nella scuola; e per superare il divorzio fra cultura e lavoro affidò, nel 1928, tutte le scuole[640] al Ministero della Pubblica Istruzione[641]. Con questo provvedimento fu dunque evidente una fondamentale rottura con la riforma Gentile che aveva trascurato, o quanto meno considerata secondaria la formazione tecnico professionale per favorire quella umanistica[642].

Nel 1929, si verificò un altro passaggio fondamentale: il Ministero dell'Istruzione Pubblica divenne Ministero dell'Educazione Nazionale[643]. In questo modo, il duce metteva fine all'antitesi tra educazione ed istruzione, concependo l'educazione in senso totalitario e comprensivo, cioè «come attività intesa a promuovere l'armonico sviluppo di tutte le energie fisiche e spirituali dell'individuo, a fare di questo un elemento di forza fisica e morale per lo Stato»[644]; e alla netta separazione tra le scuole di cultura e le scuole professionali, intuendo l'assurdità del divorzio fra cultura e lavoro ai fini dell'economia nazionale[645].

Malgrado questi cambiamenti, la percentuale di evasione scolastica raggiunse valori preoccupanti nel corso degli anni Trenta, coinvolgendo anche i fanciulli ricoverati nelle pie istituzioni. Le cause di questo fenomeno erano varie ed attribuibili anche a due momenti della legislazione scolastica: l'abolizione della scuola tecnica, esistente prima della riforma Gentile del 1923, e la soppressione

[639] S. Sepe, L. Mazzone, *Pagine di storia del Ministero dell'Interno*, Roma 1998, p. 331.
[640] Fino al 1928 gli istituti di istruzione tecnica e professionale erano stati di competenza del Ministero dell'Economia Nazionale.
[641] Cfr. legge 20 dicembre 1928, n. 3230; G. Bottai, *La scuola professionale in Regime corporativo*, in «Istruzione tecnica», II, n. 4, pp. 305-312.
[642] G. Genovesi, *Storia della scuola in Italia dal Settecento ad oggi*, Bari-Roma 1998, p. 148.
[643] Legge 12 settembre 1929, n. 1664.
[644] A. Lo Monaco Aprile, *La politica assistenziale dello Stato fascista*, Roma 1930, pp. 83-84.
[645] G. Bottai, *La scuola professionale in regime corporativo*, cit.

dei corsi popolari integrativi (6ª, 7ª e 8ª) attuata nel 1930. La popolazione scolastica, che era entrata in sintonia con questi sistemi, non trovò un immediato e diretto coinvolgimento nella scuola di avviamento professionale che era insufficiente per numero, capienza ed ubicazione. Era frequente che al corso integrativo soppresso non corrispondesse la scuola di avviamento. Non c'era inoltre un coordinamento tra la scuola elementare e quella di avviamento al lavoro; né sanzioni severe a carico degli inadempienti all'obbligo scolastico, soprattutto nei confronti dell'insegnamento post-elementare; né una sistematica vigilanza ispettiva da parte del Provveditorato agli studi[646].

Nei primissimi anni Trenta, poi, l'intero sistema economico italiano cominciò a sentire in modo più incidente gli effetti del crollo della borsa di *Wall Street*. Più grave divenne la sproporzione tra le risorse destinate alla pubblica beneficenza e la quantità e il tipo di bisogni da soddisfare[647]; più complicata divenne l'assegnazione di finanziamenti ministeriali e la ricerca di risorse sul territorio.
I controlli del regime divennero più serrati in ambito economico. Il governo emise una nuova disposizione[648] per le Opere Pie, come era già avvenuto per i Comuni e le Province, riguardante la revisione e l'approvazione del conto consuntivo, la definizione dei conti arretrati e la responsabilità degli amministratori, obbligando gli enti pii a stilare annualmente la bilancia commerciale delle loro attività[649].

1.2.1 L'Opera Nazionale Maternità e Infanzia

L'istituzione guida per la modernizzazione della professione materna e l'assistenza ai minori fu l'Opera Nazionale Maternità e Infanzia (ONMI), fondata, come è stato già detto, nel 1925[650] con l'entusiastico sostegno di cattolici, nazionalisti e liberali[651]. In Italia, l'attenzione verso le mamme e i bambini crebbe con la partecipazione di vari rappresentanti ai congressi internazionali per la protezione infantile e con la pubblicazione della dichiarazione dei diritti del

[646] *Primo convegno dell'istruzione tecnica*, in «Istruzione tecnica», II, n. 2-3, pp. 109-141.
[647] Bilancio di previsione dell'anno 1932, in 1931-1933, b. 133, fascicolo n. 26069.169.16 «Congregazione di Carità. Amministrazione. Bilancio 1932».
[648] Regio decreto 20 febbraio 1927, n. 257.
[649] S. D'Amelio, *La beneficenza nel diritto italiano*, cit., p. 308; appunto del ministero dell'interno in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1925-1927, b. 4, fascicolo n. 25272.1 «Revisione ed approvazione dei conti delle Opere Pie».
[650] Legge 10 dicembre 1925, n. 2277.
[651] V. De Grazia, *Le donne nel regime fascista*, Venezia 1993, p. 95.

fanciullo. In questo quadro di fermento internazionale si collocava così la nascita dell'ONMI che confermava il "grado di civiltà" della nazione italiana[652] divenuta ora più attenta alle tematiche assistenziali ed in grado di allinearsi finalmente agli Stati europei e a quelli d'oltreoceano, che già nel primo Novecento si erano interessati alle problematiche infantili[653].

Considerando la legge istitutiva dell'ONMI un provvedimento fondamentale nel processo di ricostruzione della società[654], il Vaticano autorizzò la Chiesa italiana a sostenere, attraverso le parrocchie, il nuovo ente parastatale nell'assistenza alle madri e ai fanciulli di tutta Italia[655], senza temere che il fascismo potesse conquistare una preminente funzione assistenziale[656].

Il gabinetto Mussolini intervenne celermente nel campo dell'assistenza materna ed infantile riprendendo dagli archivi il testo di legge elaborato dalla commissione di studio designata dall'ultimo governo liberale nel 1922. Integrato nella parte finanziaria, questo testo fu sottoposto all'approvazione del Senato con forte insistenza del Ministro dell'Interno Luigi Federzoni[657]. Mentre il regime definiva l'Opera Nazionale una sua «creazione tipica»[658], le radici di questo organismo risalivano, secondo alcuni studiosi, al riformismo sociale prebellico piuttosto che al pronatalismo fascista[659]. Ma fu proprio in questo passaggio, invece, che la legge del 1925 si arricchiva, secondo il parere di altri ricercatori, di

[652] Secondo il senatore Marchiafava, l'indice di civiltà della Nazione era dato dall'attenzione che essa rivolgeva alla protezione del fanciullo. L'Italia era dunque un paese *incivile* prima dell'approvazione della legge istitutiva dell'O.N.M.I., in E. Marchiafava in *Atti Parlamentari, Senato del Regno*, Leg. XXVII– Prima sessione 1924-25– Documenti– Disegni di leggi e Relazioni–vol. 1213 pp.1-16.

[653] Sulle leggi in vigore in Francia, Inghilterra, Spagna, Germania, Belgio, Norvegia, Stati Uniti, Canada e repubbliche dell'America meridionale, cfr. *Relazione del direttore generale dell'amministrazione civile: la protezione e l'assistenza dell'infanzia nelle legislazioni moderne*, Roma 1922.

[654] *La legge per la maternità e l'infanzia nel commento dell' "Osservatore"*, in «La beneficenza italiana», I, n. 12, p. 8.

[655] M. S. Quine, *Italy's social revolution*: *charity and welfare from liberalism to fascism*, Hundmills, New York 2002, pp. 143-144.

[656] Convinta che l'attività caritatevole giocasse un ruolo fondamentale per la penetrazione della dottrina cattolica nella vita quotidiana, la chiesa predispose l'intervento sul campo dell'Azione cattolica-Uomini cattolici, Gioventù cattolica e Unione delle donne italiane- volta ad affermare la "divinità del cattolicesimo" attraverso la carità, in M. S. Quine, *Italy's social devolution*, cit., pp. 143-144.

[657] A. Lo Monaco Aprile, *Lo spirito e il contenuto della legge fascista sulla protezione della maternità e dell'infanzia*, in «Maternità e Infanzia», II, n. 2, p. 159.

[658] A. Lo Monaco Aprile, *La protezione sociale della madre e del fanciullo in Italia e all'estero*, Bologna 1923, p. 50.

[659] Sulla concezione liberale dell'ONMI si veda V. De Grazia, *Le donne nel regime fascista*, Venezia 1993; C. Ipsen, *Demografia totalitaria. Il problema della popolazione nell'Italia fascista*, Bologna 1977; A. Treves, *Le nascite e la politica nell'Italia del Novecento*, Milano 2001.

un altro elemento, l'obiettivo demografico, superando così lo spirito originario esclusivamente assistenziale e di rigenerazione morale[660].

Più ragioni determinarono il rapido intervento del regime nel settore materno-infantile. In primo luogo, la necessità di rimediare al fallimento della beneficenza pubblica e privata. Il duce, infatti, voleva colmare un vuoto specifico nell'attività d'assistenza sanitaria alle gestanti, ai neonati e alle madri nutrici e compensare, poi, le manchevolezze di istituti o di Congregazioni di Carità che disponevano di mezzi assolutamente inadeguati ai bisogni[661].

In secondo luogo, ci fu la volontà di aumentare la popolazione più sul piano quantitativo che qualitativo[662] contrastando sia l'elevato tasso di mortalità infantile, specialmente quello dei bambini di età inferiore ai tre anni, sia la diffusione dei fenomeni del procurato aborto e dell'infanticidio[663].

In terzo luogo, s'avvertì il desiderio di colmare il *gap* esistente tra la legislazione italiana e quella di gran parte dei paesi occidentali e non solo[664]. La creazione dell'ONMI, infatti, si era ispirata alle realtà assistenziali estere, in particolare a quella belga, la cui Opera Nazionale per l'infanzia si era guadagnata la stima internazionale[665]. Diversamente dall'*Oeuvre* belga dedita soltanto alla

[660] Cfr. D. La Banca, *"La creatura tipica del regime". Storia dell'Opera Nazionale per la protezione della maternità e dell'Infanzia durante il ventennio fascista (1925-1943)*, tesi di dottorato in "Scienza politica e istituzioni in Europa, a.a. 2004-2005, p. 31.

[661] M. Bettini, *Stato e assistenza sociale in Italia*, cit., p. 105.

[662] La nascita dell'ONMI potrebbe essere considerata come l'avvio delle politiche demografiche del regime, che la letteratura è solita attribuire al celebre discorso dell'Ascensione, pronunciato il 26 maggio 1927, ben due anni dopo la fondazione dell'ONMI, cfr. D. La Banca, "*La creatura tipica del regime"*, cit., p. 35.

[663] La legge per l'assistenza della maternità e dell'infanzia approvata dalla Camera dei deputati. La mortalità dell'infanzia, in «La Beneficenza Italiana», I, n. 12, pp. 7-8.

[664] D. La Banca, *"La creatura tipica del regime"*, cit., p. 35.

[665] Il Belgio provvide ad un'organica sistemazione dell'infanzia prima con la legge del 15 maggio 1912, detta la «magna carta dell'infanzia», successivamente con l'istituzione dell'*Oeuvre Nationale* nel settembre 1919 e con la riforma completa dell'assistenza pubblica del 9 luglio 1924; la Francia con le leggi del 27 e 28 giugno 1904 sul funzionamento dell'*Assistance publique* provvedeva alla tutela degli esposti, degli orfani e degli abbandonati affidandone la cura alla pubblica autorità e dopo varie leggi per impedire il vagabondaggio e prevenire la delinquenza minorile creò presso il Ministero de *L'Higiène, de l'assistance de la prévoyance sociale* di un *Conseil Supérieur de la Protection de l'Enfance*. La Spagna aveva dato forma organica alla protezione dell'infanzia creando con una legge del 12 agosto 1904 un Consiglio superiore da cui dipendevano le *Juntas provinciales* presiedute dal prefetto e i Comitati locali sotto la presidenza dei sindaci ed istituiva nel 1918 i tribunali speciali per i minorenni. Il Portogallo con una legge del 1911 istituiva le *Tutorias de Infancia* e una Federazione nazionale degli amici della fanciullezza. Per la Gran Bretagna basti accennare all'importantissimo *Children Act* del 1908 che mentre istituiva i tribunali speciali per i minorenni affidava la protezione dei minori abbandonati al *Board of Guardians of the poor*, cioè al Consiglio dei curatori dell'Unione delle parrocchie; infine la legge 1918 *Maternity and Child Welfare Act*. Al 2 giugno risale la legge tedesca che sotto il titolo di educazione protettiva (*Fursorgeerziehung*) provvedeva alla tutela dei minori dei 18 anni abbandonati o traviati. Seguì nel 1908 l'istituzione di tribunali speciali e nel 1922 si emise la «legge per il benessere della gioventù». L'Austria e l'Ungheria avevano provveduto contro il

cura dei bambini, l'ONMI assisteva anche le gestanti e le puerpere indigenti o abbandonate, oltre a divulgare le norme d'igiene prenatale ed infantile e a vigilare su tutte le istituzioni pubbliche e private operanti per l'infanzia[666]. In altri termini, l'ONMI soccorreva la coppia madre-bambino sia sul piano sanitario che su quello morale[667].

Sottoposta alla vigilanza del Ministero dell'Interno, l'Opera Nazionale era diretta da un consiglio centrale con sede a Roma ed operava nelle Province e nei Comuni attraverso le federazioni provinciali e i comitati di patronato. Le amministrazioni comunali e provinciali dovevano per legge fornire delle sedi arredate agli organi dell'OMNI[668]. Ma capitava spesso che molte amministrazioni o si sottraessero a questo obbligo o mettessero a disposizione degli edifici inidonei[669].

Dopo un avvio lento, caratterizzato dalla confusione sugli obiettivi e da un comitato di gestione pletorico, l'ONMI fu riorganizzata la prima volta nel 1933 in coincidenza della svolta accentratrice e tecnocratica del governo, con un forte aumento dell'ingerenza statale e del condizionamento del PNF nell'amministrazione dell'ente[670]. Furono, infatti, escluse dal consiglio centrale le rappresentanze delle istituzioni di beneficenza, quelle delle varie associazioni che

---

traviamento dei minori con le leggi del 1908 e del 1911. La Jugoslavia nel 1919 istituiva i commissariati per la politica sociale che si interessavano dell'assistenza all'infanzia. Nei paesi scandinavi antiche erano le leggi che istituivano i consigli di tutela per la fanciullezza: in Svezia la legge 13 giugno 1902, in Danimarca la legge 14 aprile 1905; in Norvegia la legge 6 giugno 1896. Fuori d'Europa, gli Stati Uniti erano all'avanguardia e c'erano leggi speciali nel Canada, nell'Argentina, nel Perù nell'Uruguay, nell'India, nel Giappone, nella Cina , nell'Egitto, nel Transwaal, per tacere delle colonie e di altri Stati di minore importanza, cfr. *Relazione del direttore generale dell'amministrazione civile: la protezione e l'assistenza dell'infanzia nelle legislazioni moderne*, Roma 1922, pp. 6-8; F. Dalmazzo, *Il progetto Federzoni per l'assistenza alla maternità ed alla infanzia* , cit., e S. Fabbri, *La protezione della maternità e dell'infanzia*, Verona 1933, pp. 25-26. cfr. S. D'Amelio, *La beneficenza nel diritto italiano*, cit., pp. 318-319; A. Pironti, *Relazione del direttore generale dell'amministrazione civile*, cit., p. 6; V. De Grazia, *Le donne nel regime fascista*, cit., p. 96.

[666] Sugli scopi e le funzioni dell'ONMI, cfr. M. Bettini, *Stato e assistenza sociale in Italia*, cit., pp. 61-68; M. Minesso, *Stato e infanzia nell'Italia contemporanea*, cit., pp. 59-69.

[667] S. Simoni, *La costruzione di un'assenza nella storia del sistema italiano di welfare*, in F. Bimbi (a cura di), *Le madri sole. Metafore della famiglia ed esclusione sociale*, Roma 2000, p. 88.

[668] Circolare del Ministero dell'Interno ai prefetti del Regno in data 15 giugno 1937, in «Manuale Astengo», LXXXI, n. 2, p. 31.

[669] Circolare del Ministero dell'Interno ai prefetti del Regno in data 20 ottobre 1940, in «Manuale Astengo», LXXXI, n. 2, p. 29.

[670] Negli organi dell'ONMI furono eliminate le rappresentanze delle istituzioni di beneficenza, quelle delle associazioni che operavano nel settore materno e infantile e quelle delle società mediche. Il consiglio centrale era formato da M. Bettini, *Stato e assistenza sociale in Italia*, cit., pp. 58-60.

operavano nel settore della maternità e dell'infanzia ed, infine, quelle delle società mediche[671].

Nello stesso anno della riorganizzazione dell'Opera Nazionale, il regime affidò a Sileno Fabbri il ruolo di commissario straordinario[672], il quale, oltre a rinnovare completamente l'organico della sede centrale e a sostituire anche il personale tecnico e di servizio per scongiurare le malefatte avvenute durante la precedente gestione commissariale, orientò l'assistenza fascista verso nuovi principi, come la *nazionalizzazione dell'assistenza alla maternità e all'infanzia* che annullava il pregiudizio liberale secondo cui le fonti della filantropia spontanea si sarebbero inaridite con l'azione statale. Egli, inoltre, cercò di diffondere nella Nazione una maggiore attenzione verso le questioni materne ed infantili incentivando la prevenzione, che era il mezzo migliore per un'assistenza razionale e *"sociale"*, cioè diretta alla collettività, e facendo maturare una coscienza igienico-sanitaria[673]. Secondo Sileno Fabbri, la carità era responsabile della professione di mendicante e non educava le coscienze e bisognava perciò convincere la collettività di questo; la carità, diceva, nobilitava chi la offriva, ma a lungo andare umiliava, avviliva e distruggeva la dignità umana in colui che la riceveva[674].

L'avvocato Fabbri spinse poi l'ONMI a collaborare con tutti gli enti che perseguivano le sue finalità, a stimolare le iniziative locali, a mettere fine al parassitismo dell'assistito mettendolo in condizione di far da sé in un sistema assistenziale organico e razionale e a prevenire, infine, le cause che determinavano la morbilità o la mortalità infantile, la delinquenza minorile, i decessi femminili durante il parto o il puerperio[675].

Questo commissario, infine, diede un forte impulso alla nascita dei centri di assistenza materna ed infantile rinominandoli "Casa della Madre e del

[671] S. Sepe, *Le amministrazioni della sicurezza sociale nell'Italia unita*, cit. p. 211.
[672] L'incarico di Sileno Fabbri fu dal 1931 al 1936, preceduto da quello di Gian Alberto Blanc (1926-1931) e seguito dai mandati di Alessandro Frontoni (1940-maggio 1943) e Sergio Nannini (maggio-luglio 1943), cfr. P. R. Willson, *Opera Nazionale per la maternità e l'Infanzia (Onmi)* in V. De Grazia, S. Luzzatto (a cura di), *Dizionario del fascismo*, Torino 2002, vol. I, pp. 270-277. Sui criteri politico-clientelari e non tecnici seguiti nelle nomine dei vari dirigenti dell'Opera, cfr. D. Banca, *"La creatura tipica del regime"*, cit., pp. 95-96. Nel 1927 Mussolini assegnò il ruolo di commissario straordinario al presidente dell'ONMI, in M. Bettini, *Stato e assistenza sociale in Italia*, cit., p. 55.
[673] S. Fabbri, *Caratteri dell'assistenza fascista*, in «Maternità e Infanzia», 1935, n. 2, pp. 1-2.
[674] Id., *L'Opera Nazionale per la Protezione della Maternità e dell'Infanzia*, Milano 1932, p. 41.
[675] Id., *Caratteri dell'assistenza fascista*, in «Maternità e Infanzia», IX, n. 2, pp. 1-2; D. G. Horn, *L'Ente Opere Assistenziali: strategie politiche e pratiche di assistenza*, in «Storia in Lombardia», VII, n. 1-2, p. 479.

Bambino"[676]. Queste strutture riunivano in uno stesso luogo, razionalizzando i servizi, consultori pediatrici, materni, dermosifilopatici, asili nido e refettori[677]. La presenza degli asili nido era una caratteristica peculiare del movimento italiano per la protezione della maternità e dell'infanzia; e al loro interno, i bambini imparavano già a "marciare" e a fare il saluto fascista[678].

Il successivo riassetto dell'ONMI avvenne nel 1938 ed esso sancì la statizzazione dell'istituto mediante il più stretto ruolo di vigilanza del Ministero dell'Interno[679] e l'esclusione di tutte le persone non appartenenti al PNF. Dopo aver radiato anche i rappresentanti dell'INPS e della CRI, il regime inserì nel consiglio centrale sia il direttore generale della Sanità pubblica, della Demografia e della Razza che quello dell'Amministrazione civile, entrambi in qualità di vice-presidenti. Ma una parte della classe politica, oltre a non tollerare la svalutazione degli amministratori degli enti di beneficenza, non accettava il ruolo di «grande manovatrice» assegnato alla Direzione Generale della Sanità. La tutela igienico-sanitaria era sì uno dei compiti fondamentali dell'ONMI ma ve ne erano tanti altri (morali, educativi, sociali) ai quali la citata direzione non poteva adempiere. Secondo i gerarchi fascisti era necessario, ad esempio, rafforzare i nuclei familiari non soltanto sul piano legislativo ma anche e soprattutto educando il popolo nella vita quotidiana all'ideale familiare fascista[680].

La classe dirigente, inoltre, voleva licenziare i funzionari che non svolgevano seriamente il loro compito sostituendoli con persone più competenti[681]. La figura del podestà, per esempio, che era al vertice del comitato di patronato, riceveva di continuo dei richiami da parte del Ministero dell'Interno per aver delegato la sua funzione presidenziale[682] a persone estranee all'amministrazione comunale, compromettendo, in questo modo, il lavoro

[676] «Rivista della assistenza e della beneficenza», I, n. 3, pp. 213-215.
[677] M. Bettini, *Stato e assistenza sociale in Italia*, cit., pp. 59-60.
[678] Negli asili-nido erano ammessi i bambini appena nati fino al terzo anno d'età, I. Halford, *L'Italia per la tutela della maternità e dell'infanzia*, in «Maternità e Infanzia», XI, n. 12, pp. 3-4.
[679] L'articolo 1 del decreto 5 settembre 1938, n. 2008, stabiliva che le direttive tecniche ed il coordinamento di tutti i servizi per la protezione e l'assistenza della maternità e dell'infanzia spettassero al Ministero dell'Interno; che l'Onmi e le dipendenti federazioni provinciali fossero sottoposte alla vigilanza esercitata direttamente dal Ministero dell'Interno o per mezzo delle autorità provinciali; e che il Ministero dell'Interno vigilasse su qualsiasi ente, pubblico o privato, impegnato nel settore materno-infantile.
[680] *Maternità e infanzia* «Il regime fascista» 24 maggio 1938, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1937-1939, b. 22, fascicolo 25285.11.116 «Onmi. Bilancio di previsione 1938».
[681] *Ibidem*.
[682] Articolo 12 del Testo Unico 24 dicembre 1934, n. 2316.

congiunto di federazione e comitato[683]. Il medesimo dicastero esortava, nello stesso tempo, le prefetture a vigilare meglio sul funzionamento dei comitati e a nominare persone idonee a svolgere l'ufficio di presidenza oppure, in casi estremi, a sciogliere il comitato rimpiazzandolo temporaneamente con un commissario straordinario[684].

Le disposizioni del 1938 crearono per il Governatorato di Roma una «speciale Federazione», della quale facevano parte il governatore della città e i rappresentanti delle istituzioni pubbliche e private operanti nell'ambito dell'assistenza alla maternità e all'infanzia[685]. Questa decisione nasceva dalla necessità di trasformare l'ONMI romana in una vetrina a livello nazionale e internazionale circa le politiche sociali del regime, in sintonia con il ruolo di capitale della città.

Essendo lo «strumento più poderoso» della politica demografica fascista[686], l'ONMI partecipava alla propaganda del regime organizzando, a partire dal 1933, la Giornata della madre e del fanciullo. La data escogitata dal governo fu il 24 dicembre, la vigilia di Natale, una scelta che sfruttava il culto cattolico della Vergine Maria e della gioiosa nascita di Gesù e che poneva in alto nella scala dei valori, come diceva l'onorevole Federzoni, quelli religiosi e morali[687]. Questa ricorrenza doveva essere un'occasione di riflessione sia sull'antico culto italico della *Matuta Mater* che sull'esempio di abnegazione della Madonna[688]. Non a caso, il vero oggetto della celebrazione non erano le madri qualsiasi ma quelle prolifiche che venivano radunate e premiate nella città di Roma[689]. Qui, inoltre, venivano distribuiti altri premi, come quelli di nuzialità o i diplomi alle madri benestanti che, dopo aver frequentato i consultori dell'ONMI, si erano distinte nell'allevamento igienico dei loro figli[690]. Nell'assegnazione dei vari

[683] Circolare del Ministero dell'Interno n. 25285. 302 ai prefetti, in data 8 maggio 1936, in «Manuale Astengo», LXXIV, n. 6, p. 148.
[684] Circolare del Ministero dell'Interno n. 25285.74 ai prefetti, in data 18 maggio 1942, in «Manuale Astengo», LXXX, n. 10-11, p. 149.
[685] Regio Decreto Legge 5 settembre 1938, n. 2008, articolo 5.
[686] A. Lo Monaco Aprile, *La protezione sociale della madre e del fanciullo*, cit., p. 5.
[687] Sulla giornata della madre e del fanciullo, cfr. «La Civiltà Cattolica», LXXXV, I volume, p. 108.
[688] V. De Grazia, *Le donne nel regime fascista*, cit., pp. 107-108.
[689] Sulla giornata della madre e del fanciullo, cfr. «La Civiltà Cattolica», LXXXV, I volume, p. 108.
[690] Circolare n. 170 dell'Onmi ai presidenti delle Federazioni provinciali, ai prefetti del regno, ai segretari federali delle federazioni provinciali dei fasci di combattimento, alle fiduciarie provinciali delle federazioni dei fasci femminili, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1927-1939, b. 22,

riconoscimenti, si tendeva a privilegiare gli orfani e i congiunti dei caduti in guerra e gli iscritti al PNF prima del 22 ottobre 1922[691].

L'istituzione della Giornata della madre e del fanciullo non fu un'idea di matrice fascista visto che il regime s'ispirò ad una festività simile organizzata dall'«American child Health Association». Rispetto al sistema d'oltreoceano, l'ONMI rivendicava un'assistenza materno-infantile più completa e diversificata a seconda delle esigenze dell'utenza[692]. Definita come «un inno armonioso dell'anima nazionale» volto a valorizzare con la maternità e l'infanzia la famiglia, che era l'istituto basilare della società umana[693], la manifestazione italiana suscitò l'ammirazione e l'interesse di molti Paesi, tra cui Francia, Svizzera, Spagna e Germania[694]. Per elogiare l'operato dell'ONMI e, in generale, le strategie assistenziali fasciste, il regime fece pubblicare in diversi numeri del periodico «Maternità e Infanzia» (organo di stampa dell'ONMI) le cifre dei visitatori stranieri presso le strutture dell'ente parastatale; e la descrizione delle delegazioni di tutta Europa giunte a Roma per studiare il funzionamento dell'Opera Nazionale, nonché i loro giudizi.

1.3 L'accelerazione totalitaria

Nel corso degli anni Trenta, l'assistenza ai poveri continuò a perpetuare le pratiche di elemosina proprie della tradizione religiosa e delle istituzioni filantropiche dell'Ottocento[695]. Anche se il pauperismo, come la disoccupazione, era qualificato come un problema sociale, e non più come un mero effetto di un

fascicolo n. 25285.11.93 «celebrazione della Giornata della madre e del fanciullo e del primo decennale dell'Onmi».

[691] Circolare n. 65 del 6 aprile 1934 dell'ONMI, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1937-1939, b. 24, fascicolo n. 25285.11.179 «Opera Nazionale maternità e infanzia. premi. nuzialità. natalità. Allevamento per il 1934».

[692] Nota del Commissario dell'Opera nazionale per la protezione della maternità e dell'infanzia, Graziani, alla Direzione generale dell'amministrazione civile, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1925-1927, b. 3, fascicolo n. 25272 «Baliatico. Esposti. Infanzia abbandonata. Maternità» , sottofascicolo n. 25272.4 «Associazione americana per la salute del fanciullo. Proposte».

[693] *Il significato morale e politico della "Giornata della madre e del fanciullo"*, in «Maternità e Infanzia», VII, n. 12, p. 269.

[694] *Il vibrante interessamento di tutti i paesi del mondo per la "Giornata della madre e del fanciullo"*, in «Maternità e Infanzia», VIII, n. 3, pp. 59-63.

[695] D. G. Horn, *L'ente opere assistenziali*, cit., p. 481.

comportamento individuale, l'assistenza statale persisteva nel trattare i sintomi e non le cause di questo fenomeno[696].

In questa fase, il governo Mussolini assunse il carattere di una dittatura totalitaria, fondata sul duce, sul partito unico e su una complessa rete organizzativa per l'inquadramento e la mobilitazione delle masse[697].

Dopo l'impresa coloniale in Etiopia, il fronte compatto dei consensi conobbe alcune significative incrinature e il distacco fra regime e paese si andò lentamente ma inesorabilmente allargando. L'opinione pubblica era turbata dal nuovo indirizzo di politica estera seguito da Mussolini, cioè l'amicizia con la Germania, e dalla politica economica sempre più ispirata a motivi di prestigio nazionale e condizionata dal peso delle spese militari.

Il processo di accelerazione totalitaria interessò da vicino il mondo delle Opere Pie. Già alla fine del '35, infatti, in seguito all'episodio delle sanzioni, Mussolini decise di intensificare e rilanciare la politica dell'autarchia, costringendo le pie istituzioni a ricorrere a prodotti esclusivamente italiani per incoraggiare l'economia del Paese. Le ditte industriali ne approfittarono per lanciare sul mercato nuovi articoli, alcuni indispensabili per le Opere Pie, come il "lettino-branda autarchico" completamente in legno e, quindi, vantaggioso per il risparmio sull'acquisto di ferro[698].

Un altro aspetto importante di questa nuova fase politica fu l'obbligo di nominare soltanto persone iscritte al PNF negli *staff* d'amministrazione di tutti gli istituti assistenziali[699]. Questo *diktat*, spia dell'eccessiva irregimentazione della vita pubblica e privata di questi anni, conobbe però delle eccezioni in presenza di nomine riguardanti personaggi privi di tessera fascista ma con un'ineccepibile condotta morale e politica, con legami con l'aristocrazia locale e soprattutto con competenze in ambito assistenziale[700]. Questo fatto è significativo perché dimostra come il governo Mussolini avesse bisogno di valide energie nel complesso ed esigente sistema delle Opere Pie.

---

[696] *Ibidem.*
[697] E. Gentile, *Il fascismo in tre capitoli*, Roma-Bari 2004, p. 45.
[698] Circolare n. 25100.66 della Direzione generale dell'Amministrazione civile ai prefetti del regno, in data 5 settembre 1941, in ACS, MI, DGAC. DABP, tr. 1940-1942, b. 3, fascicolo n. 25100.66 «Soc. anonima "L'invulnerabile" Fornitura letto-branda autarchico».
[699] Circolare del Ministero dell'Interno, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1934-1936, b. 90, fascicolo n. 26068.63.2 «Opera Pia "Falcone" già "Di Camillo". Amministrazione».
[700] *Ibidem*.

Cambiamenti importanti sopraggiunsero anche nel sistema scolastico secondario con ripercussioni nell'universo delle Opere Pie. Nel 1932, infatti, la Scuola Secondaria d'Avviamento al Lavoro fu ribattezzata come Scuola Secondaria d'Avviamento Professionale. Con lo stesso intento della complementare, la nuova scuola doveva accogliere il gran numero di studenti di famiglie di modeste condizioni, in modo tale da evitare il sovraffollamento negli istituti magistrali e professionali. A differenza, però, del fallito modello gentiliano, che impediva l'accesso alle scuole di grado superiore, la Secondaria d'Avviamento dava facoltà di continuare gli studi, rilasciando, infatti, un'abilitazione che permetteva l'iscrizione ai corsi inferiori degli Istituti magistrali e tecnici. In tal modo si garantiva il compimento del percorso di studio obbligatorio fino al 14° anno e si dava, a coloro che non avrebbero proseguito ulteriormente gli studi negli istituti superiori, la possibilità di un lavoro dignitoso e ben retribuito. La Scuola Secondaria d'Avviamento, infatti, come si evinceva dallo stesso nome, si articolava in diverse tipologie, atte a far fronte alle nuove e diverse richieste di mercato, e alle attività produttive presenti nelle zone dove sorgevano i pii istituti.

Questa nuova apertura agli studenti contrariava non poco Gentile che vedeva assottigliarsi lo spazio che divideva la scuola del popolo da quelle finalizzate alla formazione dell'*élite*[701].

Gli enti pii con finalità istruttive, inoltre, furono obbligati ad ammettere nei rispettivi gruppi d'amministrazione un componente del comando federale della Gioventù italiana del Littorio ed uno del Regio Provveditorato agli studi[702]; e ad assecondare, poi, le direttive della Carta della scuola che delineavano una nuova disciplina scolastica fatta di formazione morale e culturale e di preparazione guerriera già nell'ordine elementare[703].

[701] La nuova scuola fu costituita con R. D. n. 8 del 07.01.1929; assunse la nuova denominazione con R. D. n. 491 del 22.04.1932, R. Gentili, *Bottai e la riforma fascista della scuola*, Firenze 1979, pp. 42-43.

[702] Circolare 29 agosto 1939, n. 32098 e 24 ottobre 1940, n. 50922 della prefettura di Roma alle istituzioni di assistenza e beneficenza pubblica.

[703] Il Gran Consiglio del fascismo approvò la Carta della Scuola il 15 febbraio 1939. Tra i principi del documento, quelli che erano connessi agli asili infantili e agli istituti di ricovero per adolescenti erano i seguenti: la dichiarazione II, che definiva la scuola, la GIL e il GUF strumento unitario di educazione fascista; la dichiarazione VII, che vedeva scuola e famiglia solidali e collaborative nell'educazione e nell'orientamento degli alunni; la dichiarazione IX, che attribuiva alla scuola materna, inclusa nell'ordine elementare, il compito di disciplinare ed educare le prime manifestazioni dell'intelligenza e del carattere, dal quarto al sesto anno. Cfr. circolare n. 25271.3.20 del 19 maggio 1939, della Direzione generale dell'Amministrazione civile ai Prefetti

Queste modifiche istituzionali suscitarono polemiche e malcontento nel mondo delle pie istituzioni. In ambito romano, ad esempio, il presidente dell'Istituto Pio IX o degli Artigianelli chiese, invano, di esonerare questa Opera Pia dal rinnovo della commissione amministrativa e dall'introduzione dell'educazione guerriera, contraria alle finalità religiose indicate nello statuto[704].

Un altro aspetto della dittatura totalitaria fu il maggiore controllo sulle iniziative benefiche di tipo privato, cioè promosse da istituzioni temporanee che si mantenevano con il contributo dei soci e con oblazioni di vario tipo e che, non avendo un patrimonio stabile e duraturo, non erano state inquadrate come enti pubblici di assistenza e di beneficenza, né riconosciute come enti morali[705].

Contrariamente alle istituzioni pubbliche di assistenza e di beneficenza, vigilate dall'autorità governativa e dalla Giunta provinciale amministrativa, gli istituti privati godevano di una certa libertà d'azione perché erano controllati soltanto dall'autorità circondariale, che poteva decretarne la chiusura nei casi di cattivo funzionamento o di abuso della pubblica fiducia[706].

Lo Stato fascista, dove ogni cosa era sottoposta ad un preciso inquadramento, era contrario alle iniziative private, molte delle quali, poi, erano inaffidabili perché dietro lo spirito assistenziale molto spesso esaltato attraverso la stampa locale, c'erano ambizioni personali, speculazioni e sprechi di denaro[707].

L'*exploit* degli aiuti privati si ebbe già dopo la grande guerra quando sorsero vari comitati di beneficenza con lodevoli scopi ma finalizzati, in realtà, a soddisfare soltanto la vanità dei promotori. Continui, perciò, erano i moniti della classe dirigente a rivolgersi, in caso di bisogno, soltanto alle organizzazioni qualificate[708].

---

del regno, in tr. 1940-1942, b. 100, fascicolo n. 26071.68 «Istituto Pio IX. Riforma statuto»; cfr. ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1940-1942, fascicolo n. 26071.31«O. P. Protettorato di S. Giuseppe. Riforma dello statuto».

[704] Relazione del presidente Amilcare Rinaldi al prefetto di Roma, in data 25 marzo 1941, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1940-1942, b. 100, fascicolo 26071.68 «Istituto Pio IX. Riforma statuto».

[705] L'erezione in ente morale non poteva essere imposta d'ufficio ma doveva essere richiesta dai singoli enti per diventare istituzioni pubbliche di beneficenza, altrimenti gli istituti privati erano sottoposti alla vigilanza governativa per evitare gli abusi della pubblica fiducia, cfr. lettera del Ministero dell'Interno alla Prefettura di Roma, in data 18 settembre 1923, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1922-1924, b. 143, fascicolo n. 26069. 169.63«Orfanotrofio di fanciulli italiani di religione evangelica a Monte Mario».

[706] Appunto della Direzione generale dell'Amministrazione civile al Ministero degli Affari Esteri, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1925-1927, b. 14, fascicolo n. 25279.13 «Sorveglianza esercitata nel Regno sulle opere di beneficenza che traggono i loro mezzi da private oblazioni».

[707] Circolare telegrafica n. 10280 della Presidenza del Consiglio dei Ministri ai prefetti, in data 19 marzo 1927, in Manuale Astengo, 1927, n. 55, p. 161.

[708] Disposizioni del partito nazionale fascista, in «Manuale Astengo», LXXXI, n. 4, p. 83.

La prefettura possedeva in genere pochissime notizie degli enti privati e, nei casi più estremi, non era neanche a conoscenza della loro esistenza. Consapevole, però, della quantità e della varietà delle richieste assistenziali, il regime cercò, negli anni Trenta, di accertare la presenza di queste "libere" istituzioni, sottoponendole poi al suo controllo, e di fare un censimento di tutti gli enti di soccorso, compresi quelli pubblici, allo scopo di ripartire meglio i ricoverati nelle varie strutture; di evitare l'affollamento lamentato in alcune Opere Pie; e di prevenire gli abusi e le diverse mancanze a causa delle scarse attitudini dei dirigenti, degli istitutori e degli assistenti[709].

Nella fase dell'accelerazione totalitaria, furono adottati anche i provvedimenti antisemiti, con la successiva promulgazione delle leggi antiebraiche, che ostacolarono il funzionamento delle Opere Pie dedite ai "non ariani". Il regime vietò di versare a queste istituzioni contributi di tipo statale e privato[710]; bloccò le nomine dei rappresentanti del Governatorato nelle loro compagini amministrative[711]; e modificò alcune loro denominazioni[712].

Nel 1940, ci fu poi una forte ripresa dell'accattonaggio e in alcune città, tra cui Roma, anche della prostituzione clandestina. Tra le cause di questi fenomeni c'erano la disoccupazione e l'accresciuto costo della vita. Oltre a pretendere una maggiore azione repressiva, il governo chiese agli organi di polizia di collaborare con gli enti assistenziali e con gli uffici provinciali di collocamento per l'industria, il commercio e l'agricoltura per intensificare l'assistenza e migliorare le condizioni generali dei bisognosi[713].

Nel frattempo, aumentò il malcontento dell'opinione pubblica contro il governo, in particolare contro i costi della burocrazia, come s'evince da questo stralcio di lettera anonima inviata al segretario del PNF, Ettore Muti:

---

[709] Relazione d'indagine, in data 15 marzo 1933, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1931-1933, b. 141, fascicolo n. 26068.169.117 «Istituto Don Guanella. Amministrazione».

[710] Nota di prefettura in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1937-1939, b. 25, fascicolo n. 25285.11. 154 «Onmi. Asili infantili israelitici».

[711] Nota del Ministero dell'Interno, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1937-1939, b. 25, fascicolo 285.11.224 «Asili infantili israelitici. Rappresentante del governatorato».

[712] Questo fu il caso, ad esempio, dell'Opera Pia "Sarina Nathan", che gestiva una scuola professionale femminile a Roma, in Appunto della Direzione generale dell'Amministrazione civile al sottosegretario di Stato, in data 21 agosto 1942, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1940-1942, b. 100, fascicolo n. 26071.114 «Opera Pia "Sarina Nathan". Richiesta di contributo».

[713] Lettera della Prefettura di Roma alla Direzione generale dell'Amministrazione civile, in data 5 aprile 1940, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1940-1942, b. 1, fascicolo n. 25100.7 «Province varie. segnalazioni di ripresa dell'accattonaggio e della prostituzione clandestina. Intensificazione dell'azione assistenziale nel Veneto, Lazio, Campania e Sicilia».

> Quando è che il Duce si deciderà a fare la rivoluzione alla burocrazia? Alla burocrazia vengono fatti troppi elogi e si permette di fare troppi quattrini. Perché i bilanci delle amministrazioni sono in continuo aumento (per arricchire ministri e relativi parassiti?) perché gli organici aumentano sempre, per creare nuovi posti direttivi ed aumentare i magnoni[714].

Lo scoppio del secondo conflitto mondiale e le prime sconfitte militari fecero poi perdere progressivamente al fascismo il sostegno del popolo italiano, specie dei giovani che, cresciuti nelle organizzazioni del regime, avevano sposato le aspirazioni «totalitarizzanti» del duce[715]. All'entrata in guerra dell'Italia, seguì l'ordine, impartito anche alle Opere Pie, di limitare le spese pubbliche e di adottare una politica di rigorosa parsimonia[716]. Molti enti pii, però, non osservarono questo *diktat*, specie nei primi mesi successivi alla pubblicazione della nuova norma[717], consumando gran parte delle loro risorse in uscite eccessive o superflue (elevati costi d'amministrazione, ampliamenti non necessari di locali, nuove costruzioni), oppure mettendo in vendita alcuni dei loro beni per superare le difficoltà di guerra, nonostante i proclami della classe politica in difesa del patrimonio, visto come il fondamento di ogni istituzione pubblica.

Nel teso clima del blocco internazionale, la mancanza di combustibile peggiorò le attività d'assistenza, mettendo a rischio la chiusura di molti istituti[718].

Questo stato di cose indusse il regime ad introdurre controlli ancora più ferrei, obbligando le prefetture ad esaminare i bilanci di previsione di ciascuna Opera Pia; a mettere, laddove ce ne fosse bisogno, i conti in regola; e ad impedire agli amministratori di prendere in considerazione entrate di carattere aleatorio[719].

---

[714] Lettera anonima risalente al 1940 inviata ad segretario del PNF, in ACS, Fondo Partito Nazionale Fascista-Situazione politica e economica delle Province, Roma, b. 19.
[715] E. Gentile, *Fascismo: storia e interpretazione*, Roma-Bari 2007.
[716] Si trattava della legge 21 giugno 1940, n. 769, indicata nella circolare n. 15400 della Direzione generale dell'Amministrazione civile rivolta ai prefetti del Regno e al Governatorato di Roma, in data 17 luglio 1940, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1940-1942, b. 2, fascicolo 25100.35 «Limitazione spese pubbliche».
[717] Telegramma n. 83818 della Direzione generale dell'Amministrazione civile ai prefetti del regno e al governatore di Roma, in data 12 dicembre 1940, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1940-1942, b. 2, fascicolo n. 25100. 35 «Limitazione spese pubbliche».
[718] Nota della Direzione generale dell'Amministrazione civile in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1940-1942, b. 3, fascicolo n. 25100-73 «Istituzioni pubbliche di assistenza e di beneficenza. Assegnazione di combustibile».
[719] Circolare della Direzione generale dell'Amministrazione civile ai prefetti del regno e al Governatore di Roma, che richiama la legge 21 giugno 1940, n. 769, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1940-1942, b. 2, fascicolo n. 25100. 35 «Limitazione spese pubbliche».

Il pareggio di bilancio, definito dal governo l'obiettivo finale di tutte le Opere Pie, nel contesto bellico fu un miraggio, ostacolato anche dall'imposta straordinaria di guerra sulle rette di ricovero e sui contributi per il mantenimento degli indigenti[720]. Gli enti pii, quindi, non ricevendo per intero le somme elargite dai privati, dalle Istituzioni e dalle famiglie degli assistiti, sprofondarono in situazioni economiche ancora più critiche[721].

Nell'interesse nazionale, il governo prorogò il sistema della più rigida economia fino a sei mesi dopo la cessazione del conflitto, tenendo conto delle numerose urgenze assistenziali, dell'inasprirsi sempre più notevole dei costi dei servizi e del minore rendimento della beneficenza privata[722]. Essa, comunque, non s'inaridì del tutto ma continuò ad effettuare donazioni e lasciti vari e a fungere da intermediaria tra gli organi amministrativi e il popolo ignorante[723], fino ad istituire, nel 1941, 91 Opere Pie su tutto il territorio nazionale[724].

L'andamento economico di alcune Opere Pie risentì, agli inizi degli anni Quaranta, della revisione dei canoni d'affitto e del blocco dei prezzi delle locazioni. Fra la cessazione di questo blocco, avvenuta alla fine del 1940[725], e la pubblicazione nel 1941 della proroga per tutta la durata della guerra[726], il mercato degli affitti riprese la sua libertà. I canoni di affitto dei nuovi contratti furono rivisti; nei contratti già registrati, invece, andarono in vigore gli aumenti previsti dalla legge. Diversamente dai privati che ebbero l'opportunità di non rinnovare i contratti scaduti per assumere la gestione diretta dei loro terreni, le Opere Pie non ebbero la facoltà di gestire da sé i loro beni[727], con ripercussioni negative sulle

[720] Regio decreto legge 3 giugno 1943, n. 452.
[721] Lettera del presidente degli istituti raggruppati per l'assistenza all'infanzia alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, in data 16 luglio 1943, tr. 1940-1942, b. 5, fascicolo n. 25272.13 «Imposta sulle rette di spedalità a carico di enti pubblici. Quesiti».
[722] Lettera della Direzione generale dell'Amministrazione civile ai prefetti del regno, in data 29 ottobre 1942, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1940-1942, b. 2, fascicolo n. 25100.35 «Limitazione spese pubbliche».
[723] G. Nicosia, *Beneficenza privata*, in «La pubblica assistenza», 1932, n. 5, pp. 9-10.
[724] Appunto della Direzione generale dell'Amministrazione civile per il Gabinetto del Ministero dell'Interno, in data 14 luglio 1942, in tr. 1940-1942, b. 5, fascicolo n. 25272.1 «Notizie sulle condizioni patrimoniali delle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza. Anno 1941». L'entità delle donazioni e dei lasciti offerti sia a nuove istituzioni che a quelle preesistenti s'ingrossò negli anni: nel 1923, ammontavano a 82.034.172 lire; nel 1926, 95.534.246; nel 1932, 113.285.000; nel 1935, 126.652, in G. De Simone, *I progressi della beneficenza in 14 anni di regime*, in «Rivista della assistenza e della beneficenza», 1937, n. 2, p. 139.
[725] Regio decreto legge 19 giugno 1940, n. 953.
[726] Regio decreto 12 marzo 1941, n. 142.
[727] Nota della Direzione generale dell'Amministrazione civile al Gabinetto del Ministero dell'Interno, in data 15 febbraio 1943, in ACS, DGAC, DABP, tr. 1940-1942, b. 2, fascicolo n. 25100.54 «Blocco dei prezzi delle merci e dei servizi».

lore finanze. Se in passato un istituto aveva dato in affitto un terreno, ad esempio, ora non poteva sottrarlo all'affittuario e fondare ad esempio un'azienda agraria.

Viste le difficoltà economiche che insidiavano il rendimento delle attività assistenziali, il governo fascista incoraggiò ora più che mai il processo di unificazione e di coordinamento delle energie benefiche nell'intento di raggiungere una maggiore unità d'indirizzo, gestioni più economiche ed azioni assistenziali più efficaci; ed acconsentì alla trasformazione delle finalità di alcuni istituti per soddisfare le esigenze sociali del momento[728].

Malgrado le criticità presenti nell'universo delle Opere Pie, Mussolini, «genio della propaganda» come l'ha definito Salvemini, non perdeva occasione per esaltare le opere di assistenza e beneficenza e dare così più visibilità al fascismo. Nel pieno delle difficoltà, infatti, il regime alimentò la sua efficace macchina propagandistica organizzando a Roma, nel 1937, la mostra nazionale delle colonie estive e dell'assistenza all'infanzia per dimostrare in modo spettacolare all'Italia e al mondo i successi raggiunti nel settore assistenziale[729], esaltando soprattutto gli organi tipici del governo Mussolini, l'Opera Nazionale Maternità e Infanzia e l'Opera Nazionale Balilla. Per visitare gli undici padiglioni[730], il governo permise ai visitatori di giungere nella capitale a bordo di treni speciali organizzati dalle federazioni dell'ONMI, offrendo loro la possibilità di ammirare serie infinite di fotografie, riguardanti ad esempio le Case della madre e del bambino attive in tutta Italia, e i plastici degli istituti più importanti[731].

A questa manifestazione, presieduta dal duce, parteciparono vari uomini del regime, sempre presenti anche nelle occasioni minori, come la consegna di un dono o di un buono pasto, oppure la partenza dei fanciulli per le colonie. Questa intensa mobilitazione serviva a Mussolini per dimostrare come la politica avesse

[728] Circolare della Direzione generale dell'Amministrazione civile ai prefetti del regno, in data 17 ottobre 1942, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1940-1942, b. 5, fascicolo n. 25272.11 istituzioni pubbliche di assistenza e di beneficenza. bilanci 1942.

[729] *La mostra nazionale delle colonie estive e dell'assistenza all'infanzia*, «La Civiltà Cattolica», LXXXVIII, volume IV, pp. 3-11.

[730] I padiglioni allestiti riguardavano il turismo; il fanciullo nell'arte; l'ONMI; le varie attività assistenziali a favore dell'infanzia promosse dal Ministero dell'Interno, dalla federazione lotta contro la tbc, dalla Croce rossa italiana, dalla Previdenza sociale; la rieducazione minorile ad opera del Ministero della Giustizia; la scuola e la sua attività educativa a cura del Ministero dell'Educazione Nazionale; il padiglione del partito, colonie estive e climatiche a cura del PNF; il padiglione delle colonie estive degli italiani all'estero allestito dai Fasci esteri; il padiglione dell'ONB; i padiglioni dei fasci giovanili, delle giovani fasciste e del guf; il padiglione dei concorsi e dei congressi; il padiglione dei reparti merceologici; il padiglione dei giocattoli, in *La città dell'infanzia*, Roma 1937.

[731] *La città dell'Infanzia*, Roma 1937.

fatto un salto di qualità rispetto al vecchio sistema liberale, uscendo dal chiuso dei palazzi e perdendo quell'alone di mistero che circondava la classe dirigente.

1.3.1 Dalla Congregazione di Carità all'Ente Comunale di Assistenza

Il governo Mussolini, come è stato già detto, rafforzò da subito la missione assistenziale della Congregazione di Carità, la cui attività nell'Italia liberale era stata ostacolata sia dalle limitate risorse rispetto alle necessità della beneficenza locale, sia dall'autonomia che con successo erano riuscite a conquistare e a mantenere alcune Opere Pie dopo aver accumulato consistenti patrimoni[732].
In età fascista, la Congregazione ottenne l'amministrazione di gran parte delle Opere Pie cittadine e conobbe cambiamenti vari nella sua articolazione[733]. Le direttive del 1923 stabilirono, infatti, che il numero dei membri della Congregazione scaturisse dal peso demografico di una città; e che la maggior parte dei componenti fosse eletta dal sottoprefetto, il resto, invece, dal consiglio comunale. Nella città di Roma, ad esempio, dove la popolazione superava i 700.000 abitanti[734], la Congregazione contava 13 membri, di cui 7 erano nominati dal sottoprefetto tra persone competenti in materia assistenziale[735].

Qualche anno dopo, la legge Federzoni, come è stato già detto, fece prevalere i membri di nomina comunale su quelli di nomina governativa, trasformando la Congregazione nel fulcro della beneficenza locale[736]. Questo cambiamento, oltre ad essere influenzato da ragioni politiche già accennate, era stato condizionato anche dalla grave crisi economica presente in Italia, e doveva perciò servire per intervenire in modo più veloce ed adatto nei vari contesti cittadini. Proprio nel 1926, la macchina dell'assistenza fascista cominciò a realizzare iniziative più concrete, intensificandole negli anni a venire, con la collaborazione proprio delle Congregazioni: dalla distribuzione spicciola di sussidi in denaro e in viveri, alla installazione di cucine economiche, ranci del popolo, dormitori, ricoveri per i poveri, fino alle attività, ben più impegnative,

[732] D. Preti, *Economia e istituzioni nell'Italia fascista*, cit., p. 220.
[733] Legge 26 aprile 1923, n. 976; D. Preti, *Economia e istituzioni nell'Italia fascista*, cit., p. 220.
[734] «Bollettino mensile di statistica del Comune di Roma», dicembre 1923.
[735] Legge 30 dicembre 1923, n. 2841, articolo 5.
[736] A. Fiori, *Poveri, Opere Pie e Assistenza*, cit., p. 215.

delle colonie marittime e montane per i figli dei lavoratori, destinate a diventare il fiore all'occhiello del fascismo.

Sull'esempio del nuovo ordinamento podestarile soggetto al modello dell'amministratore unico assistito da un organo consultivo, nel 1928 avvenne un cambiamento simile nell'assetto della Congregazione[737] con il passaggio del potere esecutivo e deliberativo nelle mani del presidente, nominato ora dal prefetto e non più dal consiglio d'amministrazione dello stesso ente. Questo provvedimento rispecchiava appieno la trasformazione del sistema politico italiano in un regime a partito unico, in cui era stato distrutto il sistema parlamentare; e in seno alla Congregazione, infatti, non c'era più libertà d'azione. Il prefetto, i cui poteri erano notevolmente accresciuti, nominava pure il comitato dei patroni[738], il quale aveva funzioni esclusivamente consultive e doveva essere obbligatoriamente sentito solo per gli atti più importanti della Congregazione e per quelli degli istituti da essa amministrati[739].

In tutta Italia, le Congregazioni di Carità diedero prova di un'insoddisfacente attività assistenziale, causata principalmente dagli scarsi incentivi economici dello Stato. Le Congregazioni peccarono poi di disorganizzazione amministrativa e di scarso controllo sui sussidi assegnati. Capitava, infatti, che alcune Congregazioni devolvessero soltanto una parte dei loro redditi alle persone meno abbienti, continuando a sostenere peraltro molti «succhioni», cioè individui non realmente bisognosi. In certe Congregazioni, invece, la mancata presentazione dei conti consuntivi, nonché l'assenza di una revisione o approvazione degli stessi, causò la volatilizzazione del patrimonio dei poveri. Infine, le negligenze e gli errori degli amministratori delle Congregazioni non furono correttamente sanzionati dalle prefetture; e l'applicazione di procedure abbreviate per la sistemazione dei conti si tradusse in molti casi in sanatorie di abusi e malversazioni[740].

Nel 1937, il governo fascista istituì l'Ente comunale di assistenza (ECA) che assorbì le funzioni e i patrimoni non solo delle Congregazioni di Carità ma anche degli Enti Opere Assistenziali (EOA), che erano enti a "gestione speciale"

[737] Legge 4 marzo 1928, n. 413.
[738] Regio decreto 7 giugno 1928, n. 1571.
[739] A. F. Gamberucci, *Commento organico alla legge sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza*, cit., p. 536.
[740] E. Trinchieri, *Dalla carità all'attuazione piena della solidarietà*, in «Manuale Astengo», LXXV, n. 4, pp. 75-76.

del PNF, presenti in ogni Comune e diretti dal segretario federale del partito[741]. Per legge, l'ECA doveva occuparsi dell'assistenza all'infanzia abbandonata[742] ma, in continuità con i compiti degli enti incorporati, esercitava anche finalità di carattere generico, cioè soccorsi e/o prestazioni immediate e temporanee tanto in denaro quanto, se non soprattutto, in natura, come la distribuzione degli alimenti.

L'azione dell'ECA fu caratterizzata perciò da una singolare discrasia tra le attribuzioni derivanti dalla legge istitutiva dell'ente e le concrete prestazioni elargite dallo stesso. Questo stato di cose generò una profonda confusione, peraltro mai risolta, circa i reali ambiti di competenza dell'ECA.

Più volte il Ministero dell'Interno invitò gli ECA a limitare la propria azione alle sole forme di assistenza generica, trasferendo alcuni trattamenti particolari, a partire proprio dall'assistenza all'infanzia, ad altre istituzioni e in primo luogo alle amministrazioni comunali. Ma il sostegno ai minori in stato di abbandono trovò invece largo spazio tra le prestazioni erogate da questi Enti[743].

L'istituzione dell'ECA, avvenuta mentre il regime riprendeva i temi populistici («andare verso il popolo»), rientrava in un progetto di ammodernamento e di razionalizzazione del sistema assistenziale italiano, volto a rimarcare la differenza tra beneficenza ed assistenza e a valorizzare la funzione preventiva su quella caritativa; e mirava anche ad annullare lo scarso, se non addirittura nullo, coordinamento delle attività assistenziali svolte da istituti obsoleti, dal PNF, dalle organizzazioni sindacali e da benefattori privati.

Ogni ECA era retto da un comitato presieduto dal podestà e composto da rappresentanti sia del PNF che sindacali, con il supporto poi dei fasci femminili[744], preziosissimi per la raccolta di fondi e di sussidi da distribuire ai

[741] M. G. Pipino, *Istituzioni e assistenza pubblica in Italia tra fascismo e Repubblica. Gli enti comunali di assistenza, parte II*, in «Instoria», 2010, n. 26.

[742] Tra le norme legislative in tema di assistenza all'infanzia con esclusivo riferimento alle competenze dell'ECA, fondamentali si rivelarono l'art. 5 del regio decreto 5 febbraio 1891, n. 99, e l'art. 20 del regio decreto legge 30 dicembre 1923, n. 2841, che rendevano obbligatorie lo stanziamento nel bilancio dell'ente di almeno un terzo delle rendite per l'assistenza ai fanciulli poveri che non potevano essere assistiti come esposti e per sussidi a favore dei minori legittimi riconosciuti in stato di abbandono morale e/o materiale, in M. Paniga, *L'Eca di Milano e il sostegno all'infanzia abbandonata*, in M. Minesso, *Welfare e minori*: *l'Italia nel contesto europeo del Novecento*, Milano 2011, p. 571.

[743] *Ibidem*, pp. 371-372.

[744] *I nuovi Enti comunali di assistenza*. *Organizzazione dell'Ente governatoriale di assistenza*, in «Capitolium», XII, n. 11-12, pp. 565-566.

poveri e, in particolare, ai figli dei poveri: giocattoli, corredini alle mamme, buoni gratuiti per libri, indumenti, latte, zucchero e pane[745].

La capacità finanziaria dell'Ente comunale d'assistenza dipendeva dal contributo statale, basso rispetto alle urgenze, ricavato annualmente dal bilancio di previsione del Ministero dell'Interno[746]; dall'applicazione del 2% su alcuni tributi erariali, provinciali e comunali[747]; e dalla munificenza privata[748]. Nel 1940, lo stanziamento sul bilancio del Ministero dell'Interno venne fissato nella misura di 180 milioni annui[749].

L'ECA continuò e migliorò l'organizzazione dei "ranci del popolo", fino ad allora gestita dagli EOA, distribuendo e facendo consumare il cibo o in apposite sedi denominate "Case dell'Assistenza", sorte, però, soltanto in alcuni Comuni, oppure altrove, ad esempio nelle case degli stessi beneficiari. I "ranci del popolo" sostituivano l'assistenza offerta in passato, in periodi di eccezionale bisogno, dalle "cucine economiche" o "cucine popolari", alla luce dell'idea cristiana di dover soccorrere il povero. Questa idea è sopravvissuta in età fascista ma è stata piegata ad obiettivi politici, cioè al destino di grandezza della Nazione.

Per facilitare e rendere meno costoso l'acquisto dei generi occorrenti al funzionamento dei "ranci", il governo s'avvaleva sia di forniture all'ingrosso sia di speciali convenzioni con commercianti e fornitori locali[750]. Nel biennio 1938-1939, più di 800.000 persone beneficiarono di questa tipologia d'assistenza[751].

Per disciplinare la distribuzione di cibo in relazione alle norme concernenti il razionamento e l'acquisto di alcuni generi alimentari presso i rivenditori, il Ministero dell'Interno, d'intesa con il Ministero delle Corporazioni, permise agli ECA, nel caso dei ranci del popolo, di prelevare i generi alimentari direttamente dai commercianti con le carte annonarie degli assistiti. Nel caso di concessione di

[745] S. Colarizi, *Storia del Novecento italiano: Cent'anni di entusiamo, di paure, di speranze*, Milano 2011.
[746] Decreto legge 30 novembre 1937, n. 2145.
[747] A. Boni, *Gli Enti comunali di assistenza nell'opera svolta dal Regime nel campo sociale*, in «La rivista della assistenza e della beneficenza», III, n. 9, p. 284.
[748] Relazione della Direzione generale dell'Amministrazione Civile rivolta alla R. Legazione di Ungheria, risalente al luglio 1943, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1940-1942, b. 4, fascicolo n. 25100.90 «Organizzazione dell'assistenza e della beneficenza in Italia. Richiesta di notizie da parte dei paesi esteri».
[749] Legge 8 aprile 1940, n. 377.
[750] Appunto della Direzione generale dell'Amministrazione civile al gabinetto del Ministero dell'Interno, in data 21 settembre 1940, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1940-1942, b. 3, fascicolo n. 25100.38 «Richiesta di informazioni da parte della Bulgaria circa le cucine popolari».
[751] Appunto della Direzione generale dell'Amministrazione civile al gabinetto del Ministero dell'Interno, in data 21 settembre 1940, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1940-1942, b. 3, fascicolo n. 25100.38 «Richiesta di informazioni da parte della Bulgaria circa le cucine popolari».

viveri in natura, invece, si rilasciava a ciascun assistito un buono corrispondente al prezzo del prodotto da acquistare e da esibire, insieme alla carta annonaria, al rivenditore, il quale, in un secondo momento, lo rimetteva all'ECA per ottenerne il pagamento[752].

Poiché gli ECA dovevano occuparsi d'assistenza generica, nella capitale nacquero, nel 1938[753], gli "Istituti riuniti di assistenza e beneficenza della città di Roma" [754] che assorbirono le attività d'assistenza specifica esercitate un tempo dalla Congregazione di Carità, come il ricovero e l'assistenza alle gestanti e alle partorienti povere, agli orfani, ai minorenni abbandonati e agli inabili al lavoro[755]. Il primo presidente del nuovo ente fu il senatore Carlo Scotti, già presidente della Congregazione di Carità.

Nello statuto degli Istituti Riuniti, era indicato un consiglio amministrativo composto da cinque membri: il presidente ed un componente erano nominati dal prefetto di Roma; due componenti, invece, dal Governatore; ed uno, infine, dal Segretario Federale dell'Urbe quale comandante federale della GIL. Successivamente anche il Regio Provveditore agli Studi della Provincia poté eleggere un suo rappresentante[756]. Da uno sguardo ai componenti, è chiaro che gli Istituti Riuniti erano un esempio di ente strettamente controllato dal governo in linea con la fascistizzazione delle istituzioni promossa dal regime[757].

Secondo il duce, l'attività di soccorso conquistò con gli ECA una funzione sociale di umana e civile solidarietà, giovandosi del coordinamento delle azioni compiute dai vari soggetti assistenziali: «non sarà più ammissibile un'azione di beneficenza e di assistenza per compartimenti, ma tutte le molteplici attività, mediante la comprensione delle reciproche finalità, degli svariati compiti a

[752] Circolare della Direzione generale dell'Amministrazione civile ai prefetti del regno, in data 27 dicembre 1940, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1940-1942, b. 3, fascicolo n. 25100.43 «Razionamento della pasta e del riso».
[753] Regio decreto legge 28 novembre 1938, n. 1904.
[754] Verbale Adunanza del Consiglio di Stato, in data 11 marzo 1941, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1940-1942, b. 99, fascicolo n. 26071.41 «Istituti di assistenza e di beneficenza. Statuto».
[755] Gli Istituti Riuniti erano formati dalle seguenti istituzioni: Opera Pia Corraducci Orsini, Opera Pia Salucci, Orfanotrofio femminile in tenuta Bufalotta, Opera Pia Casa del Pane, colonia agricola in tenuta Bufalotta, Opera Pia Redenzione, Opera Pia «Camilla Scotti», Opera Pia De Cupis, casa di cura «Regina Margherita», asilo infantile «Carlo Scotti», asilo nido «Principessa di Piemonte», Opera Pia Carlo Scotti, centro materno in Ostia Lido, Istituto materno «Regina Elena», sala materna Savetti, Opera Pia Baliatico, Ospizio Umberto I in San Cosimato, Opera Pia Balestra, Legato Simonetti in Frascato, Opera Pia «Casa delle vedove», policonsulenza medica «Vittorio Emanuele III», Giardini operai nel quartiere S. Lorenzo, eredità De Romanis, cfr. regio decreto legge 28 novembre 1938, n. 1904, articolo 1.
[756] Promemoria del Ministero dell'Interno, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1940-1942, b. 26, fascicolo n. 26071.41 «Istituti di assistenza e di beneficenza. Statuto».
[757] C. Ipsen, *Demografia totalitaria*, cit., p. 213.

ciascuno assegnati, delle mete ultime da raggiungere, conseguiranno quel sincronistico ed armonico movimento che è da più parti auspicato»[758].

In conclusione, la nascita dell'ECA fu l'ultima tappa di quel percorso intrapreso dal regime volto a creare uno Stato sociale ampio e in grado di occuparsi di ogni materia; e, nello stesso tempo, fu un mezzo pensato per il potenziamento della Nazione da un lato e per la costruzione di un ampio consenso dall'altro[759].

La presenza dell'aggettivo "comunale" nel nome del nuovo ente stava ad indicare la vicinanza all'amministrazione cittadina piuttosto che al Partito, con l'obiettivo di rendere l'assistenza ancora più capillare e di «sganciarla dalla dimensione del consenso per farla entrare in quella del diritto»[760].

[758] *Il modello di statuto organico per gli Eca*, in «Rivista della assistenza e della beneficenza», VI, n. 3, p. 43.
[759] M. G. Pipino, *Istituzioni e assistenza pubblica in Italia tra fascismo e Repubblica*, cit.
[760] *Ibidem*.

4. «SALVIAMO IL FANCIULLO!»: CAMBIAMENTI E PROBLEMATICHE NELLE OPERE PIE DELLA CAPITALE

1. L'attività della Congregazione di Carità tra successi e difficoltà

La Congregazione di Carità di Roma, al pari delle altre istituzioni cittadine, avvertì le tristi conseguenze economiche della grande guerra e più ancora quelle dell'immediato dopoguerra. L'istituto accumulò un vistoso debito che riuscì ad estinguere, come è stato già detto, con criteri di rigorosa economia amministrativa applicati durante la presidenza di Carlo Rasponi e di Francesco Di Benedetto, e con una consistente sovvenzione statale[761].

Applicando il decreto 26 aprile 1923[762], il gabinetto Mussolini affidò la massima istituzione benefica della capitale ad un commissario prefettizio, Angelo Mariotti[763], che propose al direttore dell'Amministrazione civile, Alberto Pironti, un piano di sistemazione della beneficenza pubblica, finalizzato a rilanciare il ruolo della Congregazione, liberandola dalle difficoltà del passato, e a sistemare i bisognosi nei vari istituti dipendenti dall'ente separandoli, però, per classi di età. L'ospizio di S. Michele, per esempio, doveva trasferire le sezioni dei vecchi nell'ospizio Umberto I in San Cosimato ed accogliere, invece, i minori dell'orfanotrofio di S. Maria degli Angeli. Ma questa idea, sia pure innovativa sul piano pedagogico in vista di attività formative diverse in base all'età degli utenti, rimase lettera morta per più ragioni. All'opposizione della Santa Sede, fondatrice dell'orfanotrofio, si sommarono problemi di tipo strutturale, come l'assenza nell'ospizio Umberto I di un servizio di infermeria indispensabile per curare le persone anziane. La cittadinanza romana, poi, non era favorevole all'allontanamento del reparto senile dalla sede centrale dell'Opera Pia, malgrado

[761] Il Ministero dell'Interno elargì alla Congregazione di Carità una sovvenzione pari a 134.000 lire, in *Bilancio di previsione per l'esercizio 1926 degli istituti amministrati dalla Congregazione di Carità*, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1925-1927, b. 109, fascicolo n. 26069.169.4 «Congregazione di Carità. Amministrazione».
[762] Regio decreto 26 aprile 1923, n. 976.
[763] L'incarico del Mariotti fu breve perché richiamato dal Ministero dell'Economia Nazionale che era difficoltà per la mancanza di personale di ruolo, visto che il neocommissario della Congregazione era precedentemente un funzionario di tale dicastero, lettera del Ministero dell'Economia nazionale al Ministero dell'Interno, in data 10 marzo 1924, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1925-1927, b. 109, fascicolo n. 26069.169.4 «Congregazione di Carità. Amministrazione».

la maggiore tradizione del S. Michele fosse il ricovero dei fanciulli e il loro avviamento al lavoro[764].

Non era quindi facile, a mio avviso, effettuare dei cambiamenti nel mondo delle Opere Pie, dove i locali erano inidonei, non c'erano sufficienti risorse per ammodernarli e la pressione dell'opinione pubblica non era da sottovalutare per non creare disordini sociali e per non correre il rischio di essiccare le casse della beneficenza privata.

Nel febbraio del 1925, l'incarico di commissario prefettizio passò ad Aldo Buti[765] che, per assicurare alla Congregazione di Carità un andamento regolare, valorizzò il personale retribuendolo di più in base alle possibilità di bilancio e al rialzo del costo della vita, nella speranza di avere uno *staff* più responsabile e collaborativo. Ridotti al minimo indispensabile, i lavoratori della Congregazione percepivano infatti degli stipendi bassissimi, il cui valore era rimasto fermo al 1919[766]. Il nuovo commissario diede così un assetto più razionale alla ripartizione e alle funzioni degli uffici e cercò di ottenere il massimo rendimento dal patrimonio della Congregazione decidendo di alienare, attraverso una pubblica gara, all'incirca quaranta stabili che non conveniva più conservare per il loro stato di fatiscenza o perché posseduti in comproprietà. Il ricavato di questa operazione, però, fu inferiore alle attese per la scarsa affluenza di acquirenti privati. Il dott. Buti, poi, rese più agile il processo di erogazione dei sussidi di beneficenza per soccorrere in modo più tempestivo le varie categorie di bisognosi; aumentò gli incentivi periodici da assegnare alle vedove o ai vedovi con numerosa prole minorenne; diffuse quelle forme di assistenza che più rispondevano alle esigenze della popolazione povera, *in primis* il ricovero, l'educazione e l'istruzione dei minori senza una solida famiglia alle spalle, elevando, nel 1926, il fondo delle rette per i ricoveri infantili al valore di 270.000 lire; e rafforzò anche l'assistenza agli inabili al lavoro per infermità o vecchiaia, per i quali creò nuovi posti letto nell'ospizio Umberto I in San Cosimato[767].

[764] Minuta del commissario Mariotti al Direttore dell'Amministrazione civile, Alberto Pironti, in data 8 ottobre 1923, in MI, DGAC, DABP, tr. 1925-1927, b. 109, fascicolo n. 26069.169.4 «Congregazione di Carità. Amministrazione».
[765] Aldo Buti fu nominato commissario nel 1925, minuta del Ministero dell'interno al Ministero delle Finanze, in data 9 febbraio 1925, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1925-1927, b. 109, fascicolo n. 26069.169.4 «Congregazione di Carità. Amministrazione».
[766] *Bilancio di previsione per l'esercizio 1926 degli istituti amministrati dalla Congregazione di Carità*, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1925-1927, b. 109, fascicolo n. 26069.169.4 «Congregazione di Carità. Amministrazione».
[767] *Ibidem.*

Fedele all'imperioso bisogno di dare alla Nazione esperti e validi agricoltori, Buti avviò dei lavori di restauro nell'istituto della colonia agricola romana[768], che era una delle istituzioni giovanili più apprezzate dal duce perché rispecchiava la scelta "ruralista" del governo, necessaria per la realizzazione di un'economia autarchica e per l'edificazione della nuova civiltà fascista.

La deputazione Buti s'interessò anche al problema del rifornimento dei generi di prima necessità suggerendo di creare una Federazione d'approvvigionamento per soccorrere gli istituti di beneficenza in ristrettezze economiche. Ma questa idea venne meno in seguito alla nascita dell'OFAR (Opere Federate assistenza romana), avvenuta nel 1924 per sussidiare appunto le istituzioni sull'orlo della bancarotta[769]. Il commissario Buti si limitò allora a gestire al meglio il magazzino generale della Congregazione, che offriva prodotti a prezzi inferiori rispetto a quelli del mercato e che potevano essere acquistati opportunamente da qualsiasi Opera Pia[770].

Nel 1925, la rosa degli istituti dipendenti dalla Congregazione di Carità s'ingrandì grazie alla generosità dell'amministratore Carlo Scotti che aprì due enti a sostegno dell'assistenza infantile, l'Opera Pia "Camilla Scotti"[771] e l'Opera Pia "Carlo Scotti". La prima soccorreva la gioventù povera di entrambi i sessi, di età non superiore ai diciotto anni, nata a Roma o avente in città il domicilio di soccorso, concedendo sovvenzioni in denaro alle famiglie o alle istituzioni che proteggevano l'infanzia e pagando le rette per i minori ricoverati nei vari istituti cittadini[772]. La seconda, invece, provvedeva alla tutela legale e all'assistenza morale dei minorenni di entrambi i sessi aventi il domicilio di soccorso nella capitale[773].

In occasione di importanti festività, la Congregazione di Carità organizzava raccolte straordinarie di fondi per realizzare opere di alta utilità sociale, facendo leva sulla generosità della cittadinanza. Nel 1924, ad esempio, per celebrare le

[768] *Ibidem*.
[769] Cfr. lo statuto della Federazione Opere di Assistenza Romana approvato dal prefetto di Roma il 24 aprile 1924, in ASR, fondo Opera Pia Asilo Savoia (1877-1933), b. 122, fascicolo 10. La rivista «La beneficenza italiana» era l'organo di questa federazione, cfr. *La Federazione delle Opere di Assistenza*, in «La beneficenza italiana», I, n. 1, p. 17.
[770] Bilancio di previsione per l'esercizio 1925 degli istituti amministrati dalla Congregazione di Carità, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1925-1927, b. 109, fascicolo n. 26069.169.4 «Congregazione di Carità. Amministrazione».
[771] Cfr. lo statuto dell'Opera Pia "Camilla Scotti", in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1922-1924, b. 143, fascicolo n. 26069.169.99 «Opera Pia Camilla Scotti. Erezione in ente morale. Statuto».
[772] C. Scotti, *Guida pratica della beneficenza*, cit., p. 212.
[773] *Ibidem*, p. 211.

nozze d'argento dei sovrani, la Congregazione promosse una colletta per aprire un istituto per ragazzi orfani o appartenenti a famiglie problematiche, da intitolarsi "La Nuova famiglia". A causa dell'insufficienza dei fondi, il progetto naufragò ma si decise di impiegare ugualmente le somme raccolte, poiché erano rilevanti, utilizzandole per pagare le rette di tanti minori ricoverati nelle strutture cittadine[774]. Nel 1925, invece, in occasione del XXV° anniversario del Regno di Vittorio Emanuele III, la Congregazione istituì, grazie al generoso contributo dell'avv. Carlo Scotti, un poliambulatorio per i poveri di Roma, denominandolo con lo stesso nome del sovrano[775]. Ubicato nei locali dell'ospizio Umberto I in Trastevere, il nuovo istituto era un centro d'assistenza sanitaria specialistica, cioè ginecologica, oculistica, pediatrica, odontoiatrica, radiologica, dove diversi specialisti offrivano gratuitamente le loro prestazioni professionali. In particolare, questa struttura divenne il punto di riferimento per i fanciulli poveri ricoverati negli orfanotrofi romani che avevano bisogno di controlli dentistici[776].

Nella lotta contro l'accattonaggio, il commissario decise di riaprire un dormitorio pubblico che era stato chiuso al termine del primo conflitto mondiale per la necessità di adibirlo ad asilo per bambini poveri, soprattutto per l'accoglienza dei figli dei militari, rimasti orfani a causa dell'epidemia influenzale che aveva colpito l'intera Italia, e sistemati ora in istituti più attrezzati. Il forte afflusso dei poveri, provenienti dalla provincia romana o da altre città del Regno, aveva infatti determinato un affollamento spropositato nei dormitori pubblici di Roma. Questa riapertura, comunque, non risolveva del tutto il problema, poiché il flusso di immigrati nella capitale era continuo ed incontrollabile e, per questa

[774] Il fondo raccolto, che era pari a 683.081,75 lire, non fu assegnato all'Opera di S. Vincenzo de' Paoli che lo aveva richiesto per creare un istituto di ricovero per figli legittimi, Nota della Prefettura di Roma alla direzione generale dell'amministrazione civile, in data 23 febbraio 1924, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1922-1924, b. 143, fascicolo n. 26069.169.102 «Opera di S. Vincenzo de' Paoli per i divezzi del brefotrofio di Roma. Amministrazione».

[775] Minuta del commissario prefettizio della Congregazione di Carità al Ministero dell'Interno, in data 28 maggio 1925, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1925-1927, b. 109, fascicolo n. 26069.169.4 «Congregazione di Carità. Amministrazione», sottofascicolo «Congregazione di Carità. Istituzione poliambulanza per i poveri "Vittorio Emanuele III"».

[776] Lettera del presidente Carlo Scotti al presidente dell'Asilo Savoia, in data 19 settembre 1928, in ASR, fondo dell'Asilo Savoia (1877-1933), in b. 129 «Amministrazione dell'asilo Savoia per l'infanzia abbandonata 1928-1930», fascicolo «lettere in arrivo»; cfr. anche *Opere d'assistenza sociale. La polinconsulenza medica «Vittorio Emanuele III»*, in «Capitolium», VII, n. 7, pp. 404-407.

ragione, la Congregazione chiedeva insistentemente finanziamenti allo Stato, al Comune e alla Provincia per poter rispondere alle tante richieste d'aiuto[777].

Nel 1927, l'avv. Carlo Scotti, che aveva già conquistato una solida fama di benefattore, divenne commissario prefettizio della Congregazione di Carità; e successivamente ricevette l'incarico di presidente[778]. Con lui, la Congregazione divenne più che mai il punto di riferimento della beneficenza cittadina e l'assistenza alla maternità e all'infanzia conobbe un sorprendente slancio, avvalendosi delle vecchie istituzioni, rinvigorite, come la colonia agricola della Bufalotta, e di nuove strutture come l'istituto materno Regina Elena e l'asilo infantile "Principessa di Piemonte" ad Ostia[779]. Egli ricoprì anche il ruolo di subcommissario dell'Opera nazionale della maternità e dell'infanzia e quello di presidente dell'Opera di San Vincenzo de' Paoli per l'assistenza all'infanzia, sorta nel 1922 per assistere i bambini illegittimi non lattanti del brefotrofio di Roma, e confluita, poi, nel 1927 negli "Istituti Raggruppati per l'Assistenza all'Infanzia" dopo essersi unita con la Società degli Asili d'Infanzia con cui ebbe stretti legami sin dall'inizio della sua attività[780].

L'amministrazione Scotti fece il possibile per migliorare la beneficenza cittadina ma i suoi sforzi non bastarono per risolvere tutte le emergenze e per garantire una continuità assistenziale. Il problema principale della Congregazione era quello economico. L'istituto, infatti, non riceveva nessun sussidio dal Comune, che era stato dispensato da ogni servizio di beneficenza dalla legge del 1890; e il sussidio riscosso dallo Stato era modestissimo perché equivalente ai bisogni della classe povera di fine '800. Ma la popolazione romana si era quasi triplicata negli anni Venti e le opere di beneficenza erano diventate, per le varie esigenze sociali e per il più alto costo di ogni genere di consumo e di prestazione d'opera, più complesse e dispendiose. A differenza di molte altre città, la Congregazione di Carità di Roma non poteva poi fare troppo affidamento sulla

[777] Minuta del commissario prefettizio Aldo Buti alla prefettura di Roma, in data 5 settembre 1925, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1925-1927, b. 109, fascicolo n. 26069.169.4 «Congregazione di Carità. Amministrazione».
[778] La nomina di Carlo Scotti da amministratore a presidente avvenne con il decreto 17 giugno 1928.
[779] *Un filantropo* in «Tutto», in ACS, MI, Pubblica sicurezza, Divisione affari generali e riservati A1, b. 57.
[780] Eretta in ente morale con regio decreto del 23 ottobre 1925, l'Opera ottenne nel 1926 anche l'Alto Patronato di Sua Maestà La Regina Elena. Il primo presidente di questo istituto fu Carlo Tenerani, già presidente della Società degli Asili d'Infanzia, cfr. Nota di prefettura in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1925-1927, b. 111, fascicolo n. 26069.169-47 «Opera di S. Vincenzo de' paoli per l'assistenza all'infanzia. Erezione in ente morale».

beneficenza privata, la quale ogni giorno era chiamata ad alimentare le più svariate iniziative benefiche[781]. La dispersione in mille rivoli del denaro della carità cittadina privava così la Congregazione di Carità di capitali importanti, con ripercussioni negative sulla tutela degli interessi dei poveri.

Già nel 1925, quando il fascismo impostò la «battaglia» per la rivalutazione della lira, il patrimonio immobiliare della Congregazione di Carità diminuì per la riduzione del valore degli affitti sugli immobili da essa posseduti. La commissione Scotti fu comunque abile a fronteggiare gli effetti della rivalutazione, riuscendo a mantenere saldo il bilancio dell'istituto[782].

I fabbricati posseduti dalla Congregazione e dalle Opere Pie da essa amministrate si trovavano in uno stato di fatiscenza tale da richiedere urgenti lavori di sistemazione. A questo scopo, l'avv. Scotti nominò una commissione di tecnici per valutare le condizioni di ogni singolo stabile concesso gratuitamente alle famiglie più povere della capitale. Poiché gli inquilini di questi edifici non potevano essere accolti dal Governatorato o dall'Istituto delle case popolari, né avevano i mezzi per pagarsi la casa, specialmente con la crisi degli alloggi a buon mercato, la Congregazione pensò di edificare un fabbricato popolare[783]. Sostenuta dal governatore, don Francesco Boncompagni-Ludovisi, la Congregazione innalzò diverse case popolari nel quartiere di San Lorenzo mettendo a disposizione dei ceti poveri abitazioni più igieniche ed ampie collocate in un quartiere luminoso, e svuotò le case inadatte che erano di sua proprietà per ristrutturarle[784]. Questa iniziativa servì anche per attenuare la disoccupazione delle classi edili[785] che, insieme a quella di altre categorie di lavoratori, era aumentata vertiginosamente secondo i dati dell'ufficio statistico capitolino[786].

[781] Relazione sul bilancio di previsione per l'esercizio 1928 in ASR, Fondo Congregazione di Carità di Roma (1871-1937). Serie, Archivio segreteria generale, b. 33, fascicolo n. 3290 «Bilancio di previsione 1928».
[782] *Ibidem*.
[783] Relazione sul bilancio di previsione per l'esercizio 1929 redatto dal presidente Carlo Scotti, in fondo Congregazione di Carità di Roma (1871-1937). Serie, Archivio segreteria generale, b. 33, fascicolo 3311 «Bilancio preventivo dell'esercizio 1929».
[784] C. Scotti, *Bilanci di previsione per l'esercizio 1933*, Roma 1932, in ACS, MI, DGAC,DABP, tr. 1931-1933, b. 137, fascicolo n. 26069.169.7 «Congregazione di Carità. Amministrazione. Bilancio esercizio 1933».
[785] Nota della prefettura di Roma al Ministero dell'Interno, in data 25 marzo 1932, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1931-1933, b. 133, fascicolo n. 26068.169.A.8 «Congregazione di Carità. Roma».
[786] P. Salvatori, *Il Governatorato di Roma: l'amministrazione della capitale durante il fascismo*, Milano 2006, p. 58.

Nell'ambito dell'assistenza giovanile, il commissario Scotti seguì l'esempio del suo predecessore migliorando l'andamento della colonia agricola in tenuta Bufalotta. Egli, infatti, decise di finanziare i lavori di ricerca, di sollevamento e di distribuzione dell'acqua proveniente dalle varie falde, trattandosi di una risorsa indispensabile per i bisogni della coltivazione, e di ristrutturare l'istituto presente in quella tenuta per aumentarne la capacità di ricovero. Nel 1927, la colonia accoglieva 150 ragazzi. Investendo la somma di 50.000 lire, il commissario creò le condizioni per ospitare più orfani di guerra e fanciulli abbandonati[787] da indirizzare al mestiere agricolo, soddisfando così il «ritorno alla campagna» predicato dal duce. Nel 1932, infatti, il numero dei ricoverati arrivò a 200[788].

Nello stesso anno, i funzionari del Ministero dell'Interno visitarono la struttura ed espressero un parere positivo, malgrado l'affollamento causato dalla mancanza di simili istituzioni nei dintorni della capitale[789]. Per la formazione scolastica degli assistiti, il Governatorato edificò nella tenuta un ampio fabbricato dove aprire una scuola elementare e dar vita ai corsi di avviamento al lavoro. L'edificio era composto da sette aule scolastiche, una grande sala per conferenze, spettacoli teatrali e cinematografici ed una biblioteca. Intitolata a «Raffaele Lambruschini», questa scuola era un potente mezzo di istruzione e di elevazione morale non solo per i ragazzi appartenenti all'istituto ma anche per quelli del territorio circostante. I fanciulli della tenuta Bufalotta erano la "prima legione rurale dell'Urbe". Essi avevano la possibilità di apprendere nozioni teoriche e di esercitarsi in vari tipi di coltivazioni, data la vastità dei campi a loro disposizione, rimanendo in questa struttura fino all'età di diciotto anni[790].

Raggiunto questo limite d'età, i fanciulli si spostavano nella «Azienda Famiglia» presente nella stessa tenuta, dove gli orfani più grandi, lavorando in *team* sotto la guida dei padri Giuseppini, coltivavano e gestivano per conto proprio un notevole appezzamento di terreno (80 ettari), dove sperimentavano

[787] Relazione sul bilancio di previsione per l'esercizio 1928 in Fondo Congregazione di Carità di Roma (1871-1937). Serie, Archivio segreteria generale, b. 33, fascicolo n. 3290 «Bilancio di previsione 1928».
[788] Relazione sul bilancio di previsione per l'esercizio 1933, in Fondo Congregazione di Carità (1871-1933). Serie, Archivio segreteria generale, b. 33, fascicolo n. 3452 «Bilancio preventivo dell'esercizio 1933».
[789] Nota del Ministero dell'Interno al direttore della colonia agricola romana, Don Eugenio Boni, in data 18 maggio 1932, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1931-1933, b. 137, fascicolo n. 26068.169.73 «Colonia agricola romana nella tenuta Bufalotta».
[790] Relazione sul bilancio di previsione per l'esercizio 1933 compilata da Carlo Scotti, in Fondo Congregazione di Carità (1871-1933). Serie, Archivio segreteria generale, b. 33, fascicolo n. 3452 «Bilancio preventivo dell'esercizio 1933».

tecniche di agricoltura moderna e diventavano degli abili agricoltori, pronti e preparati ad assumere la conduzione di piccole e grandi aziende. Grazie al lavoro in cooperativa, i ragazzi più grandi avevano così l'opportunità di esercitare una mansione, di non correre il rischio di rimanere disoccupati, né di essere sottopagati come tanti altri giovani lavoratori che, avendo la necessità di guadagnare, erano costretti a ridurre le loro pretese, ad accettare perfino delle basse retribuzioni e dei lavori distanti dai loro percorsi di studio e dalle loro capacità[791].

Nelle cronache del tempo, l'«Azienda Famiglia» era molto apprezzata dagli studiosi di ambito economico e sociale, ed era considerata «una realizzazione efficace della idea corporativa, una concretizzazione dell'ideale etico-economico»[792].

La Congregazione di Carità, inoltre, sceglieva scrupolosamente gli istituti cittadini dove ricoverare i minorenni orfani o abbandonati quando le sue strutture erano sature, seguendo alcuni criteri: la salubrità e l'ampiezza dei locali, il rispetto delle norme igieniche e la bontà dei metodi educativi ed istruttivi[793]. Nel 1928, i fanciulli mantenuti dalla Congregazione in altre Opere Pie erano così distribuiti: 25 nell'ospizio di S. Michele; 9 nell'orfanotrofio di Santa Maria degli Angeli; 18 nell'ospizio di Tata Giovanni; 14 nell'asilo Savoia[794].

La grande crisi del 1929 generò uno stato di forte disagio negli anni immediatamente successivi, causando un notevole deprezzamento di tutti i valori immobiliari. Poiché la maggior parte degli introiti era ricavata dal patrimonio immobiliare, la Congregazione rimase fortemente colpita da questa situazione. Con la riduzione del 10% delle imposte d'affitto, nel 1931 essa perse 350 mila lire sui redditi dei fabbricati[795]. Essi erano in gran parte quelli delle confraternite romane indemaniate, pervenuti alla Congregazione in condizioni veramente pietose per vetustà o per fatiscenza, perché non erano stati sottoposti negli anni a

[791] G. Nicosia, *Orfanotrofi e cooperative*, in «La pubblica assistenza», II, n. 14, pp. 8-9.
[792] *Ibidem*.
[793] C. Scotti, *Bilanci di previsione per l'anno 1933*, Roma 1932, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1931-1933, b. 137, fascicolo n. 26069.169.7 «Congregazione di Carità. Amministrazione. Bilancio esercizio 1933».
[794] Relazione sui bilanci di previsione per l'esercizio 1928 compilata da Carlo Scotti, in Fondo Congregazione di Carità (1871-1933). Serie, archivio segreteria generale, b.33, fascicolo 3290 «Bilancio di previsione 1928».
[795] C. Scotti, *Bilanci di previsione dell'anno 1932*, Roma 1931, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1931-1933, b. 137, fascicolo n. 26069.169.7 «Congregazione di Carità. Amministrazione. Bilancio esercizio 1933».

lavori di manutenzione; oppure piccole case situate nei quartieri più distanti dal centro cittadino, abitate da inquilini poveri che, avendo risentito più di tutti gli altri ceti sociali degli effetti della crisi, non erano in condizioni di sostenere l'onere dell'aumento d'affitto, sia pure modesto[796].

La contrazione delle pigioni, gli edifici non affittati, la morosità degli inquilini ridussero notevolmente i guadagni della Congregazione, che beneficiò tuttavia della demolizione di cinque stabili per l'esecuzione del piano regolatore[797], oltre a percepire le offerte della *nobilitas* romana[798].

L'aumento della popolazione dell'Urbe e il rialzo dei costi dell'assistenza indussero la Congregazione di Carità a ridurre l'assegnazione dei sussidi in denaro, riservandoli solo ai casi più gravi, perché qualche volta erano stati un incoraggiamento all'ozio.

Con decreto prefettizio del 1930, la Congregazione romana assunse la gestione straordinaria della Società di Ricovero e Casa del Pane, che era fortemente indebitata[799]. Questa Società si articolava in tre istituti: il ricovero «Regina Elena» in via del Falco per ragazzi orfani o abbandonati, qui ricoverati con ordinanza della Prefettura; il ricovero «Regina Elena» in via Flaminia per indigenti inabili al lavoro e per sfrattati; il ricovero «Monte del Grano» al Quadraro per indigenti inabili al lavoro. La nuova gestione risanò il *deficit* e trasformò l'ente sia dal punto di vista morale che educativo[800]. La Congregazione curò maggiormente la sezione dei ragazzi orfani o abbandonati e, grazie al concorso del Governatorato che era il proprietario del fabbricato in via del Falco, rimise in condizioni soddisfacenti l'edificio, ristrutturando ad esempio i bagni; rinnovò o meglio fornì biancheria, vestiario, scarpe e vari oggetti ai ricoverati; mandò nella colonia di Fregene i ragazzi che avevano una salute cagionevole; vigilò sulla frequenza dei ricoverati alle scuole elementari, seguendoli nei loro studi; e diede un forte impulso ai laboratori interni affinché i fanciulli imparassero

[796] C. Scotti, *Bilanci di previsione per l'esercizio 1933*, cit. in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1931-1933, b. 137, fascicolo n. 26069.169.7 «Congregazione di Carità. Amministrazione. Bilancio esercizio 1933».
[797] *Ibidem.*
[798] *Ibidem.*
[799] Il *deficit* dell'Opera Pia ammontava a 900.000 lire, in *Bilanci di previsione per l'esercizio 1933*, cit., in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1931-1933, fascicolo n. 26069.169.7 «Congregazione di Carità. Amministrazione. Bilancio esercizio 1933».
[800] Relazione della Direzione generale dell'Amministrazione civile, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1931-1933, b. 137, fascicolo n. 26068.168.51 «Società di ricoveri e casa del pane. Amministrazione».

veramente un mestiere. L'Istituto Regina Elena in via del Falco ospitò, dal 1 ottobre 1930 al 30 settembre 1931, 1081 ragazzi[801].

Nel 1931, il Ministero dell'Interno decise di chiudere le strutture dipendenti dalla Società di Ricovero e Casa del Pane, trasferendo i ricoverati in altri istituti cittadini[802]. Contro questo improvviso provvedimento, che era stato deciso da una commissione composta dal presidente Carlo Scotti, dal capo della Divisione dell'assistenza e della beneficenza pubblica, Arnaldo Raimoldi, e dal consigliere delle Opere Pie alla prefettura, Fortunato Messa[803], polemizzarono le precedenti commissioni, che giudicarono inopportuna e ingiustificata questa chiusura perché i debiti erano stati sanati, i fanciulli godevano di buona salute, il 90% dei minorenni era stato promosso ed alcuni di essi anche premiati, l'istituto dava il maggiore contingente di avanguardisti e balilla del rione e lo Stato doveva continuare a pagare ugualmente le rette dei minori da trasferire altrove.

Ma la soppressione di questa società era stata dettata da vantaggi economici. I beneficiari di questa operazione, decisa da una commissione composta ad *hoc* dal presidente della Congregazione di Carità Carlo Scotti, dal capo della Divisione III per l'Assistenza e Beneficenza Pubblica Arnaldo Raimoldi e dal consigliere delle Opere Pie alla prefettura Fortunato Messa, furono il prof. Ferlini, ex membro dell'Istituto Nazionale di Cultura Fascista, che collocò in una sua struttura un buon numero di minorenni per ricevere sussidi dallo Stato; e la Congregazione di Carità che, incamerando i beni dell'istituto (che ammontavano a circa 1.400.000 lire)[804], poté migliorare, a mio avviso, le sue critiche condizioni di cassa, e migliorare il soccorso dei fanciulli poveri accolti nelle strutture di gestione propria, riscuotendo in questo modo apprezzamenti positivi da parte della cittadinanza.

Nel 1934, infatti, Scotti aumentò di 60.000 lire il capitolo in bilancio destinato all'assistenza ai minorenni orfani ed abbandonati per cercare di "offrire

[801] *Bilanci di previsione per l'esercizio 1932*, cit., in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1931-1933, b. 137, fascicolo n. 26069.169.16 «Congregazione di carità. Amministrazione. Bilancio 1932».
[802] *Bilanci di previsione per l'esercizio 1933*, cit., in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1931-1933, fascicolo n. 26069.169.7 «Congregazione di Carità. Amministrazione. Bilancio esercizio 1933».
[803] Decreto 2 febbraio 1927 con cui il Ministero dell'Interno ha incaricato il cav. uff. Fortunato Messa di vigilare sulle istituzioni pubbliche nella provincia di Roma, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1925-1927, b. 20, fascicolo n. 25400.1.69 «Roma. Consigliere Opere Pie».
[804] Relazione della Direzione generale dell'Amministrazione civile, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1931-1933, b. 137, fascicolo n. 26068.168.51 «Società di ricoveri e casa del pane. Amministrazione».

alla patria" il maggior numero possibile di ragazzi ben educati ed istruiti[805]. Per ridurre il numero dei fanciulli inseriti in altri istituti[806], la Congregazione creò, nel 1935, una sezione femminile nella colonia in tenuta Bufalotta, costruendo un fabbricato ben strutturato con ampie camerate, laboratori attrezzati, appositi locali per l'infermeria, per l'isolamento e per le suore, a cui era affidata la direzione e la sorveglianza delle ricoverate[807]. Conseguita la licenza elementare, le fanciulle si esercitavano nelle faccende domestiche, nei lavori di taglio, cucito, maglieria, ricamo e rammendo, ed erano avviate anche all'istruzione agraria: coltivavano gli orti, curavano gli animali (polli, piccioni, anitre, conigli e api) e si dedicavano alla floricoltura. Le ospiti di questo istituto erano orfane e molti posti erano riservati alle figlie dei caduti per la causa fascista. Tra i fanciulli e le fanciulle c'era un simpatico ed utile scambio di prestazione: i primi offrivano alle ragazze i genuini prodotti della terra a costi vantaggiosi; le seconde realizzavano abiti e biancheria per i ragazzi[808]. Attraverso la colonia agricola romana, la Congregazione tentava di risanare una parte dell'Agro Romano[809]; e tutti gli istituti di ricovero rurali erano strettamente connessi al problema della bonifica integrale[810].

La nascita dell'orfanotrofio femminile faceva parte della massiccia campagna propagandistica per la rivalutazione del mondo contadino, che si stava avviando ad un inarrestabile declino mentre l'Italia stava divenendo una Nazione urbana ed industriale[811]. La ruralizzazione aveva una valenza prettamente ideologica, volta a mascherare l'effettiva subordinazione della campagna al mondo industriale[812]. Il fascismo, perciò, esaltò la superiorità dei valori del mondo rurale legati alla famiglia, al lavoro, alla prolificità e alla maternità dinanzi alle dinamiche socio-culturali ritenute aberranti che erano presenti nei centri urbani ed erano causa di disordine politico e sociale, della decadenza della natalità e,

[805] Relazione del bilancio di preventivo per l'esercizio 1934, in Fondo Congregazione di Carità di Roma (1871-1937). Serie, Archivio segreteria generale, fascicolo 3466 «Bilancio preventivo dell'esercizio 1934».
[806] *Bilanci di previsione per l'esercizio1933*, cit., in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1931-1933, fascicolo n. 26069.169.7 «Congregazione di Carità. Amministrazione. Bilancio esercizio 1933».
[807] Si trattava delle suore di Carità della Beata Capitanio, in *Bilancio di previsione per l'esercizio 1933*, cit.
[808] *Ibidem*.
[809] *La colonia agricola della Bufalotta*, in «Maternità e Infanzia», X, n. 3, pp. 14-15.
[810] Regolamento 15 aprile 1926, n. 718, articoli 178 e 122.
[811] Cfr. S. Colarizi, *L'opinione degli italiani sotto il regime 1929-1943*, Bari 2000, pp. 99 e ss.; V. De Grazia, *Consenso e cultura di massa*, Bari 1981, pp. 109 e ss., C. Ipsen, *Demografia totalitaria*, Bologna 1997, p. 189.
[812] V. De Grazia, *Consenso e cultura di massa*, cit., p. 115.

dunque, della degenerazione della razza[813]. L'opzione ruralista non poteva di certo condurre allo smantellamento dell'industria o allo spopolamento delle città ma andava vista nell'ottica di un messaggio rassicurante per l'opinione pubblica, basato su valori umani eterni in un periodo di laceranti crisi e trasformazioni[814] e di fallimentari espedienti economici messi in atto dal regime per migliorare le sorti dell'agricoltura italiana[815].

In conclusione, la Congregazione di Carità aumentò negli anni la beneficenza di ricovero a sostegno dei minori soprattutto sotto la presidenza di Carlo Scotti, il cui operato, però, fu messo in discussione da polemiche nate forse per antiche ruggini o per invidia. Sul conto del presidente, infatti, circolavano notizie non edificanti che lo definivano un antifascista e un esponente del giornale "Avanti!", che lo vedevano coinvolto in affari commerciali poco chiari e disposto a pagare un milione di lire per essere nominato senatore del Regno, nomina avvenuta nel 1934. Notizie riguardanti l'occultamento di valori e l'appropriazione indebita continuarono ad accavallarsi dopo la sua morte[816].

In particolare, le somme erogate dalla Congregazione nel 1929, pari a 400.000 lire, furono ingenti a Roma sia perché si avvertivano ancora gli effetti dell'inflazione nonostante la svolta economica attuata dal regime, sia perché si facevano sentire le conseguenze della grande crisi mondiale successiva al crollo della borsa di *Wall Street*, che aveva causato un brusco aumento della disoccupazione ed aveva inasprito le condizioni dei ceti popolari.

Privata di consistenti aiuti finanziari da parte del governo ed ostacolata dal continuo aumento demografico, la Congregazione non riuscì a soddisfare tutte le richieste d'aiuto. La protezione dei minori, sebbene prevista da dettagliate e molteplici norme legislative, non trovò quindi nella pratica un'efficace realizzazione.

La situazione rimase immutata con la nascita dell'Ente comunale di assistenza[817].

---

[813] B. Mussolini, *Il numero come forza*, in «Gerarchia», XXIII, p. 216.
[814] S. Lupo, *Il fascismo. La politica in un regime totalitario*, Roma 2000, p. 341.
[815] D. Preti, *La modernizzazione corporativa 1922-1940. Economia, salute pubblica, istruzione e professioni sanitarie*, Milano 1987, pp. 27-31.
[816] ACS, MI, Direzione Generale Pubblica Sicurezza, divisione polizia politica, fascicoli personali, b. 1243, cat. 1 Scotti Carlo.
[817] Amministrazione aiuti internazionali, *Organi ed enti di assistenza pubblica e privata in Italia*, Roma 1953, p. 61.

2. Irregolarità e disagi nel mondo delle Opere Pie capitoline

Il numero delle pie istituzioni ereditate dall'Italia liberale era elevatissimo. Sorte dall'iniziativa privata o religiosa, esse navigavano per lo più in situazioni infelici sul piano amministrativo, economico, educativo ed igienico-sanitario. Una forte percentuale delle rendite delle Opere Pie era stata assorbita dalle spese di amministrazione; e l'obbligo di rendicontare ogni cosa all'interno degli istituti aveva imposto una rete di controlli burocratici ed un volume di carte da compilare costosissimi[818].

Nel 1923, il Ministero dell'Interno, allarmato dalla morte di una bambina nell'Istituto "Vita e Lavoro"[819] e dalle polemiche che erano sorte sull'accaduto, ordinò un'ispezione nelle pie istituzioni della città, affidando tale incarico ai funzionari Vegni e Ravicini. I sopralluoghi non andarono bene: i due ispettori, infatti, rilevarono una serie numerosa di mancanze concernenti la negligenza delle amministrazioni, l'incuria del personale, i locali inadatti e le difficoltà economiche[820]. Sul piano economico, in particolare, i due supervisori ministeriali misero in evidenza tre aspetti:

1) il costo medio giornaliero di ogni ricoverato oscillava tra le cinque e le sei lire, mentre per i bambini lattanti e gli anormali tra le otto e le nove lire;

2) le rette ministeriali erano inferiori alle spese perché pari a cinque lire per i lattanti, i minorenni maschi avviati all'insegnamento professionale, i bambini con disturbi psichici, i ciechi e i sordomuti e a quattro lire per tutti gli altri ricoverati;

3) era impensabile che alla differenza tra costo e retta potessero rimediare gli istituti benefici, bloccati da critiche situazioni finanziarie specialmente a causa del rincaro dei generi di prima necessità e del fortissimo aumento delle spese di amministrazione e di personale[821].

---

[818] Si veda la proposta sulla riforma della beneficenza pubblica compilata da un comitato di nobildonne ed inviata al Ministero dell'Interno, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1922-1924, b. 3, fascicolo n. 25272.7 «Beneficenza pubblica. Proposte. Modificazioni», sottofascicolo n. 25272.7 «Riforma radicale della beneficenza pubblica».

[819] Appunto della Direzione generale dell'Amministrazione civile per il gabinetto del Ministero dell'Interno, in data 12 marzo 1923, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1922-1924, b. 143, fascicolo n. 26069.169.97 «Istituto Vita e Lavoro. Amministrazione. Ispezione».

[820] Nota del Direttore generale dell'Amministrazione civile, A. Finzi, al Prefetto di Roma, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1922-1924, b. 143, fascicolo n. 26069.169.74 «Asilo della Patria. Amministrazione. Ispezione del comm. Vegni».

[821] Appunto della Direzione generale dell'Amministrazione civile per il gabinetto del Ministero dell'Interno, in data 30 ottobre 1924, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1925-1927, b. 110, fascicolo

Il Ministero dell'Interno decise allora di sussidiare, l'anno successivo, gli istituti con personalità giuridica o amministrati da enti legalmente riconosciuti, nella speranza di integrare in tutto o in parte i rispettivi *deficit* e di metterli nelle condizioni di provvedere a spese necessarie e indilazionabili[822].

L'inchiesta Vegni-Ravicini non fu seguita da cambiamenti risolutivi nel mondo delle Opere Pie, dove i malfunzionamenti continuarono a verificarsi e a far passare in secondo piano qualche rara novità; né la nascita dell'ONMI risolvette i vecchi problemi ed avviò quel processo di modernizzazione auspicato da Mussolini.

Il funzionamento dell'orfanotrofio di Santa Maria degli Angeli, uno dei principali istituti cittadini, fu messo sotto accusa da un esposto anonimo che, giunto in prefettura nel 1924, denunciò le irregolarità presenti nell'istituto, negate o ridimensionate dal presidente Carlo Tenerani[823]: vitto scarsamente condito; sfruttamento delle assistenti femminili ad opera del segretario che, appoggiato delle suore, le utilizzava per soddisfare i bisogni della sua famiglia, tra cui il lavaggio gratuito del bucato; ospitalità concessa ai familiari delle consorelle per volontà della suora superiora[824].

L'ONMI intervenne nel 1926 nominando una commissione ispettiva[825]. Gli ispettori rimasero colpiti dallo stato fatiscente della sezione maschile, che aveva pareti sporche, intonaco scrostato e pavimenti sconnessi e sudici; le camere erano scarsamente arieggiate, con arredi decrepiti e letti in cattivo stato, ricoperti da lenzuola e biancheria sporche, insozzati di croste di pane e pieni di cimici; i bagni

---

n. 26069.169.30 «Servizio d'assistenza degli indigenti inabili al lavoro e di protezione dell'infanzia abbandonata».

[822] Decreto ministeriale 11 agosto 1924 in Manuale Astengo, 1924, n. 17-18, p. 292. L'ammontare complessivo dei sussidi ad una istituzione non poteva eccedere la somma di 100.000 lire per gli enti di prima classe e di 50.000 lire per quelli di seconda classe.

[823] La commissione amministratrice di tale istituto era nominata dal Ministero dell'Interno, secondo l'articolo 35 dello statuto vigente, ed era composta da Carlo Tenerani, il segretario Giorgio Bompiani, il comm. prof. Pio Pediconi, l'avv. Corrado Gasperini e l'avv. Enrico Iachini, in Appunto della Direzione generale dell'Amministrazione civile al gabinetto del Ministero dell'Interno, in data 31 marzo 1927, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1928-1930, b. 88, fascicolo n. 26068.169-12 «Orfanotrofio di Santa Maria degli Angeli. Amministrazione. Ricorsi».

[824] Nota della prefettura di Roma alla Direzione generale dell'Amministrazione civile, in data 1 agosto 1924, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1928-1930, b. 88, fascicolo n. 26068.169-12 «Orfanotrofio di Santa Maria degli Angeli. Amministrazione. Ricorsi».

[825] L'ispezione fu eseguita in forza dell'articolo 52 del regolamento 15 aprile 1926, n. 718; la commissione era formata dal comm. avv. Mario Lucarelli, segretario generale della Congregazione di Carità di Roma e dal prof. Guido D'Ormea, ispettore generale tecnico-sanitario dell'O.N.M.I., in Nota dell'O.N.M.I. alla Direzione generale dell'Amministrazione civile, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1928-1930, b. 88, fascicolo n. 26068.169-12 «Orfanotrofio di Santa Maria degli Angeli. Amministrazione. Ricorsi».

erano in cattivo stato e sporchissimi; e molte stanze erano inutilizzate. Le condizioni delle aule scolastiche non erano da meno: pareti sporche, banchi rotti e pavimentazione sconnessa. Pessima era l'aula per la scuola di disegno, senza finestre e freddissima d'inverno.

Accettabile, invece, era l'ala dell'istituto che accoglieva la sezione femminile, che si trovava al piano superiore dello stesso fabbricato. Con uno stipendio dalle trenta alle sessanta lire, le ragazze vivevano una vita quasi monastica, uscendo poche ore durante la settimana, e trascorrevano il tempo esercitandosi in varie attività lavorative, cioè lavando, rammendando, stirando la biancheria e confezionando maglie e vestiti per i ricoverati maschi.

Un aspetto ignorato in tutto l'istituto era quello sanitario. Il medico visitava saltuariamente i ragazzi, disinteressandosi dell'igiene generale dell'ente[826].

Oltre alle irregolarità di tipo strutturale ed igienico-sanitario, in questo orfanotrofio si verificarono ripetuti abusi sessuali ai danni degli allievi, commessi sia dal direttore della sezione maschile che da una parte del personale educativo. Fu un istitutore a confessare le sevizie subite da alcuni orfani durante una gita a Cupra marittima e a svelare, inoltre, l'incompatibilità tra il direttore, descritto come un uomo oppressivo, e il *team* degli educatori ed impiegati vari[827]. La gravità di questi fatti determinò il licenziamento dell'intero *staff* amministrativo, accusato anche di assenteismo ed inoperosità. Sebbene lo statuto imponesse un consiglio amministrativo formato da cinque componenti, l'orfanotrofio era stato gestito per alcuni mesi soltanto dal presidente e dal segretario[828]. A questa disorganizzazione amministrativa si sommava poi un preoccupante indebitamento, ritenuto inconcepibile dal Ministero dell'Interno visto che l'istituto possedeva un importante patrimonio immobiliare urbano[829].

Per risollevare il buon nome dell'orfanotrofio, i funzionari dell'ONMI proposero di vendere l'edificio appartenente a questa Opera Pia, il cui valore era

[826] Relazione dei funzionari dell'ONMI datata 30 giugno 1926, eseguita a norma dell'articolo 52 del regolamento 15 aprile 1926, n. 718, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1928-1930, b. 88, fascicolo n. 26068.169.12 «Orfanotrofio di Santa Maria degli Angeli. amministrazione. Ricorsi».
[827] Lettera dell'istitutore Antonio Cappa, in data 30 aprile 1927, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1928-1930, b. 88, fascicolo n. 26068. 169.12 «Orfanotrofio di Santa Maria degli Angeli. Ricorsi».
[828] Appunto della Direzione generale dell'Amministrazione civile al gabinetto del Ministero dell'Interno, in data 31 marzo 1927, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1928-1930, b. 88, fascicolo n. 26068.169.12 «Orfanotrofio di Santa Maria degli Angeli. Amministrazione. Ricorsi».
[829] Appunto della Direzione generale dell'Amministrazione civile per il gabinetto del Ministero dell'Interno, in data 31 marzo 1927, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1928-1930, b. 88, fascicolo n. 26068.169.12 «Orfanotrofio di Santa Maria degli Angeli. Amministrazione. Ricorsi».

salito a cifre ingentissime trovandosi in un punto centrale della città, e di costruirne un altro in periferia[830]. Questa proposta non fu presa in considerazione dal Ministero dell'Interno che decise di licenziare la commissione amministrativa tenendo conto anche dell'età avanzata del presidente, ma preferì giustificare ufficialmente questo cambiamento dirigenziale appellandosi a motivazioni secondarie per non screditare il pio istituto[831]. Il dicastero nominò allora Agostino D'Adamo commissario straordinario[832], esortandolo a ridurre le spese di gestione e a coordinare l'attività dell'orfanotrofio agli interessi della beneficenza locale e all'opera dell'ospizio di S. Michele nel campo dell'istruzione professionale, con il quale si unì nel 1928[833].

Conscio che l'istituto stesse andando alla deriva per un insieme di cause, il personale inserviente accolse favorevolmente lo scioglimento della compagine amministrativa, specie l'allontanamento del presidente, l'ingegnere Carlo Tenerani, etichettato come un «re» disonesto, e quello del segretario dell'istituto[834] che, nascondendosi dietro la figura del suo superiore, aveva commesso un'infinità di favoritismi, largamente compensati, verso fornitori ed inquilini[835].

Dopo aver rassegnato le sue dimissioni, il Tenerani, con tono ossequioso verso il governo, difese la sua attività, svolta ininterrottamente per ben ventidue anni, ed ammise di aver avuto difficoltà nel gestire l'istituto e di aver comunque sollecitato più volte il Ministero competente a nominare i tre amministratori mancanti[836]. Di accento diverso fu invece la reazione del direttore della sezione

---

[830] *Ibidem*.

[831] Nota della prefettura al Ministero dell'Interno, in data 25 maggio 1927, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1928-1930, b. 88, fascicolo n. 26068. 169.12 «Orfanotrofio di Santa Maria degli Angeli. Ricorsi».

[832] La nomina del commissario straordinario era prevista dal regio decreto 26 aprile 1923, n. 976, in Appunto della Direzione generale dell'Amministrazione civile per il sottosegretario del Ministero dell'Interno, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1928-1930, b. 88, fascicolo n. 26068.169.12 «Orfanotrofio di Santa Maria degli Angeli. Ricorsi».

[833] Appunto della Direzione generale dell'Amministrazione civile per il sottosegretario del Ministero dell'Interno, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1928-1930, b. 88, fascicolo n. 26068.169.12 «Orfanotrofio di Santa Maria degli Angeli. Ricorsi».

[834] Era Giorgio Bompiani a ricoprire il ruolo di segretario, cfr. Appunto della Direzione generale dell'Amministrazione civile per il gabinetto del Ministero dell'Interno, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1928-1930, b. 88, fascicolo n. 26068. 169.12 «Orfanotrofio di Santa Maria degli Angeli. Ricorsi».

[835] Lettera di protesta, senza data, del personale dell'orfanotrofio di Santa Maria degli Angeli al Direttore generale dell'Amministrazione civile, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1928-1930, b. 88, fascicolo 26068.169.12 «Orfanotrofio di Santa Maria degli Angeli. Ricorsi».

[836] Lettera di Carlo Tenerani al Prefetto di Roma, in data 9 luglio 1927, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1928-1930, b. 88, fascicolo n. 26068.169.12 «Orfanotrofio di Santa Maria degli Angeli. Amministrazione. Ricorsi».

maschile, il colonnello Francesco degli Espinosa, che negò gli abusi avvenuti nell'istituto e definì illegittimo il suo licenziamento, attribuendolo a «scopi particolaristici, dubbie coscienze e subdole influenze», e ricordò la sua lunga ed onorata carriera nell'esercito e la sua fedeltà al regime e alla patria[837].

Un'evidente disorganizzazione era presente anche nel conservatorio Rivaldi per le fanciulle povere, il cui presidente, l'avv. Attilio Barela, era stato sorpreso mentre passeggiava per strada con un'educanda[838]; e le critiche condizioni igienico-sanitarie del convitto indussero il Ministero dell'Interno a nominare un commissario prefettizio, Giovanni Ortolani, che ispezionò l'Opera Pia. Dopo questa indagine, l'ONMI chiuse, nel 1927, l'istituto per un certo periodo di tempo. Le ragazze furono inserite in altre strutture; tra esse, quelle più deboli ed affette da qualche malattia furono trasferite nella colonia marina "Charitas" di Civitavecchia[839]. Dopo la riapertura del conservatorio, i controlli ministeriali continuarono generando malumore tra gli amministratori, che si erano convinti che il governo volesse «travisare il reale stato delle cose» ed esporre l'Opera Pia al pericolo della soppressione e alla vendita degli stabili e dei terreni agli americani[840], rimasti in Italia presumibilmente dopo la grande guerra.

Nel 1931, il Governatorato espropriò alcuni immobili del conservatorio per la costruzione di via dell'Impero, rimborsandolo con un'indennità pari a 1.200.041,50 lire, che fu contestata dall'Opera Pia perché ritenuta di gran lunga inferiore rispetto al valore reale della sua proprietà. L'istituto, inoltre, fu soggetto ad altre perdite per la decisione del governo di costruire in quella via il nuovo palazzo del Littorio, cioè la sede del PNF[841].

Disordini di tipo finanziario compromisero il lavoro benefico di un'altra Opera Pia, l'Istituto della Sacra Famiglia, che s'occupava della formazione scolastica e professionale dei fanciulli poveri. In questo istituto le mansioni di

[837] Lettera del colonnello Francesco degli Espinosa all'onorevole Michele Bianchi, sottosegretario di Stato del Ministero dell'Interno, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1928-1930, b. 88, fascicolo n. 26068.169.12 «Orfanotrofio di Santa Maria degli Angeli. Amministrazione. Ricorsi».

[838] L'incidente era riportato dal giornale «Il Popolo» citato in una relazione della Direzione generale dell'Amministrazione civile datata 13 ottobre 1923, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1925-1927, b. 110, fascicolo n. 26069.169.10 «Conservatorio Rivaldi delle fanciulle povere».

[839] Relazione della Direzione generale dell'Amministrazione civile, datata 13 ottobre 1923, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1925-1927, b. 110, fascicolo n. 26069.169.10 «Conservatorio Rivaldi delle fanciulle povere».

[840] Promemoria dell'Opera Pia, datato 3 giugno 1923, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1925-1927, b. 110, fascicolo n. 26069.169.10 «Conservatorio Rivaldi delle fanciulle povere».

[841] Verbale dell'adunanza del consiglio di amministrazione del pio istituto, in data 30 marzo 1935, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1934-1936, b. 93, fascicolo n. 26068.113 «Pio Istituto Rivaldi. Apertura conto corrente presso la Banca d'Italia».

tesoriere, esattore ed economo erano svolte dalla stessa persona e il presidente si disinteressava della contabilità dell'ente[842]. Secondo l'ispettore provinciale dell'ONMI, il dott. Scaglione, gli interessi del personale erano preminenti rispetto alle attività di beneficenza. Il governo Mussolini nominò allora un commissario straordinario, il dott. Giovanni Capuzzi, che riuscì a ristabilire l'ordine e a colmare il disavanzo finanziario[843].

Successivamente l'Opera Pia ebbe un nuovo statuto e un nuovo consiglio di amministrazione formato da 5 membri, tre dei quali erano nominati dal prefetto della Provincia, compreso il presidente, e due dal governatore di Roma[844].
Nella sede romana ritornarono il vitto sano e sufficiente e il vestiario pulito. I laboratori per l'insegnamento professionale furono meglio sistemati con la riapertura delle officine di falegnameria, calzoleria ed incisione e il rinnovamento di quelle di ebanisteria, meccanica, tipografia e legatoria. I ragazzi, inoltre, beneficiarono dell'istituzione di una scuola di disegno industriale.

Il pio istituto mantenne la sezione di Frosinone, perfezionandola dal punto di vista edilizio ed educativo, con l'apertura ad esempio di una scuola di musica; ed aprì un'altra struttura a Velletri, nel 1927, per accrescere l'importanza della pia istituzione e per assecondare il desiderio delle autorità governative di avere più posti a disposizione, rimediando così alla capienza limitata della sede di Frosinone. L'amministrazione impiantò il terzo ricovero in uno stabile ottenuto gratuitamente dal Comune, che si trovava in una posizione adatta allo scopo ed aveva un largo cortile che consentiva ai fanciulli di giocare e soprattutto di svolgere attività ginniche e sportive[845]. L'enfatizzazione fascista di questi esercizi come attività educative era motivata dal fatto che essi erano considerati

[842] Il presidente del consiglio di amministrazione era l'avv. Biagio Ginnari, in Relazione d'inchiesta del commissario Scaglione al prefetto di Roma, datata 26 febbraio 1930, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1928-1930, b. 88, fascicolo n. 26068.169.3 «Istituto della Sacra Famiglia. Amministrazione».
[843] Nota della prefettura di Roma alla Direzione generale dell'Amministrazione Civile, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1928-1930, b. 88, fascicolo n. 26068.169.3 «Istituto della Sacra famiglia. Amministrazione».
[844] I membri di nomina prefettizia erano il presidente Biagio Ginnari, funzionario del Ministero delle Finanze, Edmondo Leppo, fiduciario fascista del rione Celio e il banchiere Roesler Franz Alberto, in Appunto della Direzione generale dell'Amministrazione civile al Gabinetto del Ministero dell'Interno, in tr. 1928-1930, b. 88, fascicolo n. 26068.169.3 «Istituto della Sacra Famiglia. Amministrazione»; cfr. lo Cfr. lo statuto approvato l'8 marzo 1930, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1928-1930, b. 91, fascicolo n. 26068.169.89 «Istituto della Sacra Famiglia. Riforma dello statuto».
[845] Relazione di Giovanni Capuzzi sui risultati della sua gestione straordinaria 1922-1927, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1928-1930, b. 88, fascicolo n. 26068.169-3 «Istituto della Sacra Famiglia. Amministrazione».

particolarmente validi per sviluppare nei giovani la forza di volontà, la competitività, l'autocontrollo, la fermezza, la disciplina, l'orgoglio individuale. Per le pie istituzioni, oltre che per la scuola italiana, si trattava, senza dubbio, di una novità che, tuttavia, si scontrava con l'assoluta mancanza di spazi ed attrezzature. Le gerarchie fasciste volevano promuovere lo sport di massa sebbene mancassero palestre e campi sportivi, e il problema dell'assenza di spazi adeguati era noto anche a livello locale. Da questo si può dedurre che per svolgere programmi ginnici, sportivi e ricreativi, non fosse ritenuta necessaria una palestra, ma fosse sufficiente la strada, un cortile, un appezzamento di terreno, senza grandi pretese.

Prima del passaggio alla Congregazione di Carità, il *trend* finanziario della Società di ricovero per minorenni abbandonati e Casa del Pane era, come è stato già anticipato, molto critico. Il presidente Pietro Baccelli chiese al Ministero dell'Interno di aumentare il valore delle sue rette, che era irrisorio e uguale a quello del periodo prebellico, e di ricevere un rimborso di 565.000 lire per gli anni 1924, 1925, 1926, 1927[846]. Nonostante perseguisse il nobile scopo di assistere ragazzi difficili con problemi legati alla criminalità, la Società sopravviveva a fatica. Gli edifici dei vari centri assistenziali erano in cattivo stato[847], soprattutto il ricovero in Piazza dei Cerchi che, secondo gli ispettori Vegni-Ravicini, doveva essere urgentemente abbandonato perché era un «vero focolaio d'infezione fisica e morale»[848]. Disponendo di strutture «non rispondenti alle esigenze della morale e dell'igiene», il direttore del pio istituto chiese al Ministero della Guerra di usufruire di uno degli edifici militari più vicini al centro abitato, l'ex convento di S. Lucia in Selci, che era inutilizzato e in stato di abbandono e che perciò poteva essere trasformato in un ricovero giovanile, attrezzato con scuole e laboratori vari (ebanisteria, meccanica, falegnameria, ecc.). Con un nuovo edificio, l'amministrazione avrebbe tutelato di più i fanciulli cercando così di porre un

[846] Relazione del presidente Pietro Baccelli al capo del governo in data 25 dicembre 1927, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1934-1936, b. 93, fascicolo n. 26068.157.1 «Società di ricovero per minorenni abbandonati e Casa del pane».
[847] La Società contro l'accattonaggio era composta da quattro strutture: il ricovero dei minorenni in vicolo del Falco; il ricovero di Piazza dei Cerchi per fanciulli; quello degli adulti in via Flaminia; quello del Quadraro o Monte del Grano, che era l'unico di proprietà del pio ente.
[848] Lettera del presidente della società contro l'accattonaggio al Ministero delle Finanze e al Ministero della Guerra, in data 28 marzo 1923, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1925-1927, b. 110, fascicolo n. 26069.169.15 «Società contro l'accattonaggio e Casa del pane. Inchiesta».

freno ai preoccupanti fenomeni dell'accattonaggio e della delinquenza minorile[849]. Gli assistiti, infatti, compiuto il dodicesimo anno di età, venivano dimessi e consegnati a privati, senza sicurezza o garanzia di cure e di una buona riuscita nell'apprendimento di un lavoro[850].

Ma il Comune di Roma non accettò questa richiesta perché il convento sorgeva fra la via in Selci e quella delle Sette Sale, in una zona destinata ad una «più efficace utilizzazione e ad una più decorosa sistemazione edilizia»[851]. Ciò dimostra come la propaganda assistenziale del fascismo fosse sottomessa alle esigenze architettoniche della città capitolina.

Nella Società contro l'accattonaggio continuarono a ripetersi episodi di indisciplina del personale e di maltrattamento ai danni degli assistiti. I fanciulli si lamentavano della riduzione dei pasti, della carne e della minestra in brodo, che erano sottratti da due custodi, che non erano due impiegate qualsiasi ma due vedove di guerra, che grazie al loro stato coniugale sfuggirono al licenziamento e furono delegate ad altre mansioni[852]. Questo episodio di impunita ingiustizia conferma, a mio avviso, l'ampio spazio che il mito della grande guerra aveva nell'ideologia fascista: nella guerra vittoriosa si condensava l'idea della rinascita e del rinnovamento della Patria, la cui tutela poteva essere affidata soltanto al fascismo[853].

Nel 1926, le condizioni di tutti i ricoveri dipendenti dalla Società erano talmente precarie che l'ONMI aprì un'inchiesta, dalla quale emersero dati sconcertanti come la presenza di un solo bagno, nel ricovero di via del Falco, per 182 assistiti[854].

---

[849] Lettera del direttore della Società contro l'accattonaggio al Ministero dell'Interno, in data 28 ottobre 1923, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1925-1927, b. 110, fascicolo n. 26069.169.15 «Società contro l'accattonaggio e Casa del pane. Inchiesta».

[850] Lettera del presidente della Società contro l'accattonaggio al Ministero dell'Interno, in data 21 febbraio 1926, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1925-1927, b. 110, fascicolo n. 26069.169.15 «Società contro l'accattonaggio e Casa del pane. Inchiesta».

[851] Lettera del direttore della Società contro l'accattonaggio al Ministero dell'Interno, in data 28 ottobre 1923, già citata.

[852] Lettera del presidente della Società contro l'accattonaggio al prefetto di Roma, in data 26 luglio 1923, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1925-1927, b. 110, fascicolo n. 26069.169.15 «Società contro l'accattonaggio e Casa del pane. Inchiesta».

[853] G. Vecchio (a cura di), *Tragedie e speranze del Novecento. Lezioni di storia contemporanea 2005-2006*, Parma 2006, p. 42.

[854] Relazione dell'ONMI, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1925-1927, b. 110, fascicolo n. 26069.169.15 «Società contro l'accattonaggio e Casa del pane. Inchiesta».

Oltre alla negligenza degli amministratori, gli ambienti delle Opere Pie erano danneggiati anche dagli stessi ricoverati[855]. Indagini di prefettura confermarono che alcuni inconvenienti che si erano verificati nella Società contro l'accattonaggio, come la rottura dei servizi sanitari e delle cucine, erano attribuili agli atti di vandalismo compiuti da ospiti indisciplinati che, per screditare l'operato di questo istituto, avevano successivamente inviato reclami ai giornali cittadini[856].

Uno scenario altrettanto sconfortante regnava nell'ospizio di Tata Giovanni già a partire dai primi anni della rivoluzione fascista: il numero dei ricoverati era inferiore a 50 fanciulli; l'insegnamento scolastico e professionale era deficiente; tutti i servizi erano disorganizzati; pietose erano le condizioni di vita degli assistiti. L'opera di ricostruzione del pio ente cominciò nel 1927, sotto la presidenza di mons. Francesco Faberj. Egli, grazie alla già citata legge Federzoni, ripristinò l'antica tradizione del direttore e del vice-direttore sacerdoti; rinnovò tutto il materiale di ricovero (letti, mobili, materassi, biancheria ecc); ristabilì i servizi assistenziali e disciplinari; costruì un campo sportivo annesso all'istituto per lo svago e l'attività fisica degli alunni; stipulò un mutuo di un milione di lire con la Cassa Nazionale per le Assicurazioni Sociali per il risanamento del bilancio; adottò una nuova divisa per gli alunni; e riformò, coadiuvato dal commissario Giuseppe Colecchi, l'insegnamento scolastico e professionale per avviare gli alunni, che erano ragazzi soli al mondo, ad attività sicure e redditizie[857].

In effetti, l'istruzione professionale era stata impartita fino a quel momento grossolanamente, senza un'attrezzatura adeguata, mandando a caso gli alunni nelle officine della città che per lunga tradizione accoglievano i ricoverati di questo ospizio, senza tener conto delle preferenze dei ragazzi. Un istitutore, che era chiamato prefetto delle officine e che non possedeva alcuna competenza,

[855] *Angherie al dormitorio dei Cerchi*, «Il Piccolo» 8 luglio 1925, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1925-1927, b. 112, fascicolo b. 26069.169.43 «Dormitorio dei cerchi».
[856] *Angherie al dormitorio dei Cerchi*, cit, e Nota di prefettura alla Direzione generale dell'Amministrazione civile, in data 22 luglio 1925, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1925-1927, b. 112, fascicolo n. 26069.169.43 «Dormitorio dei cerchi».
[857] Dopo la morte di mons. Francesco Faberj, avvenuta nel 1931, il cardinal vicario nominò come suo successore mons. Giovanni Bressan, cfr. «Bollettino mensile dell'associazione fra gli ex alunni di "Tata Giovanni"», III, n. 2.

sorvegliava superficialmente i tirocinanti[858]. La riforma ideata, oltre al bene degli assistiti, difendeva le nobili tradizioni di questa Opera Pia, seguiva le recenti disposizioni sull'istruzione elementare e post-elementare e sul riordinamento dell'istruzione media tecnica e fronteggiava le nuove esigenze delle industrie[859]. Sapendo infatti che la realtà romana era ricca di aziende che potevano assumere nuove forze lavoro, gli amministratori escogitarono un percorso di istruzione professionale corrispondente alle necessità del tessuto urbano[860].

La riforma ripartì in tre periodi la vita del fanciullo assistito durante i quali si privilegiavano gli insegnamenti tradizionali collegati al disegno, alla geometria e alla meccanica. Nella prima fase, i bambini avevano un'età compresa tra il settimo e l'undicesimo anno e seguivano il corso elementare, il cui funzionamento aveva sempre dato ottimi risultati[861]. Per questo gruppo di ricoverati, l'amministrazione creò un servizio di doposcuola interno[862].

La seconda fase, invece, era quella dei fanciulli dagli undici ai quattordici anni, che frequentavano la scuola di avviamento al lavoro, nella quale gli alunni compivano esercitazioni pratiche su legno e ferro e ricevevano nozioni di tecnologia[863]. Gli assistiti di questa fascia d'età venivano costantemente monitorati per scoprire le loro inclinazioni ed attitudini[864].

La terza fase, infine, comprendeva i ragazzi operai, dai quattordici ai diciotto anni, che, dopo aver lavorato durante il giorno nelle officine esterne all'istituto, vigilati da un ispettore tecnico qualificato[865], frequentavano la scuola serale interna, che aveva la durata di un quadriennio e serviva per impartire

---

[858] G. Colecchi, *Ancora sull'avviamento dei "callarelli" all'artigianato di arte sacra e sull'insegnamento tecnico professionale dell'istituto*, in «Bollettino mensile dell'associazione fra gli ex alunni di "Tata Giovanni"», II, n. 6.

[859] Testo Unico approvato con regio decreto 5 febbraio 1928, n. 577; Legge 15 giugno 1931, n. 889; S. De Padova, *Le caratteristiche dell'insegnamento professionale degli alunni nel passato e nel presente*, in «Bollettino mensile dell'associazione fra ex alunni di "Tata Giovanni"», III, n. 6-8.

[860] Nel 1931, Roma possedeva 3.517 aziende, alcune delle quali rispecchiavano i mestieri che gli alunni dell'ospizio di Tata Giovanni apprendevano, G. Colecchi, *Ancora sull'avviamento dei "callarelli" all'artigianato di arte sacra e sull'insegnamento tecnico professionale dell'istituto*, già citato.

[861] S. De Padova, *Le caratteristiche dell'insegnamento professionale degli alunni nel passato e nel presente*, già citato.

[862] C. G. Boyer, *La riforma scolastica nel nostro istituto e le sue finalità*, in «Bollettino dell'associazione fra gli ex alunni di "Tata Giovanni"» III, n. 5.

[863] S. De Padova, *Le caratteristiche dell'insegnamento professionale degli alunni nel passato e nel presente*, già citato.

[864] C. G. Boyer, *La riforma scolastica nel nostro istituto e le sue finalità*, già citato.

[865] All'ispettore tecnico era richiesta una laurea in ingegneria industriale, G. Colecchi, *Ancora sull'avviamento dei "callarelli" all'artigianato di arte sacra e sull'insegnamento tecnico professionale dell'istituto*, già citato.

nozioni sia culturali che professionali, indispensabili per formare un operaio specializzato[866].

Il nuovo sistema curava al meglio ogni branca delle attività industriali ed artigianali previste dall'ordinamento dell'ospizio; intrecciava rapporti più intimi tra l'istituto e i capi delle officine per una migliore formazione dei fanciulli; e rifletteva la valorizzazione dell'istruzione professionale cominciata con la riforma di Giovanni Gentile che, come è stato già detto, introdusse tre classi integrative d'avviamento al lavoro dopo il ciclo elementare (6ª, 7ª, 8ª) e la scuola complementare.

Nell'istituto del Tata Giovanni, l'elenco dei mestieri s'arricchì, nel 1932, con il corso per gli artigiani di arte sacra, che valorizzava l'insegnamento di disegno ornamentale impartito nel pio istituto[867]. In questo periodo, l'importanza della tecnica a scuola era cresciuta grazie alle disposizioni già citate del nuovo ministro della Pubblica Istruzione, Giuseppe Belluzzo.

L'Opera Pia, inoltre, assunse una nuova denominazione che sostituì il termine ospizio, che nell'uso del tempo era più adatto ad indicare un ricovero di persone povere[868], con quello di istituto, che era invece più appropriato per indicare un ente d'assistenza giovanile e, derivando dal latino *instituere*, rispecchiava la volontà fascista di educare le nuove generazioni[869].

Ma dopo il «grande crollo» del 1929 e la conseguente crisi in Italia, venne meno la stabilità dell'ospizio di Tata Giovanni, che accumulò un *deficit* sempre più corposo. Le entrate erano diventate minori perché i canoni d'affitto sugli immobili posseduti erano diminuiti in seguito al blocco dei prezzi ed anche i contributi elargiti dalla cittadinanza per pagare le rette di ricovero erano notevolmente diminuiti. L'ente reagì contenendo, quanto più possibile, le spese inerenti al personale, tralasciando le opere di manutenzione degli edifici, sia pure

[866] S. De Padova, *Le caratteristiche dell'insegnamento professionale degli alunni nel passato e nel presente*, già citato.
[867] G. Colecchi, *Ancora sull'avviamento dei "callarelli" all'artigianato di arte sacra e sull'insegnamento tecnico professionale dell'istituto*, già citato.
[868] Adunanza del consiglio d'amministrazione dell'ospizio di Tata Giovanni, in data 23 aprile 1934, in ACS, DGAC, DABP, tr. 1934-1936, b. 87, fascicolo n. 26068.41 «Ospizio SS. Assunta detto di Tata Giovanni».
[869] G. Colecchi, *Ad un secolo e mezzo di distanza dalla sua fondazione, un nuovo statuto organico firmato dal re e dal duce, approva e consolida sempre più la nobilissima e civile funzione del benemerito istituto «Tata Giovanni»*, in «Bollettino mensile dell'associazione fra gli ex alunni di "Tata Giovanni"», VII, n. 5.

urgenti a causa della loro vetustà, e sforzandosi di non ridurre il numero dei ricoverati.

Continui erano gli appelli rivolti al Ministero dell'Interno che, nonostante disponesse di un fondo limitato per finanziare le Opere Pie, sussidiò spesso questo istituto così caro alla Santa Sede riempiendo velocemente i posti rimasti liberi in seguito alle dimissioni dei fanciulli. In queste operazioni, giocò un ruolo di primo piano il segretario particolare del duce, Osvaldo Sebastiani. Nelle carte d'archivio c'è, infatti, una fitta corrispondenza tra il commissario dell'ospizio Giuseppe Colecchi e il Sebastiani, che, sollecitato, intercedeva presso i vari organi del governo per ottenere il trasferimento nel «Tata Giovanni» di alcuni ragazzi che si trovavano in altre Opere Pie cittadine[870] e per orientare verso l'ospizio le ammissioni dei minori non appena venivano emesse le ordinanze di ricovero stabilite dalla legge di pubblica sicurezza[871].

Nonostante i sussidi ricevuti negli anni precedenti, il debito dell'ospizio s'aggravò nel 1939 superando le 200.000 lire. Tra le cause di questo tracollo, c'erano gli aumenti di stipendio, le maggiori spese di mantenimento degli alunni per il perfezionamento dell'istruzione, che si estendeva dai corsi elementari alla scuola tecnica industriale, e l'ampliamento dell'istituto[872]. L'apertura di una nuova ala dell'edificio era stata in realtà avviata con le elargizioni di un anonimo benefattore ma i rincari che si erano verificati durante i lavori di costruzione riguardo ai materiali e alla manodopera avevano impoverito di più le casse della pia fondazione, costringendola a rinunciare a forniture urgenti e indispensabili, come l'acquisto di maglie, biancheria, coperte, scarpe, panni neri per le divise e materiale didattico[873].

Fu il Sebastiani l'uomo risolutivo di questa triste contingenza, che dispose che la segreteria particolare del duce concedesse 150.000 lire per completare l'ampliamento della sede e persuase la Direzione generale dell'Amministrazione

[870] Lettera del segretario particolare del duce, Osvaldo Sebastiani, al commissario dell'ospizio Tata Giovanni Giuseppe Colecchi, in data 23 febbraio 1934, in ACS, Archivi fascisti, Segreteria particolare del duce, carteggio ordinario, fascicolo n. 510024 «Ospizio di "Tata Giovanni"».
[871] Appunto per la Segreteria particolare del duce, in data 17 novembre 1933, in Archivi fascisti, Segreteria particolare del duce, carteggio ordinario, fascicolo n. 510024 «Ospizio di "Tata Giovanni"».
[872] Lettera del presidente dell'istituto G. B. Rovella alla Direzione generale dell'Amministrazione civile, in data 18 luglio 1939, in ACS, Archivi fascisti, Segreteria particolare del duce, carteggio ordinario, fascicolo n. 510024 «Ospizio di "Tata Giovanni"».
[873] Lettera del presidente dell'ospizio Tata Giovanni, monsignor Pietro Ercole, alla Direzione generale dell'Amministrazione civile in data 20 luglio 1940, in ACS, Archivi fascisti, Segreteria particolare del duce, carteggio ordinario, fascicolo n. 510024 «Ospizio di "Tata Giovanni"».

civile ad accordare un sussidio di 50.000 lire[874]. Queste somme, però, non bastarono a colmare l'intera spesa di costruzione, né a coprire le uscite per il mantenimento degli assistiti, che erano diventati quasi duecento[875].

A complicare lo stato economico dell'Opera Pia intervenne anche il nuovo piano regolatore della città che, creando una nuova strada, rovesciò il prospetto del pio istituto che s'affacciava sul Viale di Porta Ardeatina rendendo principale il lato che fino a quel momento era stato trascurato perché confinante con dei terreni ed era stato perciò usato per depositare le tubazioni di scarico dei vari servizi interni ed anche imbruttito dall'apertura di finestre arbitrarie. L'amministrazione del Governatorato si accollò le spese per recintare la sede ma impose all'ospizio di sistemare decorosamente tutto il complesso degli edifici prospicienti la nuova arteria[876]. Con un'elargizione straordinaria di 300.000 lire, di cui 200.000 appartenenti al duce e il resto al Ministero dell'Interno, che raddoppiò il contributo solitamente assegnato a quest'Opera Pia, si mise fine nel 1942 alle passività di bilancio[877]. Ma nel 1943 il *budget* dell'istituto ritornò nuovamente passivo[878] perché le spese generali di mantenimento di ogni alunno e il perfezionamento dei servizi di assistenza, richiesto dalle direttive del regime, avevano assorbito in fretta il credito dell'Opera Pia[879]. Le condizioni economiche erano a tal punto critiche che nell'istituto si era a corto di scarpe da lavoro per i ragazzi, divisi tra operai ed apprendisti operai[880]. Per rimediare a questa carenza, definita dal commissario Colecchi «di importanza forse superiore a quella del

[874] Lettera del segretario Osvaldo Sebastiani al gr. uff. Giuseppe Colecchi, in data 18 agosto 1940, in ACS, Archivi fascisti, Segreteria particolare del duce, carteggio ordinario, fascicolo n. 510024 «Ospizio di "Tata Giovanni"».
[875] Lettera del presidente dell'ospizio, Pietro Ercole, alla Direzione generale dell'Amministrazione civile, in data 12 luglio 1941, in ACS, Archivi fascisti, Segreteria particolare del duce, carteggio ordinario, fascicolo n. 510024 «Ospizio di "Tata Giovanni"».
[876] Lettera del presidente mons. Pietro Ercole al duce risalente all'agosto 1942, in ACS, Archivi fascisti, Segreteria particolare del duce, carteggio ordinario, fascicolo n. 510024 «Ospizio di "Tata Giovanni"».
[877] Relazione del consiglio d'amministrazione dell'ospizio Tata Giovanni, in data 29 novembre 1942, in ACS, Archivi fascisti, Segreteria particolare del duce, carteggio ordinario, fascicolo n. 510024 «Ospizio di "Tata Giovanni"».
[878] Il bilancio del 1942 si chiuse con un deficit contabile di 171.973, 91 lire e un disavanzo pari a 300.000 lire, in lettera del presidente mons. Pietro Ercole al duce, risalente all'anno 1943, in ACS, Archivi fascisti, Segreteria particolare del duce, carteggio ordinario, fascicolo n. 510024 «Ospizio di "Tata Giovanni"».
[879] Lettera del presidente mons. Pietro Ercole al duce, risalente al 1943, in ACS, Archivi fascisti, Segreteria particolare del duce, carteggio ordinario, fascicolo n. 510024 «Ospizio di "Tata Giovanni"».
[880] Lettera del consigliere Colecchi al segretario particolare del duce Nicola De Cesare, in ACS, Archivi fascisti, Segreteria particolare del duce, carteggio ordinario, fascicolo n. 510024 «Ospizio di "Tata Giovanni"».

pane quotidiano», intervenne il Ministero delle Corporazioni che distribuì in due *tranches* 200 scarpe di cuoio[881].

2.1 La storia dell'ospizio di S. Michele tra malfunzionamenti e riordini ministeriali

La storia dell'ospizio di S. Michele è fitta di cambiamenti e rispecchia abbastanza bene le ripercussioni della legislazione scolastica sulle Opere Pie e l'impegno del regime sul versante dell'istruzione professionale, così come è già emerso dalla storia dell'istituto del Tata Giovanni, per i figli del popolo che, vivendo in un regime corporativo, dovevano possedere attitudini ben definite.
Nel 1923, a pochi giorni dalla "marcia su Roma", l'ospizio di San Michele e la regia calcografia si unirono nell'Istituto nazionale per l'istruzione professionale, sotto la supervisione del Ministero dell'Economia Nazionale[882]. Si trattava, in realtà, di un progetto risalente al riformismo liberale che le autorità fasciste eseguirono prontamente con l'intento di dimostrare la vitalità del nuovo sistema politico.

La formazione tecnico-professionale, come è stato già detto, divenne prioritaria nell'ordinamento scolastico italiano con l'uscita di scena di Gentile, quando cominciò nella scuola fascista la cosiddetta "politica dei ritocchi", aggiustamenti cioè della riforma gentiliana che non avrebbero dovuto snaturare il lavoro precedente, ma migliorarlo. In realtà, il mutato clima socio-politico esigette dei cambiamenti che furono tanti e di tale portata che è lecito parlare di «controriforma»[883].

La situazione scolastica rimase immutata fino al 1926 quando il governo fascista riesaminò la questione dell'insegnamento professionale nella città di Roma ed allargò l'utenza dell'Istituto nazionale per l'istruzione professionale associando ad esso il regio museo artistico industriale e segnando così la nascita

[881] Lettera del Ministero delle Corporazioni alla Segreteria particolare del duce in data 20 luglio 1943, in ACS, Archivi fascisti, Segreteria particolare del duce, carteggio ordinario, fascicolo n. 510024 «Ospizio di "Tata Giovanni"».
[882] Regio decreto 31 ottobre 1923, n. 2523.
[883] G. Genovesi, *Storia della scuola in Italia dal Settecento ad oggi*, cit., p. 148.

dell'Istituto nazionale di S. Michele per l'istruzione professionale[884]. La commissione amministratrice del nuovo ente era composta dai rappresentanti del Ministero dell'Interno, del Ministero delle Finanze, del Ministero dell'Economia Nazionale e del Ministero dell'Istruzione e possedeva ampi poteri decisionali circa il riordinamento statutario, amministrativo, finanziario e tecnico del nuovo istituto. La stessa commissione dipendeva dal Governatorato di Roma, al quale dovevano essere sottoposte le deliberazioni eccedenti l'ordinaria amministrazione.

Per trasmettere agli alunni il senso del dovere e della disciplina, l'amministrazione promosse la loro iscrizione alle organizzazioni giovanili del PNF, cioè ai Balilla e agli Avanguardisti, e modificò i programmi scolastici perché quelli fino ad allora adottati non rispondevano alle esigenze didattiche generali e a quelle specifiche dell'istituto, decidendo così di estendere l'istruzione complementare sia agli alunni che alle alunne per munirli di un titolo di studio. La scuola complementare "Giulio Romano", trasformata in scuola di carattere artistico, fu trasferita nei locali dell'ospizio, permettendo anche ad allievi esterni di esercitarsi nei laboratori e nelle officine annessi all'Opera Pia. Per la sezione artistica, la commissione deliberò il seguente ordinamento: scuola preparatoria a durata biennale; istituto a durata triennale; corsi superiori di perfezionamento di arte decorativa a durata biennale o triennale.

Tra i cambiamenti relativi al personale, le donne furono escluse e ciò suscitò proteste e richiami anche da parte del Ministero dell'Economia Nazionale[885]. Questo fatto conferma il ruolo assegnato dal regime alle donne, cioè quello di "macchine per la riproduzione", con un obiettivo: acquistare peso e forza davanti al mondo. Nello stesso tempo, è un segnale delle divisioni presenti all'interno della classe politica fascista.

Il funzionamento del S. Michele era difficile. Alla mancanza di norme statutarie che impediva agli amministratori di agire all'unanimità, si sommavano carenze di vario tipo. Malgrado un servizio generale sanitario, denominato condotta medica, e visite gratuite specialistiche, la situazione sanitaria era grave al punto da provocare più volte le ispezioni dell'ONMI e della Direzione generale della Sanità[886].

[884] Regio Decreto 4 febbraio 1926, n. 160 e regio decreto 7 ottobre 1926, n. 1846.
[885] Relazione di Agostino D'Adamo, cit. in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1928-1930, b. 90, fascicolo n. 26068.169.44 «Ospizio di S. Michele Amministrazione».
[886] *Ibidem*.

Ripetuti disordini si verificarono sul versante scolastico. Un gruppo di allievi del regio museo artistico nazionale denunciò la sospensione dei corsi serali e la negligenza delle autorità a sbloccare questa situazione[887].

Contrariamente ai proclami del regime sulle esigenze architettoniche dell'Urbe, il grande fabbricato a Ripagrande, che era sede dell'ospizio di S. Michele, era in pessime condizioni, nonostante i richiami dei funzionari ministeriali Vegni e Ravicini risalenti al 1923.

La situazione precipitò quando il presidente De Stefani, disapprovando il piano di riorganizzazione dell'istruzione artistica professionale proposto dal prof. Alberto Calza Bini, rappresentante del Ministero della Pubblica Istruzione, decise di dimettersi. Lo stesso Calza Bini, a sua volta, si dimise per l'impossibilità di lavorare nella compagine amministrativa[888].

Il cattivo funzionamento di questo istituto diede l'impressione che la fusione dei tre enti fosse stata attuata più per considerazioni di carattere politico che di carattere tecnico[889]. Questa aggregazione aveva tolto all'ospizio di S. Michele la sua caratteristica fisionomia di ente pubblico di beneficenza e lo aveva spinto ad intervenire in campi diversi dalle sue tradizioni, costringendolo a fare spese straordinarie e ad accumulare un *deficit* pari a un milione di lire[890]. Nel nuovo istituto, inoltre, la popolazione scolastica era diminuita in quanto i padri di famiglia si rifiutavano di inserire i loro figli in questo ospizio poiché era considerato come un ricovero di derelitti, e questa impressione fu avvertita anche dagli stessi ricoverati. L'insegnamento professionale, poi, aveva perso il suo carattere strumentale non avviando concretamente gli allievi ad un lavoro[891].

Il Ministero dell'Interno nominò allora un commissario per la gestione straordinaria dell'Istituto nazionale di S. Michele nella persona del dott. Agostino

[887] *Scuola che non funziona*, «Il messaggero» 17 gennaio 1926, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1928-1930, b. 90, fascicolo n. 26068. 169.44 «Ospizio di S. Michele. Amministrazione».
[888] Lettera del Ministero della Pubblica Istruzione al Ministero dell'Interno, datata 16 maggio 1927, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1928-1930, b. 90, fascicolo n. 26068.169.44 «Ospizio di S. Michele. Amministrazione».
[889] Relazione della Direzione generale dell'Amministrazione civile, datata 30 giugno 1928, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1928-1930, b. 90, fascicolo n. 26068. 169.44 «Ospizio di S. Michele. Amministrazione».
[890] Lettera del consiglio di amministrazione dell'istituto romano di S. Michele al prefetto di Roma, in data 16 luglio 1935, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1934-1936, b. 89, fascicolo n. 26068.37. 2 «Gestione straordinaria Istituto romano S. Michele».
[891] Relazione della Direzione generale dell'Amministrazione Civile alla Presidenza del consiglio dei Ministri, in data 30 settembre 1933, in ACS, MI, DGAC, DABP, b. 136, tr. 1931-1933, fascicolo n. 26068.169.9 «Istituto romano di S. Michele e orfanotrofio di Santa Maria degli Angeli. Amministrazione. Fusione».

D'Adamo, incaricandolo di provvedere alla ricostruzione economica ed educativa dell'ente. Lo stesso commissario, come è stato già detto, era stato nominato anche nell'orfanotrofio di Santa Maria degli Angeli[892].

Il dott. D'Adamo si rese conto che il trasferimento della scuola «Giulio Romano» era stato un esperimento dannoso perché aveva snaturato gli scopi dell'ospizio trattenendo maggiormente gli alunni nella scuola complementare piuttosto che nelle officine e nei laboratori, senza trasmettere loro la capacità tecnica necessaria per diventare degli operai qualificati in grado di guadagnarsi da vivere all'uscita dal convitto.

Il commissario modificò allora gli indirizzi scolastici sia della sezione maschile che femminile e, conciliando le esigenze di una cultura generica con quelle di una sicura capacità professionale, preferì ritornare al vecchio sistema didattico. Compiuti gli studi elementari, gli alunni erano assegnati alle officine e ai laboratori durante la giornata per esercitarsi nelle attività più rispondenti alle loro inclinazioni. L'insieme delle esercitazioni comprendeva varie specializzazioni operaie. Poiché nella cultura tecnica era fondamentale il disegno geometrico ed ornamentale, il commissario istituì un corso biennale di disegno da seguire prima di essere ammessi a frequentare le scuole d'arte o i laboratori e le officine[893]. L'abilità nel disegno doveva essere coltivata sia dagli alunni che decidevano di frequentare le scuole d'arte, dove seguivano corsi di pittura decorativa, di plastica decorativa, di disegno architettonico, sia dagli alunni che sceglievano le officine, dove dovevano frequentare la scuola di disegno industriale. Nelle ore serali, il commissario istituì scuole professionali con uno speciale programma didattico, più completo rispetto a quello dei corsi integrativi, per permettere agli alunni di poter aspirare agli esami o della 8ª classe elementare o della licenza complementare. I ragazzi seguivano lezioni di cultura generale, apprendevano nozioni d'igiene, notizie sulle malattie sociali, sul lavoro e sulle leggi a tutela della salute. In questo modo, gli alunni ricevevano una preparazione simile a quella che s'impartiva nelle scuole secondarie complementari e, nello stesso tempo, avevano l'opportunità di perfezionarsi nell'arte o nel mestiere da

[892] Relazione del commissario Agostino D'Adamo in data 26 gennaio 1928, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1931-1933, b. 136, fascicolo n. 26068.169.9 «Istituto romano di S. Michele e orfanotrofio di Santa Maria degli Angeli. Amministrazione. Fusione».

[893] Il primo anno del corso di disegno si compiva durante la frequenza degli alunni alla Vª classe elementare; il secondo durante la frequenza della prima classe serale professionale, in relazione di Agostino D'Adamo, cit., in ACS, MI, DGAC, DABP, b. 90, fascicolo n. 26068.169.44 «Ospizio di S. Michele Amministrazione».

essi prescelto e di avere maggiori probabilità, una volta dimessi, di trovare un lavoro sicuro.

Nella sezione femminile, le giovanette apprendevano attività tipicamente domestiche e nozioni di contabilità; venivano sensibilizzate al ruolo materno; e si dedicavano allo studio del disegno per raggiungere risultati geniali nell'arte del ricamo.

Nelle ore di riposo, fanciulli e fanciulle potevano svagarsi facendo ginnastica e giochi ricreativi, in linea con l'enfatizzazione di queste attività da parte del governo fascista.

Un altro aspetto sconfortante di questo istituto era lo stato d'inerzia in cui era sprofondata la fabbrica degli arazzi, un tempo florida ed ammirata. Il commissario D'Adamo cercò di riattivarla accordandosi con il Governatorato per la realizzazione di tessuti per poltrone e proponendo alla Camera dei Deputati la realizzazione di un grande arazzo, rappresentante il trionfo del regime fascista, da esporre nel corso di cerimonie solenni. Il "taglio" di questo arazzo fu eseguito nel corso di una cerimonia grandiosa, in perfetto stile fascista, nel 1926, alla presenza di diverse autorità ministeriali e del governatore Filippo Cremonesi[894].

La confusione e i disservizi presenti nell'istituto indussero il regime a modificarne l'assetto, appoggiato dal dott. D'Adamo e dal Ministero dell'Economia Nazionale, e per salvaguardare la funzione benefica dell'antico ospizio decise di fonderlo con l'orfanotrofio di Santa Maria degli Angeli[895]. Da questa unione nacque, nel 1928, l'Istituto romano di S. Michele[896]. Si trattava, in realtà, di una fusione tentata invano più volte in passato,[897] attuata ora con grande

[894] *Il taglio dell'arazzo all'Ospizio di San Michele*, in «La Civiltà Cattolica», LXXVII, pp. 467-468.
[895] Relazione del commissario Agostino D'Adamo in data 26 gennaio 1928, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1931-1933, b. 136, fascicolo n. 26068.169.9 «Istituto romano di S. Michele e orfanotrofio di Santa Maria degli Angeli. Amministrazione. Fusione».
[896] Regio decreto legge 7 giugno 1928, n. 1353.
[897] Alle proposte di fusione dei due enti, appartiene il voto della giunta municipale di Roma del 24 ottobre 1876 e il trasferimento al S. Michele della sezione femminile dell'orfanotrofio quando nel 1878 fu deliberato il prolungamento di via Cernaia; oltre a questi voti, va ricordata la proposta fatta dalla commissione interministeriale incaricata di studiare lo schema delle disposizioni legislative per la fondazione di un Istituto nazionale artistico industriale, fondazione compresa nei provvedimenti adottati per la città di Roma con la legge 11 luglio 1907, n. 502, in Relazione del commissario governativo ai Ministri della Pubblica Istruzione, delle Finanze e dell'Economia Nazionale, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1931-1933, b. 136, fascicolo n. 26068.169.9 «Istituto Romano di S. Michele e orfanotrofio di Santa Maria degli Angeli. Amministrazione. Fusione».

vanto dai gerarchi fascisti applicando la norma del 1923 sul raggruppamento delle Opere Pie con scopi affini[898].

Due ragioni avevano spinto lo *staff* governativo in questa direzione. In primo luogo, la carente assistenza agli orfani in città che consigliava di far frequentare ai ragazzi meno fortunati la scuola di artigianato presente nell'ospizio per dar loro una dignitosa prospettiva di vita. In secondo luogo, la traballante bilancia finanziaria del'ospizio di S. Michele che poteva essere risanata con il patrimonio dell'orfanotrofio[899].

La giunta amministrativa dell'Istituto romano di S. Michele era composta da 5 membri. Il presidente era eletto dal Ministero dell'Interno; gli altri componenti, invece, erano scelti uno dal Governatorato di Roma; uno dal consiglio provinciale dell'Economia Corporativa, uno dalla Congregazione di Carità ed uno dall'ONMI [900].

L'istituto era diviso in quattro sezioni: vecchi, vecchie, minorenni maschi e minorenni femmine. I giovani avevano un'età compresa tra i sette e i diciotto anni. Le prime tre sezioni erano alloggiate nel fabbricato a Ripagrande, la quarta, invece, nell'edificio del Clementino, così chiamato perché eretto dal pontefice Clemente XI, in piazza delle Terme n. 44[901].

Per risolvere le difficoltà economiche, l'Istituto Romano di S. Michele decise di alienare l'edificio del Paolino, cioè quello innalzato dai pontefici Paolo V e Urbano VIII per l'accoglienza dei minori maschi in via XX settembre n. 98[902], e ricevuto in eredità dall'orfanotrofio di Santa Maria degli Angeli, ma questa vendita subì un notevole deprezzamento a causa dei lavori autorizzati dal Governatorato in quella zona per aprire una nuova arteria stradale[903].

---

[898] Regio decreto 30 dicembre 1923, n. 2841.

[899]Minuta della Direzione generale dell'Amministrazione civile al ministero dell'Educazione Nazionale, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1928-1930, b. 90, fascicolo n. 26068. 169.44 «Ospizio S. Michele Amministrazione», sottofascicolo n. 26068.169.44 «Istituto Romano di S. Michele. Amministrazione. Riordinamento scuole».

[900]Cfr. lo statuto deliberato dal commissario governativo Aldo Vecchini in data 19 dicembre 1933 ed approvato dal Ministero dell'Interno in data 23 gennaio 1934. La durata dell'incarico era pari ad un quadriennio, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1934-1936, b. 86, fascicolo n. 26068.19 «Istituto Romano S. Michele. Statuto».

[901] Relazione d'inchiesta del commissario governativo Michele de Tura al prefetto di Roma, in data 18 dicembre 1932, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1931-1933, b. 136, fascicolo n. 26068.169.9 «Istituto Romano di S. Michele e orfanotrofio di Santa Maria degli Angeli. Amministrazione. Fusione».

[902] Legge 19 luglio 1929, n. 1343.

[903] Relazione del commissario governativo sulla gestione provvisoria dell'istituto romano di s. Michele in data 30 novembre 1929, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1934-1936, b. 89, fascicolo n. 26068. 37.2 «Gestione straordinaria Istituto Romano S. Michele».

Il regime affidò la gestione provvisoria dell'istituto, dal giugno 1928 al luglio 1929, al commissario governativo Raffaele De Vita (prefetto del Regno a riposo), che era coadiuvato dal sub-commissario Alfredo Goffredo (prefetto del Regno a riposo) e dal direttore Paolo Ratti (colonnello a riposo)[904].

L'organizzazione scolastica dell'istituto s'innovò nel 1929 con il passaggio dalla scuola complementare alla scuola secondaria di avviamento al lavoro (11-14 anni)[905], nella quale il fanciullo scopriva la sua vocazione lavorativa prima di accedere al mondo del lavoro[906]. Essa, come è stato già detto, era concepita come una scuola sì di massa ma più formativa che, nel corso di tre anni[907], preparava gli allievi in maniera più specifica sia al mestiere agricolo che alle funzioni impiegatizie di ordine esecutivo nell'industria e nel commercio, tenendo conto delle esigenze lavorative dei grandi centri urbani e cercando di far affermare l'Italia nel campo produttivo e dei commerci[908].

Il commissario De Vita stabilì che i maschi dovessero conseguire la licenza elementare nelle scuole esterne del Governatorato[909] e, successivamente, di giorno essere indirizzati o alle officine dell'ospizio[910], dove s'appassionavano ad un mestiere, oppure ai corsi superiori di disegno (l'insegnamento del disegno cominciava già in quarta elementare). Dalle 18 alle 20, tutti i fanciulli frequentavano la scuola secondaria di avviamento al lavoro.

Terminata questa scuola, i ragazzi frequentavano la scuola interna di cultura complementare in cui s'impartivano nozioni di cultura generale, letteraria e

[904] Promemoria del direttore della sezione maschile Paolo Ratti, in data 9 aprile 1932, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1931-1933, b. 136, fascicolo n. 26068.169.9 «Istituto Romano di S. Michele e orfanotrofio di Santa Maria degli Angeli. Amministrazione. Fusione».

[905] Legge 7 gennaio 1929, n. 8. Questa legge era stata preceduta dal Testo Unico 5 febbraio 1928, n. 576, che aveva ridotto la scuola elementare alla classe quinta e aveva istituito corsi e scuole di avviamento al lavoro aggregati alla scuola elementare, più che altro per ragioni amministrative e finanziarie, ma già da queste differenziati, cfr. AA. VV, *La scuola di avviamento professionale*, Roma 1954.

[906] Riccardo Bondioli, *Scuole professionali e corsi integrativi*, in «Maternità e Infanzia», III, n. 8, pp. 458-460.

[907] Per i piccoli centri urbani, invece, erano stati pensati dei corsi annuali o biennali di avviamento al lavoro, in Circolare del Ministero della Pubblica Istruzione ai Provveditorati agli studi, in data 20 marzo 1929, in Manuale Astengo, LXVIII, n. 10, p. 334.

[908] Circolare del Ministero della Pubblica Istruzione ai provveditorati agli studi sull'istruzione post-elementare, in data 20 marzo 1929, in Manuale Astengo, 1929, n. 10, p. 334; cfr. regio decreto legge 6 ottobre 1930, n. 1379.

[909] Si trattava delle scuole «Regina Margherita» e «G. Mameli», in Promemoria del direttore Paolo Ratti, già citato.

[910] Le officine presenti erano le seguenti: cromolitografia, zincografia, tipografia ebanisteria, cuoi artistici, legatoria artistica, vetrata artistica, ferro battuto, motoristi meccanici, verniciatori automobili, marmisteria e stagnar, in Relazione del commissario governativo sulla gestione provvisoria dell'istituto dal luglio 1929 al dicembre 1929, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1934-1936, b. 89, fascicolo n. 26068.37.2 «Gestione straordinaria Istituto Romano S. Michele».

scientifica. La serie delle officine si rinnovò con l'aggiunta di quella di "stagnaro idraulico", dove gli alunni apprendisti si esercitavano in lavori di riparazione nell'istituto permettendo alla commissione amministrativa di non ricorrere a manodopera esterna e, quindi, di risparmiare. Un gruppo di alunni, ad esempio, dopo aver imparato ad imbiancare, tinteggiò tutti i locali dell'Opera Pia[911].

Oltre all'istruzione professionale, i ragazzi erano seguiti anche sul piano morale e su quello religioso dal cappellano dell'istituto[912].

Iscritti all'ONB e alla Milizia, gli alunni partecipavano alle esercitazioni e alle adunate delle rispettive organizzazioni accompagnati dagli ufficiali della Milizia volontaria per la Sicurezza Nazionale[913], ed educati alla disciplina e all'istruzione militare, prendevano consapevolezza della loro italianità, del loro ruolo di "fascisti del domani".

Nel 1929, la sezione maschile contava 429 allievi[914]. Ma questo numero si ridusse negli anni successivi (352 nel 1930; 327 nel 1931) per la limitata capienza dei locali scolastici e per la crisi industriale che aveva portato le officine a ridurre le rispettive produzioni. Approfittarono di questo stato di crisi i capi d'arte delle officine che, per evitare di risarcire il pio istituto delle somme non pagate precedentemente per gli affitti dei locali, presentarono un esposto in cui non solo chiedevano la moratoria del debito, ma anche la concessione gratuita dei locali, come era avvenuto in passato, tra il 1870 e il 1905. In questo periodo, però, caratterizzato dalla scarsa disponibilità di mezzi di comunicazione, i capi d'arte erano stati in qualche modo invogliati ad aprire le loro officine all'interno dell'istituto per consentire ai ricoverati di apprendere un lavoro. Successivamente, con il miglioramento del sistema dei trasporti e con l'aumento del lavoro nelle officine, l'amministrazione decise di puntare su di esse come principale fonte di guadagno dell'Opera Pia e regolarizzò la situazione di questi professionisti con stabili contratti d'affitto, fronteggiando, in questo modo, il più alto costo di

[911] Relazione del generale De Vita sulla gestione provvisoria dal 5 luglio 1928 al 6 giugno 1929, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1934-1936, b. 89, fascicolo n. 26068.37.2 «Gestione straordinaria Istituto Romano S. Michele».
[912] Promemoria del direttore Paolo Ratti, cit., in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1931-1933, b. 136, fascicolo n. 26068.169.9 «Istituto Romano di S. Michele e orfanotrofio di Santa Maria degli Angeli. Amministrazione. Fusione».
[913] Relazione del commissario sulla gestione straordinaria luglio–dicembre 1930, in data 9 dicembre 1930, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1934-1936, b. 89, fascicolo n. 26068.37.2 «Gestione straordinaria istituto romano S. Michele».
[914] *Ibidem*.

mantenimento dei ricoverati, causato dall'aumentato costo della vita e dalla svalutazione della moneta.

Oltre alla concessione gratuita dei locali, i maestri d'arte con lo scopo di arricchirsi pretendevano, mediante nuove convenzioni, di alleggerire i compensi da assegnare agli allievi, visto che dopo il primo anno di "apprendistato", essi incominciavano a produrre un lavoro più redditizio[915].

Per mantenere alta la secolare tradizione artistica dell'ex ospizio di S. Michele, il commissario De Vita risvegliò l'interesse per le scuole d'arte (ossia i corsi di disegno inferiore e superiore) che negli anni precedenti erano state trascurate, sia perché collocate in ambienti piccoli e inadatti, sia per l'insufficiente materiale didattico. Il commissario aumentò allora il numero degli insegnanti addetti a queste scuole; aggiornò il materiale didattico e sistemò i corsi artistici in aule più ampie[916]. Le giovinette, invece, frequentavano sia le scuole elementari che quelle di avviamento al lavoro all'interno dell'istituto, sotto la guida delle suore di S. Vincenzo de' Paoli[917]. Il commissario De Vita aumentò il numero delle macchine da cucire per consentire alle alunne di esercitarsi di più, di realizzare biancheria ed abiti anche per gli alunni maschi; e le iscrisse alle organizzazioni giovanili fasciste. Nonostante l'iscrizione fosse gratuita, l'istituto, che era dissestato economicamente, fu costretto a chiedere aiuti economici ai parenti delle ragazze o ad enti vari per poter acquistare le uniformi per le ricoverate[918].

Al termine degli esami, le allieve soggiornavano nella località collinosa e boschiva di Caprarola, dove l'Istituto Romano di S. Michele aveva preso in affitto un edificio di proprietà dell'ordine dei Carmelitani Scalzi, per rinvigorire la salute non solo delle fanciulle[919] ma anche dei bambini più piccoli, che si recavano qui

[915] Relazione della gestione del commissario governativo al prefetto di Roma in data 1 settembre 1932, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1934-36, b. 89, fascicolo n. 26068.37.2 «Gestione straordinaria Istituto romano S. Michele».
[916] Relazione del generale De Vita sulla gestione provvisoria dell'istituto dal 5 luglio 1928 al 6 giugno 1929 alla Direzione generale dell'Amministrazione civile, in data 8 giugno 1929, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1934-1936, b. 89, fascicolo n. 26068.37.2 «Gestione straordinaria Istituto Romano S. Michele».
[917] Promemoria del direttore Paolo Ratti, in data 9 aprile 1932, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1931-1933, b. 136, fascicolo n. 26068.169.9 «Istituto Romano di S. Michele e orfanotrofio di Santa Maria degli Angeli. Amministrazione. Fusione».
[918] Relazione del generale De Vita alla Direzione generale dell'Amministrazione civile, in data 8 giugno 1929, cit., in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1934-1936, b. 89, fascicolo n. 26068.37.2 «Gestione straordinaria Istituto Romano S. Michele».
[919] Relazione del commissario per la gestione straordinaria gennaio-luglio 1931, in data 15 giugno 1931, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1934-1936, b. 89, fascicolo n. 26068.37.2 «Gestione straordinaria Istituto Romano S. Michele».

in un turno diverso rispetto a quello delle ragazze[920]. Questi soggiorni, oltre ad avere una funzione terapeutica, avevano una funzione educativa e di propaganda. Le iniziative del genere, infatti, dovevano comunicare all'opinione pubblica la novità e la modernità intese come valori del regime.

Nel 1929, le ricoverate erano 108; nel 1930, solo 91. Questa riduzione era in gran parte dovuta alle famiglie delle orfane, che preferivano ritirarle per impiegarle in casa nelle faccende domestiche oppure come donne di servizio presso privati, ricavandone un certo guadagno[921].

Constatando la fatiscenza degli edifici giovanili, il commissario De Vita ventilò l'idea di creare in una località salubre e ridente della periferia romana, una sezione rurale dell'Istituto che fosse igienica, dotata di palestre e campi all'aperto[922]. L'ONMI condivise questo progetto in nome dell'incremento agricolo della Nazione voluto fortemente dal duce[923]. Il commissario visitò allora alcune scuole agricole dell'Urbe, come la regia scuola media di agricoltura diretta dal prof. Marinucci, la colonia agricola della Bufalotta, l'Opera Pia "Orti di Pace", ma scoraggiato dal Direttore generale dell'Agricoltura, il dott. Mariani, abbandonò la sua idea. Secondo il Mariani, le istituzioni agricole già esistenti nelle adiacenze di Roma stentavano a reclutare allievi intenzionati realmente ad avviarsi all'agricoltura, a causa soprattutto delle loro famiglie che, al termine delle prime cinque classi elementari, ritiravano in casa i loro figli disdegnando l'impiego agricolo; ed incontravano poi grosse difficoltà nel collocare i giovani agricoltori nel mondo del lavoro.

Il progetto del Commissario De Vita, inoltre, era molto oneroso per le casse dell'istituto perché necessitava di 7 milioni di lire, di un numero di allievi pari a 150 e di un'area coltivabile di 150 ettari[924]. Per questi motivi, il Ministero

[920] Relazione del commissario governativo della gestione straordinaria del 1 settembre 1932, in tr. 1934-1936, b. 89, fascicolo n. 26068.37.2 «Gestione straordinaria Istituto Romano S. Michele».
[921] Relazione del commissario per la gestione provvisoria luglio-dicembre 1930, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1934-1936, b. 89, fascicolo n. 26068.37.2 «Gestione straordinaria Istituto Romano S. Michele».
[922] Relazione del commissario De Vita sulla gestione provvisoria dell'istituto dal 5 luglio 1928 al 6 giugno 1929, alla Direzione generale dell'Amministrazione civile, in data 8 giugno 1929, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1934-1936, b. 89, fascicolo n. 26068.37.2 «Gestione straordinaria Istituto Romano S. Michele».
[923] *Ibidem.*
[924] *Ibidem*.

dell'Interno sconsigliò la ruralizzazione dell'istituto, suggerendo di riordinare razionalmente le attività assistenziali già esistenti[925].

La campagna di ruralizzazione del regime, in realtà, fallì in tutta Italia. In generale, non fu rispettato l'impegno di trasferire gli istituti di cura infantili ed adolescenziali dai sovrappopolati centri urbani alle campagne, né quello di costruirne di nuovi nelle zone rurali. Le cause erano imputabili alle inadeguate condizioni economiche degli istituti di assistenza che spesso non avevano altre sedi oltre a quella urbana né tanto meno avevano la possibilità economica per acquistarne una; in altri casi, la vendita degli edifici cittadini risultava molto complessa trattandosi di antichi monasteri che non si prestavano ad essere adibiti ad abitazioni private; e parte delle difficoltà derivava anche dal dissenso di «vetusti e ringhiosi amministratori» che si nascondevano dietro antiche clausole di fondazione o vincoli di donazione che ritenevano di dover applicare alla lettera[926]; infine, dalla gestione periferica dell'ONMI poco funzionante[927].

Nel primo anno di vita dell'Istituto Romano di S. Michele, i corsi di avviamento al lavoro diedero scarsi risultati sia perché non erano stati bene interpretati gli obiettivi di queste scuole serali sia per lo scarso interessamento degli insegnanti. Il commissario De Vita licenziò allora tutto il corpo docente sostituendolo con i migliori insegnanti delle scuole del Governatorato; adottò gli stessi programmi in vigore nei corsi integrativi promossi dal Governatorato; impose l'insegnamento del disegno industriale a tutti gli alunni addetti alle officine secondo il programma delle scuole secondarie di avviamento al lavoro. Dopo questi provvedimenti arrivarono risultati confortanti[928], ma l'esigenza di offrire ai ragazzi dei decenti locali scolastici portò l'amministrazione ad avviare, nel 1932, la costruzione di un nuovo edificio in via delle Sette Chiese, in località Tormarancia[929].

---

[925] Relazione del commissario sulla gestione provvisoria luglio –dicembre 1930, in data 9 dicembre 1930, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1934-1936, b. 89, fascicolo n. 26068.37.2 «Gestione straordinaria Istituto Romano di S. Michele».

[926] G. A. Blanc, B. Graziani, *Relazione sullo sviluppo dell'attività dell'Opera Nazionale per la protezione della Maternità e Infanzia (1926-1930)*, in «Maternità e Infanzia», VI, n.11, pp. 1009-1010.

[927] D. La Banca, tesi di dottorato già citata, p. 39 e p. 117.

[928] Relazione del generale De Vita alla Direzione generale dell'Amministrazione civile, in data 8 giugno 1929, cit., in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1934-1936, b. 89, fascicolo n. 26068.37.2 «Gestione straordinaria Istituto Romano S. Michele».

[929] Relazione del commissario sulla gestione straordinaria gennaio-giugno 1931 in data 15 gennaio 1931, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1934-1936, b. 89, fascicolo n. 26068.37.2 «Gestione straordinaria istituto S. Michele».

Il Ministero dell'Educazione Nazionale propose di diminuire la funzione benefica dell'Istituto romano di S. Michele e di incrementare quella professionale, perfezionando le scuole artigiane annesse all'Opera Pia, inserendole nel quadro dell'istruzione tecnica ed unendo ad esse gli altri istituti professionali della città, così come era avvenuto nel 1926, per sviluppare la vita economica di Roma e quella dell'intero Paese[930].

Una simile trasformazione avrebbe implicato un consiglio amministrativo formato da membri del Ministero dell'Educazione Nazionale, del Ministero dell'Interno e del Ministero delle Corporazioni, con l'alta vigilanza del Ministero dell'Educazione Nazionale in rapporto alla funzione educativa ed istruttiva dell'istituto, e la supervisione del Ministero dell'Interno e della Prefettura che vigilavano sul funzionamento generale di tutte le Opere Pie. Più ragioni spinsero il Ministero dell'Interno a disapprovare questa idea. In primo luogo, l'Istituto romano di S. Michele era il più importante ed attrezzato ricovero per orfani poveri della città, e perciò non era pensabile diminuire la sua attività assistenziale. Sia il Ministero dell'Interno che l'Opera Nazionale della Maternità e dell'Infanzia si avvalevano principalmente di questo istituto per i ricoveri dei fanciulli visto che disponeva di circa 600 posti[931].

In secondo luogo, la trasformazione delle officine artigiane presenti nel pio istituto in scuole professionali avrebbe trasmesso agli allievi un grado di cultura superiore nelle varie discipline ed avrebbe modificato così le finalità istruttive dell'Opera Pia, che erano più modeste ed indirizzavano i ricoverati a varie attività operaie e non a ruoli altamente qualificati. Le sezioni dei vecchi, inoltre, non potevano essere soppresse perché la capitale difettava di istituti di ricovero per inabili al lavoro e combatteva contro il problema dell'accattonaggio[932].

In seguito allo scandalo degli abusi sessuali compiuti da un istitutore su alcuni ragazzi, il Ministero dell'Interno nominò, nel 1932, il prefetto Michele De Tura

[930] Minuta del Ministero dell'Educazione Nazionale al sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri, in data 3 luglio 1933, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1931-1933, b. 136, fascicolo n. 26068.169.9 «Istituto romano di S. Michele e orfanotrofio di Santa Maria degli Angeli».

[931] Minuta della Direzione generale dell'Amministrazione civile alla Presidenza del Consiglio dei ministri, in data 30 settembre 1933, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1931-1933, b. 136, fascicolo n. 26068.169.9 «Istituto romano S. Michele e orfanotrofio di Santa Maria degli angeli. amministrazione. Fusione».

[932] Minuta della Direzione generale dell'Amministrazione civile alla Presidenza del Consiglio dei ministri, in data 30 settembre 1933, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1931-1933, b. 136, fascicolo n. 26068.169.9 «Istituto romano S. Michele e orfanotrofio di Santa Maria degli angeli. amministrazione. Fusione».

direttore dell'istituto. Egli creò una sezione autonoma per i bambini dai sei agli undici anni affidandoli alle suore perché essi avevano ancora bisogno di cure materne[933]. Percependo assegni più bassi, le suore non pesavano tanto sull'economia dell'istituto.

Sul piano educativo, il De Tura abolì le celle di punizione che con il loro aspetto carcerario inasprivano di più i ragazzi indisciplinati e raccomandò agli istitutori, che nell'educare i fanciulli ricorrevano spesso alle mani, di richiamare a voce i ragazzi più vivaci.

Per rallegrare gli animi degli alunni, che manifestavano un senso di fiacchezza e di sconforto, il prefetto invitò il personale a far trascorrere loro più tempo all'aperto, organizzando delle passeggiate ed attività fisiche. Dietro questo suggerimento, in realtà, si nascondeva la consapevolezza dell'assenza di spazi adeguati all'interno dell'Opera Pia, come palestre e campi sportivi per poter svolgere adeguatamente programmi ginnici, sportivi e ricreativi. Malgrado questa criticità comune, come è stato già detto, ad altre istituzioni minorili, il fascismo continuava la sua propaganda sull'importanza della preparazione fisica perché essa era un'occasione per rafforzare la salute e quindi la razza, per vivere collettivamente, per prepararsi ai sacrifici e alla sofferenza, per essere sempre pronti ad affrontare la prova più alta: la guerra.

Sul piano dell'istruzione professionale, le scuole secondarie di avviamento al lavoro assunsero, nel 1932, la già citata denominazione di scuole secondarie di avviamento professionale mantenendo la stessa finalità[934], ossia quella di integrare, come chiarì Giuseppe Bottai in un discorso alla Camera pronunciato nel 1937, l'istruzione elementare dei figli del popolo, impedendo loro di spostarsi nella scuola media e di accrescere poi la loro cultura e le loro aspirazioni frequentando gli istituti superiori e le Università. L'istruzione riservata alle classi umili, dunque, rifletteva il dualismo tra «cultura e utile», tra scuola formativa, per minoranze, come quella media, e scuola di massa, a carattere strumentale ed esecutivo[935].

[933] Oltre alla sezione dei più piccoli, c'era quella dei fanciulli dai 12 ai 14 anni e quella dei ragazzi dai 15 ai 18 anni, in Relazione del commissario De Tura dal 13 ottobre 1932 al 9 novembre 1933, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1934-1936, b. 89, fascicolo n. 26068. 72 «Gestione Straordinaria Istituto Romano S. Michele».
[934] Legge 22 aprile 1932, n. 420.
[935] Società umanitaria, *Dalla scuola di avviamento alla scuola media di orientamento. esperienze per una riforma*, Firenze 1960, p. 25.

Per rimediare agli scarsi risultati di queste scuole, il De Tura potenziò lo studio in camera dei fanciulli e nominò una commissione affinché potesse individuare le inclinazioni lavorative dei ricoverati e migliorasse il funzionamento delle officine, salvaguardando i principali indirizzi dell'artigianato e gli insegnamenti artistici. I diciassettenni, che erano prossimi ad essere dimessi, ottennero, per volontà del De Tura, compensi più alti e la possibilità di frequentare laboratori professionali esterni.

Dall'analisi condotta dal De Tura s'intuisce che la situazione professionale delle fanciulle non era rosea. I laboratori esistevano soltanto di nome. Le ordinazioni mensili per i laboratori di cucito si riducevano all'irrisoria cifra di quattro camicie e quelle per il laboratorio di maglieria ad un golf per signora. Questo stato di cose era stato causato sia dall'indolenza delle Suore nel procurarsi il lavoro; sia da lavorazioni che non incontravano il gusto del pubblico. Malgrado la presenza di un grande salone nell'edificio del Clementino, non si svolgevano recite, né spettacoli cinematografici. Le ragazze non erano formate per diventare delle brave operaie, cameriere e madri di famiglia ma per essere delle signorine con una superficiale cultura generale. Il commissario mantenne il coinvolgimento delle alunne nelle organizzazioni delle Piccole e Giovani Italiane, facendole partecipare alle manifestazioni della gioventù fascista; e per stimolare l'operosità delle ricoverate, istituì una mostra biennale delle loro creazioni, fissandola il 21 aprile, ed una mostra permanente dei lavori antichi e moderni di maggior pregio[936].

Riguardo al vitto, il De Tura prese atto di una situazione disastrosa e migliorò le tabelle dietetiche dei ragazzi, visto che la loro alimentazione era uguale a quella degli anziani, ricca perciò di minestre ed alimenti scotti; il pane era mal cotto e di farina di seconda qualità; il latte annacquato; e la carne, che era mangiata raramente, era anch'essa scadente. I ragazzi protestavano e buona parte della minestra andava a finire o alle galline o ad un tale che per 150 lire al mese aveva appaltato l'acquisto degli avanzi alimentari dell'istituto per darli ai maiali[937].

[936] Relazione d'inchiesta del commissario governativo Michele De Tura al prefetto di Roma, in data 18 dicembre 1932, in ACS, MI, DGAC, tr. 1931-1933, b. 136, fascicolo n. 26068.169 «Istituto S. Michele. Amministrazione. Inchiesta. Trasferimento alunni».
[937] *Ibidem*.

Nonostante i buoni propositi del commissario De Tura, l'andamento dell'istituto romano di S. Michele restò decadente e sotto il suo successore, Aldo Vecchini, le cose non cambiarono. Nel 1936, il commissario Ortolani documentò la disorganizzazione dell'Opera Pia, parlando di contrasti tra gli amministratori[938], di forniture incontrollate, di lavori di risanamento igienico sospesi, di pratiche amministrative abbandonate al criterio incontrollato degli uffici; di alunni lasciati nelle mani di istitutori incapaci e senza una figura educativa di riferimento. Gli insegnamenti artistici erano lontani dagli *standard* didattici e allo stesso modo carenti erano quelli artigiani. Disertati erano i laboratori interni di sartoria e calzoleria. Sia gli amministratori che il personale educativo non vigilavano sui profitti degli alunni che frequentavano le officine esterne e nessuno sapeva ciò che imparavano e ciò che facevano, o meglio si sapeva che imparavano poco. I proprietari di queste officine assegnavano dei compensi irrisori ai pochissimi alunni validi, che oscillavano tra le 0,70, e le 2 lire, con 7 ore di lavoro quotidiano. Nella sezione femminile, continuavano a mancare gli ordini per i lavori di ricamo e di cucito.

Secondo l'Ortolani, tutte le amministrazioni che si susseguirono sbagliarono poi a non far visitare agli alunni e alle alunne i monumenti della città per accendere in loro una maggiore devozione alla patria, piuttosto che inviarli «a brucare tutti i giorni come greggi nei consueti parchi dell'Urbe»[939].

Riguardo all'edificio in località Tormarancia, gli amministratori cambiarono la sua destinazione originaria, decidendo di alloggiare qui le sezioni senili, svuotando gli edifici di S. Cosimato e di S. Balbina, che peraltro si trovavano in zone urbane centrali[940], e di radunare, invece, tutti i fanciulli nell'edificio a Ripagrande, che doveva essere opportunamente ristrutturato ed in grado di accogliere più fanciulli, visto che il Ministero dell'Interno era costretto ad inserire

[938] Nel 1934, il consiglio d'amministrazione del pio ente era così composto: il presidente era l'avv. Lena, nominato dal Ministero dell'Interno; l'avv. Pocaterra era nominato dal Governatorato;l'avv. Brofferio era nominato dall'O.N.M.I.; l'avv. Micozzi dalla Congregazione di Carità; il dott. De Cupis dal consiglio provinciale dell'economia corporativa, in nota della prefettura di Roma alla Direzione generale dell'Amministrazione civile, in data 10 novembre 1934, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1934-1936, b. 89, fascicolo n. 26068.37.2 «Gestione straordinaria Istituto Romano S. Michele».

[939] Relazione del commissario governativo G. Ortolani sulla gestione dell'Istituto Romano, in data 4 settembre 1936, in tr. 1934-1936, b. 89, fascicolo n. 26068.37.2 «Gestione straordinaria Istituto Romano S. Michele».

[940] Nota del Ministero dell'Interno al prefetto di Roma in data 8 maggio 1935, in Fondo Congregazione di Carità di Roma (1871-1937). Serie, Archivio Segreteria Generale, b. 31, fascicolo 3510 «Ricoveri vecchi a Tormarancia».

i ragazzi da avviare a studi professionali in enti privati[941]. In questo modo, si poteva sgombrare l'edificio femminile delle Terme che, trovandosi anch'esso in un quartiere centrale, poteva essere facilmente utilizzato in un altro modo[942]. Trasferire le scuole e le officine in località Tormarancia sarebbe stato troppo oneroso e complesso e avrebbe costretto i fanciulli a spostarsi quotidianamente nelle officine sparse in città, mentre esse erano interne nel fabbricato di Ripagrande[943].

L'amministrazione dell'Istituto Romano di S. Michele, inoltre, non volle assegnare il nuovo centro-anziani alla Congregazione di Carità, avallando in tal modo la politica fascista dell'accentramento della beneficenza in pochi enti, sia perché il fine originario dell'ex ospizio era l'assistenza ai vecchi, sia per motivazioni economiche: la cessione perpetua dell'edificio in zona Tormarancia faceva perdere al pio istituto una grossa somma di capitale immobiliare, vanificando gli sforzi che gli amministratori avevano compiuto per il risanamento del bilancio.

Sul finire degli anni Trenta, i malfunzionamenti continuarono ad accumularsi, compresi quelli concernenti l'insegnamento professionale mentre il regime, varando la Carta della scuola[944], diede all'officina e al laboratorio un posto d'onore nel sistema scolastico italiano, assegnando al lavoro un valore educativo oltre che tecnico[945]. Per valorizzare le scuole professionali e le attività tecniche, il duce escogitò la giornata della tecnica, fissandola il 2 giugno[946].

In conclusione, le amministrazioni dell'Istituto romano di S. Michele non riuscirono a migliorare l'assistenza sia nella forma che nella sostanza[947], e a soddisfare il "totalitarismo pedagogico" professato da Mussolini, secondo il quale i ragazzi dovevano avere un'istruzione e delle abilità adeguate e diventare i "nuovi italiani" fedeli ad una nuova gerarchia di valori e responsabilità.

---

[941] *Ibidem*.
[942] Appunto della Direzione generale dell'Amministrazione civile al gabinetto del Ministero dell'Interno, in data 28 maggio 1935, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1934-1936, b. 89, fascicolo n. 26068.37.2 «Gestione straordinaria Istituto Romano S. Michele».
[943] Relazione del commissario governativo G. Ortolani sulla gestione dell'Istituto Romano già citata.
[944] Legge 15 febbraio 1939.
[945] A. Brucculeri, *Il lavoro nella scuola*, in «La Civiltà Cattolica», LXXX, IV volume, p. 131.
[946] T. Collodi, *La giornata della tecnica*, in «Istruzione tecnica», III, n. 5-6, pp. 272-282.
[947] Lettera del consiglio di amministrazione dell'Istituto romano di S. Michele al prefetto di Roma, in data 16 luglio 1935, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1934-1936, b. 89, fascicolo n. 26068.37.2 «Gestione straordinaria Istituto Romano S. Michele».

2.2 I punti di debolezza delle pie istituzioni giovanili

Dopo questo breve *excursus* sulle principali (e documentate) Opere Pie giovanili, è possibile individuare delle criticità comuni fra loro.

Il lato economico era critico in tutte le Opere Pie. Il fondo presente nel bilancio di spesa del Ministero dell'Interno per finanziare le attività benefiche era esiguo e quindi non risolutivo. Il dicastero pretendeva che i prefetti destinassero le sue somme ai casi di maggiore gravità ed urgenza, ma in città i bisogni erano tanti[948]; ed era per lo più impassibile dinanzi alle richieste di aiuto delle istituzioni: nel 1934, ad esempio, abbassò la retta ministeriale da 5 a 4 lire nell'asilo Savoia, minacciando di ritirare i ricoverati a suo carico se gli amministratori non avessero accettato questa condizione[949].

Scarsi, inoltre, erano i controlli da parte dei prefetti sull'effettivo impiego dei fondi ministeriali[950].

I piani finanziari degli istituti risentirono della svolta del 1925, quando il governo attivò una politica economica fondata sul protezionismo, sulla deflazione e sulla stabilizzazione monetaria[951] e sottomise gli enti pii a serrati e molteplici controlli finanziari, emise una serie di disposizioni a tutela del risparmio[952] ed aumentò il deposito dei capitali negli istituti creditizi. Nel Monte di Pietà di Roma, ad esempio, il fondo destinato alla beneficenza registrò, nel 1926, un notevole rialzo. Questo istituto promosse varie iniziative di interesse pubblico o ispirate al sentimento patriottico ed incoraggiò lo spirito del risparmio tra gli italiani, offrendo in dono, ad esempio, alle pie istituzioni dei libretti con una considerevole somma iniziale per organizzare lotterie e feste di beneficenza. A proposito di risparmio, il regime, grande organizzatore di consenso e di cultura di massa, aggiornò il calendario degli eventi che dovevano costruire la "memoria

[948] Circolare del Ministero dell'Interno n. 25900 ai prefetti, in data 19 luglio 1929, in Manuale Astengo, LXVI, n. 10, p. 339.
[949] Lettera del Ministero dell'Interno alla direzione dell'Opera Pia Savoia, in data 10 luglio 1934, fondo Opera Pia Savoia (1887-1933), in busta 138, fascicolo «Corrispondenza protocollata 1934».
[950] Circolare del Ministero dell'Interno n. 25900 ai prefetti, in data 19 luglio 1929, in Manuale Astengo, LXVII, n. 10, p. 339.
[951] A. Giardina, G. Sabbatucci, V. Vidotto, *Manuale di storia*, vol. 3, Roma-Bari 2003, pp. 622-623.
[952] Cfr. decreto legge 7 settembre 1926, n. 1511, e 6 novembre 1926, n. 1830.

storica" degli italiani, inserendo una giornata dedicata a questo scopo, il 31 ottobre di ogni anno[953].

Un abuso ricorrente nelle Opere Pie era quello che gli amministratori trascurassero le verifiche di cassa e lasciassero agli impiegati dipendenti l'uso del denaro senza chiedere periodicamente il rendiconto del loro operato[954]. Per legge, soltanto il tesoriere doveva custodire i soldi[955].

Gli stipendi dei commissari durante le gestioni straordinarie risucchiavano le risorse delle Opere Pie, a scapito dei servizi di beneficenza[956]. Il Ministero dell'Interno ordinava di contenere queste gestioni nei limiti di tempo strettamente indispensabili, esortando i prefetti a sorvegliare costantemente gli enti commissariati allo scopo di mettere fine a tutte quelle gestioni non realmente giustificate[957]. Ma l'attività dei vari prefetti non fu rigorosa. Nel 1932, non solo a Roma ma anche in altre città italiane ci fu un elevato numero di amministrazioni sciolte o sospese e quindi di conduzioni straordinarie. Il Ministero dell'Interno ricordò allora che l'invio dei commissari speciali doveva essere subordinato all'impossibilità di affidare la temporanea gestione dei pii istituti alla Congregazione di Carità[958]; e che l'incarico del commissario doveva essere gratuito, tranne che in casi eccezionali, come negli istituti di notevole importanza, per la direzione dei quali si assegnava un'indennità o un compenso a fine mandato, tenendo conto dei risultati raggiunti. Anche la prassi delle proroghe doveva essere severamente controllata[959].

Un altro aspetto che accomunava le Opere Pie giovanili era il destino incerto dei fanciulli dimessi, che non riuscivano a collocarsi nel mondo del lavoro, non riuscivano a trovare un'officina o una bottega che offrisse loro almeno un periodo di tirocinio[960].

---

[953] Nel 1924, il fondo di beneficenza ammontava a 246.693 lire; nel 1926, invece, a 345.632, 55 lire, in Conto consuntivo dell'esercizio del 1926 dei Monti di Pietà di Roma, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1925-1927, b. 111, fascicolo n. 26069.169.28 «Monti di pietà».

[954] Circolare del Ministero dell'Interno n. 25100.1/99352 ai prefetti, in data 29 agosto 1935, in Manuale Astengo, LXXIII, n. 11, p. 391.

[955] Regio decreto 5 febbraio 1891, n. 99, articolo 61.

[956] La nomina dei commissari straordinari era prevista dal regio decreto 26 aprile 1923, n. 976.

[957] Circolare del Ministero dell'Interno n. 25279.13/84535 ai prefetti, in data 4 giugno 1930, in Manuale Astengo, LXVIII, n. 11, p. 368.

[958] Articolo 49 della legge 17 luglio 1890, n. 6972.

[959] Circolare del Ministero dell'Interno n. 25279.13/78797 ai prefetti, in data 13 febbraio 1932, in Manuale Astengo, LXX, n. 5, p. 161.

[960] M. Pezzè Pascolato, *Gli adolescenti disoccupati*, in «Maternità e Infanzia», V, n. 9, pp. 921-923.

Numerosi poi erano i ragazzi che non potevano essere dimessi perché non avevano nessuno al mondo o i rispettivi parenti erano impossibilitati ad accoglierli. In queste circostanze, i ragazzi continuavano a rimanere gratuitamente negli istituti peggiorando così le economie e i servizi di questi ultimi. L'Istituto della Sacra Famiglia cercò di far ingaggiare i giovani con un'età superiore ai 18 anni nei corpi militari. Divenendo più rari gli arruolamenti sul finire degli anni Venti, il commissario Scaglione si rivolse alle alte autorità per sbloccare questa situazione e per far assumere i ragazzi sia nei laboratori statali, come il Poligrafico, le officine ferroviarie, gli stabilimenti militari dell'Esercito, della Marina, dell'Aeronautica, che tra gli agenti delle Poste. Questa proposta, però, non fu messa in pratica trattandosi di reclutamenti difficili ed ambiti[961].

Per evitare che i ragazzi dimessi diventassero vittime e protagonisti della criminalità, anche l'ospizio di Tata Giovanni rivide l'età di dimissione portandola da 17 a 18 anni, con facoltà anche di prorogarla, in casi eccezionalissimi, fino al momento della chiamata al servizio militare. Questa scelta rispettava i nuovi ordinamenti sull'istruzione professionale, per effetto dei quali il ragazzo entrava nell'officina non prima dei 14 anni già compiuti ed aveva, di conseguenza, poco tempo a disposizione per l'apprendimento di un'arte[962].

Secondo l'Unione italiana di assistenza all'infanzia, le Opere Pie dovevano continuare a controllare le fanciulle e i fanciulli anche dopo le loro dimissioni perché essi, dopo aver ricevuto «un'educazione sbagliata negli istituti, non riuscivano a trovare da sé un posto nel mondo, a lottare con armi sufficienti contro le difficoltà e le insidie della vita»[963].

In molti istituti, inoltre, si riscontrava un forte affollamento causato anche da famiglie non particolarmente bisognose che abusavano delle strutture assistenziali per lasciare qui i rispettivi figli quanto più possibile; oppure dall'abitudine diffusa tra le madri nubili di abbandonare i bambini da esse riconosciuti dopo la soglia dei tre anni perché non avevano abbastanza denaro per

[961] Relazione del Presidente Ginnari alla Direzione generale dell'Amministrazione civile, in data 10 febbraio 1930, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1928-1930, b. 91, fascicolo n. 26068.169.86.3 «Istituto Sacra Famiglia. Amministrazione. Quesito del presidente circa i ricoverati di età superiore a 18 anni».
[962] Adunanza del consiglio di amministrazione dell'Ospizio di Tata Giovanni, in data 23 aprile 1934, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1934-1936, b. 89, fascicolo n. 26068.41 «Ospizio di SS. Assunta detto di "Tata Giovanni"».
[963] «La difesa della stirpe», II, n.1-2, p. 199.

mantenerli non potendo più contare come prima sugli aiuti previsti dall'assistenza pubblica.

A tal proposito, l'Unione italiana di assistenza all'infanzia, criticò l'influenza disgregatrice degli istituti di ricovero sulle famiglie, visto che si sostituivano troppo spesso e senza vero bisogno ad esse, a causa di genitori che avvertivano i figli come un peso[964]. La Congregazione di Carità e le istituzioni di beneficenza diventavano così complici di genitori poco affidabili, concedendo denaro senza fare dei controlli approfonditi ma soltanto vedendo «creature sporche, piangenti ed affamate»[965].

Per evitare che i veri poveri rimanessero senza assistenza, la contessa Daisy di Robilant suggerì al Ministero dell'Interno di ridurre di qualche anno la permanenza negli istituti e di controllare severamente le ammissioni[966]. Il governo, da parte sua, doveva favorire le dimissioni dei giovani in età da lavoro, stringendo, per esempio, accordi con la Federazione dei Trasporti per impiegarli nella marina mercantile oppure per mandarli, mediante i sindacati, in grande aziende o fattorie[967]. Ma queste idee non vennero messe in pratica e, poiché la povertà era dilagante in città, la necessità di mantenere più a lungo i ricoverati divenne pressante.

Dopo la nascita dell'ONMI, il regime intensificò la vigilanza sugli istituti di ricovero[968]. Durante i sopralluoghi, infatti, gli ispettori cominciarono ad interrogare sia i ricoverati che gli amministratori per rendersi conto dell'organizzazione di tutti i servizi e della disciplina all'interno degli enti pii, procedendo poi alla chiusura delle strutture più carenti[969].

Ma le visite di controllo non avvenivano in maniera regolare perché erano precedute da preavvisi che consentivano al personale di un istituto di rimediare frettolosamente ad alcune carenze: la sporcizia dei locali, specialmente dei bagni; la mancanza di tabelle dietetiche, la frequentazione sporadica di giardini e parchi per far trascorrere ai ragazzi qualche ora di *relax* ed allontanarsi dalle strutture poco confortevoli delle Opere Pie.

---

[964] *Il bollettino dell'O.N.P.M.I.*, in «La difesa della stirpe», II, n. 1-2, p. 370.
[965] *Il villaggio dei fanciulli*, in «La difesa della stirpe», III, n. 1-2.
[966] La contessa era vicepresidente della federazione provinciale dell'ONMI di Roma.
[967] D. di Robilant, *Ricoveri* in «Maternità e Infanzia», III, n. 5, pp. 457- 461.
[968] I controlli degli ispettori provinciali erano stabiliti dal regio decreto 30 dicembre 1923, n. 2841, articolo 2 e dal regio decreto 5 febbraio 1891, n. 99, articolo 4.
[969] Circolare del Ministero dell'Interno n. 26065.169/81514 ai prefetti, in data 23 marzo 1932, in Manuale Astengo, LXX, n. 6, p. 196.

L'aspetto igienico-sanitario risentiva dell'assenza di un vero servizio medico; e gli specialisti venivano interpellati soltanto nei casi più gravi[970].

Il personale delle Opere Pie giovanili non era preparato. Oltre ai corsi di puericoltura indispensabili per la cura della prima infanzia, non esistevano infatti altri corsi per trasmettere agli operatori dell'assistenza pubblica una cultura professionale di base e un giusto spirito assistenziale[971]. Nelle Opere Pie in cui il ruolo di direttore educativo era affidato ad un ecclesiastico, avveniva spesso che la parte religiosa, cioè le lezioni di catechismo e la partecipazione alla Santa Messa, avesse più spazio rispetto alle altre attività dell'istituto e che non si rispettasse, poi, il principio della libertà di fede concesso, per via statutaria, ai ricoverati[972].

Nelle scuole femminili di avviamento al lavoro, inoltre, come quella dell'Asilo Savoia, le istruttrici, che dovevano avviare le alunne a varie lavorazioni tipicamente femminili, non avevano molte competenze ma erano specializzate soltanto in un ramo professionale[973].

Queste irregolarità si verificavano perché le commissioni amministratrici non rispettavano il regolamento del 1926 sull'applicazione della legge istitutiva dell'ONMI, che passò quasi inosservato sia per le critiche che accompagnarono l'operato del regime durante i primi anni d'attività, sia per la mancanza di sanzioni a carico dei trasgressori[974].

Il governo fascista, a mio avviso, non ebbe una visione d'insieme del problema assistenziale e compì il grosso errore di non assistere adeguatamente, specialmente sotto il profilo sanitario, i bambini con un'età superiore al terzo anno che, nel codice pediatrico, segnava il passaggio dalla prima alla seconda infanzia. Questa noncuranza mise in pericolo la crescita dei fanciulli perché non consentì di riconoscere tempestivamente in essi malattie ereditarie, disposizioni morbose ed anomalie psichiche e di intervenire conseguentemente con pratiche preventive e correttive; e, nello stesso tempo, vanificò l'opera di difesa e di "miglioramento

[970] A. Lo Monaco Aprile, *Prospettive assistenziali*, in «La rivista della assistenza e della beneficenza», IV, n. 9, pp. 264-268.
[971] Ivi, p. 262.
[972] Relazione del cav. Giovanni Capuzzi sui risultati della sua gestione straordinaria 1922-1927, in ACS, MI, DGAC, DABP, b. 88, fascicolo n. 26068.169.3 «Istituto della Sacra famiglia. Amministrazione».
[973] I. Chiappo, *La preparazione delle maestre di lavori femminili*, in «Istruzione tecnica», IV, n. 3, pp. 142-145.
[974] Il regolamento citato è quello del 15 aprile 1926, n. 718, in Lo Monaco Aprile, *Prospettive assistenziali*, in «Rivista della assistenza e della beneficenza», IV, n. 9, p. 262.

della razza" compiuta a sostegno dei neonati e dell'infanzia fino al terzo anno di età.

Nonostante il coordinamento assistenziale prescritto dalla legislazione, che chiedeva di sopprimere i limiti d'età in nome di un'assistenza completa e soddisfacente fino all'adolescenza, gli *staff* dirigenziali delle Opere Pie si comportavano a loro piacimento, senza offrire percorsi educativi individualizzati in presenza di bambini con difficoltà. Gli operatori della beneficenza, inoltre, disdegnavano di occuparsi degli individui "moralmente abbandonati", cioè quelli privi di sostegno familiare[975], il che fa pensare che questi fanciulli avendo alle spalle storie complesse e di solitudine manifestassero dei caratteri difficili.

Sul piano educativo, la maggior parte degli istituti romani non preparava i fanciulli, pur ospitandoli a lungo, ad affrontare la realtà, né faceva loro apprendere mestieri redditizi o rispondenti alle loro attitudini, alle loro capacità e agli studi da essi compiuti. Poiché le aspirazioni dei ricoverati non erano prese in considerazione, si tendeva per lo più ad indirizzare i ragazzi ai lavori di campagna, compresi i ricoverati che non avevano alcuna vocazione agricola.

Carente era soprattutto la formazione delle fanciulle che si dedicavano prevalentemente all'arte del ricamo, che era sì un'attività tradizionale, nobile, ma non era un mezzo di sussistenza redditizio. Le ragazze, poi, non imparavano niente di economia domestica, di igiene e di puericoltura, neanche a «fare un brodo vegetale ad un bambino»[976].

L'Unione italiana di assistenza all'infanzia criticò duramente le modalità di avviamento al lavoro seguite nelle Opere Pie, poiché non erano realmente educative e a beneficio dei fanciulli ma erano pensate anche e soprattutto per ridurre le spese di gestione delle istituzioni. Il lavoro, quindi, svolto dagli assistiti aveva il carattere di sfruttamento della manodopera infantile. Era «un delitto sociale», secondo l'Unione, far lavorare per anni ed anni le fanciulle ad uno stesso lavoro di cucito e di ricamo, visto che gli istituti rispondevano alle ordinazioni di signore benestanti che volevano preparare, con poco denaro, un lussuoso corredo per le loro figliole; oppure costringere le ragazze a lavare e a stirare per molte ore

[975] A. Lo Monaco Aprile, *L'assistenza morale*, in «La rivista della assistenza e della beneficenza», IX, n. 2, p. 41.
[976] D. di Robilant, *Ricoveri*, in «Maternità e Infanzia», III, n. 5, pp. 457- 461.

del giorno e perfino della notte, quando si trovavano in istituti che servivano con le loro lavanderie gli alberghi della città[977].

Proposte interessanti per migliorare i piani educativi all'interno degli enti pii di certo non mancavano. Un redattore della rivista «Maternità e Infanzia» sottolineò la necessità e l'importanza di un buon orientamento professionale, che non doveva limitarsi ad inserire i fanciulli nelle scuole industriali o nelle officine, ma doveva scoprire le conseguenze della fatica fisica sugli organismi infantili, anche se sani, attraverso un periodo di tirocinio. L'orientamento, quindi, doveva essere fatto nell'interesse dei giovani lavoratori e non in quello dei datori di lavoro[978].

Un certo Montini, la cui identità non è precisata nelle carte d'archivio ed è difficile, quindi, da individuare, propose un nuovo programma d'educazione per la donna, che s'ispirava alla morale cristiana e puntava a trasformare le assistite in donne moderne, trasmettendo loro esperienze di vita pratica ed indirizzandole verso nuove professioni. Di qui la necessità di ampliare la formazione femminile attraverso l'apertura di più scuole professionali negli orfanotrofi, e di impartire loro una vasta gamma di nozioni di tipo morale, filosofico, economico, giuridico, politico, linguistico[979]. Questa proposta, rimasta inapplicata, può essere letta in chiave antifascista perché delinea una formazione femminile che s'oppone alle intenzioni del regime di frenare l'emancipazione della donna, che "era stata creata per la maternità".

Negli organici ridotti, indisciplinati e sprovvisti delle necessarie competenze per compiere un'opera realmente educativa ed istruttiva, spiccava negativamente la figura dell'istitutore, che s'occupava dell'educazione e della disciplina dei ragazzi. Poiché era scelto tra giovani universitari che erano alla ricerca di un posto di lavoro per mantenersi agli studi, l'istitutore svolgeva il suo incarico con leggerezza perché la sua priorità era soltanto quella di ricevere, oltre al vitto e all'alloggio, un compenso che era all'incirca di 150 lire al mese e non si preoccupava di salvaguardare l'igiene negli istituti, né di non far assumere cattive

[977] *Il villaggio dei fanciulli*, «La difesa della stirpe», III, n. 1-2.
[978] C. Alessandri, *L'orientamento professionale come difesa dell'infanzia*, in «Maternità e Infanzia», III, n. 4, p. 30.
[979] Relazione di E. Montini rivolta a Mussolini in data 10 gennaio 1923, in ACS, MI, DGAC, DABP, in CAS, MI, DGAC, DABP, tr. 1925-1927, b. 19, fascicolo n. 25289.16 «Orfanotrofi, istituti di educazione e di istruzione professionale per le fanciulle e i fanciulli poveri. Modulo di statuto», sottofascicolo «Studio di riforma educativa degli orfanotrofi femminili italiani».

abitudini agli allievi[980]. L'istitutore, inoltre, possedeva spesso riviste non adatte agli ambienti adolescenziali[981].

Trattandosi di un lavoro temporaneo, la figura dell'istitutore cambiava spesso all'interno delle pie istituzioni con gravi ripercussioni sull'educazione dei ragazzi[982]. Per evitare questo *turn over*, alcune Opere Pie affidarono i loro ricoverati alle suore, la cui assunzione era anche più conveniente per ragioni economiche, in quanto esse percepivano, come è stato già detto, assegni più bassi. Una soluzione decisiva, secondo il commissario prefettizio De Tura, sarebbe stata quella di valorizzare il ruolo dell'istitutore, creando un'apposita carriera, migliorandone il trattamento economico e reclutandolo in base ad un concorso. In questo modo, le istituzioni avrebbero potuto contare su elementi fidati ed affezionati. Ma le critiche situazioni finanziarie degli enti pii impedirono una simile prospettiva[983].

Nell'ambiente delle Opere Pie romane, ci furono esempi di istitutori inaffidabili e scellerati, che maltrattarono i fanciulli senza essere scoperti nell'immediato. Nell'istituto romano di S. Michele, un istitutore abusò sessualmente di diciotto minorenni per tre anni. Nel 1932, un'inchiesta accertò la colpevolezza dell'uomo e lo arrestò, allontanando anche il direttore dell'istituto che aveva sottovalutato le denunce che i familiari delle vittime gli avevano inoltrato. Il commissario decise di inserire nella sezione maschile le suore scoprendo, poi, che un altro istitutore, nel 1929, aveva compiuto lo stesso crimine[984].

---

[980] Relazione del commissario Giovanni Ortolani sulla gestione dell'Istituto Romano di S. Michele al prefetto di Roma, in data 4 settembre 1936, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1934-1936, b. 89, fascicolo n. 26068.37.2 «Gestione straordinaria Istituto Romano S. Michele»; Relazione del cav. Giovanni Capuzzi in data 26 dicembre, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1928-1930, b. 88, fascicolo 26068.169-3 «Istituto della Sacra Famiglia. Amministrazione»; Relazione dei funzionari dell'ONMI, in data 30 giugno 1926, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1928-1930, b. 88, fascicolo n. 26068.169.12 «Orfanotrofio di Santa Maria degli Angeli. Amministrazione. Ricorsi».

[981] Relazione dei funzionari dell'ONMI, in data 30 giugno 1926, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1928-1930, b. 88, fascicolo n. 26068.169.12 «Orfanotrofio di Santa Maria degli Angeli. Amministrazione. Ricorsi».

[982] Relazione d'inchiesta del commissario Michele De Tura al prefetto di Roma, in data 18 dicembre 1932, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1931-1933, b. 136, fascicolo n. 26068.169 «Istituto S. Michele. Amministrazione. Inchiesta. Trasferimento alunni».

[983] Relazione sulla gestione del commissario governativo al prefetto, in data 1 settembre 1932, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr.1934-1936, b. 89, fascicolo n. 26068.37-2 «Gestione straordinaria Istituto Romano S. Michele».

[984] Relazione d'inchiesta del commissario Michele De Tura al prefetto di Roma, in data 18 dicembre 1932, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1931-1933, b. 136, fascicolo n. 26068.169 «Istituto S. Michele. Amministrazione. Inchiesta. Trasferimento alunni».

La direzione dell'orfanotrofio di Santa Maria degli Angeli scacciò l'istitutore Pietro Volpicelli per il suo comportamento indecoroso, poiché fumava davanti agli studenti e non s'impegnava a diffondere tra essi corrette abitudini. La posizione del Volpicelli, inoltre, non era tollerata dalle autorità fasciste anche per la sua simpatia verso il partito socialista[985].

Istitutori scellerati compirono, prima di essere licenziati, diversi tipi di maltrattamenti anche nella Casa del Pane: percosse, privazioni di vitto e violenza carnale[986].

L'episodio più tragico si verificò nell'Istituto Pio IX dove un istitutore assassinò un fanciullo. In seguito a questo gravissimo fatto, messo in risalto dalla stampa[987], la congregazione dei Fratelli delle scuole cristiane, che dirigeva il pio ente, chiese al governo di consegnare una cospicua somma al cardinale vicario per far sorgere la scuola industriale dell'istituto in un altro punto della capitale, visto che i locali in cui si era consumato il delitto erano un "luogo di dolore". La Direzione generale dell'Amministrazione civile disapprovò questa richiesta e da ciò si può dedurre anche la scarsa generosità e sensibilità del governo in ambito assistenziale rispetto all'impegno profuso in altri settori. Il Ministero dell'Interno suggerì di continuare ad utilizzare il fabbricato originario unenendolo con l'istituto della Sacra Famiglia, che era sprovvisto di locali e mezzi sufficienti per poter adempiere all'educazione professionale dei giovani, affidando la direzione del nuovo ente ad un altro istituto religioso, quello dei Padri Giuseppini[988]. Ma la fusione tra le due Opere Pie non avvenne e l'istituto Pio IX fu riaperto in via S. Prisca. I nuovi locali furono benedetti durante una cerimonia religiosa presieduta dal cardinale vicario Marchetti Selvaggiani[989].

Un'altra figura discutibile all'interno delle Opere Pie era quella del capo d'arte, che il più delle volte era restio a pagare adeguatamente e puntualmente i

[985] Nota della prefettura di Roma alla Direzione generale dell'Amministrazione civile, in data 12 maggio 1925, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1928-1930, b. 88, fascicolo n. 26069.169.12 «Orfanotrofio di Santa Maria degli Angeli. Amministrazione. Ricorsi», sottofascicolo 26068.169.18 «Orfanotrofio di Santa Maria degli Angeli. Ricorso Volpicelli Pietro».

[986] Nota della regia prefettura di Roma alla Direzione generale dell'Amministrazione civile, in data 8 marzo 1928, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1934-1936, b. 93, fascicolo n. 26068.157.1 «Società di ricovero per minorenni abbandonati e Casa del pane».

[987] Articolo di giornale estratto da «Il lavoro fascista» 22 marzo 1932, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1931-1933, b. 139, fascicolo n. 26068.169.71 «Istituto Pio IX».

[988] Appunto della Direzione generale dell'amministrazione civile al gabinetto del Ministero dell'Interno, in data 1 dicembre 1932, in ACS, MI, DGAC. DABP, b. 139, fascicolo n. 26068.169.71 «Istituto Pio IX».

[989] «Il Giornale d'Italia», 11 gennaio 1933, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1931-1933, b. 139, fascicolo n. 26068.169.71 «Istituto Pio IX».

ragazzi apprendisti, ai quali solitamente spettava un terzo del ricavato dei lavori che compivano, mentre il resto confluiva nelle casse dell'istituto di appartenenza.

Per impedire lo sfruttamento dei fanciulli, l'ispettore Scaglione dell'Istituto della Sacra Famiglia chiese una migliore selezione dei capi d'arte, un'azione energica contro gli inadempienti e la modifica del regolamento interno per versare agli allievi non più 1/3 ma i 2/3 del loro salario, tenendo conto anche del fatto che molti ricoverati erano a spese dello Stato[990]. Il regolamento, inoltre, stabiliva che i salari dei fanciulli non potevano essere inferiori alle trenta lire, dovevano essere assegnati dopo sei mesi di istruzione ed aumentati in presenza di alunni meritevoli. Visitando un laboratorio dell'Opera Pia, gestito dalla società "Officina meccanica romana", l'ispettore rilevò che il sistema dei salari non era in armonia con le norme del contratto collettivo di lavoro per gli addetti alle officine meccaniche ed invitò i dirigenti di quella società a considerare gli allievi come operai esterni e a corrispondere loro il salario stabilito dalle tariffe in vigore. Ma l'idea di versare più soldi ai ragazzi fu tralasciata per non compromettere ulteriormente la critica economia dell'istituto[991]. Non era quindi facile creare un giusto equilibrio tra il rispetto della legge e le necessità di un'istituzione.

In conclusione, si può affermare che il *trend* assunto dalle Opere Pie giovanili di Roma non fu all'altezza di un moderno sistema assistenziale; e il sapere professionale da esse impartito, che era visto dal duce come un potente mezzo per la realizzazione della politica autarchica, deluse le aspettative fasciste.

3. Accattonaggio e gioventù «traviata»

Il governo fascista si scontrò da subito con il problema dell'accattonaggio, che era grave a Roma a causa di una profonda crisi economica e di una galoppante disoccupazione, che avevano originato una forma di mendicità non più

[990] Relazione d'inchiesta del commissario Scaglione al prefetto di Roma, in data 26 febbraio 1930, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1928-1930, b. 91, fascicolo n. 26068.169.86.2 «Roma. Sacra famiglia per fanciulli abbandonati e orfani di guerra. Amministrazione. Inchiesta sulla gestione».

[991] Minuta del Ministero dell'Interno al Ministero delle Corporazioni, Direzione generale del lavoro, della previdenza e dell'assistenza, in data 7 luglio 1936, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1934-1936, b. 90, fascicolo n. 26068.48 «Istituto della sacra famiglia. amministrazione», sottofascicolo n. 26068.48. 11 «Istituto sacra famiglia. Alunni addetti alle officine. Contratti lavoro»

occasionale e di mera speculazione, ma effettiva e gravissima[992]. Nel 1923, il direttore generale della Pubblica Sicurezza affermò la necessità di un'immediata riorganizzazione della beneficenza ed assistenza pubblica e di una maggiore opera di repressione da affidare ad una speciale squadra della polizia[993], dopo aver annotato le criticità della macchina assistenziale allora operativa: la Direzione generale dell'Amministrazione civile aveva ridotto il numero dei ricoveri per i ragazzi poveri e per gli indigenti inabili al lavoro, che così restavano a carico della beneficenza cittadina ed incrementavano la mendicità e tutte le forme legate ad essa (vendite ambulanti, raccolte di denaro, ecc.); i ripetuti licenziamenti avevano svigorito l'azione della polizia, peraltro isolata perché non supportata dai controlli degli amministratori degli enti pii; e la mitezza delle pene applicate e i ritardi processuali non erano stati un valido mezzo repressivo e di intimidazione verso gli accattoni[994].

All'attività degli uffici di P. S. distrettuali e a quella dell'antico reparto militare "Prostituzione e accattonaggio", il prefetto affiancò, nel 1923, una speciale squadra con il compito specifico di individuare tutti gli elementi pericolosi e sospetti della città e di inserirli in apposite strutture. 1.200 accattoni furono fermati e i risultati di questa opera "depuratrice" furono sì rilevanti ma non del tutto risolutivi[995].

Un vecchio artigiano indirizzò una lettera al duce, in cui denunciava l'elevato numero di anziani abbandonati a se stessi, di inabili al lavoro, di barboni senza tetto e senza pane, di squattrinati che non riuscivano a procacciarsi il sostentamento e che affollavano la città di Roma. Fra questi mendicanti, vi era sia un buon numero di quelli che avevano moglie e figli in buona salute che erano costretti a fare quello stesso mestiere vergognoso, sia finti poveri che andavano in giro implorando aiuto alle pie istituzioni o ai cittadini abbienti. Il vecchio

[992] Nota del direttore generale della pubblica sicurezza alla Direzione generale dell'Amministrazione civile, in data 18 luglio 1923, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1922-1924, b. 1, fascicolo n. 25100.1 «Riorganizzazione della beneficenza ed assistenza pubblica per reprimere l'accattonaggio».

[993] Nota del Direttore generale della pubblica sicurezza, Emilio De Bono, alla prefettura di Roma, in data 18 luglio 1923, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1922-1924, b. 1, fascicolo n. 25100.1 «Riorganizzazione della beneficenza ed assistenza pubblica per reprimere l'accattonaggio 1923».

[994] Nota del prefetto di Roma, Riccardo Zoccoletti, alla Direzione generale di pubblica sicurezza risalente al luglio 1923, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1922-1924, b. 1, fascicolo n. 25100.1 «Riorganizzazione della beneficenza ed assistenza pubblica per reprimere l'accattonaggio 1923».

[995] Lettera del Prefetto di Roma al Ministero dell'Interno, Direzione generale pubblica sicurezza, in data 14 luglio 1923, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1925-1927, b. 110, fascicolo n. 26069.169.15 «Società contro l'accattonaggio e Casa del Pane. Inchiesta».

chiedeva più case di ricovero che la Provincia doveva edificare con l'aiuto della Congregazione di Carità, ed una migliore legislazione sociale capace di risolvere l'insieme di queste problematiche[996].

I «ragazzi della strada» erano dunque sotto gli occhi di tutti. Essi «trascorrevano la giornata nell'ozio, per strada, sudici e cenciosi; sostavano a gruppi agli angoli delle piazze, si accapigliavano per nulla, si scambiavano sassate e invettive, infastidivano i passanti. Di sera, poi, rientravano nel loro tugurio, dove i familiari li accoglievano quasi sempre con occhio indifferente, come se tornassero da un onesto lavoro, e dove spesso non trovavano che un tozzo di pane secco e un lurido giaciglio da dividere con altri membri della famiglia»[997].

Nel 1927, la direzione centrale dell'ONMI, rappresentata dal presidente Gian Alberto Blanc, dal vice-presidente Francesco Valagussa e dal direttore capo dei servizi assistenziali Attilio Lo Monaco Aprile, informava il capo del governo sull'aumentato numero dei minorenni materialmente o moralmente abbandonati, traviati e pericolanti a causa dell'urbanizzazione, della grave crisi economica che aveva colpito alcune classi sociali, del disastroso indirizzo educativo, secondo i gerarchi fascisti, che era stato seguito nelle istituzioni scolastiche ed assistenziali durante il periodo liberale, della penuria delle abitazioni che, rendendo necessaria la convivenza di più famiglie in ambienti ristretti e privando dell'alloggio moltissime famiglie povere, aveva fortemente contribuito a peggiorare le condizioni morali delle classi meno abbienti, a distruggere ogni legame affettivo tra i membri di una stessa famiglia e a rendere i genitori incapaci di occuparsi della crescita e dell'educazione dei figli[998]. L'ONMI, da parte sua, s'impegnò a stanziare più fondi per questo tipo di bisogno, riducendo il suo intervento economico in altri settori come quello dell'assistenza alle gestanti per le quali intervenivano per legge i Comuni[999].

Il diffuso vagabondaggio e l'accresciuta delinquenza tra i minori erano una cattiva pubblicità per Roma e mostravano la dissoluzione dell'organo naturale di tutela che era la famiglia, la mancanza di saldi principi morali nell'educazione

[996] Lettera di Gaetano Salvi al duce, in data 25 ottobre 1923, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1922-1924, b. 1, fascicolo n. 25100.1 «Istituto di credito per le opere di beneficenza ed assistenza».
[997] A. Lo Monaco Aprile, *Ragazzi della strada*, in «La rivista della assistenza e della beneficenza», XII, n. 5, p. 77.
[998] Opera nazionale della maternità e dell'infanzia, *Bilancio preventivo per l'esercizio 1927*, Roma 1926, approvato dal capo del governo in data 24 gennaio 1927, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1925-1927, b. 3, fascicolo n. 25272.4.3 «Opera nazionale per la protezione della maternità e dell'infanzia».
[999] *Ibidem*.

della gioventù e sminuivano la roboante retorica del fascismo sull'assistenza infantile.

Anche se la delinquenza minorile diminuì, secondo la redazione fascista di «Maternità e Infanzia», dopo il 1928[1000], questo tema non era sentito né a Roma né nel resto d'Italia[1001]. L'attenzione sui piccoli criminali, infatti, cresceva quando si leggeva la cronaca nera dei giornali o si attraversavano i quartieri rischiosi delle città. Non avendo risorse, le Opere Pie non intervenivano a raccogliere i fanciulli vagabondi. Disponendo di entrate patrimoniali quasi invariabili, esse infatti avevano ridotto al minimo il numero dei posti gratuiti e nella maggior parte dei casi ricoveravano fanciulli soltanto quando lo Stato, le Province, i Comuni, le Congregazioni di Carità, enti vari e privati benefattori s'impegnavano a pagarne la relativa retta[1002].

La magistratura minorile, invece, interveniva quando i fanciulli compivano atti illeciti oppure vagavano per la città. In ambito psicologico, i piccoli criminali erano classificati come "deficienti morali"[1003].

Il trattamento prescritto dalla legge prevedeva il *fermo* per misura di pubblica sicurezza, la temporanea custodia in un centro di osservazione e un eventuale ricovero in un istituto di rieducazione. Nei casi d'urgenza, la prefettura e la questura agivano senza la preventiva ordinanza prescritta dalla legge sulla pubblica sicurezza[1004] e collocavano i fanciulli nei reparti di soccorso organizzati in varie Opere Pie: Protettorato di S. Giuseppe, Istituto Sacra Famiglia, orfanotrofio di Santa Maria degli Angeli, società di ricovero per minorenni abbandonati, Istituto di S. Gregorio al Celio, brefotrofio, asilo Vita e lavoro, asilo Savoia[1005].

[1000] C. Alessandri, *I primi risultati nella lotta contro la delinquenza minorile*, in «Maternità e Infanzia», IX, n. 9, pp. 12-13.

[1001] Estratto dalla «Rivista di psicologia» in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1925-1927, b. 3, fascicolo n. 25271.1 «Assistenza all'infanzia e agli indigenti inabili al lavoro. Rilevamento statistico».

[1002] Bilancio preventivo dell'ONMI per l'esercizio del 1927, cit., in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1925-1927, b. 3, fascicolo n. 25272.4.3 «Opera nazionale per la protezione della maternità e dell'infanzia».

[1003] Estratto dalla «Rivista di psicologia» in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1925-1927, b. 3, fascicolo n. 25271.1 «Assistenza all'infanzia e agli indigenti inabili al lavoro. Rilevamento statistico».

[1004] Articolo 81 della legge di pubblica sicurezza.

[1005] Appunto della Direzione generale dell'Amministrazione civile per il gabinetto del Ministero dell'Interno, in data 18 settembre 1924, in , in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1922-1924, b. 1, fascicolo n. 25100.1 «Riorganizzazione della beneficenza ed assistenza pubblica per reprimere l'accattonaggio 1923».

Il sistema previsto dalla legge, al pari di tutte le rigide misure, era ottimo in alcuni casi, pessimo in molti altri. Il fermo significava traduzione in un ufficio di polizia e permanenza più o meno lunga in una camera di sicurezza, visto che non sempre c'era l'istituto di osservazione e non sempre il ragazzo poteva essere trasferito in tempi brevi. La permanenza in una camera di sicurezza comportava un danno morale irreparabile. L'istituto di rieducazione, specialmente se di tipo correttivo, non sempre giovava a migliorare moralmente il ragazzo indisciplinato. Non di rado lo peggiorava, lo inaspriva al punto da farne un ribelle. Un sistema tanto rigido doveva essere applicato soltanto ai ragazzi con tendenze delittuose. Quelli moralmente abbandonati non appartenevano generalmente a famiglie di criminali ma ad ambienti domestici miseri con genitori psichicamente deboli, privi di volontà, incapaci di educare la prole, abbrutiti dalle sofferenze e dalla miseria. Secondo Lo Monaco-Aprile, la rinascita del ragazzo moralmente abbandonato doveva avvenire nel proprio *habitat* familiare, bonificando quest'ultimo con l'intervento di un assistente sociale in grado di agire con modi cauti e opportuni e di procacciarsi la fiducia dei familiari, ridestando nei genitori la coscienza dei loro doveri e la responsabilità verso il figlio[1006].

Per contenere il fenomeno della delinquenza minorile c'era chi suggeriva l'intervento dell'Opera Nazionale Balilla, chiamata ad inquadrare in speciali legioni tutti i minorenni abbandonati e traviati[1007] fisicamente idonei e moralmente incorreggibili e a far parte della dirigenza degli istituti addetti all'accoglienza di questi ragazzi[1008].

Sulla questione dei ragazzi delinquenti intervenne l'Unione cattolica femminile italiana chiedendo una maggiore tutela da parte dello Stato e rifiutando l'idea di istituire tribunali speciali per minorenni, già funzionanti in altri Paesi, preferendo provvedimenti preventivi e non repressivi, cioè non inserendo i minori con problemi penali in carcere, con il rischio di incattivirli di più o emarginarli dalla società, ma in riformatori o in altre strutture più educative ed efficaci per risolvere il problema della criminalità giovanile; istituendo un'apposita

[1006] A. Lo Monaco Aprile, *Ragazzi della strada*, in «La rivista della assistenza e della beneficenza», cit.
[1007] I minorenni traviati e pseudo traviati erano i fanciulli discoli, oziosi, vagabondi, dediti alla mendicità e le fanciulle dedite alla prostituzione, in S. Fabbri, *La tutela morale dei minori*, in «Maternità e Infanzia», VII, n. 6, pp. 125-128.
[1008] Anonimo, *Fanciulli delinquenti e anormali*, «Il Popolo di Roma» 10 febbraio 1928.

magistratura civile; e con lo stanziamento, infine, di più fondi per un'immediata applicazione delle leggi pro infanzia[1009].

Anche la Società italiana pro anormali, guidata dal presidente Giuseppe Ferrari[1010], riferì al regime il suo parere sulla situazione di questi ragazzi difficili, chiedendo di intensificare l'azione profilattica, di non far sostare a lungo i fanciulli nei "ristretti perimetri" degli istituti cittadini e di collocarli in strutture in grado di farli vivere quanto più possibile all'aria aperta, come le colonie e le navi-scuola. Secondo il Ferrari, occorreva istituire nei pressi di ogni capoluogo di Provincia un grande istituto con giardino gestito da un ente autonomo, sovvenzionato e vigilato dalle amministrazioni provinciali, ed affidato sul piano clinico ad un pedagogista. Evolvendosi progressivamente in una colonia agricolo-industriale, questa tipologia di istituto avrebbe potuto rimpiazzare il classico riformatorio[1011].

Il dibattito culturale sulla criminalità minorile era vivace ed ad esso prese parte anche il senatore Paolucci de' Calboli che, dopo aver rappresentato il governo italiano al congresso di Ginevra del 1926 per la protezione dell'infanzia e della gioventù e dopo aver appreso i provvedimenti applicati con ottimi risultati in Inghilterra, Francia, Belgio, Svizzera e Germania, propose di istituire anche in Italia i tribunali speciali per i fanciulli[1012]. Con un forte ritardo rispetto al resto d'Europa, il regime attivò così, nel 1934, questi tribunali[1013], attuando in parte alcuni obiettivi del progetto Quarta, rimasto come è stato già detto inapplicato in età liberale, per un moderno sistema di giustizia minorile: l'esclusività delle funzioni, la specializzazione del giudice, l'unitarietà delle competenze in materia di prevenzione, protezione e sanzione.

[1009] Relazione della dott.ssa Fanny Dalmazzo, presidente dell'Unione Cattolica femminile italiana, al Ministero dell'interno, datata maggio 1922, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1922-1924, b. 3, fascicolo n. 25271.1 «Relazione della dott.ssa Fanny Dalmazzo sul tema della difesa e della riduzione dei minorenni traviati».

[1010] Il Ferrari era il presidente anche della Lega italiana per l'igiene e la profilassi mentale, incarico condiviso con i colleghi E. Levi di Roma ed E. Medea di Milano, lettera di G. C. Ferrari al Ministero dell'Interno, in data 26 dicembre 1925, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1925-1927, b. 3, fascicolo n. 25271.1 «Assistenza all'infanzia e agli indigenti inabili al lavoro. Rilevamento statistico».

[1011] Estratto dalla «Rivista di psicologia», in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1925-1927, b. 3, fascicolo n. 25271.1 «Assistenza all'infanzia e agli indigenti inabili al lavoro. Rilevamento statistico».

[1012] Relazione dell'ambasciatore Paolucci de' Calboli al congresso di Ginevra del 1926, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1925-1927, b. 5, fascicolo n. 25273.1 «Commissione consultiva per la protezione dell'infanzia e della gioventù».

[1013] Sull'istituzione e il funzionamento del tribunale per i minorenni, cfr. il regio decreto legge 20 luglio 1934, n. 1404, modificato dal regio decreto legge 15 novembre 1938, n. 1802.

I ragazzi con una condotta irregolare o ribelle furono assistiti a Roma dal patronato fondato dalla signora Lucy Re-Bartlett, promotrice della nascita della federazione fra gli istituti romani di assistenza ai minori, già citata, che operò in sintonia con gli enti attenti alla delinquenza minorile, oltre che con l'ONMI. Il patronato accoglieva i giovani che erano stati già condannati ma che il giudice, nella speranza di un loro pentimento, aveva deciso di collocare in un centro rieducativo, sospendendo l'esecuzione della condanna. Il fanciullo delinquente non doveva essere trattato come un individuo irrecuperabile, facendo ricadere il male da lui commesso sul cattivo ambiente familiare, ma doveva essere rieducato facendogli acquistare quella forza di volontà necessaria per superare le difficoltà della vita[1014]. Sulla base di queste considerazioni di natura psicologica, nel codice penale del 1931 il limite della non imputabilità fu portato da 9 a 14 anni[1015].

Poiché il problema della criminalità giovanile non era di lieve entità, anzi esso rappresentava uno dei più gravi ed allarmanti inconvenienti della capitale, nacque una federazione fra alcuni istituti romani di assistenza ai minori che dipendeva, come è stato già detto, dall'OFAR[1016]; e la Società contro l'accattonaggio riesaminò il suo statuto per garantire ricoveri permanenti e non più temporanei ai minori abbandonati e agli indigenti adulti[1017]. Ereditandola dal periodo liberale in un pessimo stato, il regime affidò la società ad un commissario prefettizio che riordinò la disorganizzata amministrazione, soprattutto l'inadeguata tenuta delle scritture contabili; mise un freno alla eccessiva libertà di cui beneficiavano i ragazzi; e tolse all'Opera Pia quel carattere di albergo popolare per minorenni, trasformandola in un vero e proprio istituto di rieducazione morale e professionale. Il commissario, inoltre, regolarizzò i rapporti tra l'istituto e gli artigiani che esercitavano il proprio mestiere nei locali dell'Opera Pia per far apprendere ai giovani una professione, elevando i contributi

[1014] Patronato Lucy Re-Barlett dei minorenni condannati condizionalmente, Assemblea generale dei soci 21 giugno 1928, Roma 1928, pp. 6-7, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1928-1930, b. 88, fascicolo n. 26068.169.46 «Patronato dei minorenni condannati condizionalmente. Relazione sull'attività morale, finanziaria e giuridica».
[1015] *Ibidem*.
[1016] Progetto di statuto della federazione, in data 1 gennaio 1923, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1922-1924, b. 143, fascicolo n. 26069.169.69 «Federazione fra gli istituti romani ed assistenza ai minorenni 1923».
[1017] Statuto della Società di ricovero per minorenni abbandonati, adulti indigenti, inabili al lavoro e Casa del pane, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1922-1924, b. 143, fascicolo n. 26069.168.73 «Società contro l'accattonaggio. Statuto».

che ciascun capo d'arte doveva versare allo *staff* ammistrativo, tenendo conto dei grandi benefici che essi traevano lavorandoci all'interno[1018].

Come altre Opere Pie, questa società, ubicata in piazza S. Sonnino, si trovava in un edificio, di proprietà del Governatorato, poco confortevole ed attrezzato che necessitava di tante ed urgenti modifiche, tra cui una migliore sistemazione dei laboratori professionali per renderli più competitivi in quella zona centrale della città, cioè nel quartiere di Trastevere, che era molto commerciale[1019]. Una benefattrice lasciò in eredità alla società una cospicua donazione, a patto che l'amministrazione migliorasse la sede acquistando lo stabile comunale[1020]. Intenzionato ad abbellire quell'area creando una piazza con porticato, il Governatorato impedì all'Opera Pia di riscuotere la somma che le era stata donata e, diminuendo il valore commerciale della zona, danneggiò le attività lavorative che venivano svolte all'interno del pio istituto, facendone calare gli introiti[1021].

Poiché l'ONMI s'occupava di ogni aspetto dell'educazione giovanile, il suo presidente, Sileno Fabbri, espresse il suo parere sulla questione della delinquenza minorile, affermando la necessità di osservare e di valutare sul piano clinico i ragazzi ribelli nei reparti d'osservazione dell'Opera, senza creare un organo specializzato per il recupero di questi fanciulli. Identificato il minore traviato, occorreva rieducarlo in famiglia o in istituto, optando per quest'ultimo soltanto in presenza di un ambiente familiare «moralmente tarato»[1022].

Il preoccupante problema della deliquenza minorile segnò la nascita, nel 1931, degli "Istituti Riuniti S. Girolamo della Carità", formati da enti già impegnati in questo ambito, come il "S. Girolamo della Carità", il "Gina Mazza", l'"Emilio Treves" e il "Rifugio per minorenni"[1023]. Il nuovo istituto si propose di assistere i ragazzi traviati e liberati dal carcere che, attraverso una rieducazione religiosa, morale e professionale, dovevano essere avvicinati all'amore di Dio e

[1018] Relazione di prefettura alla Direzione generale dell'Amministrazione civile, in data 10 gennaio 1931 in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1928-1930, b. 91, fascicolo n. 26068.169.83 «Rifugio Maietti per minorenni. Amministrazione. Dimissione del presidente e dei consiglieri».

[1019] Minuta del direttore Scarselli al governatore di Roma, datata gennaio 1930, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1931-1933, b. 135, fascicolo n. 26069.169.5 «Rifugio Maietti per minorenni. Amministrazione».

[1020] Circolare del Governatorato di Roma alla Direzione generale dell'Amministrazione civile, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1931-1933, b. 135, fascicolo n. 26069.169.5. «Rifugio Maietti per minorenni. Amministrazione».

[1021] Minuta del direttore Scarselli al governatore di Roma, datata gennaio 1930, in ACS, MI, DGAC, DABP,1931-1933, b. 135, fascicolo n. 26069.169.5 «Rifugio Maietti per minorenni. Amministrazione».

[1022] S. Fabbri, *La tutela morale dei minori*, cit.

[1023] Regio decreto legge 19 gennaio 1931, n. 121.

della Patria ed educati a diventare degli onesti cittadini. Gli Istituti Riuniti avevano due sezioni, quella maschile "Armando Casalini" e quella femminile "Gina Mazza", entrambe dirette da personale religioso scelto in accordo con la competente autorità ecclesiastica[1024].

La nascita degli Istituti Riuniti fu accompagnata da polemiche mosse dalla dirigenza del "S. Girolamo della Carità", che si mostrò inizialmente contraria alla fusione e quindi allo scioglimento della sua amministrazione avvenuto nel 1929 per volontà del Ministero dell'Interno[1025]. Il dicastero nominò il commissario Benedetto Scarselli[1026] per riformare l'Opera Pia e coordinarne «l'azione agli interessi attuali e durevoli della beneficenza pubblica». Ma il pio istituto definì questa decisione ministeriale un eccesso di potere e una violazione della legge pensando che il decreto 26 aprile 1923, con cui il governo attuava gestioni straordinarie, fosse stato sostituito dalla normativa successiva, quella cioè del 30 dicembre 1923[1027], e che fosse necessario sciogliere le amministrazioni di tutte le Opere Pie di un Comune per permettere ad un commissario di coordinare i vari servizi di beneficenza. Ma il regime chiarì che il decreto di fine anno non sostituiva le norme precedenti visto che contemplava una forma speciale di scioglimento delle pie istituzioni del tutto diversa sia per le cause che la determinavano sia per le finalità che si perseguivano, sia per l'autorità che l'emanava, che era il prefetto e non il Ministero dell'Interno, sia per la durata[1028].

Gli Istituti Riuniti fondarono, a proprie spese, il tribunale per i minorenni in via dei Farnesi, nelle vicinanze del carcere Regina Coeli, dei tribunali e della pretura, in una località ritenuta tranquilla che esponeva a poca pubblicità le procedure penali. Ma il Ministero di Grazia e Giustizia, sostenuto dalla presidenza dell'ONMI, impose il trasferimento del tribunale nel centro di rieducazione dei

[1024] Cfr. lo statuto approvato con regio decreto 19 gennaio 1931, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr.1931-1933, b. 137, fascicolo n. 26069.169.39 «Pio istituto S. Girolamo della carità. Amministrazione 1931-1933», sottofascicolo 26068.169.60. «Roma. Pio istituto S. Girolamo della carità. Amministrazione 1928-1930».
[1025] Decreto ministeriale 22 gennaio 1929.
[1026] Decreto 26 aprile 1923, n. 976.
[1027] Regio decreto 30 dicembre 1923, n. 2841.
[1028] Il decreto n. 2841 interveniva nel caso di funzionamento irregolare dell'amministrazione ed autorizzava il prefetto a scioglierla quando, dopo vari solleci, essa non si fosse conformata alle norme di legge o allo statuto, pregiudicando gli interessi dell'Opera Pia. Invece, lo scioglimento contemplato dal decreto 26 aprile 1923 poteva essere attuato soltanto dal Ministero dell'Interno per coordinare l'azione dell'istituto agli interessi della pubblica beneficenza e per ridurre le spese di gestione, Nota della Direzione generale dell'amministrazione civile all'avvocatura generale erariale, in data 7 settembre 1930, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1931-1933, b. 137, fascicolo n. 26069.169.39 «Pio istituto S. Girolamo della carità. Amministrazione 1931-1933», sottofascicolo n. 26068.169. 60 «Roma pio istituto S. Girolamo della carità. amministrazione 1928-1930».

minorenni in via dei Reti[1029], nonostante la disapprovazione degli Istituti Riuniti che giudicavano inadatta la nuova sede perché situata in un quartiere molto popolare e poco riservato[1030]. Il Ministero dell'Interno, inoltre, esortò le autorità di P. S. a far in modo che la permanenza degli assistiti nel centro di rieducazione fosse breve per non affollarlo e pregiudicarne il funzionamento[1031].

Sulla spinosa questione dell'accattonaggio agirono sia la Congregazione di Carità[1032] che il Governatorato[1033]. D'intesa con la prefettura e il Ministero dell'Interno, la Congregazione gestì, a partire dal 1928, il "deposito di mendicità" aperto dall'amministrazione comunale in via Portuense. Per rieducare e riabilitare queste persone, il presidente della Congregazione, l'avv. Carlo Scotti, le avviò al lavoro, occupandole in vari servizi all'interno dell'istituto, nei laboratori appositamente istituiti ed attrezzati e in lavori di coltivazione nel piccolo terreno annesso al deposito. Per l'elevazione spirituale e culturale di questi ricoverati, la Congregazione allestì una modesta biblioteca, avviò una scuola di canto corale ed organizzò conferenze istruttive ed educative, spettacoli teatrali e cinematografici[1034].

Il Governatorato, dal canto suo, formò una commissione composta da suoi rappresentanti e da quelli della prefettura, della questura e della Congregazione di Carità per migliorare il funzionamento del deposito in via Portuense, per monitorare la situazione dei mendicanti in città e per proporre agli organi competenti le misure necessarie per fronteggiare l'accattonaggio. Il problema era molto allarmante perché gli istituti di ricovero non bastavano e le statistiche

[1029] In base al regio decreto 15 novembre 1938, n. 1802, convertito nella legge 16 gennaio 1939, n. 90, ogni Provincia doveva avere un istituto di osservazione per minorenni. Nei primi mesi d'applicazione di questa disposizione, molte Province faticarono ad impiantare questi istituti e trasferirono i minori negli istituti delle città vicine, cfr. Circolare del Ministero dell'Interno, Direzione generale della P. S, Divisione di Polizia, ai prefetti del regno e al questore di Roma, in data 16 maggio 1939, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1937-1939, b. 25, fascicolo n. 25285.11.203 «Minorenni traviati o abbandonati».

[1030] Nota della Direzione generale dell'Amministrazione civile, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1934-1936, b. 86, fascicolo n. 26068.7 «Istituti riuniti S. Girolamo della Carità. Trasferimento del tribunale dei minorenni».

[1031]Circolare del Ministero dell'Interno, Direzione generale della P. S, divisione di Polizia, ai prefetti del regno e al questore di Roma, in data 16 maggio 1939, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1937-1939, b. 25, fascicolo n. 25285.11.203 «Minorenni traviati o abbandonati. Provvidenze».

[1032] Bilancio preventivo dell'esercizio 1929, in ASR, fondo della congregazione di carità, fascicolo 3311.

[1033] *Vecchiaia e accattonaggio*, in «Capitolium», VI, n. 6, pp. 137-141.

[1034] Relazione del presidente della Congregazione di Carità, C. Scotti, in fondo della Congregazione di Carità (1871-1937). Serie, Archivio Segreteria generale, b. 33, fascicolo 3466 «Bilancio preventivo dell'esercizio 1934».

demografiche mostravano una percentuale di persone anziane di gran lunga superiore a quella dei giovani[1035].

Malgrado l'azione degli organi di polizia e l'obbligo imposto a tutti i cittadini di soccorrere i fanciulli in stato di abbandono non più fino a 15 anni bensì a 16[1036], l'Urbe non riuscì a liberarsi dei fenomeni dell'accattonaggio e della delinquenza minorile, in forte ripresa sul finire degli anni Trenta quando la disoccupazione e il rincaro del costo della vita raggiunsero livelli molto critici e determinarono anche un aumento della prostituzione clandestina[1037], cioè di donne non schedate dalle autorità di controllo come meretrici secondo il Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza del 1931. In questi anni, poi, divenne più scarsa la disponibilità di case in città in seguito all'introduzione del nuovo piano regolatore.

Il presidente della Congregazione di Carità raccomandava l'apertura di dormitori attrezzati in periferia nei pressi dei commissariati di P. S., rispettando in tal modo le esigenze di decoro dell'Urbe e i criteri di ordine e di sicurezza pubblica. Le zone più indicate per i dormitori erano: per il quartiere di S. Lorenzo via dei Volsci; per il quartiere Appio e Porta Maggiore via del Pigneto e adiacenze; per i quartieri Porta Pia, Salario, Monte Sacro via Falterona e adiacenze; per il Quartiere Flaminio, Piazza d'Armi; per i quartieri Testaccio, S. Paolo e Celio via della Piramide Cestia e adiacenze[1038].

Anche i ceti abbienti erano contrari alla presenza dei ricoveri di mendicità nelle zone centrali della città, considerati scandalosi agli occhi dei turisti:

> Che sia tolto il dormitorio pubblico da Via del Falco: oggi questa via è troppo vicino ad un quartiere di lusso quale Prati ed anche all'erigendo ingresso monumentale in S. Pietro. Questo dormitorio ospita per la maggior parte donne vecchissime orribili a vedersi, sudice, stracciate, gobbe, le quali come del resto tutti

[1035] *Vecchiaia e accattonaggio*, in «Capitolium», VI, n. 6, pp. 137-141.
[1036] Testo Unico 24 dicembre 1934, n. 2316. La protezione dei minori prevista da questa norma era più ampia rispetto a quella dell'articolo 593 del codice penale che tutelava i minori fino a 10 anni.
[1037] Circolare della direzione generale dell'amministrazione civile del Ministero dell'Interno al prefetto di Roma, in data 25 gennaio 1940, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1940-1942, b. 1, fascicolo n. 25100.7 «Province varie. Segnalazioni di ripresa dell'accattonaggio e della prostituzione clandestina. Intensificazione dell'azione assistenziale nel Veneto, Lazio, Campania, Sicilia».
[1038] Relazione del questore di Roma alla commissione per l'assistenza e la repressione dell'accattonaggio, in data 16 marzo 1936, in ASR, fondo Congregazione di Carità (1871-1937). Serie, Archivio Segreteria generale, b. 31, fascicolo n. 3537 «Commissione per la lotta contro l'accattonaggio».

gli ospitati senza casa e senza lavoro si riversano nelle Chiese adiacenti nei giardini di P. Risorgimento, cola di Rienzo, Mole Adriana ecc.. questo spettacolo di immensa povertà viene notato dai numerosi forestieri che giornalmente visitano i Musei Vaticani. Di più poi è accaduto che nelle panche sia in Chiesa o in giardino ove quei disgraziati si siedono vi hanno fatto cadere luridi insetti di cui sono pieni ed il pubblico se li è trovati addosso. Ciò è accaduto a parecchi miei conoscenti, però eccellenza vicino ai Ricoveri notturni dei poveri bisognerebbe vi fosse un baraccone per ricoverarli quando al mattino di buonissima ora sono costretti a lasciare il dormitorio. Povera gente altrimenti dove debbono andare? in giro certamente per la città a chiedere l'elemosina!!! Con un camion si potrebbe mandare in tutte le caserme a ritirare un poco di vitto e sfamare questi disgraziati. Così non si vedrebbe più uno spettacolo di povertà nei giardini pubblici[1039].

Numerose erano le denunce che arrivavano in questura di bambini affamati e malvestiti che s'aggiravano per le vie della città a mendicare o si addensavano alle porte delle chiese, alterando la bellezza e l'ordine della capitale[1040]. Tanti erano gli accattoni che si accalcavano alle porte delle caserme per avere gli avanzi dei pasti[1041]. Tra questi, secondo il questore, c'erano molte donne e molti bambini che, dopo aver atteso a lungo, non venivano sempre accontentati. La questura riconduceva il problema dell'accattonaggio, che era aumentato soprattutto ai margini dei quartieri più popolari, all'assenza di uomini che non permetteva di organizzare servizi di vigilanza permanente nei punti critici della città[1042].

[1039] Lettera datata luglio 1938 indirizzata a Mussolini, in Fondo del Partito Nazionale Fascista-Situazione politica ed economica delle Province, Roma, b. 19.
[1040] Appunto del segretario particolare del duce, del 13.11.1931, in ACS, Archivi fascisti, Segreteria particolare del duce, carteggio ordinario (1922-1943), fascicolo n. 550970 «Accattonaggio».
[1041] Allegato n. 7 del gennaio 1936, in ACS, Segreteria particolare del duce, Carteggio ordinario, fascicolo n. 550970 «Accattonaggio», sottofascicolo «Rancio di distribuzione degli avanzi agli ingressi delle caserme».
[1042] Pro memoria del questore di Roma, in data 26 ottobre 1937, in ACS, Archivi fascisti, Segreteria particolare del Duce, fascicolo n. 550970 «Accattonaggio», sottofascicolo «Roma».

4. I fanciulli in prima linea: l'azione del Governatorato di Roma

L'urgenza dei problemi sociali in città e l'idea che l'assistenza fosse un mezzo potente per l'ascesa della Nazione indussero il Governatorato[1043] ad aprire, nel 1928, l'Ufficio di assistenza sociale, posto sotto la sovrintendenza dell'avv. Raffaello Ricci[1044]. Questo Ufficio si proponeva di coordinare le iniziative attivate nello sterminato campo assistenziale da disparati istituti, enti, associazioni e comitati, cooperando all'azione che in tal senso aveva intrapreso l'Opera Nazionale per la protezione della Maternità e dell'Infanzia[1045].

Tra i servizi attivati dal Governatorato, spiccavano quelli riguardanti l'assistenza all'infanzia, poiché quest'ultima era vista dal governo Mussolini, come è stato già detto, come un "investimento a lunga scadenza" che doveva assicurare la sopravvivenza del sistema fascista. Alle varie forme di assistenza scolastica, s'affiancarono la lotta antitubercolare[1046] con il sistema delle colonie[1047] e quella contro l'accattonaggio[1048].

Limitata in un primo tempo alla refezione dei bambini poveri, l'assistenza scolastica esercitata dal patronato cittadino[1049], al quale il Governatorato cedeva un contributo fisso[1050], si trasformò con l'introduzione della tessera dei

[1043] Il 2 marzo 1923, un decreto reale scioglieva il consiglio comunale di Roma e, in attesa di dare alla città un nuovo ordinamento amministrativo, il 1 maggio era nominato commissario Filippo Cremonesi, già sindaco della capitale. L'istituzione del Governatorato avvenne nel 1926, cfr. P. Salvatori, *Il Governatorato di Roma: l'amministrazione della capitale durante il fascismo*, cit.

[1044] Nel 1928, il governatore di Roma era il principe Francesco Boncompagni Ludovisi (1928-1935).

[1045] *L'Ufficio di assistenza sociale nel 1929*, in «Capitolium», VI, n. 6, pp. 105-106.

[1046] «Il mezzo migliore per difendere i piccoli dalle insidie delle malattie infettive è quello di non togliere mai all'organismo infantile il sole, l'aria, il mare o i monti e un nutrimento sano e sufficiente», in I. Bastiani, *Le opere assistenziali del Governatorato. I fanciulli in prima linea*, «Il Popolo di Roma» 21 febbraio 1928.

[1047] Il sistema delle colonie era piuttosto articolato. Esse si suddividevano in colonie scolastiche permanenti (Narni, Lanuvio e Formia) e in colonie estive, distinte in residenziali e diurne (Ostia Mare, Polverini, monte Mario, Vigna Narducci, scuola all'aperto principe di Piemonte, viale Angelico); quelle residenziali si suddividevano in marine (Riccione e Formia) e montane (Narni, Cingoli, Lanuvio, Caprarola, Cittaducale, Paganica, Amatrice, Aquila) *Assistenza all'infanzia*, in «Capitolium» VII, n. 7, pp. 63-68;

[1048] *L'Ufficio di assistenza sociale nel 1929*, in «Capitolium», VI, n. 6, pp. 105-106.

[1049] L'introduzione, facoltativa, dei patronati scolastici risaliva al regolamento sull'istruzione elementare del 16 febbraio 1888, articolo 34. Essi comparvero in ogni Comune con la legge 4 giugno 1911, n. 487, per assicurare la frequenza degli alunni alle scuole elementari, in G. Roeherssen, *L'individuazione del concetto di istituzione pubblica di assistenza e di beneficenza secondo la giurisprudenza con particolare riguardo ai rapporti con le istituzioni scolastiche*, in «La rivista della assistenza e della beneficenza», VI, n. 12, p. 417.

[1050] Nonostante la riforma portata dalla legge 17 marzo 1930, n. 394, il patronato scolastico rimase intimamente legato al Governatorato di Roma, che poteva designare un suo rappresentante nel

beneficiari, con l'apertura di doposcuola e dopo asilo, con la distribuzione agevolata dei libri, con la gestione delle scuole all'aperto, suburbane e rurali[1051], e dei padiglioni "Infantiae Salus" per i bambini appartenenti a contesti familiari disagiati[1052]; con i concorsi per l'assegnazione di borse di studio; con l'assistenza agli alunni delle scuole di avviamento al lavoro[1053]; con l'assistenza agli anormali; e con la distribuzione di sussidi a varie istituzioni[1054] e alle famiglie degli allievi più bisognosi, ispezionate dalle vigilatrici scolastiche[1055].

Nel 1929, il governatore istituì il servizio di orientamento professionale per agevolare i fanciulli nella scelta da compiere al termine del ciclo elementare, quando dovevano decidere se percorrere la via delle scuole medie oppure optare per il corso integrativo di avviamento professionale. Sull'esempio di Roma, altre città aprirono gabinetti di psicotecnica nelle scuole per riconoscere tempestivamente le attitudini dei giovani attraverso le tecniche di psicologia e per poter curare in questo modo la loro formazione professionale, orientandoli a scegliere un lavoro che rispecchiasse i loro gusti e che fosse anche adatto alle loro condizioni fisiche. I benefici di questa iniziativa non tardarono ad arrivare, soprattutto in seguito alle nuove leggi sulle scuole secondarie di avviamento al lavoro e sui consorzi provinciali obbligatori per l'istruzione tecnica[1056].

L'idea di creare un servizio di orientamento giovanile per la scelta del lavoro, risaliva, in realtà, al periodo liberale quando più ragioni l'avevano fatta cadere nel vuoto. Alcuni assessori si erano opposti perché restii a credere nell'utilità della psicologia per individuare le tendenze dei fanciulli, preferendo piuttosto dar ascolto ai giudizi degli insegnanti del corso elementare; altri non erano d'accordo sulla modesta cifra messa a disposizione dal Comune per avviare questo progetto. Le perplessità dei consiglieri comunali fecero approdare l'Italia

---

consiglio di amministrazione di questo istituto, in *Assistenza all'infanzia*, «Capitolium», VII, n. 7, p. 55.

[1051] Roma fu la prima città ad istituire le scuole all'aperto, cfr. *Assistenza scolastica. Il buon esempio delle scuole di Roma*, in «La difesa della stirpe», III, n. 1-2, p. 187.

[1052] I tre padiglioni *Infantiae Salus* erano situati nei rioni S. Giovanni, Trastevere e S. Lorenzo e trattenevano per tutto il giorno i bambini in sezioni di asili e in classi di 1ª e 2ª elementare dove potevano essere istituite, in *Assistenza all'infanzia*, «Capitolium», VII, n. 7, p. 60.

[1053] Il patronato scolastico di Roma aprì nel 1930 una scuola di calzaturificio presso la scuola Officina Arti Meccaniche nel quartiere Testaccio, in *Assistenza all'infanzia*, «Capitolium», VII, n. 7, p. 67.

[1054] *L'assistenza scolastica in Roma nel biennio 1926-1927*, in «Capitolium», IV, n. 4. pp. 485-489; cfr. deliberazione n. 2558, in Atti del Consiglio Comunale di Roma, 1941, III trimestre, p. 1693.

[1055] R. Ricci, *Opere Pie e servizi vari*, in «Capitolium», VI, n. 6, pp. 153-156.

[1056] Deliberazione n. 5377, in Atti del Consiglio Comunale, 1929, p. 221.

con tanto ritardo ad un terreno già ampiamente coltivato all'estero, dove l'assistenza all'infanzia, nei suoi molteplici aspetti, aveva da subito attirato le attenzioni dei governi, che con questo servizio avevano cercato di valorizzare l'individuo e di conoscerne le caratteristiche sin dalla tenera età, non solo per indirizzarlo convenientemente nella scelta di un mestiere ma anche per metterlo al corrente delle sue potenzialità, per renderlo consapevole del suo valore[1057].

Oltre alle varie attività assistenziali, il Governatorato svolse una fervida opera di persuasione tra i fanciulli per avvicinarli alla causa del regime, comunicando loro i messaggi del duce e diffondendo anche le cartoline commemorative della "marcia su Roma"[1058]. Esso, inoltre, intervenne nella vita di alcuni enti pii introducendo suoi rappresentanti nei loro consigli amministrativi. I designati si tenevano in contatto con l'Ufficio di assistenza sociale, che in tal modo era al corrente del funzionamento di quegli enti e poteva coordinarne ed intensificarne l'azione, modificando, ad esempio, i loro statuti per adeguarli ai bisogni del momento[1059].

Alcune scuole del Governatorato accolsero, come è stato già detto, i fanciulli delle Opere Pie, i quali, nascendo in famiglie povere e poco accorte sul piano educativo, avevano delle abitudini grossolane ed un linguaggio volgare e, di solito, facevano gruppo con i soggetti delle scuole pubbliche più spericolati, assumendo così un comportamento ancora più indisciplinato e compiendo talvolta dei gesti criminali[1060].

I vari governatori collaborarono con la Congregazione di Carità per migliorare l'istruzione nella colonia agricola romana, ristrutturare la Società di ricovero e Casa del pane e debellare i problemi dell'accattonaggio e della delinquenza minorile.

Fu il Governatorato a riaprire, nel 1932, le "Case dei bambini", create dall'Istituto Romano dei Beni Stabili in alcuni fabbricati di sua proprietà presenti nei quartieri popolari di S. Lorenzo, Testaccio e Trastevere[1061]. Si trattava di appartamenti adibiti ad asilo che accoglievano i bambini durante l'età

[1057] Atti del Consiglio Comunale di Roma, 1922, pp. 539-540.
[1058] *L'assistenza scolastica in Roma nel biennio 1926-1927*, «Capitolium», IV, n. 4. pp. 485-489.
[1059] *Opere Pie e servizi vari*, «Capitolium», VI, n. 6, p. 153.
[1060] Relazione d'inchiesta del commissario governativo Michele De Tura al prefetto di Roma, in data 18 dicembre 1932, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1931-1933, b. 136, fascicolo n. 26068.169 «Istituto S. Michele. Amministrazione. Inchiesta. Trasferimento alunni».
[1061] Circolare della prefettura di Roma alla Direzione generale dell'Amministrazione civile, in data 11 novembre 1932, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1931-1933, b. 135, fascicolo n. 26068.169.8 «Case dei bambini dell'Istituto dei Beni Stabili. Amministrazione».

prescolastica e che realizzavano il principio pedagogico della continuità educativa tra scuola e famiglia, consentendo così ai genitori di lavorare. Il che fa pensare che queste strutture fossero una risposta anche al problema del lavoro femminile.
La decisione dell'Istituto di chiudere questi asili per procedere alla trasformazione di quegli edifici in condomini, gettò nel panico gli inquilini non abbienti di quel complesso abitativo. Avendo acquistato con sacrificio la propria abitazione, in un periodo in cui era difficile trovare case ad un basso affitto, essi si rivolsero direttamente al duce per sensibilizzarlo sulle loro misere condizioni di vita, che non permettevano loro di mantenere da sé quegli asili, e sulle loro necessità lavorative, sottolineando il contrasto tra la distruzione di quest'utile istituzione e il programma di protezione dell'infanzia con i criteri di previdenza sociale sostenuti dal regime. I bambini fino a quel momento accolti e seguiti sul piano psico-fisico dalla maestra e dal medico, entrambi residenti in quegli stessi edifici, sarebbero finiti così per strada.

Il duce accolse queste lagnanze lasciando sopravvivere questa forma particolare di assistenza, cioè "la scuola in casa"[1062].

[1062] Appello al duce da parte dei lavoratori del quartiere Tiburtino e appello al duce degli abitanti in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1931-1933, b. 135, fascicolo n. 26068.169.8 «Case dei bambini dell'Istituto dei Beni Stabili. Amministrazione».

5. L'ASSISTENZA FASCISTA ALLA MATERNITA' E ALLA PRIMA INFANZIA. IL *CASE STUDY* DELLA CITTA' DI ROMA

1. Il *CORPUS* LEGISLATIVO

1.1 Dal regolamento del 1923 alle norme del 1926

Il governo mussoliniano si occupò delle condizioni della donna gestante, della madre allattante e della prima infanzia (0-3 anni)[1063] cercando di ridurre l'elevata mortalità infantile che aveva caratterizzato il periodo liberale, specialmente negli anni della grande guerra, e la denatalità che era considerata una delle «storture» della civiltà contemporanea, una conseguenza dell'urbanesimo che aveva allontanato la donna dalle pareti domestiche portandola a lavorare[1064] e rendendola consapevole dell'importanza della ricchezza per il mantenimento della prole. Il regime, perciò, celebrò costantemente la bellezza della procreazione[1065] e il valore morale e sociale della maternità e della paternità[1066], oltre ad intraprendere un'intensa campagna contro il celibato[1067].

L'attenzione alla maternità e all'infanzia s'inquadrava nella politica demografica del regime, che era tuttavia oggetto di pareri discordanti nel paese. I sostenitori del pensiero fascista incoraggiavano l'incremento della popolazione sostenendo lo slogan il «numero è potenza» e la teoria mussoliniana «massimo di natalità, minimo di mortalità»[1068]. Tra di essi, però, Attilio Lo Monaco Aprile, forte della sua lunga esperienza nel settore assistenziale[1069], insisteva sulla coesistenza tra quantità e "qualità" delle persone suggerendo di non limitare la politica demografica alla lotta contro i coefficienti di denatalità e di mortalità e all'adozione di sistemi finalizzati al matrimonio e alla procreazione, ma di

[1063] A. Lo Monaco Aprile, *La protezione della maternità e dell'infanzia*, Verona 1933.
[1064] Id., *La protezione della madre nutrice come elemento di difesa della razza*, in «Rivista dell'assistenza e beneficenza», I, n. 1, p. 47; id., *Politica demografica e assistenza sociale*, in «Rivista della assistenza e beneficenza», IV, n. 2, pp. 41-45.
[1065] A. Modica, *La maternità come difesa della razza*, in «La difesa della razza», III, n. 16, pp. 12-15.
[1066] A. Car., *Ancora sulle cause e i rimedi della denatalità*, in «Maternità e Infanzia», 1935, n. 3, pp. 12-13; S. Fabbri, *I dieci anni dell'ONMI*, in «Maternità e Infanzia», IX, n. 12, pp. 1-19.
[1067] Regio decreto legge 19 dicembre 1926, n. 2132; regio decreto 13 febbraio 1927, n. 124. La tassa sui celibi fu aumentata con Regio decreto legge 24 settembre 1928, n. 2296.
[1068] N. N., *Il numero è potenza* «Il Popolo d'Italia» 21 luglio 1928.
[1069] In età giolittiana, A. Lo Monaco Aprile fu segretario capo del Consiglio superiore di assistenza e di beneficenza pubblica e, successivamente, nominato dal governo fascista direttore dei servizi dell'ONMI.

intensificare l'assistenza a tutti i gruppi sociali bisognosi d'aiuto, non necessariamente poveri, perché il popolo andava considerato «come unità morale, politica ed economica, espressa e realizzata nello Stato, come corpo dello Stato»[1070].

Gli oppositori del regime, al contrario, rifiutavano l'equivalenza tra quantità e potenza, preferendo una popolazione poco numerosa ma sana e vitale[1071]. Essi, infatti, liquidavano le vocianti «battaglie» demografiche come un mero diversivo, utile a distrarre la pubblica attenzione dalle difficoltà economiche e capace di offrire un contentino alle masse in miseria, per le quali «fornicazione e figli» erano l'unica consolazione[1072].

Per controllare la popolazione ed imporre la sua idea di Nazione, Mussolini si servì dell'ausilio della statistica e della demografia ed ottenne, in questo modo, il sostegno degli esperti dei due settori, che conferirono una patina di scientificità alla retorica pro-natalista del regime[1073].

Nel pronatalismo fascista la donna rappresentava una vitale risorsa nazionale, il cui dovere consisteva innanzitutto e principalmente nel fare figli non più per la famiglia ma per il benessere della Nazione; e sottrarsi a questo compito era un delitto contro lo Stato[1074].

Il fascismo creò l'immagine della «mamma d'Italia» che era presentata come un simbolo di prolificità e di sicurezza[1075], ed era diffusa con manifesti affissi ovunque nelle città e nelle campagne e con i notiziari dell'Istituto Luce[1076].

[1070] L'indirizzo dei servizi e degli istituti assistenziali doveva essere ispirato al criterio di tutelare l'interesse unitario dello Stato, in A. Lo Monaco Aprile, *Politica demografica ed assistenza sociale*, in «Rivista della assistenza e beneficenza», IV, n. 2, pp. 42-45.

[1071] Observer, *Numero e potenza* «Il Secolo» 18 luglio 1928.

[1072] V. De Grazia, *Le donne nel regime fascista*, cit., p. 70. Sulla rilevanza della questione demografica per il fascismo e sui suoi risultati quasi nulli cfr. C. Ipsen, *Demografia totalitaria. Il problema della popolazione nell'Italia fascista*, cit.; e M. Livi Bacci, *Donne, fecondità e figli*, Bologna 1980, che attribuì il fallimento di questa politica non tanto ad una sua debolezza intrinseca, quanto al peculiare momento storico in cui venne realizzata.

[1073] L'inaugurazione dell'Istituto Centrale di Statistica del Regno avvenne nel 1926 e segnò la rinascita della statistica italiana in G. Dalla Zuanna, *Numeri e potere. Statistica e demografia nella cultura italiana fra le due guerre*, Napoli 2004; C. Ipsen, *Demografia totalitaria. Il problema della popolazione nell'Italia fascista*, cit.

[1074] V. De Grazia, *Le donne nel regime fascista*, cit., p. 69; C. Saraceno, *Le donne nella famiglia: una complessa costruzione giuridica 1750-1942*, in M. Barbagli, D. I. Kertzer, *Storia della famiglia italiana 1750-1950*, Bologna 1992, p. 122.

[1075] Alla *donna-madre*, che era definita patriottica, rurale, florida, forte, tranquilla e prolifica s'opponeva la *donna-crisi*, che era invece cosmopolita, urbana, magra, isterica, decadente e sterile, V. De Grazia, *Le donne nel regime fascista*, cit., p. 109.

[1076] In occasione del suo decimo anniversario, l'ONMI incaricò l'Istituto LUCE di realizzare il documentario *Madri d'Italia*, cfr. L. Caldwell, *Madri d'Italia: Film and Fascist Concern with*

L'esaltazione della donna-madre centro della vita nazionale era un elemento nuovo, che aveva dei precedenti solo nell'idealizzazione fatta dalla Chiesa, ma la celebrazione che ne faceva il fascismo era esclusivamente laica[1077]. Tuttavia il mondo religioso promosse la maternità come strumento di mobilitazione e di disciplina di massa delle donne[1078] rafforzando ancora di più gli aspetti che avevano a che fare coi rapporti di genere, ossia la dedizione alla casa, al marito e all'educazione dei figli, garantendo così ai modelli familiari proposti dal regime una durata più lunga di quella del regime stesso[1079].

Un aspetto da considerare è che dietro la propaganda fascista per rialzare il tasso di natalità non c'era soltanto il desiderio di rilanciare l'Italia come potenza politica ed economica, ma c'erano anche le perplessità del regime dinanzi alla minaccia dell'emancipazione femminile[1080].

Il primo provvedimento della politica pro-natalista fu il regolamento generale del 16 dicembre 1923[1081] che organizzò il servizio d'assistenza ai bambini illegittimi nati fuori dal matrimonio in modo uniforme su tutto il territorio nazionale[1082], abolendo definitivamente (sebbene nella prassi ciò fosse già avvenuto) l'anacronistico sistema della ruota[1083] e rendendo obbligatorie per l'istituto ricoverante le indagini sulla madre dell'esposto, allo scopo di accertare le condizioni sanitarie della genitrice ed incitarla a riconoscere legalmente il figlio[1084].

Motherhood, in G. Zygmund, S. W. Vinall, *Women and Italy Essays on gender, culture and history*, London 1991, pp. 43-63.

[1077] C. Dau Novelli, *Famiglia e modernizzazione in Italia tra le due guerre*, cit., p. 107.

[1078] M. D'Amelia (a cura di), *Storia della maternità*, Roma-Bari 1997, p. 60.

[1079] C. Dau Novelli, *Famiglia e modernizzazione in Italia tra le due guerre*, Roma 1994, p. 168; C. Saraceno, *La costruzione della maternità e della paternità nell'Italia fascista*, in «Storia e memoria», n. 1, 1994, pp. 38-43; M. A. Macciocchi, *La donna "nera": consenso femminile al fascismo*, Milano 1977.

[1080] V. De Grazia, *Le donne nel regime fascista*, cit., p. 109.

[1081] Il regolamento generale 16 dicembre 1923, n. 2900, si può far risalire a progetti di legge del periodo liberale, come quello presentato dal Ministro dell'Interno Giovanni Nicotera nel novembre 1877, cui seguirono altre proposte ed inchieste sui brefotrofi, cfr. L. Salvadori, *Filiazione illegittima*, in «La beneficenza italiana», I, n. 2, p. 3.

[1082] Erano reputati esposti ed ammessi all'assistenza i fanciulli abbandonati, figli di ignoti, che erano rinvenuti in un luogo qualsiasi della Provincia; i fanciulli per i quali era richiesta la pubblica assistenza, nati nei Comuni di una Provincia da unioni illegittime e denunciati allo stato civile come figli d'ignoti; i figli nati da unioni illegittime, non riconosciuti inizialmente dai genitori e successivamente riconosciuti dalle madri in stato di povertà, cfr. articolo 3 del regolamento generale 16 dicembre 1923, n. 2900.

[1083] Sul sistema della ruota, cfr. A. M. Tapaninen, *Motherhood through the Wheel: The Care of Foundlings in Late Nineteenth- Century Naples*, in P. Willson (a cura di), *Gender, family and sexuality. The private sphere in Italy 1860-1945*, Palgrave- Macmillan 2004, pp. 51-70.

[1084] A. Lo Monaco Aprile, *La protezione della maternità e dell'infanzia*, Roma 1934, pp. 5-7.

L'assistenza agli esposti spettava all'amministrazione provinciale che poteva ricoverali nel brefotrofio e in altri simili istituti, dove erano allattati da balie, o collocarli in «allevamento esterno», cioè presso nutrici. La stessa amministrazione, inoltre, poteva decidere di mantenere con sussidi e «premi» in denaro le madri povere che decidevano di non abbandonare la prole[1085]. La spesa per l'assistenza agli illegittimi non riconosciuti era anticipata dalla Provincia e spettava ad essa e ai suoi Comuni[1086]. La quota di un Comune era calcolata in base all'entità della sua popolazione[1087].

Con la nascita dell'ONMI l'assistenza alla prima infanzia, specialmente quella riservata agli illegittimi, cambiò rafforzandosi sul piano giuridico e, sotto alcuni aspetti, anche su quello pratico. Se l'assistenza prenatale e quella postnatale erano state superficiali fino ai primi anni Venti perché le partorienti erano state accolte negli ospedali e nelle sale di maternità solo nell'imminenza del travaglio e se prive di domicilio[1088], e le neo-mamme non erano state supportate durante la fase dell'allattamento, il regolamento d'esecuzione della legge istitutiva dell'ONMI[1089], invece, garantì, almeno su carta, assistenza negli ambulatori ostetrici, accoglienza nei refettori materni e benefici pecuniari. Le donne incinte abbandonate o senza un'abitazione decente dal punto di vista igienico potevano, per esempio, essere ricoverate negli istituti di maternità comunali, nei limiti dei posti disponibili, a partire dall'ottavo mese di gravidanza ed essere trattenute fino a quattro settimane dopo il parto; e il Comune che le assisteva poteva chiedere il rimborso della relativa spesa al Comune in cui le ricoverate avevano il domicilio di soccorso[1090].

Il regolamento del 1926 ordinava ai comitati di patronato di aprire in ogni Comune delle strutture sanitarie simili ai moderni consultori familiari dove salvaguardare la salute della donna e del bambino. Al consultorio erano infatti

[1085] Le Province prive di brefotrofi dovevano istituire e mantenere sale di ricezione. Nei luoghi in cui esistevano brefotrofi autonomi oppure altre istituzioni che provvedevano in tutto o in parte all'assistenza agli esposti, l'amministrazione provinciale era esonerata da questo servizio assistenziale oppure era chiamata a completarlo, cfr. articolo 1 del regolamento generale 16 dicembre 1923, n. 2900.
[1086] Obbligando i Comuni e le Province a provvedere all'assistenza agli illegittimi non riconosciuti, il regio decreto legge 16 dicembre 1923, n. 2900, seguiva la legge 20 marzo 1865, cfr. M. Bettini, *Stato e assistenza sociale in Italia: l'Opera nazionale maternità e infanzia 1925-1975*, Livorno 2008, p. 74.
[1087] Articolo 2 del regolamento generale 16 dicembre 1923, n. 2900.
[1088] E. Santi, *Funzione degli istituti di maternità*, in «Maternità e Infanzia», II, n.11, pp. 82-87.
[1089] Regolamento 15 aprile 1926, n. 718, per l'esecuzione della legge 10 dicembre 1925, n. 2277.
[1090] A. Lo Monaco Aprile, *La protezione della maternità e dell'infanzia*, Roma 1934, pp. 20-22.

ammessi gratuitamente tutti i minori presentati dalle rispettive madri senza tener conto delle condizioni economiche e sociali della genitrice. A questa struttura, poi, dovevano essere possibilmente annessi, o almeno coordinati, un refettorio per l'alimentazione delle mamme bisognose o abbandonate; un dispensario di latte per i bambini per i quali era necessario l'allattamento misto o artificiale; ed una cucina per distribuire alimenti confezionati ai bambini non lattanti[1091].

Lo stesso regolamento mise inoltre un freno all'esercizio del baliatico «mercenario»[1092], autorizzando alla professione di balia soltanto quelle donne che avevano perso il bambino subito dopo il parto, o con un figlio con un'età non inferiore al quinto mese, o quelle fisicamente capaci di allattare due bambini, in quanto erano numerose le madri che, per motivi di lucro, nutrivano figli altrui in vari enti o presso famiglie altolocate trascurando i propri bambini che venivano così affidati ad un'altra donna o destinati all'allattamento artificiale, che poteva equivalere in alcuni casi ad una sentenza di morte[1093].

In seguito all'applicazione di queste norme, il numero delle nutrici diminuì e le famiglie della media e dell'alta borghesia non riuscirono a provvedere all'allattamento dei loro figli. Questa situazione portò l'ONMI a riflettere sulle ripercussioni etico-sociali che le nuove disposizioni avrebbero potuto comportare, cioè la minore natalità e la diffusione di pratiche neomalthusiane o abortive[1094].
Il regime definì l'aborto «un crimine contro la razza» e per debellarlo chiese il sostegno di medici, ostetriche[1095] ed operatori di tutti i centri di assistenza sociale, introducendo misure via via più draconiane[1096].

Malgrado questi provvedimenti, la pratica dell'aborto s'intensificò nel corso dell'età fascista[1097] e le direttive del governo furono addirittura oscurate dal comportamento di alcuni membri del partito. Aldo Vecchini, ad esempio, segretario generale degli avvocati fascisti e deputato parlamentare, difese in

[1091] *Ibidem*.
[1092] Regolamento 15 aprile 1926, n. 718, articolo 190.
[1093] *Norme limitatrici del baliatico mercenario*, in «Maternità e Infanzia», III, n. 1, pp. 13-14.
[1094] *Ibidem*.
[1095] N. Triolo, *Famiglia, aborto e ostetriche in Sicilia*, in G. Fiume (a cura di), *Madri. Storia di un ruolo sociale*, Venezia 1995, pp. 257-263.
[1096] V. De Grazia, *Le donne nel regime fascista*, Venezia 1993, pp. 92-93.
[1097] Nella città di Roma, ad esempio, nel 1930 si registrarono 281 aborti; nel 1940, invece, 3240 e nel 1942 ben 3349, cfr. «Bollettini statistico. Ufficio di statistica. Governatorato di Roma», 1940, p. 299 e 1942 p. 199. All'incremento della pratica dell'aborto la De Grazia faceva corrispondere un cambiamento della sua percezione sociale: da vizio borghese o atto necessario ad azione clandestina contro la Chiesa e lo Stato, caricata di significati pubblici e difesa contro la sorveglianza della classe dirigente, cfr. De Grazia, *Le donne nel regime fascista*, cit., p. 93.

tribunale un medico accusato della morte di una donna in seguito a manovre abortive[1098]. Questo comportamento suscitò sdegno e preoccupazione nella classe dirigente fascista a causa dei commenti «amari» del popolo, che puntò il dito contro l'incoerenza del governo[1099].

La pubblicazione del regolamento d'assistenza agli illegittimi e la nascita dell'ONMI furono sì delle riforme innovative, scaturite come è stato già detto da un lungo dibattito iniziato già nel periodo liberale ed animato da medici, pedagogisti e politici di vario orientamento, che non tutelarono però in maniera decisiva i «figli di nessuno» per via di alcuni aspetti legislativi discutibili. Se la madre riconosceva il bambino, infatti, essa non riceveva una protezione completa ma uno scarso compenso in denaro come nutrice di suo figlio finché questo era lattante e poi veniva quasi sempre abbandonata a se stessa col peso della prole, che le rendeva la vita immensamente difficile. Se invece la madre non riconosceva il bambino, questo veniva accolto nel brefotrofio ed affidato ad una nutrice spesso poco affidabile, era male alimentato, mal educato ed aveva poche probabilità di sopravvivere. E sopravvivendo non era che un bastardo, un infelice, non di rado un delinquente[1100].

Il professore Guido d'Ormea, che era docente d'igiene sperimentale e direttore del servizio sanitario dell'ONMI, ammise che molti punti del regolamento del 1923 erano stati trascurati dalle autorità e dagli amministratori delle Opere Pie. I prefetti, ad esempio, non si preoccuparono di nominare le ispettrici incaricate di visitare i brefotrofi almeno una volta all'anno.

Nel 1926 dopo aver ispezionato 52 brefotrofi, il prof. D'Ormea delineò uno scenario assistenziale avvilente, specialmente negli istituti dei piccoli centri urbani dove le amministrazioni locali, soffocate da clientelismi e favoritismi, trasgredivano più facilmente le norme in vigore. A Roma e in altre grandi città, come Torino e Milano, il d'Ormea constatò, invece, brefotrofi in condizioni dignitose, sorvegliati discretamente, e la disponibilità di un personale medico più motivato per la presenza di vivaci realtà universitarie[1101].

Il docente imputò l'alta mortalità nei brefotrofi ad un insieme di cause. Prima di tutto la mancanza del latte materno, che condannava i neonati a nutrirsi

[1098] La Corte d'Assise di Roma condannò l'imputato a sei anni di reclusione, in Nota n. 27831-A1 in ACS, MI, Pubblica Sicurezza, Divisione affari generali e riservati A1, b. 47, anno 1937.
[1099] *Ibidem*.
[1100] *Per una trasformazione radicale dei brefotrofi*, in «La difesa della stirpe», I, n. 6, p. 232.
[1101] Guido d'Ormea, *Brefotrofi*, in «Maternità e Infanzia», I, n. 1, pp. 30-34.

di latte misto o artificiale; poi la mancanza dell'assistenza materna; la maggiore percentuale di bambini deboli o malati che era accolta nei brefotrofi; l'affollamento; la mancanza di locali adatti, specialmente del *lactarium*, che era richiesto per la conservazione e pastorizzazione del latte; l'assenza di un arredamento appropriato; e la carenza di personale specializzato e di balie. A tutto questo s'aggiungeva un elemento importantissimo, il sentimento del dovere in chi assisteva i bambini, che era raro e rappresentava il fattore primordiale nel rialzo della mortalità. Il D'Ormea, al riguardo, pronunciò parole raccapriccianti: «quanti bambini piangenti nelle culle per essere imbrattati di feci, senza che nessuno se ne curi, quanti col viso pieno di morsicature di insetti, quanti abbandonati per delle ore col poppatoio fra le piccole mani rattrappite, mentre le inservienti e le balie tenevano circolo nella stanza accanto, assorte nei piccoli pettegolezzi e nelle beghe di dentro e di fuori! E così i bambini muoiono per mancanza di assistenza amorosa ed efficace»[1102].

Nel 1926, l'Unione italiana di assistenza all'infanzia suggerì all'ONMI di abolire i brefotrofi, etichettati come «mezzi imperfettissimi», e di sostituirli con un'istituzione più evoluta, come «la colonia di Stato per l'assistenza materna ed infantile», che doveva accogliere non solo le ragazze madri ma tutte le mamme bisognose di ricovero con i loro bambini, per qualunque tipo di sventura domestica. Le colonie erano immaginate come piccole comunità a carattere familiare, situate in campagna dove le risorse erano maggiori e la vita era meno cara, più tranquilla e più sana. L'Unione consigliava di utilizzare i redditi patrimoniali dei brefotrofi e le somme stanziate nei bilanci delle Province per il mantenimento degli esposti per acquistare o affittare i locali e i terreni dove far sorgere le colonie; e chiedeva la creazione di «scuole speciali per direttrici di colonie di Stato»[1103]. Ma l'ONMI, trovandosi in una difficile e complessa fase d'avvio caratterizzata da tante e confuse iniziative e funzioni tra i vari livelli d'intervento[1104], tralasciò questa idea, né la considerò in seguito. Alla base di questo atteggiamento, in realtà, c'era una politica assistenziale poco evoluta, che si basava su indirizzi già delineati in età liberale.

[1102] *Ibidem*.
[1103] *Per una trasformazione radicale dei brefotrofi*, in «La difesa della stirpe», I, n. 6, pp. 216-220.
[1104] M. Minesso, *Stato e infanzia nell'Italia contemporanea: origini, sviluppo e fine dell'Onmi, 1925-1975*, Bologna 2007, p. 85.

1.2 L'ordinamento del 1927

Gli elevati indici di morbilità e mortalità infantile tra i bimbi dei brefotrofi e l'incapacità delle amministrazioni provinciali di organizzare e dirigere il servizio d'assistenza agli esposti indussero il governo fascista a rivedere l'intero sistema[1105] pubblicando il regio decreto legge 8 maggio 1927[1106].

L'indirizzo legislativo del 1927 sostituiva il termine esposto con quello di illegittimo; favoriva l'unione tra madre e figlio[1107]; e nasceva dal principio fondamentale che i sistemi di assistenza non potevano essere uguali per tutte le Province, ma ogni Provincia doveva sceglierne uno a seconda delle condizioni economiche, morali e ambientali della popolazione locale[1108].

Il nuovo decreto affidava il servizio di assistenza ai fanciulli abbandonati alle amministrazioni provinciali, ma sotto «le direttive e il controllo» dell'ONMI[1109]. Essa, infatti, doveva verificare le attività organizzate ed attuate dalle Province e dai brefotrofi allo scopo di ottenere il miglioramento tecnico dei servizi assistenziali; e guidare la graduale trasformazione dei brefotrofi in veri e propri istituti di puericultura[1110].

L'ONMI era ora chiamata a contribuire alle spese d'assistenza insieme alle Province, ai Comuni e ai brefotrofi[1111] con il compito specifico di finanziare gli illegittimi riconosciuti, anche dopo l'ammissione iniziale all'assistenza pubblica come figli d'ignoti[1112].

[1105] Relazione ministeriale che precede la conversione del regio decreto 8 maggio 1927 nella legge 6 dicembre 1928, in *Bollettino parlamentare, Le leggi fondamentali del regime fascista*, n. 4, p. 116.

[1106] Regio decreto legge 8 maggio 1927, n. 798, accompagnato dal regolamento 29 dicembre 1927, n. 2822, e convertito nella legge 6 dicembre 1928, n. 2838.

[1107] M. Bettini, *Stato e assistenza sociale in Italia: l'Opera nazionale maternità e infanzia 1925-1975*, Livorno 2008, p. 75.

[1108] *Riforma del servizio d'assistenza degli esposti*, in «Maternità e Infanzia», I, n. 2, p. 60.

[1109] Regio decreto legge 8 maggio 1927, n. 798, articolo 1.

[1110] A. Lo Monaco Aprile, *La protezione dell'infanzia e della maternità*, cit., pp. 8-9.

[1111] Gli illegittimi figli di madri straniere erano a carico dello Stato, non della Provincia, la cui competenza era determina nata dal luogo di nascita (domicilio di soccorso nel Comune di origine) o dalla dimora (domicilio di soccorso per dimora triennale). L'Italia aveva stipulato con gran parte dei governi esteri delle convenzioni per la gratuità reciproca dell'assistenza. In virtù di questi accordi internazionali al cittadino straniero spettava «lo stesso trattamento d'assistenza fatto ai nazionali», in L. Giannuzzi Savelli, *L'assistenza agli illegittimi di nazionalità straniera*, in «Rivista della assistenza e beneficenza», IV, n. 2, pp. 54-56.

[1112] Cfr. regio decreto legge 8 maggio 1927, n. 798, articolo 4. Per una sua interpretazione di questa legge, l'ONMI, però, limitò l'assistenza agli illegittimi riconosciuti dalla sola madre ai primi tre anni d'età, cfr. M. Bettini, *Stato e assistenza sociale: l'Opera Nazionale maternità e infanzia 1925-1975*, cit., p. 75.

In ogni Provincia, inoltre, era istituita una Commissione di vigilanza per l'assistenza agli esposti addetta alle ispezioni periodiche nei vari istituti[1113].

Riguardo alle indagini sulle madri, la legge del 1927 ne chiariva i presupposti e le modalità: «le indagini sulla maternità devono essere compiute per mezzo di ispettori sanitari o di apposite assistenti visitatrici di comprovata serietà e riservatezza. Agli effetti dell'accertamento, si deve cautamente e con ogni possibile delicatezza interrogare la persona che presenta l'infante e svolgere verso di essa una paziente opera di persuasione per indurla a fornire tutte quelle notizie che valgono ad identificare la genitrice dell'infante tenendo presente la segretezza. Si registreranno i risultati al solo scopo di riferire direttamente e indirettamente le generalità fisiologiche e patologiche»[1114].

Quello del 1927 fu un provvedimento di svolta perché segnava uno dei passaggi più espliciti dall'obbligo della negazione della maternità, tipico delle società pre novecentesche, dove la donna sola a causa della grande pressione sociale, della vergogna e della mancanza di mezzi materiali si liberava del bambino ancor prima della sua nascita o abbandonandolo subito dopo il parto, a quella di una maternità per forza, controllata ed istituzionalizzata, quale divenne quella delle madri sole nel periodo fascista[1115]. Più che un semplice gesto di carità, questa disposizione fu espressione di un rigoroso "controllo sociale" orientato più sulla madre che sul figlio[1116]: la madre sola era vista, infatti, come una figura temibile e sospetta che avrebbe potuto mettere in crisi la logica del sistema patriarcale nel momento in cui le fosse stato riconosciuto il diritto a prendersi cura autonomamente dei propri figli[1117].

In seguito all'applicazione di questa legge, il numero degli illegittimi riconosciuti aumentò e l'OMNI si fece gran vanto di questo grande risultato, mentre il resto della sua attività era quasi del tutto paralizzato[1118]. Nel 1927, infatti, i bambini riconosciuti erano 4.800; 12.000 nel 1928, 15.270 nel 1929 e ben

[1113] Regio decreto legge 8 maggio 1927, n. 798, articolo 17.
[1114] Regio decreto legge 8 maggio 1927, n. 798, articolo 9.
[1115] L. Terragni, *Le madri nubili e i loro figli illegittimi: la ridefinizione di un ruolo sociale tra Ottocento e Novecento*, in F. Bimbi (a cura di), *Madri sole. Metafore della famiglia ed esclusione sociale*, Roma 2000, p. 75.
[1116] V. Huneke, *I trovatelli di Milano. Bambini esposti e famiglie espositrici dal XVII al XIX secolo*, Bologna 1989, p. 76.
[1117] Y. Knibiehler, *Corpi e cuori* in G. Duby, M. Perrot (a cura di), *Storia delle donne: l'Ottocento*, Bari 1991.
[1118] M. Bettini, *Stato e assistenza sociale in Italia, l'Opera Nazionale maternità e infanzia, 1925-1975*, Livorno 2008; M. Minesso, *Stato e infanzia nell'Italia contemporanea: origini, sviluppo e fine dell'Onmi, 1925-1975*, cit., p. 85.

27.580 nel 1930[1119]. L'alta cifra di riconoscimenti era una diretta conseguenza degli aiuti in denaro, periodici o permanenti, che le madri ricevevano accettando il loro ruolo biologico.

Numerose madri abbandonate dai compagni e prive di abitazione e quelle costrette ad allontanarsi dall'ambiente domestico perché vittime di insulti, visto che il bambino illegittimo costituiva per la donna un marchio morale così grave che la escludeva da una normale posizione nella società del luogo, trovarono assistenza nei brefotrofi e negli istituti destinati al ricovero di donne allattanti. Molte donne godettero dell'assistenza a domicilio tramite la concessione periodica di sussidi; altre, invece, furono ammesse in un refettorio materno e il rispettivo bambino in un asilo-nido[1120].

A migliaia di madri, poi, l'Opera rese possibile la legittimazione dell'unione col padre del bambino, offrendo, con la concessione di adeguati premi di matrimonio, gli aiuti indispensabili per l'impianto della nuova casa e per le prime necessità della famiglia[1121]. Ma l'iscrizione nei bilanci delle singole Province di un fondo per l'erogazione di questi premi «dotali» era facoltativa e dipendeva dalle possibilità economiche di ciascuna amministrazione, che doveva innanzitutto privilegiare i sussidi per i riconoscimenti materni[1122].

La legge del 1927 concedeva alle madri sole, per la prima volta nel sistema legislativo italiano, sia il controllo sanitario che quello morale[1123]. Ma questa disposizione finì per raggiungere esiti paradossali perché rese la madre nubile titolare di più diritti e, quindi, più indipendente della donna sposata: i premi di natalità, infatti, erano erogati al capofamiglia, al padre o alla madre se nubile[1124]. L'antinomia tra le intenzioni del legislatore e gli effetti della legge produsse un'ulteriore conseguenza criticabile, cioè il conferimento alle madri sole e nubili

[1119] G. A. Blanc, B. Graziani, *Relazione sullo sviluppo dell'attività dell'Opera Nazionale per la protezione della maternità e dell'infanzia (1926-1930)*, in «Maternità e Infanzia», VI, n. 5, pp. 1090-1091.
[1120] *Ibidem*.
[1121] A. Lo Monaco Aprile, *La protezione della maternità e dell'infanzia*, cit., pp. 20-27; S. Simoni, *La costruzione di un'assenza nella storia del sistema italiano di welfare*, cit., p. 88.
[1122] Circolare del Ministero dell'Interno ai prefetti in data 12 settembre 1934, in Manuale Astengo, LXXII, n. 11, p. 377.
[1123] Sono di questo avviso G. Bock, *Povertà femminile e diritti della madre nell'ascesa dello stato assistenziale* in F. Thèbaud (a cura di) *Storia delle donne. Il Novecento*, Bari 1992, pp. 416-452; C. Saraceno, *Redefining maternity and paternity: gender protonatalism and social policies in Fascist Italy* 1991; L. Caldwell, *Madri d'Italia: film and fascist concern with motherhood*, cit.; V. De Grazia, *Le donne nel regime fascista*, cit.
[1124] C. Saraceno, *Le donne nella famiglia: una complessa costruzione giuridica 1750-1942*, in M. Barbagli, D. I. Kertzer *Storia della famiglia italiana 1750-1950*, Bologna 1992, p. 122.

del diritto di ricevere la medesima assistenza sanitaria offerta alle madri coniugate solo attraverso il marito, sia pure con obiettivi pedagogici e rieducativi[1125].

Ma questa legge andava letta in chiave di pacificazione sociale. Nonostante, infatti, il persistere del disonore e della vergogna sulle madri nubili, la politica fascista promuoveva l'idea di una pedagogia socio-sanitaria che poteva trasformarle da "donne pericolose" almeno in madri e nutrici, se non in mogli educatrici[1126]. La rieducazione delle madri nubili rientrava così nella costruzione sociale dell'ideale materno elaborato dal fascismo[1127].

La normativa del 1927 suscitò polemiche ed indispettì l'opinione pubblica per via del suo contenuto[1128]. Sileno Fabbri, presidente dell'ONMI, criticò questa legislazione perché induceva le donne a non sposarsi[1129]. Nello stesso tempo, la redazione di «Camicia Rossa» disapprovava la maternità sotto qualunque forma ed incoraggiava soltanto quella legittima[1130]. Questa linea di pensiero era caldeggiata anche dal giornale «L'assalto» che insisteva sulla necessità di combattere quella mentalità per la quale la figliolanza illegittima non era che un deplorevole «male sociale e morale»[1131].

Verso la legge del 1927 s'irrigidì anche la Chiesa cattolica che, malgrado il sostegno iniziale all'istituzione dell'ONMI, non accettava le madri senza marito[1132] e considerava la maternità illegittima una conseguenza dell'emancipazione femminile[1133].

Sulla questione intervenne anche l'Unione italiana di assistenza all'infanzia definendo gli inviti alle madri per riconoscere i figli un atto di pigrizia e di malvagità piuttosto che un gesto di bontà e di previdenza perché la maggior parte delle donne accettava di accudire la prole soltanto per accaparrarsi il sussidio in denaro concesso durante la fase dell'allattamento per poi disinteressarsene. Questi

[1125] Questa forma di protezione sociale cessò nelle politiche sociali del dopoguerra in *Ibidem* p. 122.
[1126] S. Simoni, *La costruzione di un'assenza nella storia del sistema italiano di welfare*, in F. Bimbi (a cura di), *Madri sole. Metafore della famiglia ed esclusione sociale*, cit., p. 86.
[1127] L. Terragni, *Le madri nubili e i loro figli illegittimi : la ridefinizione di un ruolo sociale tra Ottocento e Novecento*, in F. Bimbi (a cura di), *Madri sole. Metafore della famiglia ed esclusione sociale*, cit., p. 81.
[1128] D. La Banca, *"La creatura tipica del regime". Storia dell'Opera Nazionale per la protezione della maternità e dell'infanzia durante il ventennio fascista (1925-1975)*, tesi di dottorato in "Scienza politica ed istituzioni in Europa", a.a. 2004-2005, p. 108.
[1129] C. Ipsen, *La demografia totalitaria*, cit., p. 211.
[1130] G. Contri, *La politica demografica del fascismo*, «Camicia Rossa» 5 marzo 1928.
[1131] G. C., *Per la potenza italiana la popolazione deve aumentare*, «L'Assalto» 17 marzo 1928.
[1132] M. S. Quine, *Italy's social revolution*, cit., pp. 143-144.
[1133] Un prelato, *Le madri senza marito*, «Il Giornale d'Italia» 23 giugno 1928.

riconoscimenti, quindi, non garantivano ai lattanti l'amore materno ed una crescita serena ma agevolavano soltanto il brefotrofio e le sale di maternità a diminuire i rispettivi indici di mortalità infantile[1134].

Mentre il regime aumentava la protezione alla donna che riconosceva il figlio illegittimo, poiché essa era il *sine qua non* della difesa sociale dal crimine dell'aborto e dell'infanticidio, gli operatori del settore assistenziale invocavano una legge sulla ricerca della paternità. Sulle pagine del quotidiano «La Nazione», Paolo Orano scriveva che bisognava «maturare negli uomini la coscienza dell'amore, emancipandola dalla concezione romantica, passionale ed erotica» ed orientarli alla paternità come le fanciulle erano preparate alla maternità[1135]. Teresa Labriola insisteva sulla ricerca della paternità per evitare la diffusione della concezione matriarcalista che si stava insinuando in alcuni gruppi femminili di protette e di benefattrici[1136]. A suo avviso, infatti, era preferibile una famiglia «bilaterale-naturale» piuttosto che una famiglia unicamente materna[1137]. Nel frattempo, Sileno Fabbri segnalava il ritardo dell'Italia su questo terreno rispetto ad altri paesi[1138].

Dopo la pubblicazione della legge del 1927, non mancarono ritardi e negligenze nell'organizzazione dell'assistenza infantile. Alcune prefetture non nominarono, o lo fecero tardivamente, le commissioni che dovevano ispezionare almeno una volta all'anno tutti gli istituti di assistenza agli illegittimi[1139]. Le commissioni, dal canto loro, non inviarono alle prefetture rapporti particolareggiati sulle visite svolte[1140].

Il dialogo tra l'ONMI e gli istituti di assistenza era difficile per la scarsa disponibilità finanziaria dell'Opera e per l'indolenza degli amministratori delle Opere Pie nell'applicare la legge[1141].

Il provvedimento del 1927 gravò sul bilancio dell'ONMI in maniera pesantissima in seguito all'ampliamento della categoria delle madri sole con

[1134] *Il villaggio dei fanciulli*, in «La difesa della stirpe», III, n. 1-2
[1135] P. Orano, *Regime paterno* «La Nazione» 5 febbraio 1928.
[1136] M. Tesoro, *Teresa Labriola*, in «Dizionario biografico degli italiani», Catanzaro 2004, vol. 62, pp. 820-824.
[1137] T. Labriola, *Per la ricerca della paternità*, in «Maternità e Infanzia», 1934, n. 2, p. 2.
[1138] S. Fabbri, *La protezione della maternità e dell'infanzia*, Verona 1933, p. 77.
[1139] Regio decreto legge 8 maggio 1927, n. 798, articolo 17.
[1140] Circolare del Ministero dell'Interno ai prefetti in data 14 marzo 1930, in Manuale Astengo, LXVIII, n. 8, p. 266.
[1141] G. A. Blanc, B. Graziani, *Relazione sullo sviluppo dell'attività dell'Opera Nazionale per la protezione della Maternità e Infanzia (1926-1930)*, cit. p 1123.

l'inserimento delle vedove, delle abbandonate e delle mogli con il marito in carcere, purché dimostrassero la carenza di mezzi minimi di sussistenza e il desiderio di voler allevare i loro figli[1142]. Ciò si tradusse anche in un'implicita gerarchia di trattamento tipica della logica del modello culturale che sosteneva la dipendenza della donna da un maschio capofamiglia: tra le madri sole, le vedove erano più meritevoli delle mogli separate o abbandonate che, a loro volta, lo erano di più delle madri nubili[1143].

La legge del 1927 creò dubbi anche sulle spese di pertinenza dei vari organi. Secondo il Ministero dell'Interno un'amministrazione provinciale poteva reclamare il rimborso alla Provincia alla quale apparteneva la madre per domicilio di soccorso soltanto se quest'ultima riconosceva il bambino oppure in presenza di una sentenza che ne accertasse la filiazione naturale. Una Provincia, anche se riusciva ad accertare, riservatamente, le generalità della madre di un illegittimo, non poteva riscuotere compensi perché l'identità materna doveva rimanere ignota[1144].

1.3 Dalla legge del 1933 alle norme del 1942

Poiché il decreto del 1927 riversava le spese per i bambini illegittimi riconosciuti dalla madre sola interamente sull'ONMI, il governo pubblicò la legge 13 aprile 1933[1145] che suddivise i costi di questo servizio tra Comune, Provincia ed Opera Nazionale, alleggerendo quest'ultima ma appesantendo, invece, le due controparti[1146]. Non potendo tale legge avere effetto retroattivo, le nuove norme trovarono applicazione solo nei riguardi dei minorenni illegittimi riconosciuti a partire dal 12 maggio 1933, mentre quelli ammessi all'assistenza in precedenza

[1142] S. Simoni, *La costruzione di un'assenza nella storia del sistema italiano di welfare*, in F. Bimbi, *Madri sole. Metafore della famiglia ed esclusione sociale*, cit., pp. 86-88.
[1143] *Ibidem*, p. 87.
[1144] Circolare del Ministero dell'Interno n. 25272.4 ai prefetti del Regno, in data 18 agosto 1928, in Manuale Astengo, LXVI, n. 8, p. 271.
[1145] Legge 13 aprile 1933, n. 312. Essa era composta da 19 articoli, l'ultimo dei quali prevedeva il coordinamento in un Testo unico di tutte le leggi attinenti in materia, cosa che si realizzò con il Testo Unico sulla protezione e assistenza della maternità ed infanzia approvato con regio decreto 24 dicembre 1934, n. 2316.
[1146] La legge 13 aprile 1933, n. 312, prescriveva che le spese relative all'assistenza all'infanzia illegittima abbandonata dovevano essere anticipate dalla Provincia e facevano carico per un terzo all'Opera Nazionale, mentre la rimanente parte era ripartita in misura uguale tra Province e Comuni, cfr. circolare del Ministero dell'Interno ai prefetti in data 30 aprile 1933, in Manuale Astengo, LXXI, n. 6, p. 196.

continuavano a pesare sulle finanze dell'ONMI fino al compimento del 14° anno di età.

La competenza delle spese di assistenza agli illegittimi accese controversie sia tra le Province che tra queste ultime e i Comuni quando il bambino veniva ricoverato nel brefotrofio insieme alla madre[1147]. La soluzione dipendeva dalla causa dell'assistenza materna che richiedeva l'intervento di un organo piuttosto che di un altro. Se la madre era stata ammessa soltanto per allattare il figlio, allora l'onere della spesa era di competenza della Provincia a cui apparteneva il Comune del domicilio di soccorso della genitrice; se la madre, invece, era stata ricoverata prima del parto in un ospedale, in una sala di maternità o in un altro istituto avente per fine l'assistenza alle partorienti e, successivamente, nel brefotrofio, il rimborso della spesa era a carico del Comune di domicilio di soccorso della donna. Il ricovero della madre, cominciato a titolo di assistenza ad una partoriente, proseguiva quindi allo stesso titolo durante il puerperio, cioè fino a 4 settimane dopo il parto[1148].

Ma con l'ammissione di una gestante nubile in un ospedale o in una sala di maternità capitava spesso che la circostanza del ricovero cessasse di restare segreta perché gli amministratori di questi istituti erano soliti rivolgersi al Comune del domicilio di soccorso della donna per le richieste di rimborso, procurando così alla partoriente un danno morale e materiale. Per evitare che si violasse il segreto della maternità illegittima e che le donne intimorite non riconoscessero più i loro figli, l'ONMI decise allora di addossare le spese ospedaliere per il ricovero di gestanti o puerpere nubili, vedove o separate dal marito, in stato di abbandono, ai comitati di patronato[1149]. Essi dovevano essere immediatamente interpellati dagli ospedali all'arrivo di gestanti intenzionate a mantenere il segreto sulle loro maternità e, prima di assumersi l'onere della spesa, dovevano valutare la fondatezza delle richieste[1150].

[1147] Regio decreto legge 8 maggio 1927, n. 798, articolo 1.
[1148] L'assistenza alle partorienti che si estendeva dall'inizio del nono mese fino a 4 settimane dopo il parto traeva origine dalla legge sulla pubblica beneficenza del 1890, che equiparava la partoriente ad un'inferma, ed era precisata dal Testo Unico 24 dicembre 1934, n. 2316. Gli organi dell'assistenza alle partorienti erano gli ospedali, gli asili di maternità ed altri simili istituti, cfr. Manuale Astengo, LXXIII, n. 7, pp. 250-251.
[1149] Circolare 1 gennaio 1930, n. 42 e circolare 16 luglio 1932, n. 19, citate in Manuale Astengo, LXXIII, n. 11, p. 369.
[1150] Circolare del Ministero dell'Interno ai prefetti in data 10 agosto 1940, in Manuale Astengo, LXXIX, n. 4, p. 76.

Nel Testo Unico del 24 dicembre 1934[1151], il Ministero dell'Interno ridefinì l'assistenza alle gestanti e alle partorienti, distinguendo la situazione della madre legittima da quella della madre illegittima. La prima, al pari delle donne non coniugate legalmente per le quali non occorreva celare il segreto della gravidanza, doveva essere accolta in ospedali, asili materni e in altri simili istituti a partire dall'ottavo mese di gravidanza fino a quattro settimane dopo il parto, se priva di un'abitazione adatta alle sue condizioni, e le sue spese di degenza dovevano ricadere sul Comune di appartenenza[1152]. La seconda, invece, era inserita dall'ONMI in istituzioni dedite all'assistenza alla maternità e alla infanzia senza però svolgere accertamenti o indagini nel luogo d'origine della donna[1153]. Non era necessario che il Comune del domicilio di soccorso della madre nubile venisse a conoscenza del nome di quest'ultima perché la spesa per assisterla era anticipata dalla Provincia ed era poi ripartita per un terzo tra i Comuni della stessa circoscrizione provinciale[1154].

Le gestanti aiutate dall'ONMI, diversamente da quelle sostenute dai Comuni, potevano essere assistite anche prima dell'ottavo mese di gravidanza se prive di risorse finanziarie ed abbandonate dai familiari o se ragioni morali e di ambiente ne imponevano l'allontanamento dalla famiglia o dal paese perché, ad esempio, la donna era stata fino ad allora una prostituta. Questa decisione dipendeva dalla disponibilità finanziaria dell'ONMI, nonché dalla volontà dei suoi dirigenti[1155].

Nonostante le indicazioni legislative e i chiarimenti ministeriali, l'assistenza alle gestanti e alle puerpere fu carente ed incerta. Per ragioni finanziarie, alcune amministrazioni comunali non emisero le ordinanze di ricovero per le partorienti aventi diritto; e gli ospedali e le sale di maternità rifiutarono di accogliere le gestanti non in fase di travaglio o sprovviste dell'ordinanza del podestà[1156].

Neanche la tutela igienica del baliatico, che era stata regolata nel 1918[1157], fu rispettata scrupolosamente. Le balie, infatti, esercitavano la loro funzione senza

[1151] Testo Unico 24 dicembre 1934, n. 2316.
[1152] Testo Unico 24 dicembre 1934, n. 2316, articolo 18.
[1153] Testo Unico 24 dicembre 1934, n. 2316, articolo 17.
[1154] Circolare del Ministero dell'Interno ai prefetti in data 26 agosto 1935, in Manuale Astengo, LXXIII, n. 11, p. 369.
[1155] A. Albertini, *Assistenza alle gestanti e alle partorienti nubili, vedove e separate dal marito*, in Manuale Astengo, LXXV, n. 12, pp. 310-311.
[1156] Circolare del Ministero dell'Interno ai prefetti in data 14 marzo 1942, in Manuale Astengo, LXXX, n. 6, p. 86.
[1157] Regolamento 4 agosto 1918, n. 1395.

l'autorizzazione del podestà e i bambini ad esse affidati non erano accompagnati da un certificato medico con informazioni sul loro stato di salute, il cui possesso era fondamentale per evitare il contagio di malattie infettive. Quasi nulla era la vigilanza sul servizio del baliatico demandata ai medici provinciali, che dovevano per legge trasmettere trimestralmente alla prefettura una relazione sulla loro attività.

Nel vuoto cadde anche la disposizione del regolamento del 1926[1158] in base alla quale nessuna donna poteva ricevere o tenere in consegna un bambino per allattarlo fuori dalla dimora dei genitori o del tutore né esercitare in altro modo il baliatico nel caso non fosse munita dell'autorizzazione prescritta dal regolamento del 1918; e che tale autorizzazione poteva essere rilasciata solo quando l'ultimo bambino della donna richiedente era morto oppure aveva compiuto almeno il quinto mese di vita, tranne in quei casi in cui la visita medica giudicava la nutrice fisicamente capace di allattare due bambini[1159].

Vista la scarsa tutela igienica del baliatico, il governo riunì tutte le disposizioni in materia in un Testo Unico[1160], precisando nuovamente che le balie potevano allattare figli altrui dopo aver svezzato il proprio, che dovevano sottoporsi a visite mediche e che dovevano essere continuamente sorvegliate dalle competenti autorità sanitarie.

Ma i controlli e i continui avvertimenti dei funzionari ministeriali alle madri e agli istituti non bastarono per modificare il comportamento delle nutrici, che continuarono a lavorare illegalmente soltanto per arricchirsi.

Sulla questione del baliatico, che era strettamente connessa alla difesa della razza, intervennero sia «Il Messaggero», che segnalò alle autorità i casi di evasione della legge ed incitò gli istituti e i genitori a collaborare[1161]; sia «Il Giornale d'Italia», che si ribellò alle «facili indulgenze», alle «inconcepibili accondiscendenze», alle «mitezze» nell'applicazione delle sanzioni previste[1162].
La comparsa sul mercato di nuove qualità di latte artificiale, accompagnate da etichette persuasive che esaltavano i benefici di questo prodotto, portò il regime a

[1158] Regolamento 15 aprile 1926, n. 718, articolo 190.
[1159] Circolare del Ministero dell'Interno, Direzione generale della Sanità, ai prefetti, in data 2 luglio 1931, in Manuale Astengo, LXX, n. 2, p. 71.
[1160] Testo Unico 24 dicembre 1934, n. 2316. Nello stesso anno, il governo tutelò la maternità delle lavoratrici con il regio decreto 22 marzo 1934, n. 654.
[1161] *Il baliatico e le leggi che tutelano i nostri bimbi*, «Il Messaggero» 10 febbraio 1941, citato in G. Fagioli, *Appendice a "Il bimbo al seno"*, Roma 1942.
[1162] *Il problema del baliatico e il rispetto delle leggi*, «Il Giornale d'Italia» 5 agosto 1941, citato in G. Fagioli, *Appendice a "Il bimbo al seno"*, Roma 1942.

rafforzare la propaganda sul valore dell'allattamento materno, che era necessario per la salute del bambino, per l'interesse economico della famiglia e per quello sociale della razza. Il latte artificiale, infatti, comportava costi non indifferenti e richiedeva una sorveglianza sanitaria superiore rispetto a quella sul latte materno[1163].

Lo scoppio del secondo conflitto mondiale, poi, incrementò il numero dei bambini illegittimi a causa delle partenze di mariti e padri al fronte. Nello stesso tempo, la mortalità infantile conobbe una nuova impennata determinata dalla maggiore incidenza delle malattie e dal sovraffollamento degli enti d'assistenza, quest'ultimo causato a sua volta dalla drastica riduzione del numero di affidamenti all'esterno. Il ricorso ai tutori e alle balie, infatti, divenne più complicato negli anni bellici per la difficoltà di raggiungere le campagne a causa dei bombardamenti e della scarsezza dei mezzi di comunicazione.

	Mortalità totale nel primo anno d'età	Mortalità illegittimi
1921-1925	125,8	173,5
1926-1930	119,4	168,6
1931-1935	104,7	135,2
1936-1940	103,0	144,3
1941-1945	110,1	173,3

Estratto da prospetto 11 in S. Somogyi, *La mortalità nei primi cinque anni di età in Italia 1863-1962*, Palermo 1967, p. 42.

Questo risultato indusse il regime ad emanare, nel 1942, un codice civile contenente la creazione dell'istituto giuridico della affiliazione, che offriva ai minori in stato di abbandono importanti opportunità di protezione; e una nuova legge sull'assistenza agli illegittimi[1164]. In una circolare inviata a tutti i prefetti del Regno, il Ministero dell'Interno confessò il fallimento dell'ONMI, che non era riuscita a trovare una soluzione al problema dell'assistenza alla prole illegittima per carenza di risorse economiche[1165].

[1163] C. Nervi, *Il valore dell'allattamento materno*, in «Maternità e Infanzia», VIII, n. 8, pp. 6-7.
[1164] Legge 8 giugno 1942, n. 826.
[1165] Circolare del Ministero dell'Interno ai prefetti del Regno in data 10 maggio 1942, in Manuale Astengo, LXXX, n. 12, p. 171; cfr. M. Bettini, *Stato e assistenza sociale in Italia: l'Opera Nazionale maternità e infanzia 1925-1975*, Livorno 2008, pp. 145-146. Secondo il Bettini, il

La legge 10 dicembre 1925 e le successive modificazioni, infatti, avevano avuto poca presa sulla categoria dei funzionari. Nello stesso tempo, la dirigenza fascista non riuscì a controllare l'esecuzione delle varie normative. Sia i presidenti delle Province, che erano al vertice delle federazioni provinciali, sia i podestà, che capeggiavano i comitati di patronato, avevano male interpretato lo spirito e gli scopi della legge istitutiva dell'ONMI, considerando quest'ultima come un ente caritativo[1166]. In ogni Provincia, poi, nacquero due settori nettamente separati e distinti nel campo dell'assistenza materna ed infantile, quello della prole legittima e quello della prole illegittima[1167].

In piena emergenza bellica, il Ministero dell'Interno richiamò la collaborazione di tutti gli organi dell'ONMI invitandoli ad utilizzare personale volenteroso e competente e a ricorrere il più largamente possibile alle prestazioni volontarie dei fasci femminili[1168].

La legge sugli illegittimi del 1942 intendeva perciò ridare autorevolezza all'ONMI e rispondere meglio alle necessità assistenziali di infanzia e maternità. In particolare, l'articolo 1 *bis* dava facoltà alle amministrazioni provinciali di affidare alle rispettive federazioni dell'Opera Nazionale il servizio di assistenza ai fanciulli illegittimi abbandonati o esposti all'abbandono, mediante convenzione del Ministero dell'Interno.

L'articolo 1 *ter* regolava il corrispettivo annuo che la Provincia doveva versare alla federazione dell'ONMI, cercando però di contemperare gli interessi dell'assistenza con quelli della finanza provinciale.

L'articolo 6-*bis* demandava la direzione dei servizi tecnico-sanitari ed assistenziali nei brefotrofi e nelle case di ricezione ad un medico specializzato in pediatria o in puericultura che doveva informare, con rapporti quindicinali, la federazione provinciale dell'Opera sull'andamento generale dell'istituto,

---

fallimento dell'ONMI poggiava su precise scelte di politica pubblica. Basti ricordare che nel triennio 1941-1943 lo Stato assegnò all'Opera contributi per appena 300 milioni di lire. Si trattava di una cifra irrisoria rispetto al miliardo e 130 milioni di lire con cui lo Stato contribuì, nel medesimo triennio, alla vita della Gioventù Italiana del Littorio.

[1166] Era severamente vietato affidare a guardie o a messi comunali compiti assistenziali come le visite domiciliari, gli accertamenti, la consegna dei «buoni». Questi incarichi spettavano alle assistenti sanitarie visitatrici o alle visitatrici materne, in Circolare del Ministero dell'Interno ai prefetti in data 12 maggio 1942, in Manuale Astengo, LXXX, n. 8, p. 113.

[1167] Circolare del Ministero dell'Interno ai prefetti del Regno in data 10 maggio 1942, in Manuale Astengo, LXXX, n. 12, p. 171.

[1168] Era severamente vietato affidare a guardie o a messi comunali compiti assistenziali come le visite domiciliari, gli accertamenti, la consegna dei «buoni». Questi incarichi spettavano alle assistenti sanitarie visitatrici o alle visitatrici materne, in Circolare del Ministero dell'Interno ai prefetti in data 12 maggio 1942, in Manuale Astengo, LXXX, n. 8, p. 113.

comunicando gli elenchi degli illegittimi ammessi ad ogni forma di assistenza, la natura e la portata degli interventi, le generalità ed il luogo di residenza delle balie e di tutte le persone che ricevevano un bambino in affido. Ciò consentiva alla federazione, anche quando non era delegata, di organizzare l'assistenza ai «figli di nessuno», di esercitare la sua vigilanza sotto il profilo assistenziale igienico-sanitario e di assicurare, per quanto possibile, una maggiore unità di indirizzo sia nell'assistenza agli illegittimi, riconosciuti e non, sia nell'assistenza alla famiglia legittima. In questa azione di vigilanza e di controllo, l'ONMI doveva agire di intesa con l'amministrazione provinciale.

Un altro articolo innovativo era il diciassettesimo poiché prescriveva l'istituzione in ogni Provincia di una commissione di vigilanzache doveva visitare, almeno una volta ogni bimestre, e non più una volta all'anno, tutti gli istituti che provvedevano all'assistenza ai figli d'ignoti[1169].

In questo modo, quindi, attraverso modalità che a dire il vero erano state già previste alcuni anni prima, seppure in forma leggermente diversa, il regime intendeva stabilire uno stretto controllo sulle prassi.

2. I LUOGHI DELLA MATERNITA' E DELLA PRIMA INFANZIA A ROMA

2.1 Le istituzioni dipendenti dalla Congregazione di Carità

Nei primi anni del fascismo al potere a Roma la Congregazione di Carità offriva assistenza ostetrica gratuita soltanto nella sala di maternità «Savetti» che passò durante la gestione del commissario prefettizio Angelo Mariotti sotto la direzione del Prof. Cesare Micheli, che era uno stimato ginecologo (nominato dal duce sub-commissario dell'ONMI[1170]) che riuscì a riordinarla e a farla funzionare

[1169] L'articolo 17 della legge 8 giugno 1942, n. 826, innovava la costituzione della commissione di vigilanza perché essa doveva essere composta da un delegato della federazione provinciale dell'ONMI, da un membro dell'amministrazione provinciale e, per ragioni di carattere sanitario, non più da un direttore di una clinica ostetrica ma da un direttore di una clinica dermosifilopatica.
[1170] C. Micheli, *L'attività dell'Opera nazionale maternità e infanzia nel campo dell'assistenza materna (1926-1930)*, Relazione tenuta al XXX congresso della società italiana di ostetricie e ginecologia (Milano, 18-21 novembre 1931), in «Maternità e Infanzia», VI, n. 11, p. 1228.

in modo «inappuntabile»[1171]. Il commissario Vittorio Buti, che sostituì il Mariotti, aumentò i fondi per soccorrere le partorienti e le madri che allattavano da 87.000 a 100.000 lire; e poiché le risorse finanziarie della Congregazione erano di gran lunga inferiori alle necessità della maternità povera, fece un appello alla cittadinanza per raccogliere e coordinare le iniziative assistenziali sotto un'unica guida, cioè quella della Congregazione, e per evitare così inutili dispersioni di denaro[1172].

Seguendo l'esempio dei suoi predecessori, il presidente della Congregazione di Carità Carlo Scotti s'impegnò nel campo dell'assistenza ostetrica e, tenendo conto delle esigenze di bilancio, finanziò quanto più possibile la maternità «Savetti» per avvicinarla alle moderne esigenze della tecnica sanitaria e per assicurare alla Nazione il «succedersi di generazioni moralmente e fisicamente sane»[1173].

La maternità «Savetti» ospitò numerose partorienti durante il Ventennio specialmente dopo il suo ampliamento avvenuto agli inizi degli anni Trenta[1174], come emerge dalla tabella sottostante. A partire dal 1931, infatti, il numero delle beneficiarie aumentò vistosamente in rapporto all'incremento della popolazione cittadina. La quantità delle presenze femminili fu elevata anche grazie all'opera di persuasione svolta dai dirigenti della Congregazione, nonché dalle autorità fasciste, presso le madri stesse per indurle a non abortire e a non abbandonare successivamente i rispettivi figli per non compromettere così le mire espansionistico-imperialistiche del governo Mussolini.

[1171] Relazione di Carlo Scotti sul bilancio di previsione per l'esercizio 1928 inviata alla Direzione generale dell'Amministrazione civile, al Vicariato di Roma, al Ministro delle Finanze, al IX Ripartizione del Comune di Roma, in ASR, Fondo della Congregazione di Carità di Roma (1871-1937). Serie, Archivio Segreteria Generale, b. 33, fascicolo 3290 «Bilancio di previsione 1928».
[1172] A. Buti, *Bilancio di previsione per l'esercizio 1926 degli istituti amministrati dalla Congregazione di Carità di Roma, Roma 1926*, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1925-1927, b. 109, fascicolo n. 26069.169.4 «Congregazione di Carità. Amministrazione», sottofascicolo n. 26062.169.4 «Congregazione di Carità. Bilanci».
[1173] Relazione del presidente Carlo Scotti sul bilancio di previsione per l'esercizio 1933, in ASR, Fondo Congregazione di Carità di Roma (1871-1937), Serie, Archivio segreteria generale, b. 33, fascicolo 3452 «Bilancio preventivo dell'esercizio 1933».
[1174] *Ibidem*.

	Donne ammesse ed assistite durante il mese di dicembre	Nati (compresi i nati morti)			
		Legittimi	Illegittimi	Totale	
				Mese	Anno
1923	69	47	11	58	657
1924	59	34	13	47	624
1925	59	26	16	42	545
1926	70	49	11	60	581
1927	50	30	12	42	559
1928	42	33	9	42	563
1929	88	59	16	75	694
1930	80	48	19	67	817
1931	95	63	18	81	841
1932	85	64	16	80	980
1933	93	67	12	79	941
1934	93	62	20	82	933
1935	109	74	14	88	818
1936	103	70	16	86	944
1937	128	98	16	114	1.061
1938	132	106	17	123	1.346
1939	145	119	9	128	1.475
1940	117	98	12	110	1.398
1941	119	93	15	108	1.221
1942	98	77	10	87	1.146

Dati ricavati dal «Bollettino mensile di statistica. Comune di Roma» (1923-1928); dal «Bollettino statistico della città di Roma» (1929-1938); dal «Bollettino statistico. Ufficio di statistica. Governatorato di Roma» (1938-1942); *dall'Annuario statistico della città di Roma 1925-1927*, p. 40; e dall'*Annuario statistico della città di Roma 1948-1950*, p. 38.

Il presidente Scotti, inoltre, aprì una sala di refezione per madri allattanti nella casa di cura «Regina Margherita»[1175]; limitò gli aiuti in denaro concessi dall'Opera Pia Baliatico alle madri povere per interrompere la cattiva abitudine di impossessarsi del sussidio di allattamento senza poi prendersi cura dei propri figli, e li assegnò principalmente alla Casa del Latte «Principessa Giovanna» nelle cui sale, sparse in più quartieri della città, la somministrazione del latte in polvere era

[1175] L'Opera Pia «Regina Margherita» accoglieva bambini storpi, rachitici e affetti da tubercolosi ed era diretta dal professore Paolo Ferraresi. Gli ospiti erano assistiti dalle suore Figlie della Carità, in C. Scotti, *Bilancio di previsione per l'esercizio 1933*, Roma 1933.

gratuita e madri e bambini erano visitati ed assistiti durante il delicatissimo periodo dell'allattamento[1176].

Poiché il trasferimento della sala di maternità «Panunzi» nell'Asilo Materno[1177] in via Arno aveva privato vari quartieri popolari in città di un istituto per partorienti, il presidente Scotti decise di aprire un'altra sala di maternità affiancata da un nido, da una casa del latte, da una sala di refezione per gestanti povere e da una per madri nutrici[1178]. L'inaugurazione di questo centro polifunzionale, che prese il nome di istituto materno «Regina Elena», avvenne nel 1928 e catalizzò l'attenzione della stampa[1179]. Al progetto collaborò il Governatorato che cedette gratuitamente alla Congregazione un'ampia superficie (tra viale Mazzini e viale Angelico) dove costruire la nuova struttura assistenziale[1180]. Viste le esigenze delle tante donne non abbienti, la Congregazione ingrandì l'istituto nel 1929 mettendo a disposizione più posti letto[1181].

Per sostenere le mamme nella cura dei propri figli, i dirigenti della Casa del Latte «Principessa Giovanna» introdussero nel «Regina Elena» un ambulatorio dove i bambini potevano essere visitati ogni settimana da un medico specialista, che controllava la loro crescita e dispensava consigli sull'alimentazione infantile[1182].

[1176] La Casa del Latte «Principessa Giovanna» era diretta da Lucia Stringer Canali, cfr. Bilancio di previsione per l'esercizio 1929, in Fondo della Congregazione di Carità di Roma (1871-1937). Serie, Archivio Segreteria Generale, b. 33, fascicolo n. 3311 «Bilancio preventivo dell'esercizio 1929».

[1177] Nel 1924 il regime approvò l'erezione in ente morale dell'Asilo Materno e la sua fusione con l'Opera Pia «Casa della Provvidenza». Non avendo un consistente patrimonio, il consiglio d'amministrazione dell'Asilo aveva suggerito questa ipotesi già nel 1921 per assicurare un funzionamento regolare all'istituto e per far usufruire ad esso i benefici previsti dalle leggi sulle Opere Pie, come i sussidi elargiti dal governo. La commissione della «Casa della Provvidenza» accettò successivamente questa proposta assecondando il desiderio del loro fondatore di far sopravvivere l'asilo dopo la sua morte, cfr. adunanza del Consiglio di Stato del 30 maggio 1923 e Verbale di adunanza della commissione amministratrice della «Casa della Provvidenza» in data 2 giugno 1921 in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1922-1924, b. 143, fascicolo n. 26069.169.65 «Pia Casa della Provvidenza ed Asilo materno. Riforma dello statuto».

[1178] I quartieri che necessitavano di una sala di maternità erano Trionfale, Valle dell'Inferno, Piazza d'Armi, la Camilluccia, Ponte Milvio, Borgo e Prati, cfr. Bilancio di previsione per l'esercizio 1928 compilato da Carlo Scotti, in Fondo della Congregazione di Carità. Serie, Archivio della Segreteria Generale, b. 33, fascicolo n. 3290 Bilancio di previsione 1928.

[1179] *Una nuova maternità*, «Il Giornale d'Italia», Roma 14 marzo 1928.

[1180] *Ibidem*.

[1181] A. Gelpi, *Provvidenze a favore della maternità e dell'infanzia nell'Urbe*, «Capitolium», VI, n. 6, pp. 41-43.

[1182] *Ibidem*.

Il continuo sviluppo di Ostia Lido[1183] portò il presidente Scotti a costruire, nel 1932, un centro materno per dare asilo ed assistenza non solo alle gestanti del quartiere marino dell'Urbe ma anche a quelle delle borgate vicine e della vasta zona agricola circostante, che erano costrette con grande disagio e con grande pericolo a recarsi entro il perimetro della città capitolina per ricoverarsi al momento del parto e per ricevere in seguito le cure necessarie. Il Governatorato intervenne anche in questa occasione donando l'area dove edificare l'istituto[1184]. Nel centro materno, l'affluenza delle partorienti fu intensa.

	Donne presenti il primo dicembre nel centro materno	Ammesse ed assistite durante il mese	Dimesse	Rimanenti alla fine del mese	Bambini nati
1932	8	14	19	3	-
1933	5	25	27	3	-
1934	8	28	26	10	-
1935	9	23	25	7	26
1936	6	32	28	10	24
1937	9	25	27	7	21
1938	7	29	30	6	28
1939	3	18	17	4	21
1940	4	17	15	6	15
1941	2	26	21	7	21
1942	6	20	23	3	19

Dati ricavati dal «Bollettino statistico della città di Roma» (1929-1938) e dal «Bollettino statistico. Ufficio di statistica. Governatorato di Roma» (1938-1942) presso l'ISTAT.

[1183] Il censimento del 1921 rilevò ad Ostia Lido una popolazione di 233 abitanti. Essa aumentò intensamente nell'arco di un decennio raggiungendo la cifra di 3.387 persone al censimento del 1931 e quella di 5.450 al censimento del 1936, in L. Maroi, *Lo sviluppo demografico del Lido di Roma e Fiumicino*, in «Capitolium», XII, n. 12, pp. 342-346.

[1184]Relazione del presidente Scotti sul bilancio di previsione per l'esercizio del 1933, in Fondo Congregazione di Carità di Roma (1871-1937). Serie. Archivio Segreteria Generale, b. 33, fascicolo n. 3452 «Bilancio preventivo dell'esercizio 1933».

Per volontà del Ministero dell'Interno, la Congregazione di Carità divenne l'amministratrice dell'Istituto di S. Gregorio al Celio[1185], cioè della scuola pratica di assistenza all'infanzia annessa al brefotrofio. Questo cambiamento avvenne in seguito al cattivo funzionamento del pio ente che, diretto da aristocratici romani[1186], precipitò in critiche condizioni finanziarie non riuscendo a svolgere un'apprezzabile assistenza infantile. La commissione di vigilanza per l'assistenza agli esposti[1187], infatti, aveva riscontrato nel 1931 varie irregolarità rimanendo, in particolare, colpita dal notevole grado di anemia di molti bambini non lattanti[1188]. Con l'approvazione di Mussolini, la Congregazione riformò lo statuto dell'Opera Pia sostituendo il vecchio consiglio amministrativo, composto da sette soci, con un nuovo *staff* formato da cinque membri, uno nominato dal Ministero dell'Interno, uno dal Ministero dell'Educazione Nazionale, uno dal Governatorato, uno dall'ONMI e il quinto era il titolare della cattedra di Fisiologia della Università di Roma[1189]. Dietro questa scelta, si nascondeva forse la volontà del governo di mettere sotto il suo più stretto controllo l'istituto andando a colpire elementi della cittadinanza conservatori e tendenzialmente "afascisti".

Dovendo limitare le attività per ragioni di bilancio, la Congregazione decise di mantenere aperta soltanto la scuola di puericoltura e di chiudere quella di «economia domestica e per assistenti di fabbrica»[1190], i cui obiettivi erano ampiamente perseguiti dal PNF[1191].

[1185] Adunanza del Consiglio di Stato in data 31 luglio 1934, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1934-1936, b. 90, fascicolo n. 26068.65 «Istituto di S. Gregorio al Celio. Statuto».

[1186] *Le Opere di assistenza alla prima infanzia in Roma* in «Bollettino della Federazione Nazionale tra i brefotrofi» 1920, n. 1, pp. 32-33, in ASR, Fondo della Congregazione di Carità di Roma, Serie, Archivio della Segreteria Generale, b. 22, fascicolo n. 2692 «Ricovero degli esposti. Provvedimenti relativi al nuovo regolamento adottato da Brefotrofio Provinciale».

[1187] La commissione era presieduta dal senatore Ernesto Pestalozza e formata da altri tre membri, Luigi Spolverini, Luigi Sirleo e Fortunato Messa, in minuta della Direzione generale dell'Amministrazione civile al gabinetto del Ministro dell'Interno, in data 26 luglio 1932, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1931-1933, b. 136, fascicolo n. 26069.169.12 «Roma Brefotrofio. Amministrazione», sottofascicolo «Sistemazione dei locali».

[1188] Relazione della commissione di Vigilanza alla Direzione generale dell'Amministrazione civile, in data 26 giugno 1932, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1931-1933, b. 136, fascicolo n. 26069.169.12 «Roma. Brefotrofio. Amministrazione», sottofascicolo «Nomina commissario governativo».

[1189] Cfr. lo statuto approvato con regio decreto 30 agosto 1934, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1934-1936, b. 90, fascicolo n. 26068.65 «Istituto di S. Gregorio al Celio. Statuto».

[1190] Nel luglio1929 Mussolini, accompagnato da altre autorità, visitò la scuola di economia domestica, si veda il Giornale Luce A041.

[1191] Adunanza del Consiglio di Stato in data 31 luglio 1934, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1934-1936, b. 90, fascicolo n. 26068.65 «Istituto di S. Gregorio al Celio. Statuto».

La preparazione della donna nel campo dell'assistenza alla prima infanzia era una lacuna ancora troppo evidente nei primissimi anni Trenta a Roma, nonostante i corsi per «giovani e piccole italiane» organizzati dall'ONMI nel centro di assistenza all'infanzia «Principi di Piemonte» in via dei Reti[1192]. I neonati, infatti, erano spesso assistiti da donne incompetenti tra cui «adolescenti inconsce, giovani distratte dai lusinghieri inviti della vita e che di puericoltura tutto ignorano, donne mature ormai stanche, che spesso alla inettitudine aggiungono vecchi pregiudizi e dannose debolezze»[1193].

La Congregazione decise perciò di rafforzare l'attività della scuola pratica di assistenza all'infanzia presente nell'istituto di S. Gregorio al Celio che, nel 1936, assunse la denominazione di «scuola speciale per assistenti ed educatrici della prima infanzia». Le allieve si esercitavano assistendo, come in passato, bambini legittimi poveri che ora, però, erano accolti in strutture adeguate come i «padiglioni di allevamento» e la «Casa dei bambini» oppure venivano visitati in un ambulatorio insieme alle rispettive madri[1194].

2.2 Gli ospizi di maternità delle associazioni femministe

La morte per broncopolmonite di una bambina assistita nell'asilo «Vita e Lavoro» in vicolo Orbitelli fu la molla dell'ispezione Vegni-Ravicini eseguita nel 1923 in tutti gli istituti d'assistenza infantile attivi a Roma[1195]. Questo triste episodio catturò l'attenzione della stampa locale[1196] che registrò lo sconcerto della cittadinanza dopo aver appreso il comportamento del responsabile sanitario

[1192] *Corsi di puericoltura per giovani e piccole italiane*, in «Maternità e Infanzia», VII, n. 4, p. 300.
[1193] Regolamento della scuola speciale per assistenti ed educatrici della prima infanzia approvato il 16 luglio 1936, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1934-1936, b. 90, fascicolo n. 26068.65 «Istituto di S. Gregorio al Celio. Statuto».
[1194] Cfr. lo statuto approvato con regio decreto 30 agosto 1934, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1934-1936, b. 90, fascicolo n. 26068.65 «Istituto S. Gregorio al Celio. Statuto».
[1195] Appunto della Direzione generale dell'amministrazione civile al gabinetto del Ministero dell'Interno, in data 12 marzo 1923, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1922-1924, b. 143, fascicolo n. 26069.169.97 «Istituto Vita e Lavoro. Amministrazione. Ispezione».
[1196] Articolo di giornale intitolato *Una bambina muore miseramente nella baracca della madre canzonettista*, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1922-1924, b. 143, fascicolo n. 26069.169.97 «Istituto Vita e Lavoro. Amministrazione. Ispezione».

dell'istituto, il dottor Nicolucci, che aveva affidato la bambina agonizzante alla madre piuttosto che trasferirla in ospedale all'inizio della malattia[1197].

Gli ispettori ministeriali riscontrarono gravi deficienze in «Vita e Lavoro». L'asilo, infatti, aveva sede in locali di vecchia costruzione che erano in cattivo stato di manutenzione e che si trovavano in una località poco adatta igienicamente. Le pareti della cucina erano sporche. All'istituto era annesso un dormitorio pubblico che danneggiava l'igiene della sezione materna. Mancava un adeguato servizio sanitario. Il personale che assisteva i bambini non lattanti era negligente. Neanche la commissione amministrativa si preoccupava dell'andamento dell'istituto, ad eccezione della consigliera delegata Ida Magliocchetti[1198] che s'occupava della contabilità[1199]. La Magliocchetti era stata un'attivista nei movimenti femministi italiani di fine '800 e direttrice di «Attività Femminile Sociale», organo di stampa del Consiglio nazionale delle donne italiane (CNDI)[1200]. Come molte sostenitrici dell'emancipazionismo femminile provenienti dagli ambienti repubblicano-socialisti[1201], la Magliocchetti aderì al fascismo perché attratta dal suo forte spirito di sacrificio[1202] e continuò ad agire nello "spazio" assistenziale, che era l'unica dimensione politica che il regime concedeva alle donne. Nel pensiero fascista, condiviso da quello cattolico, le donne erano ritenute le più adatte nell'assistenza ai bisognosi per una sorta di inclinazione naturale.

[1197] Appunto della Direzione generale dell'Amministrazione civile al gabinetto del Ministero dell'Interno, in data 12 marzo 1923, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1922-1924, b. 143, fascicolo n. 26069.169.97 «Istituto Vita e Lavoro. Amministrazione. Ispezione».

[1198] Ida Magliocchetti era una pittrice impegnata nell'associazionismo femminile. Nel 1922 la Magliocchetti sposò l'artista Pietro Mengarini che morì nel 1924, in M. P. Fiorensoli, *Pietro Mengarini*, in «Dizionario biografico degli italiani», 2009, vol. 73.

[1199] Minuta della Direzione generale dell'Amministrazione civile al prefetto di Roma in data 14 aprile 1923, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1922-1924, b. 143, fascicolo n. 26069.169.97 «Istituto Vita e Lavoro. Amministrazione. Ispezione».

[1200] Sul movimento emancipazionista femminile, cfr. F. Taricone, *L'associazionismo femminile in Italia dall'Unità al fascismo*, Milano 1996; G. Bonacchi, A. Groppi, *Il dilemma della cittadinanza. Diritti e dovere delle donne*, Roma-Bari 1993.

[1201] Alcune organizzazioni femministe furono fermate dal regime intorno alla metà degli anni Venti; altre, come l'«Unione Femminile Nazionale», proseguirono le loro attività nel campo dell'assistenza sociale per poi essere sciolte in seguito alle leggi razziali, visto che erano animate da donne ebraiche, cfr. in A. Buttafuoco, *Motherhood as a political strategy: the role of the Italian women's movement in the creation of the Cassa Nazionale di Maternità*, in G. Bock, P. Thane, *Maternity and gender policies. Women and the rise of the european welfare States, 1880s-1950s*, London 1991, p. 192.

[1202] La femminista socialista Laura Cabrini Casertelli affermò: «erano l'autentico amore per la Patria, un largo umanitarismo e un vivo sentimento sociale a spingere le donne a simpatizzare con il programma fascista di valorizzazione della vittoria, di esaltazione della guerra nazionale, di opposizione ad uomini ed a metodi», cfr. S. Maffeo, *Il mondo femminile nel regime fascista*, in «Storia in network», ottobre 2005, n. 108.

Proseguendo la sua attività culturale con la direzione di «Attività Femminile Sociale» e con la fondazione della rivista «Italianissima»[1203], la Magliocchetti valorizzò la figura femminile conferendole altri doveri, vocazioni ed ambizioni oltre al ruolo materno attribuitole dal fascismo. Dedicandosi al volontariato sociale e all'attivismo culturale, la Magliocchetti rimase in contatto con le femministe di un tempo e diede vita insieme ad esse ad una nuova subcultura femminile di dimensioni nazionali[1204].

Dopo l'ispezione, gli amministratori si diedero da fare per eliminare le deficienze indicate: richiamarono il dottor Nicolucci ad essere più diligente obbligandolo a visitare tutti i giorni le madri e i bambini e a controllare l'applicazione delle sue disposizioni; assunsero personale di assistenza più responsabile e preparato; fecero ripulire tutti i locali; ed andarono anche alla ricerca di un edificio migliore, anche se non trovarono nulla di disponibile soprattutto per ragioni economiche.

La prefettura definì «Vita e Lavoro» un ente difficile dal punto di vista morale, igienico e sanitario che richiedeva non solo il massimo impegno dei suoi amministratori ma anche il sostegno morale e finanziario del governo perché il patrimonio dell'Opera Pia si stava estinguendo[1205].

In seguito alla morte del marito, la Magliocchetti intitolò l'istituto al consorte facendogli assumere quindi il nome di Opera Pia «Pietro Mengarini». Divenuto ente morale nel 1925[1206], questo ospizio continuò a funzionare male fino al 1931- anno a cui risalgono le ultime notizie d'archivio- quando la commissione di vigilanza di assistenza agli esposti[1207] segnalò al Ministero dell'Interno varie irregolarità[1208].

[1203] M. C. Angeleri, *Dall'emancipazionismo all'interventismo democratico: il primo movimento politico delle donne di fronte alla Grande Guerra*, in «Dimensioni e problemi della ricerca storica», 1996, n. 1, pp. 199-216.
[1204] S. Maffeo, *Il mondo femminile nel regime fascista*, cit.
[1205] Nota della prefettura di Roma alla Direzione generale dell'Amministrazione civile in data 19 gennaio 1924, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1922-1924, b. 143, fascicolo 26069.169.97 «Istituto Vita e Lavoro. Amministrazione Ispezione».
[1206] C. Scotti, *Guida pratica della beneficenza*, Roma 1927, pp. 84-85.
[1207] Cfr. nota n. 124.
[1208] Relazione della commissione di vigilanza alla Direzione generale dell'Amministrazione civile, in data 26 giugno 1932, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1931-1933, b. 136, fascicolo n. 26069.169.12 «Roma. Brefotrofio. Amministrazione», sottofascicolo «Nomina commissario governativo».

Un'altra associazione legata all'emancipazionismo femminile fu l'Opera di Assistenza Materna che, presieduta dalla contessa Daisy di Robilant[1209], ottenne il riconoscimento come istituzione pubblica di assistenza e di beneficenza dopo aver accumulato un patrimonio sufficiente[1210].

Il regime inserì nella base associativa dell'Opera benefattrici ed esponenti dei fasci femminili e dell'aristocrazia romana al fine di ridurre l'influenza dei fondatori, Enrico Modigliani e sua moglie Olga Flascel, e delle altre poche socie provenienti dalla «Associazione per la donna»[1211] che era sorta, come il Consiglio nazionale delle donne italiane, negli ambienti repubblicano-socialisti. Il governo, poi, completò l'azione di "normalizzazione" di questo ente erogando sussidi, che erano indispensabili per aprire altre strutture assistenziali in città: all'albergo materno in via Vittorio Amedeo, s'aggiunsero, infatti, il consultorio «Principessa Maria Pia di Savoia» in via S. Quintino, il refettorio materno in via Bixio e consulenze sanitarie in vari quartieri[1212].

Con questa strategia di conquista, l'iniziale resistenza al fascismo del nucleo originario dell'Opera si sfaldò gradualmente, anche a causa della morte del fondatore Enrico Modigliani[1213], in seguito alla quale sua moglie aderì alla linea politica dell'ONMI collaborando, ad esempio, al bollettino «Maternità e Infanzia»[1214].

Secondo la Flascel, la maternità illegittima era per la donna «un principio di traviamento; una deviazione dalle norme della vita sociale»; «le madri nubili», scriveva, «sono per lo più ragazze in cui i freni morali sono allentati per inferiorità fisiche e psichiche oppure per sfavorevoli condizioni di vita, di ambiente, di lavoro, per mancanza di famiglia, di protezione, di affetto». Di qui l'importanza

[1209] Oltre ad occuparsi dell'Opera Assistenza Materna, la contessa fu vice presidente della federazione provinciale di Roma dal 1925 al 1932, in Appunto della contessa D. di Robilant al segretario particolare del duce, datato 1940, in ACS, Archivi fascisti, Segreteria particolare del duce, carteggio ordinario, fascicolo n. 509410 «Assistenza materna».

[1210] Lettera della contessa Daisy di Robilant al re, in data 1 febbraio 1923, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1922-1924, b. 143, fascicolo 26069. 169. 65 «Pia Casa della Provvidenza ed Asilo Materno. Riforma dello statuto».

[1211] Cfr. M. Monnanni, *L'Opera Nazionale Maternità e Infanzia a Roma: teoria e prassi dell'assistenza "ordinata"*, in Catalogo di Mostra, *A passo di marcia*, Roma 2004, p. 143.

[1212] Appunto per il segretario del duce, in ACS, Archivi fascisti, Segreteria particolare del duce, carteggio ordinario fascicolo 549010 «Assistenza Materna».

[1213] Il dottore Enrico Modigliani morì a Roma il 2 aprile 1931. Poche settimane dopo la sua morte, l'albergo materno fu dedicato alla sua memoria ma, in seguito alla promulgazione delle leggi razziali, la targa con il suo nome fu sostituita con una dedicata a Rosa Mantoni Mussolini, la madre del duce, cfr. I. Farnetani, *Enrico Modigliani*, in «Dizionario biografico degli italiani», vol. 75, Catanzaro 2011, p. 225.

[1214] Cfr. M. Monnanni, *L'Opera Nazionale Maternità e Infanzia a Roma: teoria e prassi dell'assistenza "ordinata"*, cit., p. 143.

fondamentale, a suo avviso, degli alberghi materni che ricoveravano la madre dal periodo della gestazione fino a quello dell'allattamento e che funzionavano meglio di altre tipologie di istituti[1215].

Su iniziativa del presidente dell'ONMI Sileno Fabbri, l'Opera Assistenza Materna si specializzò nella rieducazione delle più giovani e delle più abbandonate tra le ragazze madri[1216]. Il recupero di queste donne era probabilmente secondario rispetto alla crescita morale e materiale dei loro figli ed era organizzato anche e soprattutto in funzione delle loro successive maternità.

La stabilità finanziaria dell'ente venne meno agli inizi degli anni Trenta e ciò mise a repentaglio la qualità del suo servizio assistenziale, definito assolutamente irregolare dalla commissione di vigilanza sul servizio d'assistenza agli esposti che ispezionò l'Opera nel 1931, segnalando la presenza di una sola infermeria per assistere 33 donne[1217]. Peraltro, una commissione di esperti, creata nell'ambito del Comitato d'igiene della Società delle Nazioni, aveva collocato la città di Roma tra i territori con una forte mortalità infantile[1218].

Secondo la contessa di Robilant, le difficoltà economiche dipendevano da tre fattori: la diminuzione della retta per le gestanti elargita dall'ONMI da 10 a 7 lire; l'aumento del costo della vita (salari, acquisto biancheria, riscaldamento); e il grande numero di presenze femminili gratuite o sottocosto. Sul costo delle donne incinte, oltre al vitto e all'alloggio, incideva moltissimo l'applicazione della reazione Wassermann, eseguita per la diagnosi della sifilide. Le gestanti assistite gratuitamente erano ragazze giovanissime che non avrebbero portato a termine la gravidanza se non fossero state ricoverate tempestivamente dall'Opera prima dell'intervento dell'ONMI (cioè all'ottavo mese). Tra queste giovani, c'erano anche ragazze di buona famiglia che erano state allontanate da casa; donne in attesa di matrimonio; e gestanti che, ignare degli aiuti disponibili, non avevano presentato la domanda di sussidio all'amministrazione provinciale e venivano perciò accolte per tutto il tempo di preparazione della documentazione[1219].

[1215] O. Modigliani, *Gli asili materni come istituti di profilassi del traviamento minorile*, in «Maternità e Infanzia», IX, n. 11, p. 8.
[1216] *Ibidem*, p. 9.
[1217] Relazione della Commissione di vigilanza in data 26 giugno 1932 alla Direzione generale dell'Amministrazione civile , in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1931-1933, b. 136,
[1218] E. Sonnino, M. R. Protasi, R. Rosati, *Aspetti demografici, sanitari e territoriali di Roma dal 1870 al 1940*, in «Roma moderna e contemporanea», nn. 1-2, 1999, p. 19.
[1219] Relazione della contessa D. di Robilant sul bilancio dell'anno 1937, in ACS, Archivi fascisti, Segreteria particolare del duce 1922-1943, carteggio ordinario, fascicolo n. 509410 «Assistenza materna».

L'«ostracismo» della Provincia, che indirizzava i ricoveri di madri nubili verso il brefotrofio, ente di sua pertinenza, e che distribuiva sussidi irrisori, danneggiava ulteriormente il bilancio dell'istituto: «ci siamo ridotti a tenere madri col figlio sottocosto contro il solo rimborso del sussidio, cioè di L. 3,33 al giorno» scriveva la contessa al duce[1220].

Più volte la di Robilant si rivolse al governo per evitare la chiusura dell'albergo materno che era a corto di risorse e per impedire il concentramento di tutti i bambini illegittimi nel brefotrofio dove, a suo parere, l'affollamento era voluto ad arte per creare necessità di nuovi locali; l'amministrazione era corrotta; gli affidi dei ricoverati a balie e tutori erano spesso irregolari; la mortalità era occultata; i decessi nelle località di baliatico erano numerosi; i risultati delle inchieste dei funzionari ministeriali non venivano resi noti; le statistiche erano alterate; ed erano diffuse le minacce di licenziamento a chi denunciasse fatti gravi[1221].

Anche la Direzione generale della Sanità, che dipendeva dal Ministero dell'Interno, ridusse gradualmente il suo appoggio finanziario all'Opera Assistenza Materna, impedendole di garantire l'assistenza sanitaria nel rione Esquilino e in quello di Tor Pignattara[1222] e facendole diminuire quella effettuata nel consultorio «Principessa Maria Pia di Savoia» dove, in passato, ad ogni gestante venivano fatti gli esami del sangue e le donne affette da una malattia venerea venivano prontamente ricoverate nell'albergo materno[1223].

La soluzione prospettata dalla di Robilant era che il governo sostenesse l'attività dell'Opera con un contributo fisso[1224]. Ma questa richiesta rimase inascoltata. L'instabilità economica dell'Opera raggiunse il picco nel 1940 quando il consiglio amministrativo si indebitò con l'Istituto nazionale fascista della Previdenza sociale per poter rinnovare l'arredamento dell'albergo materno. In questa circostanza l'intervento del duce fu tuttavia fondamentale perché egli saldò

[1220] Lettera della contessa al capo di governo in data 25 luglio 1936 in ACS, Archivi fascisti, Segreteria particolare del duce 1922-1943, fascicolo n. 509410 «Assistenza materna».
[1221] Appunto della segreteria particolare del duce datato giugno 1936, in ACS, Archivi fascisti, Segreteria particolare del duce 1922-1943, fascicolo n. 509410 «Assistenza materna».
[1222] Sull'assistenza a Tor Pignattara cfr. S. Ficacci, *Fascismo e Resistenza di un quartiere romano*, Milano 2007, pp. 49-56.
[1223] Pro memoria della contessa di Robilant sulle attività dell'albergo materno scritto datato 5 marzo 1938 in ACS, Archivi fascisti, Segreteria particolare del duce 1922-1943, fascicolo n. 509410 «Assistenza materna».
[1224] *Ibidem*.

il mutuo contratto dall'Opera[1225] ed ordinò all'ONMI il rialzo, sia pure limitato, delle rette per le gestanti (da 7 a 9 lire) e per le madri con figlio (da 10, 80 a 12 lire)[1226].

Le problematiche della guerra, poi, non consentirono all'Opera Assistenza Materna di raggiungere il pareggio del bilancio[1227].

In prima linea nella lotta contro la mortalità infantile, la contessa di Robilant denunciò più volte le criticità dell'assistenza alla prima infanzia, che rimasero irrisolte nell'arco di tutto il Ventennio: il carente stato di tutti i refettori materni presenti in città; il crescente affollamento nelle sale di maternità; la scarsa volontà delle donne ad allattare; l'abitudine delle mamme di dare il figlio a balia appena incassato il premio di maternità; e le continue visite incontrollate delle nutrici nelle sale di maternità[1228]. La carenza dell'allattamento materno era un fenomeno diffuso anche tra le madri coniugate che utilizzavano il latte artificiale per avere più libertà di lavorare fuori casa[1229].

Le autorità, inoltre, non erano particolarmente attente verso le donne incinte che, lasciate senza assistenza morale e materiale, ingrossavano le file della prostituzione con una forte diffusione di infezioni attraverso i rapporti sessuali[1230].

Divenne una regola, infatti, non visitare le gestanti prima della fine dell'ottavo mese di gravidanza, con la triste conseguenza di madri senza latte, di parti prematuri e di un'alta mortalità infantile. Per tutte queste ragioni, la di Robilant affermava che l'assistenza dell'ONMI alle gestanti era ridotta quasi a zero e che il malcontento del popolo era grandissimo. La contessa, inoltre, criticava il comportamento del regime che aveva autorizzato grandi spese

[1225] Il duce prelevò il denaro necessario dai fondi amministrati dalla Direzione generale di Pubblica Sicurezza, in Lettera della segreteria particolare del duce alla Direzione generale di pubblica sicurezza in data 29 febbraio 1940, in ACS, Archivi fascisti, Segreteria particolare del duce 1922-1943, carteggio ordinario, fascicolo n. 509410 «Assistenza materna».
[1226] Relazione della contessa di Robilant scritta nell'anno 1941, in ACS, Archivi fascisti, Segreteria particolare del duce 1922-1943, carteggio ordinario, fascicolo n. 509410 «Assistenza materna».
[1227] *Ibidem.*
[1228] D. di Robilant, *Incoraggiare l'allattamento materno*, estratto dalla rivista «Maternità e Infanzia», XV, n. 3-4, pp. 3-6.
[1229] *Ibidem.*
[1230] Pro memoria della contessa di Robilant sulle attività dell'albergo materno scritto datato 5 marzo 1938 in ACS, Archivi fascisti, Segreteria particolare del duce 1922-1943, fascicolo n. 509410 «Assistenza materna».

pubbliche per abbellire la città «eterna» e aveva fatto economia, invece, sulle prestazioni fondamentali dell'ONMI[1231].

La di Robilant suggeriva al governo di ispirarsi al sistema in vigore in Germania dove l'allattamento materno era uno dei postulati per la costruzione di un nuovo sistema politico, il *Reich*. Qui ogni madre doveva allattare il figlio per renderlo sano e forte; il bimbo veniva costantemente attaccato al seno della mamma per aumentarne la portata lattea; e negli alberghi materni e nelle cliniche pediatriche era vietata ogni forma di integrazione alimentare senza prescrizione medica. In tutte le grandi città tedesche, infine, esistevano centri di raccolta di latte materno che veniva utilizzato sia per i bambini orfani che per gli immaturi presenti nelle maternità; ed offrendo il loro latte, le donne, specialmente quelle povere, avevano l'opportunità di guadagnare un po' di denaro[1232].

Prendendo spunto dalla esperienza tedesca, la contessa bandì ogni forma di allattamento artificiale nel suo istituto; fece somministrare alle gestanti una corretta alimentazione arricchita da vitamine; distribuì sussidi al termine della fase di allattamento; e persuase maggiormente le donne ad allattare per la salute del bambino, per il bene della razza e per far risparmiare all'ONMI quel che spendeva per l'acquisto di surrogati di latte materno[1233].

Ma la contessa non era ben vista dalla classe politica fascista che la considerava «vanitosa», con l'ambizione di voler riformare l'ONMI ispirandosi proprio alle realtà assistenziali del Nord Europa[1234]. I rapporti tesi tra la di Robilant e l'Opera Nazionale emersero chiaramente quando la contessa si dimise dal centro romano di assistenza all'infanzia aperto dal presidente dell'ONMI Sileno Fabbri. La contessa comunicò al duce questa decisione affermando di non tollerare più i decessi infantili causati da persone «amorali» ed «insipienti», il numero vertiginoso degli aborti e il sabotaggio dei principi di nuzialità[1235].

[1231] Esposto della contessa di Robilant alla Direzione generale dell'Amministrazione civile, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1937-1939, b. 23, fascicolo n. 25285.11.128. «Roma refettori materni per gestanti e madri nutrici. Funzionamento»; le spese sostenute dall'ONMI per Roma ammontavano nel 1937 ai seguenti valori: 600.000 lire per gli illegittimi; 10.000 lire per le sale di maternità; 204.600 lire per l'assistenza all'infanzia, in Conto consuntivo dell'ONMI per l'anno 1937, in ACS, MI, DGAC, DABP,tr. 1937-1939, b. 24, fascicolo n. 25285.11.915 «Conto consuntivo 1937 O.N.M.I».

[1232] *Ibidem.*

[1233] *Ibidem.*

[1234] Appunto per il segretario del duce in data 30 marzo 1942, in ACS, Archivi fascisti, Segreteria particolare del duce 1922-1943, carteggio ordinario, fascicolo n. 509410 «Assistenza materna».

[1235] Lettera della contessa al duce in data 20 giugno 1936, in ACS, Archivi fascisti, Segreteria particolare del duce 1922-1943, carteggio ordinario, fascicolo n. 509410 «Assistenza materna».

Altri fattori, poi, incisero negativamente sulla reputazione della di Robilant: la parentela con alcune note famiglie ebraiche di Roma e di Torino, la frequentazione di ricchi ebrei e l'ostilità alle leggi razziali[1236]che indussero la contessa, sempre meno apprezzata dalle autorità politiche, a diminuire la sua attività nello "spazio" assistenziale fascista.

Nell'insieme delle Opere Pie romane comparve, nel 1929, la Casa di Assistenza Materna, in via dei Riari. Questo ospizio fu fondato da Maria Magri Zopegni, un'altra protagonista dell'associazionismo femminile di stampo cattolico[1237], per dare un contributo alla campagna demografica del regime[1238]. La Zopegni era impegnata, come la Magliocchetti e la Di Robilant, anche nel settore culturale visto che dirigeva il periodico «La Donna italiana: rivista mensile di lettere, scienze, arti e movimento sociale», che dava voce a quelle cittadine che non erano del tutto disarmate di fronte alle immagini propagandistiche e alle misure adottate dal regime che facevano della maternità un sacrificio senza tregua e un'irreversibile subordinazione al mondo maschile[1239].

La Casa di Assistenza Materna accoglieva madri nubili, vedove o abbandonate con i rispettivi figli, lattanti e non, sino al quarto anno compiuto, per sottrarli alla miseria e soprattutto per garantire ai bambini una crescita in buona salute. Questa istituzione comprendeva un asilo nido e vari laboratori dove le mamme imparavano un mestiere per poi inserirsi nel mondo del lavoro grazie anche alla collaborazione del comitato amministrativo, formato da nobildonne romane[1240].

Mentre la sorveglianza disciplinare era affidata alle suore Orsoline di Bergamo, il servizio di vigilanza sanitaria ed igienica, così come era stato richiesto dalla normativa del 1927, era affidato ad un medico specializzato in puericoltura, coadiuvato da un assistente medico, da una suora e da due vigilatrici d'infanzia. Il regolamento interno e le tabelle del vitto erano state compilate con

[1236] Appunto per il segretario del duce in data 31 marzo 1942, in ACS, Archivi fascisti, Segreteria particolare del duce 1922-1943, carteggio ordinario, fascicolo n. 509410 «Assistenza materna».
[1237] Sul movimento emancipazionista femminile, cfr. F. Taricone, *L'associazionismo femminile in Italia dall'Unità al fascismo*, Milano 1996; G. Bonacchi, A. Groppi, *Il dilemma della cittadinanza. Diritti e dovere delle donne*, Roma-Bari 1993.
[1238] M. Magri Zopegni, *La casa di assistenza materna e l'asilo nido Nerina Bartoli di Roma: 3 marzo 1929-3 marzo 1932 relazione morale e finanziaria*, Roma 1932.
[1239] S. Maffeo, *Donna italiana nazionalizzata dalla dittatura di Mussolini*, in «Storia in network», 2005, n. 111.
[1240] Lettera della presidente Maria Magri Zopegni al Ministero dell'Interno in data 20 dicembre 1930, in ACS, Segreteria particolare del duce, carteggio ordinario 1922-1943, fascicolo n. 120135 «Roma Casa di Assistenza Materna».

l'approvazione della Direzione generale dell'ONMI, che aveva offerto la somma di 50.000 lire per l'apertura di questa struttura.

Ma già nel primo anno d'attività la Casa di Assistenza Materna ebbe problemi di *budget* poiché il comitato fondatore aveva investito gran parte del patrimonio, che era formato principalmente dalle oblazioni delle amministratrici, nella sistemazione dei locali. L'ONMI, malgrado inviasse il più alto numero di gestanti, concedeva delle rette esigue e, non potendo ottenere l'erezione in ente morale per mancanza di patrimonio, quest'opera non beneficiava dei sussidi distribuiti dalla Direzione generale dell'Amministrazione civile alle istituzioni giuridicamente riconosciute[1241].

Nel 1931- anno in cui si ferma la storia di questo ricovero nelle carte d'archivio-, la commissione di vigilanza d'assistenza agli esposti[1242] constatò varie criticità all'interno dell'istituto tra cui le penose condizioni dei locali, in particolare quelle della cucina «che era buia, piena di mosche, con il pavimento rotto e sconnesso e priva di sufficienti stoviglie per preparare le razioni di latte e le pappe ai bambini»; e la mancanza di personale preparato[1243]. Queste informazioni furono trasmesse al dicastero competente, che lasciò presumibilmente aperta questa struttura per offrire almeno un alloggio alle numerose partorienti in difficoltà, visto che tutti i centri d'assistenza cittadini erano sovraffollati e la carenza di abitazioni era una questione gravissima in città.

2.3 Il brefotrofio

2.3.1 L'azione della commissione Montani

Nel settembre del 1923, il Ministero dell'Interno comunicò al consiglio amministrativo del brefotrofio, ora composto da stretti collaboratori del regime e

[1241] Appunto del segretario particolare del duce in data 12 gennaio 1931, in ACS, Archivi fascisti, Segreteria particolare del duce, carteggio ordinario 1922-1943, fascicolo n. 120135 «Roma Casa di Assistenza Materna».
[1242] Cfr. nota n. 124.
[1243] Relazione della Commissione di vigilanza in data 26 giugno 1932 alla Direzione generale dell'Amministrazione civile, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1931-1933, b. 136, fascicolo n.26069.169.12 «Roma. Brefotrofio. Amministrazione», sottofascicolo «Sistemazione dei locali».

presieduto da Aristide Montani[1244], i deludenti risultati dell'inchiesta svolta dagli ispettori Vegni e Ravicini, tra il 1922 e il 1923, sul funzionamento di questo istituto.

I due funzionari, infatti, constatarono un'attività assistenziale lenta e disorganizzata ed annotarono, nello specifico, la scarsa libertà d'azione sotto il profilo economico della precedente compagine amministrativa, nominata dall'amministrazione provinciale; il comportamento inadeguato degli impiegati; la scarsa operosità del personale d'assistenza (madri nutrici e balie) e di quello inserviente; e l'inidoneità dei locali[1245]. Essi, infatti, erano apparsi angusti e privi d'aria, causa questa di un conseguente rialzo delle percentuali di morbilità e di mortalità; sovraffollati, nonostante le convenzioni stipulate con il brefotrofio di Viterbo e l'Opera di S. Vincenzo de' Paoli[1246] per il collocamento di alcuni bambini[1247]; sprovvisti degli strumenti per la preparazione e la sterilizzazione del latte; e non divisi correttamente. Mancavano, infatti, gli spazi riservati per l'assistenza ai bambini immaturi, per l'infermeria e per la cura di malattie contagiose. Il sovraffollamento era stato causato non solo dal crescente abbandono dei cosiddetti «figli di nessuno» ma anche dai continui ricoveri dei bambini legittimi voluti dalla prefettura e dalla questura per la carenza di strutture assistenziali in città[1248].

I due ispettori si lamentarono anche dell'assenza dello statuto, richiedendolo urgentemente. Dopo aver presentato nel 1922 uno schema di regolamento al Consiglio Superiore di Beneficenza, gli amministratori allora in carica, difatti,

[1244] La nomina di una commissione fascista nel brefotrofio avvenne nel giugno 1923 ed essa fu presieduta da Aristide Montani fino al settembre 1926. Il successore del Montani fu il dott. Maurizio Rava, in *L'azione fascista nel brefotrofio di Roma*, in «Maternità e Infanzia», 1927, n. 9, p. 52.

[1245] A. Montani, *Tre anni di presidenza al brefotrofio di Roma*, Roma 1927, pp. 46-56, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1925-1927, b. 112, fascicolo n. 26069.169.48 «Brefotrofio. Domanda di concorso finanziario», sottofascicolo n.26069.169.48 «Brefotrofio. Relazione svolta da Aristide Montani sull'opera da lui svolta quale presidente del brefotrofio dal luglio del 1923 all'agosto del 1926».

[1246] Nata nel 1922, questa Opera Pia ospitava anche i lattanti legittimi figli di madri impossibilitate all'allattamento per povertà o per altri motivi, cfr. Relazione del Presidente Carlo Tenerani, in data 24 gennaio 1922, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1925-1927, b. 112, fascicolo n. 26069.169-47«Opera di S. Vincenzo de' Paoli per l'assistenza all'infanzia»; cfr. lo statuto degli Istituti raggruppati, Opera di S. Vincenzo de' Paoli e Società degli asili d'infanzia, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1934-1936, b. 93, fascicolo n. 26068.138. «Istituti raggruppati per l'assistenza all'infanzia. Statuto».

[1247] E. Canepari, *Attraverso i tempi. Il brefotrofio di Roma e i suoi esposti nella prima metà del Novecento*, cit., pp. 73-74.

[1248] Nota dell'ispettore Ravicini al Direttore generale della sanità pubblica, in data 4 agosto 1923, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1925-1927, b. 112, fascicolo n. 26069.169.48 «Brefotrofio. domanda di concorso finanziario».

avevano tralasciato la stesura del documento statutario continuando ad operare nel brefotrofio sulla base di consuetudini secolari[1249].

Tra i cambiamenti apportati dalla commissione Montani ci fu proprio la redazione dello statuto, ultimata nel novembre 1924[1250]. In fase di elaborazione, l'articolo più discusso fu quello riguardante il consiglio d'amministrazione, nominato fino ad allora soltanto dalla Provincia. Dopo vari confronti tra la Provincia di Roma e il Ministero dell'Interno, si decise per un comitato di 7 membri, di cui 5 scelti dal consiglio provinciale e 2 dal regio commissario Filippo Cremonesi[1251]. Per la prima volta il Comune, più tardi Governatorato, interveniva nella direzione del pio ente, poiché contribuiva alle spese d'assistenza brefotrofica nella proporzione di un terzo sul complessivo onere che la legge faceva ricadere per due terzi sull'amministrazione comunale e quella provinciale[1252].

Lo statuto del 1924 specificò l'ambito d'azione del brefotrofio che, in seguito al riordinamento delle circoscrizioni territoriali[1253], assunse il carattere di istituto interprovinciale[1254].

Il *team* Montani affrontò diverse problematiche, tra cui la mancanza di spazio che s'acutizzò dopo il regolamento del 1923 che annullò le restrizioni nell'accoglimento dei bambini[1255] indicate nell'ordinamento del 1918. Mentre quest'ultimo era stato fortemente restrittivo e basato essenzialmente sulla obbligatorietà dell'allattamento materno[1256], le nuove norme, invece, imponevano

[1249]A. Montani, *Tre anni di presidenza al brefotrofio di Roma*, cit., p. 75.

[1250] A. Montani, *Tre anni di presidenza al brefotrofio di Roma*, Roma 1927, p. 6, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1925-1927, b. 112, fascicolo n. 26069.169.48 «Relazione di Aristide Montani sull'attività da lui svolta quale presidente del brefotrofio dal luglio 1923 all'agosto 1926». Nonostante i due ispettori riferissero l'assenza di proposte di statuto prima del 1922, le commissioni amministratrici del brefotrofio avevano formulato numerose ipotesi in tal senso fin dal 1905, cfr. E. Canepari, *Attraverso i tempi. Il brefotrofio di Roma e i suoi esposti nella prima metà del '900*, in Provincia di Roma, *I brefotrofi di Roma. Entrare dentro Uscire fuori*, Roma 2008, p. 74.

[1251] ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1925-1927, b. 140, fascicolo n. 26069.169 «Brefotrofio. statuto nuovo regolamento illegittimi».

[1252] Relazione d'inchiesta del dott. G. Giovenco al sottosegretario di Stato, in data 29 ottobre 1929, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1925-1927, b. 112, fascicolo n. 26069.169-48 «Brefotrofio. Domanda di concorso finanziario».

[1253] Regio decreto legge 2 gennaio 1927, n. 1.

[1254] Dei 147 Comuni della circoscrizione del brefotrofio, 108 erano compresi nella Provincia di Roma, 37 nella Provincia di Frosinone e 2 nella Provincia di Viterbo, in Relazione d'inchiesta del dott. G. Giovenco al sottosegretario di Stato, in data 29 ottobre 1929, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1931-1933, b. 136, fascicolo n. 26069.169.12 «Roma. brefotrofio. Amministrazione».

[1255]Relazione degli ispettori Vegni e Ravicini al Direttore generale dell'Amministrazione civile, A. Pironti, datata luglio 1923, in ACS, MI, DGAC, DABP. tr. 1925-1927, b. 112, fascicolo n. 26069.169.48 «Brefotrofio. Domanda di concorso finanziario».

[1256] Il regolamento del 1918 conteneva altre disposizioni restrittive: le madri dovevano essere assolutamente povere e dovevano risiedere da almeno un anno in uno dei Comuni della

l'accettazione incondizionata di tutti i figli di ignoti nati nella circoscrizione del brefotrofio capitolino, senza peraltro obbligare le madri alla funzione dell'allattamento. Il risultato fu quello di un sovraffollamento eccessivo che complicò le condizioni sanitarie dell'istituto[1257]. Il numero dei bambini accolti crebbe sempre di più fino al 1926 a causa del basso salario di baliatico che scoraggiava le nutrici a prendersi cura dei bambini all'esterno dell'istituto.

	Illegittimi figli d'ignoti	Legittimi e riconosciuti	Totale dei bambini accolti
1923	351	69	420
1924	379	66	445
1925	421	89	510
1926	478	128	606

Dati ricavati dall'articolo *L'azione fascista nel Brefotrofio di Roma*, in «Maternità e Infanzia», 1927, n. 9, p. 54; e *dall'Annuario statistico della città di Roma 1914-1924*, Roma 1925, p. 54.

La commissione Montani, inoltre, affrontò una complessa situazione economica dovuta innanzitutto alla morosità sia dei Comuni della circoscrizione del brefotrofio sia dell'amministrazione provinciale riluttanti a versare al pio istituto le somme stabilite dalla legge del 1923, che dovevano essere anticipate dalla Provincia[1258]. Malgrado i reclami della dirigenza del brefotrofio, il *deficit* accumulato spinse il pio ente a contrarre un mutuo con il Monte di Pietà di Roma e ad affidare inizialmente ad un avvocato la riscossione delle rate arretrate. Dopo il licenziamento del legale incaricato per motivi economici, lo *staff* Montani permise ai Comuni e alla Provincia di estinguere i loro debiti attraverso un sistema rateale, avvalendosi dell'azione di controllo della prefettura.

---

circoscrizione del brefotrofio capitolino, in Relazione degli ispettori Vegni e Ravicini alla Direzione generale dell'Amministrazione civile, in data 20 giugno 1923, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1925-1927, b. 112, fascicolo n. 26069.169.48 «Brefotrofio. Domanda di concorso finanziario».

[1257] Nota dell'ispettore Ravicini alla Direzione generale della Sanità Pubblica, in data 4 agosto 1923, in ACS, MI, DGAC, DAPB, tr. 1925-1927, b. 112, fascicolo n. 26069. 169. 48 «Brefotrofio. Domanda di concorso finanziario».

[1258] Si pensi che alla data del 31 dicembre 1923 ben 47 Comuni erano morosi; due non pagavano il contributo da oltre 17 anni: undici da oltre dieci, in A. Montani, *Tre anni di presidenza al brefotrofio di Roma*, Roma 1927, pp. 6-13 in tr. 1926-1927, b. 112, fascicolo n. 26069.169.48 «Brefotrofio. Domanda di concorso finanziario», sottofascicolo n. 26069.169.48 «Brefotrofio. Relazione di Aristide Montani sull'opera da lui svolta quale presidente del brefotrofio dal luglio 1923 all'agosto 1926».

La precarietà finanziaria del brefotrofio era determinata anche dai continui ricoveri dei bambini legittimi inviati dall'ONMI e dalla prefettura, che faticavano a trovare nella città di Roma istituti adatti per l'allattamento; e dall'alto numero delle persone aventi diritto[1259]. Il criterio che faceva dipendere gli oneri assistenziali dal luogo di nascita del bambino giocava infatti a sfavore del brefotrofio romano, poiché numerose erano le madri che, fiduciose di trovare una buona assistenza, giungevano nella capitale per la circostanza del parto, senza avere quindi il domicilio di soccorso nell'ambito d'azione dell'istituto; e i Comuni della circoscrizione romana erano così costretti a dover sostenere spese brefotrofiche assai più elevate rispetto a quelle dei Comuni appartenenti ad altre Province. La soluzione prospettata dal Montani fu quella di far avere al brefotrofio un contributo annuo permanente da parte del Ministero dell'Interno. Ma questa richiesta cadde nel vuoto[1260].

Oltre ai bambini lattanti figli d'ignoti, il brefotrofio doveva assistere per legge anche quelli nati da unioni illegittime che erano stati però riconosciuti dalle madri dopo l'esposizione come «figli di nessuno» elargendo ad esse un sussidio mensile per allattare ed assistere la prole all'esterno. Le madri, invece, che riconoscevano il figlio all'atto di nascita, e che venivano accolte nel brefotrofio in via eccezionale se povere e prive di alloggio, ricevevano pure il cosiddetto «premio di riconoscimento». Tenendo conto del numero delle persone ammesse all'assistenza, l'azione del brefotrofio fu notevole nel biennio 1924-1925. In quest'ultimo anno il pio istituto erogò, tra sussidi e premi, la cospicua somma di oltre 60.000 lire.

[1259] Prima della riforma del 1923, gli assistiti erano 810; nel 1925 furono più di 2000, in verbale delle deliberazioni del comitato esecutivo, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1925-1927, b. 112, fascicolo n. 26069.169. 48 «Brefotrofio. Domanda di concorso finanziario».

[1260] Relazione del Ministero dell'Interno alla presidenza dell'ONMI in data 20 febbraio 1927, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1925-1927, b. 112, fascicolo n. 26069.169. 48 «Brefotrofio. Domanda di concorso finanziario».

ANNO	MADRI CHE RICONOSCONO IL FIGLIO ALL'ATTO DI NASCITA	MADRI CHE RICONOSCONO IL FIGLIO DOPO L'ESPOSIZIONE	TOTALE
1921	276	42	318
1922	258	54	312
1923	245	36	281
1924	493	108	601
1925	697	190	887

Dati estratti da *L'azione fascista nel Brefotrofio di Roma*, in «Maternità e Infanzia», 1927, n. 9, p. 57.

Con questo sistema di premi in denaro, l'*équipe* Montani riuscì a controllare, per quanto possibile, il numero delle esposizioni e ad ottenere più riconoscimenti materni garantendo così a molti bambini l'assistenza almeno di un genitore.

ANNO	RICONOSCIMENTI E LEGITTIMAZIONI
1922	80
1923	83
1924	154
1925	225
1926 (1 semestre)	93

Dati ricavati da A. Montani, *Tre anni di presidenza al brefotrofio di Roma, Luglio 1923-Agosto 1926*, Roma 1927, p. 31.

Allo spirito di sacrificio e alla generosità della donna faceva riscontro, secondo il Montani, «la viltà e l'egoismo senza limiti da parte dell'uomo»: soli cinque uomini nel biennio 1924-1925 si sentirono in dovere di affermare legalmente la loro paternità, mentre i riconoscimenti materni furono nello stesso periodo di tempo ben 363[1261].

I dirigenti del brefotrofio abbinarono agli aiuti economici una costante opera di persuasione materna ottenendo nel triennio 1924-1926 percentuali di abbandono non molto diverse da quelle del periodo precedente, quando cioè l'allattamento era obbligatorio almeno per i primi mesi di vita dei bambini.

[1261] A. Montani, *Tre anni di presidenza al brefotrofio di Roma*, cit., p. 32.

Anno	Totale delle esposizioni	Assistiti dalle madri	Abbandonati dalle madri	Percentuali di abbandono
1922	321	188	133	41%
1923	360	152	208	58%
1924	374	299	175	39%
1925	501	267	234	47%
1926 1 semestre	308	168	140	47%

Dati ricavati da A. Montani, *Tre anni di presidenza al brefotrofio di Roma, Luglio 1923-Agosto 1926*, Roma 1927, p. 20.

Secondo il Montani, le madri che abbandonavano facilmente i loro figli erano quelle che partorivano nei Comuni della Provincia, nelle case e nelle piccole maternità private di Roma. In questi casi era difficile avvicinare queste donne ed ottenere da esse un minimo di assistenza di tre o quattro giorni di allattamento, che era necessario per l'esecuzione della reazione di Wassermann e per valutare le condizioni di salute del bambino[1262]; e non si poteva neanche far affidamento sull'opera di persuasione delle levatrici private che non si preoccupavano affatto dell'eventuale distacco della madre dal proprio bambino. Accadeva addirittura che molte mamme consegnassero i loro figli al brefotrofio ed assumessero a baliatico altri bambini facendo così mercato del loro latte[1263].
Nelle maternità pubbliche, invece, le percentuali di abbandono erano minori e c'era uno spirito di collaborazione tra i dirigenti di questi ospizi materni e il personale sanitario del brefotrofio, che era formato da Mario Flamini e dall'aiuto medico Francesco Brunetti[1264].

Oltre a puntare sull'allattamento delle madri nutrici per migliorare l'attività brefotrofiale, la commissione Montani favorì l'"esodo" di molti bambini aumentando nel 1927 il compenso delle balie esterne a 110 lire mensili e, a partire

[1262] *L'azione fascista nel brefotrofio di Roma*, in «Maternità e Infanzia», II, n. 9, pp. 56-57.
[1263] *Ibidem.*
[1264] Aristide Montani elogiava, in particolare, il lavoro compiuto dalla direzione dell'Asilo Materno dove la percentuale di abbandoni era la più bassa fra quelle registrate nelle altre maternità pubbliche romane, in *L'azione fascista nel Brefotrofio di Roma*, in «Maternità e Infanzia», II, n. 9, p. 56.

dal 1 gennaio 1928, a 150 lire. L'affluenza di queste nutrici fu così numerosa che l'amministrazione ebbe la possibilità di selezionare quelle più affidabili che si recavano personalmente nell'istituto, sottoponendosi a visita medica[1265]. Il fatto di essere affidati a balia costituiva una speranza di salvezza per gli esposti in quanto la mortalità del brefotrofio era elevatissima.

Lo *staff* Montani, inoltre, intensificò la vigilanza sui bambini affidati a baliatico esterno collaborando sia con le autorità locali (sindaci, parroci e carabinieri) che con le Dame di Carità di S. Vincenzo de' Paoli, le quali sostenevano moralmente e materialmente le persone che in città prendevano in affidamento i «figli di nessuno».

Un merito della commissione Montani fu quello di aver messo fine al fenomeno del «mandrinaggio». Le «mandarine» erano delle donne che si occupavano del trasporto dei bambini dal brefotrofio ai Comuni di residenza delle balie e dei custodi; del rientro dei bambini nell'Opera Pia; e della ricerca di balie da introdurre nel pio istituto. Queste collaboratrici, però, erano nella maggior parte dei casi rozze, ignoranti e senza scrupoli che, pur di arricchirsi, non esitavano a consegnare o togliere a loro arbitrio gli esposti alle balie o ai custodi; e a procurare mediante certificati falsi bambini a nutrici che per il loro stato di salute non avrebbero potuto esercitare la loro professione[1266].

Un inconveniente legato al «baliatico mercenario» era lo scambio delle identità dei bambini, visto che essi venivano affidati alle nutrici esterne soltanto con una medaglia numerata appesa al collo, che era un mezzo di identificazione poco sicuro. Nella maggior parte dei casi, infatti, i bambini ritornavano nell'istituto senza alcun segno di riconoscimento. Diversamente dalla precedente amministrazione che aveva scelto il sistema di fotografare i ricoverati prima e dopo l'affidamento, senza però ottenere dei buoni risultati[1267], la commissione Montani fu la prima ad adottare tra i brefotrofi italiani il sistema delle impronte digitali infantili al momento del ricovero[1268].

Un altro aspetto assistenziale difficile da gestire per il gruppo Montani fu il collocamento dei «divezzi», cioè dei bambini non lattanti, presso tutori esterni.

[1265] A. Montani, *Tre anni di presidenza al brefotrofio di Roma*, cit., pp. 24-26.
[1266] *Ibidem*, p. 38.
[1267] Non sempre si riusciva ad identificare un bambino attraverso una fotografia specialmente quando questa era stata scattata nei primissimi momenti di vita, in M. Flamini, *La identificazione dei bambini nei brefotrofi mediante impronte palmari e plantari*, in «Maternità e Infanzia», II, n. 11, pp.73-76.
[1268] *Ibidem*.

Coniugi senza prole, anche ricchi, in genere d'età avanzata, che non appartenevano soltanto ai Comuni della Provincia romana ma anche ai paesi di regioni lontane, coma la Sicilia, si rivolgevano al brefotrofio romano per accogliere un bambino abbandonato da allevare come un figlio, con la certezza però di non doverlo lasciare in seguito al ritorno della madre naturale, che aveva il diritto di riconoscerlo anche dopo il compimento del ventunesimo anno d'età. In molti casi le madri, dopo essersi riappropriate del figlio e dopo aver conosciuto la famiglia presso la quale il bambino era stato affidato, ricattavano i genitori adottivi e, facendo leva sul loro affetto, ricevevano da essi denaro e regali in cambio di qualche incontro con il bambino. I bambini dati in affidamento, poi, che avevano già subito lo *shock* dell'abbandono al momento della nascita, erano costretti a malincuore a separarsi dalle persone che li avevano cresciuti ed educati amorevolmente, e per questa ragione sviluppavano un sentimento di repulsione verso la madre naturale.

Per tutelare gli interessi sia dei bambini che dei coniugi affidatari, il Montani dispose di dare in affidamento principalmente gli orfani; e il direttore sanitario del brefotrofio, Mario Flamini, chiese al governo di intervenire con una legge che autorizzasse i riconoscimenti materni soltanto fino al terzo anno d'età[1269]. Ma la classe dirigente fascista non prese in considerazione questo appello. Dietro a questo rifiuto si nascondeva forse l'avversione del regime alle donne "non prolifiche", come erano generalmente le mamme "adottive", ed emergeva quindi la concezione fascista della maternità come un semplice fatto fisico finalizzato alla procreazione, privo di quel significato individuale e privato che le femministe andavano invocando[1270].

Malgrado vari tipi di difficoltà, come il progressivo aumento del numero degli assistiti, i problemi economici e l'esiguità del personale sanitario, la mortalità dei bambini diminuì, specialmente quella dei bambini lattanti[1271], grazie ai maggiori premi di riconoscimento assegnati dalla commissione amministrativa alle madri.

[1269] M. Flamini, *Deve il riconoscimento materno essere permesso in qualsiasi età dell'illegittimo?*, in «Maternità e Infanzia», III, n. 4, pp. 330-333.
[1270] V. De Grazia, *Le donne nel regime fascista*, Venezia 1993.
[1271] La mortalità globale degli esposti comprendeva, oltre ai lattanti, i «divezzi» dal secondo al quindicesimo anno di età, in A. Montani, *Tre anni di presidenza al brefotrofio di Roma*, cit., p. 41.

ANNO	LATTANTI	LATTANTI MORTI	%
1922	537	190	33
1923	597	185	31
1924	669	157	23
1925	717	139	19
1926	749	128	17

Dati estratti da A. Montani, *Tre anni di presidenza al brefotrofio di Roma, Luglio 1923-Agosto 1926*, Roma 1927, p. 41.

La maggior parte dei decessi era causata da malattie ereditarie o da debolezza congenita. In testa alle malattie virali, c'erano le broncopolmoniti. Con il miglioramento dell'alimentazione dei ricoverati, specialmente con l'utilizzo di latte materno, diminuirono le malattie dell'apparato dirigente[1272]. La commissione deliberò anche l'acquisto di una lampada di quarzo (la lampada di Bach) per irradiare con raggi ultravioletti il latte artificiale e sviluppare in esso la vitamina antirachitica necessaria per assicurare la crescita regolare degli organismi infantili[1273].

Poiché la mortalità più alta si verificava nel brefotrofio interno a causa della deficienza dei locali, la commissione Montani cominciò a studiare il progetto di una nuova costruzione e chiese ed ottenne dalla Direzione di Sanità la possibilità di sistemare due padiglioni nel giardino dell'istituto, adibendone uno a locale di isolamento e di infermeria (1923), l'altro a locale di contumacia (1925). Con questi accorgimenti, l'amministrazione tentò di scongiurare il propagarsi di malattie infettive.

All'interno del brefotrofio, l'amministrazione ritagliò poi un ambiente per la preparazione, conservazione e sterilizzazione del latte; ampliò l'angusto reparto dei sifilitici; e trasformò alcune stanze in sale di allattamento o da bagno, attività che in passato erano state invece svolte nei dormitori. Nello stesso tempo, si provvide ad arredare sufficientemente l'istituto data l'insufficienza di fasciatoi, armadi, panche, sedie e di apparecchiature per l'acqua calda, che erano indispensabili nelle sale di allattamento.

Il Montani decise pure di aumentare e di retribuire meglio il personale sia di sorveglianza, che era formato dalle Suore di Carità di S. Vincenzo de' Paoli

[1272] *L'azione fascista nel brefotrofio di Roma*, in «Maternità e Infanzia», II, n. 9, p. 59.
[1273] *Ibidem*, p. 65.

(guidate dalla Madre Superiora Suor Maria Scolastica), sia di assistenza che era composto, oltre che dalle madri-nutrici e dalle balie, anche da ragazze assistenti. Poiché quest'ultime erano in gran parte analfabete e incapaci, reclutate tra le fanciulle esposte, i dirigenti del brefotrofio aprirono nel 1924 una scuola di puericoltura. Dopo il diploma, le collaboratrici venivano divise in due gruppi in base alle loro capacità: le assistenti e le aiuto assistenti. Le prime percepivano un salario mensile di 150 lire; le seconde, invece, un compenso di 70 lire.

2.3.2 Dall'inchiesta Giovenco del 1929 agli anni di guerra

Dopo la nascita della Provincia di Frosinone[1274] scoppiò una controversia tra la nuova amministrazione provinciale e quella capitolina sul pagamento delle spese d'assistenza al brefotrofio di Roma. Non finanziando i bambini nati nei Comuni[1275] che avevano fatto parte del distretto romano ma che ora appartenevano al suo circondario, la Provincia di Frosinone aggravò il bilancio del brefotrofio[1276]. Nel 1929, il Ministero dell'Interno decise quindi di avviare un'inchiesta sul funzionamento del pio istituto. Ricevuto questo incarico, l'ispettore G. Giovenco constatò che l'Opera Pia, sebbene fosse dotata di una rendita annua di 350 mila lire, era precipitata negli ultimi anni in un grave dissesto finanziario. Il peggioramento economico dell'istituto era cominciato negli anni dell'amministrazione Montani, che aveva accumulato un debito superiore a 100 mila lire[1277].

Alla base di questo declino economico c'era un insieme di fattori: l'aumento del costo e del numero degli assistiti; i compensi più alti delle nutrici «mercenarie»; i maggiori oneri imposti dal regolamento assistenziale del 1927; i

[1274] Regio decreto 2 gennaio 1927, n. 1; regio decreto 4 aprile 1929, n. 459.
[1275] In seguito al riordinamento delle circoscrizioni, 43 Comuni passarono dalla circoscrizione della Provincia di Roma a quella della Provincia di Frosinone, in minuta di appunto della Direzione generale dell'Amministrazione Civile al gabinetto del Ministro dell'Interno, dicembre 1929, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1931-1933, b. 136, fascicolo n. 26069.169.12 «Roma. Brefotrofio. Amministrazione».
[1276] Nel 1932, la morosità dell'amministrazione provinciale di Frosinone era superiore al valore di 360.000 lire, in nota della prefettura di Roma alla Direzione generale dell'Amministrazione civile, in data 24 giugno 1932, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1931-1933, b. 136, fascicolo n. 26069.169.12 «Roma. Brefotrofio. Amministrazione».
[1277] Relazione dell'ispettore G. Giovenco al sottosegretario di stato datata 29 ottobre 1929, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1931-1933, b. 136, fascicolo n. 26069.169.12 «Roma. Brefotrofio. Amministrazione».

bambini legittimi inviati dalla prefettura; e soprattutto i contributi irrisori elargiti dai principali finanziatori delle pie istituzioni, cioè il Ministero dell'Interno e l'ONMI. Mentre la retta ministeriale rimase invariata a 5 lire per ogni ricovero disposto dal dicastero, quella dell'ONMI, riguardante soltanto i riconoscimenti materni, fu di 10 lire fino al 1927, successivamente, invece, s'abbassò ad 8 lire[1278]. Ma in quest'ultimo periodo il numero delle persone ammesse all'assistenza aumentò notevolmente: se nel 1927 gli illegittimi riconosciuti erano stati 35, nel 1928 diventarono 233 per poi scendere, di poco, a 212 nel 1929.

I dirigenti del brefotrofio, perciò, chiesero all'ONMI di restituire le rette per i riconoscimenti materni avvenuti prima della pubblicazione del regolamento del 1927. Ma il Consiglio di Stato decise che l'Opera Nazionale non doveva rimborsare i riconoscimenti precedenti a questa data poiché l'assistenza agli illegittimi riconosciuti non era obbligatoria e gli istituti che provvedevano a questo scopo non potevano contare su alcun indennizzo. Malgrado l'entrata in vigore di nuove norme, il brefotrofio doveva quindi continuare a mantenere da sé i bambini riconosciuti prima del 1927[1279].

Per consentire, però, all'Opera Pia di operare meglio, senza peraltro correre il rischio di far sfigurare Roma a livello nazionale ed internazionale, l'ONMI accordò al pio istituto un sussidio straordinario di 100.000 lire[1280].

Qualche anno dopo, il regime mise fine alla *querelle* tra la Provincia di Frosinone e il pio ente obbligando la prima ad assicurare con propri mezzi il funzionamento del servizio di assistenza agli illegittimi nati nei Comuni della sua circoscrizione[1281].

L'ispezione Giovenco mise in evidenza anche il progressivo aumento della spesa per i medicinali, che nel 1905 era stata di 5.000 lire, nel 1922 di 30.000 lire e nel 1929 di 51.000 lire. Ricollegandosi alle osservazioni dei commissari Vegni e Ravicini, il Giovenco affermò: «non bisogna dimenticare che gli esposti sono poveri, sicché si deve predisporre per essi una vera Farmacopea pauperum, sia

[1278] Appunto della Direzione generale dell'Amministrazione Civile al gabinetto del Ministro dell'Interno, in data 31 marzo 1931, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1931-1933, b. 136, fascicolo n. 26069.169.12 «Roma. Brefotrofio. Amministrazione».
[1279] Minuta della Direzione generale dell'Amministrazione civile al prefetto di Roma, in data 11 giugno 1932, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1931-1933, b. 136, fascicolo n. 26069.169.12 «Roma. Brefotrofio. Amministrazione».
[1280] Appunto della Direzione generale dell'Amministrazione civile al sottosegretario di Stato, in data 21 novembre 1932, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1931-1933, b. 136, fascicolo n. 26069.169.12 «Roma. Brefotrofio. Amministrazione».
[1281] Regio decreto legge 12 luglio 1934.

pure compilata secondo le caratteristiche delle persone cui si riferisce, dalla quale si bandisca ogni specialità costosa, tanto più se si può trovare un sostitutivo in comuni medicinali, a meno di indispensabili e stringenti necessità»[1282]. A queste parole che imponevano un atteggiamento parsimonioso nelle ordinazioni dei medicinali, il Giovenco aggiunse il divieto assoluto di ricorrere a cure non approvate ufficialmente per guarire le malattie contratte dai ricoverati[1283].

Sul finire del 1929, nacquero poi dei contrasti tra il consiglio amministrativo e la Superiora Suor Scolastica Mazza, con ripercussioni negative sul clima dell'istituto. La religiosa, insieme alla consorella Anna Maria Bellati richiamata già in passato dalla casa generalizia per comportamento indisciplinato[1284], fu accusata di aver fomentato «insubordinazioni collettive» nel brefotrofio e di aver ostacolato l'esecuzione delle prescrizioni dettate dall'amministrazione e dal direttore sanitario Mario Flamini. Alla base di questi attriti, c'erano prospettive assistenziali differenti, un diverso modo cioè di voler organizzare le varie attività all'interno del brefotrofio.

Dopo aver licenziato le due religiose con l'approvazione della loro congregazione ed allontanato anche quattro inservienti e cinque nutrici, il comitato amministrativo chiese l'intervento del locale Commissariato di Pubblica Sicurezza per ripristinare l'ordine e il controllo nell'Opera Pia, e prese provvedimenti disciplinari anche nei riguardi di quelle suore che avevano partecipato passivamente alla ribellione[1285].

Malgrado le criticità sollevate dall'ispettore Giovenco e il disaccordo tra il gruppo amministrativo e il personale, il regime si vantò sulla stampa dei risultati ottenuti, come l'annullamento della mortalità tra i bimbi del brefotrofio ampliando ed attrezzando i locali del pio istituto ed aumentando e selezionando il personale di assistenza[1286]. La mortalità era sì calata ma il numero dei decessi restava ancora

[1282] Relazione d'inchiesta del dott. G. Giovenco al sottosegretario di Stato, in data 29 ottobre 1929, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1931-1933, fascicolo n. 26069.169.12 «Roma. Brefotrofio. Amministrazione».
[1283] *Ibidem*.
[1284] Relazione della prefettura di Roma alla Direzione generale dell'Amministrazione civile datata 5 gennaio 1930, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1928-1930, b. 91, fascicolo 26068.169-85 «Brefotrofio di Roma. Insubordinazione collettiva del personale».
[1285] Relazione della prefettura di Roma alla Direzione generale dell'Amministrazione civile datata 28 novembre 1929, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1928-1930, b. 91, fascicolo n. 26068.169-85 «Brefotrofio di Roma. Insubordinazione collettiva del personale».
[1286] *L'azione fascista nel brefotrofio ha annullato la mortalità tra i piccini ricoverati*, «La Tribuna» 26 giugno 1930, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1931-1933, b. 136, fascicolo n. 26069.169.12 «Roma. Brefotrofio. Amministrazione».

elevato[1287]. Mussolini agì quindi sulla cittadinanza con il potere della carta stampata fornendo un'immagine studiata e positivamente modellata della realtà per non perdere il consenso della comunità. Una delle regole che i direttori dei quotidiani dovevano infatti seguire era proprio quella di «improntare il giornale a ottimismo, sicurezza e fiducia nell'avvenire»[1288].

Nel 1931, la commissione di vigilanza sul servizio d'assistenza agli illegittimiispezionò tra i vari istituti cittadini anche il brefotrofio[1289]. Le irregolarità riscontrate mostravano chiaramente l'inosservanza del regolamento d'esecuzione della legge del 1927[1290] ed ebbero una risonanza più forte perché presenti nella più grande istituzione della capitale. Oltre all'assenza di reparti di isolamento per bambini affetti da malattie infettive, c'erano altre anomalie: l'eccessivo affollamento dei lattanti sani nell'istituto; la carenza di mezzi per la diagnosi della sifilide e di altre malattie contagiose; la mancanza di una camera di medicazione; l'inidoneità delle sale di allattamento; l'inosservanza delle più elementari norme d'igiene da parte del personale che, ad esempio, riponeva in uno stesso armadio i panni sudici tolti ai bambini e i capezzoli di gomma adoperati per l'allattamento; lo stato fatiscente dei bagni; l'inadeguatezza dei locali adibiti a cucine per lattanti; la mancanza delle apparecchiature necessarie per la preparazione del latte fresco; l'impiego abituale di latte in polvere, addirittura non di produzione nazionale ma estera; e l'inefficienza del servizio di guardia medica affidato soltanto ad un dottore[1291].

Il 15 settembre 1932 la Prefettura di Roma nominò l'ispettore Ravicini commissario governativo del brefotrofio con l'incarico di riformarlo entro sei

[1287] Se nel 1921 la percentuale di mortalità degli esposti era stata 64,5%, essa era scesa nel 1926 a 33,1% e nel 1931 a 14 %, cfr. C. Bambini, *Caratteristiche socio-demografiche e sorte degli esposti al Brefotrofio Provinciale di Roma nella prima metà del XX secolo*, in Provincia di Roma, *I brefotrofi di Roma. Entrare dentro Uscire fuori*, Roma 2008, p. 310.

[1288] Mussolini, da navigato giornalista qual era, conosceva benissimo il ruolo determinante dei giornali ai fini della propaganda; egli stesso affermava che il giornalismo non doveva essere concepito come un lavoro qualunque ma come «missione di una importanza grande e delicata, poiché, nell'età contemporanea, dopo la scuola che istruisce le generazioni che montano, è il giornalismo che circola tra le masse e vi svolge la sua opera d'informazione e formazione», cfr. P. V. Cannistraro, *La fabbrica del consenso: fascismo e mass media*, Bari-Roma 1975, pp. 174-177. Sul controllo fascista della stampa, vedi anche P. Murialdi, *La stampa del regime fascista*, Roma-Bari 1986.

[1289] Cfr. nota 124.

[1290] Regolamento 29 dicembre 1927, n. 2288.

[1291] Minuta della Direzione generale dell'Amministrazione civile al gabinetto del Ministero dell'Interno, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1931-1933, b. 136, fascicolo n. 26069.169.12 «Roma. Brefotrofio. Amministrazione», sottofascicolo «Sistemazione dei locali».

mesi. Le riforme dovevano essere fatte «per coordinare l'azione del pio istituto agli interessi attuali e durevoli della pubblica beneficenza»[1292].

Durante il suo incarico il Ravicini annotò sia i continui ricoveri dei figli di ignoti a causa dell'aumento della popolazione[1293] e della forte attrazione che la città romana esercitava sulle madri in difficoltà provenienti da località più piccole[1294]; sia la maggiore frequenza dei riconoscimenti materni, anche e soprattutto di madri pluripare, dopo l'esposizione dei bambini. Questi riconoscimenti, infatti, passarono da 532 nel 1932 a 557 nel 1933 comportando nel frattempo gravi conseguenze finanziarie per l'istituto, chiamato per legge a provvedere da sé a questa spesa. I riconoscimenti che avvenivano all'atto di nascita, invece, erano di competenza della Provincia, che era subentrata all'ONMI con la legge 13 aprile 1933[1295].

L'incremento dei riconoscimenti posticipati, secondo il commissario, era riconducibile a due fattori: l'opera di propaganda meno intensa verso l'immediata dichiarazione di maternità; e i nuovi indirizzi assistenziali seguiti dagli enti che s'occupavano di prole illegittima[1296].

Il Ravicini, inoltre, osservò l'aumento notevolissimo dei nati prematuri o gracili che morivano quasi sempre a pochi mesi di distanza dal parto per carenza di appropriate misure di assistenza. Le nascite dei bambini prematuri o deboli erano anche la triste conseguenza degli incoscienti tentativi che le madri nubili facevano per evitare di rimanere incinte, per abortire o per nascondere la gravidanza negli ultimi mesi. Il diffondersi di questi comportamenti, diceva il Ravicini, dipendeva anche dal cattivo funzionamento delle sale di maternità capitoline, che assistevano male le gestanti e che non avevano neanche incubatrici

[1292] Decreto ministeriale 27 agosto 1932, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1931-1933, b. 136, fascicolo n. 26069.169.12 «Roma. Brefotrofio Amministrazione», sottofascicolo «Sistemazione dei locali».
[1293] Secondo il censimento del 1931 la popolazione presente era di 1.008.083 persone e quella residente di 937.177 abitanti. L'aumento era stato notevole rispetto ai valori riportati dal censimento 1921: 691.661 e 663.848, cfr. «Bollettino statistico. Ufficio di statistica. Governatorato di Roma», anno 1942, p. 199.
[1294] Relazione del commissario Ravacini al prefetto di Roma datata 25 aprile 1933, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1931-1933, b. 136, fascicolo n. 26069.169.12 «Roma. Brefotrofio. Amministrazione», sottofascicolo «Sistemazione dei locali».
[1295] Legge 13 aprile 1933, n. 312.
[1296] Relazione del commissario Ravicini all'amministrazione provinciale di Roma datata 2 ottobre 1933, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr.1931-1933, b. 136, fascicolo n. 26069.169.12 «Roma. Brefotrofio. Amministrazione», sottofascicolo «Brefotrofio. Amministrazione. Bilancio preventivo».

per i prematuri[1297]. Dal mese di luglio a quello di settembre del 1932 si ebbe pure un tasso di mortalità più alto nel brefotrofio a causa della decisione del Vitetti (nominato direttore sanitario proprio in quell'anno) di concentrare il maggior numero di bambini da assistere all'interno dell'istituto[1298].

Tenendo conto delle osservazioni della commissione di vigilanza, il commissario migliorò alcuni aspetti dell'andamento del brefotrofio restituendolo innanzitutto alla sua funzione di «istituto di sosta e di graduale collocamento esterno degli illegittimi» inviando, ad esempio, i bambini con varie patologie (come i ciechi e i portatori di altri handicap) in istituti specifici. In questo modo il Ravicini mise fine all'idea di considerare il brefotrofio come un ospedale infantile o una clinica pediatrica[1299]. Egli decise poi di chiudere le quattro baracche in legno collocate nel giardino del brefotrofio e di sistemare tutti gli assistiti, opportunamente divisi (cioè i lattanti sani dovevano essere allontanati dai lattanti affetti da malattie contagiose, ecc.) negli edifici al Gianicolo, escludendo il palazzo di via dei Reti che era di proprietà dell'Opera Pia ma non era adatto all'assistenza infantile. Il Ravicini, inoltre, acquistò delle incubatrici; destinò i locali usati come lavanderie ad altri servizi, costruendo un'ampia lavanderia all'esterno; aumentò il numero dei bagni[1300]; e ridusse l'affollamento nel pio istituto, favorendo il movimento dei lattanti e dei non lattanti sani in campagna (i primi da 150 scesero a 100; i secondi da 70 a 20) con compensi di custodia maggiori e richieste di adozione più facili[1301]. Per fronteggiare l'eccessivo affollamento, i bambini erano inviati non solo nelle aree classiche di baliatico, come il Lazio meridionale e quello centrale, il circondario di Roma e la città

[1297] Relazione del commissario governativo Serafino Ravicini al prefetto di Roma, in data 25 aprile 1933, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1931-1933, b. 136, fascicolo n. 26069.169.12 «Roma. Brefotrofio. Amministrazione», sottofascicolo «Sistemazione dei locali».
[1298] Minuta della Direzione generale dell'Amministrazione civile al gabinetto del Ministro dell'Interno datata 21 marzo 1933, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1931-1933, b. 136, fascicolo n.26069.169.12«Roma. Brefotrofio. Amministrazione», sottofascicolo «Sistemazione dei locali».
[1299] Promemoria del commissario Serafino Ravicini datato 25 febbraio 1933, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1931-1933, b. 136, fascicolo n. 26069.169.12 «Roma. Brefotrofio. Amministrazione», sottofascicolo «Sistemazione dei locali».
[1300]Relazione del commissario governativo Ravacini al prefetto di Roma, in data 25 aprile 1933, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1931-1933, b. 136, fascicolo n. 26069. 169. 12 «Roma. Brefotrofio. Amministrazione», sottofascicolo «Sistemazione dei locali».
[1301] Promemoria del commissario Ravacini, in data 25 febbraio 1933, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1931-1933, b. 136, fascicolo n. 26069. 169. 12 «Roma. Brefotrofio. Amministrazione», sottofascicolo «Sistemazione dei locali».

stessa, ma anche in nuove zone come i paesi dell'Abruzzo al confine con il Lazio[1302].

La questione dell'affollamento, però, era difficile da risolvere definitivamente in una grande città come quella romana dove era impossibile controllare i ricoveri dei bambini illegittimi; e a questo s'aggiungeva anche la decisione dello stesso Ravicini di accogliere i figli di madri tubercolotiche inviati dal Consorzio Provinciale antitubercolare di Roma[1303].

Tuttavia il commissario riuscì a riportare il tasso di mortalità, sebbene ancora elevato, ad una media normale.

Un altro elemento che influì negativamente sul buon andamento del brefotrofio fu il contrasto tra il direttore sanitario Vitetti e il medico aiutante Brunetti, che per vecchie ruggini lavorative, non riuscirono ad accordarsi sui metodi assistenziali da adottare[1304]. Un gruppo di madri nutrici protestò contro il Vitetti accusandolo di essere stato il responsabile delle morti ingiustificate di alcuni bambini come quelle causate da un'epidemia di pertosse. Queste donne manifestarono il loro disappunto al Ministero dell'Interno:

> «No, Eccellenza! Non sono nuovi locali che occorrono, come abbiamo sentito dire, Vi hanno fatto credere, non sappiano con quale interesse, il Presidente e il Direttore dell'Istituto. Questi locali, oltre ad essere ubicati in luogo meraviglioso e salubre, sono sufficientissimi, questo potrebbero dimostrarvelo il fatto che mai fino a prima dell'attuale Direzione si era verificato un così terribile periodo. Perciò, Eccellenza, ci permettiamo ancora farvelo presente, ciò che solamente ed urgentemente **occorre**, davvero, è un **Direttore capace**, che sia cosciente e che dia tutte le sue energie a tanto grande e generosa opera di umanità. Il nostro dolore non è più contenibile. Aiutateci!».

[1302] C. Bambini, *Caratteristiche socio-demografiche e sorte degli esposti al brefotrofio provinciale di Roma nella prima metà del XX secolo*, in Provincia di Roma, *I brefotrofi di Roma. Entrare dentro uscire fuori*, Roma 2008, p. 308.
[1303] Minuta del commissario governativo Serafino Ravicini al prefetto di Roma, in data 15 maggio 1933, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1931-1933, b. 136, fascicolo n. 26069. 169. 12 «Roma. Brefotrofio. Amministrazione», sottofascicolo «Sistemazione dei locali».
[1304] Minuta della Direzione generale dell'Amministrazione civile al gabinetto del ministro dell'interno, in data 21 marzo 1933, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1931-1933, b. 136, fascicolo n. 26069. 169. 12 «Roma. Brefotrofio. Amministrazione», sottofascicolo «Sistemazione dei locali».

Il dicastero competente incaricò la Direzione generale della Sanità pubblica di eseguire delle indagini e, successivamente, assegnò il servizio di prevenzione del brefotrofio all'ufficio igiene del Governatorato[1305].

Nel dicembre del 1933 s'insediò nel brefotrofio un nuovo consiglio d'amministrazione, presieduto dall'avvocato Gualtieri Fraschetti che aveva tra i suoi amministratori lo stesso Ravicini[1306]. L'azione riformatrice del nuovo *team*, però, non appagò la commissione di vigilanza che, dopo un'altra deludente ispezione, si espresse in termini negativi:

> La commissione pur avendo constatato taluni provvedimenti presi durante la gestione del Regio Commissario per migliorare le gravi deficienze rilevate nella precedente relazione sul funzionamento dell'istituto (quali ad esempio l'aver provveduto ad un migliore trattamento dei locali esistenti pel ricovero dei bambini togliendoli dalle vecchie baracche di legno, la costruzione di alcuni bagni e di qualche gabinetto, ecc.) deve ancora una volta far rilevare che l'istituto, come è attualmente, non solo non si trova in regola con la legge speciale vigente, ma nemmeno con le norme più elementari di igiene che regolano qualsiasi istituto assistenziale, al punto che non è affatto garantita la salute e l'assistenza ai piccoli ricoverati[1307].

La necessità di riforma arrivò a chiare lettere alla commissione amministratrice attraverso la comunicazione del prefetto che, il 13 marzo 1934, riecheggiava la volontà del Ministero dell'Interno, il quale ordinava di «predisporre un provvedimento atto a risolvere il problema dell'assistenza agli esposti e agli illegittimi della Provincia, mediante la creazione di un istituto adeguato alle finalità a cui tendono le provvidenze del Regime a favore dell'infanzia»[1308].

Questo fu il primo passo verso la provincializzazione dell'ente. L'adunanza del 19 marzo 1934 manifestò il suo favore verso la creazione di un Istituto provinciale di assistenza all'infanzia per risolvere radicalmente e definitivamente

[1305] Lettera delle madri nutrici al sottosegretario di Stato del Ministero dell'Interno, in data 3 aprile 1934, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1934-1936, b. 90, fascicolo 26068. 46.1 «Brefotrofio Provinciale di Roma. Epidemia di pertosse».

[1306] Gli altri membri del consiglio amministrativo erano il medico Giuseppe Noccioli, in qualità di vice-presidente, l'avvocato Valerio Valeri, l'ufficiale dell'Ordine della Corona d'Italia Giacomo Ferretti, il ragioniere Michele Botrugno e l'ufficiale Riccardo Moretti, in circolare della prefettura di Roma alla Direzione generale dell'Amministrazione civile, in data 16 dicembre 1933, in ACS, MI, DGAC, DABP,tr. 1931-1933, b. 136, fascicolo 26069.169.12 «Roma. Brefotrofio. Amministrazione», sottofascicolo «Sistemazione dei locali».

[1307] Relazione della commissione di vigilanza, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1931-1933, b. 136, fascicolo n. 26069. 169. 12 «Roma. Brefotrofio. Amministrazione», sottofascicolo «Sistemazione dei locali».

[1308] Lettera del prefetto alla commissione amministratrice, in data 13 marzo 1934, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1934-1936, b. 90, fascicolo n. 26068.46.1 «Brefotrofio provinciale di Roma. Epidemia di pertosse».

il problema brefotrofiale. Il decreto 12 luglio 1934 trasformò così il brefotrofio da istituzione pubblica di assistenza e beneficenza, con propri amministratori e proprio personale di servizio, in un ente sotto le dirette dipendenze dell'amministrazione provinciale[1309].

Oltre al trasferimento del patrimonio, la normativa del 1934 assegnava alla Provincia tutti i servizi in precedenza attuati dal brefotrofio, tra cui la tutela giuridica degli illegittimi, la quale andava disciplinata con nuove ed opportune norme in relazione alla trasformazione avvenuta. Nel dicembre 1934, il Rettorato nominò per l'esercizio di questa tutela un consiglio costituito dal Vice Preside della Provincia, in veste di presidente, dal Segretario generale degli uffici provinciali e dal direttore sanitario del brefotrofio.

Nel 1935 l'Istituto provinciale per l'assistenza all'infanzia ordinò un'ispezione nei cosiddetti "Istituti diversi", cioè negli enti che supportavano l'attività dell'ex brefotrofio accogliendo esposti non affidati a nessuno ma ormai abbastanza grandi, come la Società «Pro Infantia», l'Istituto Figlie della Divina Provvidenza, l'Istituto Principessa di Piemonte, l'orfanotrofio femminile di Santa Caterina, l'Istituto Suore Lauretane, l'Istituto San Giuseppe e Santa Teresa in Rocca di Papa e l'asilo-nido "G. Salvatori". Il giudizio su queste strutture, per alcune positivo, per altre negativo, dipendeva dallo stato dei locali, dalla presenza di una scuola, dalla possibilità di un avviamento professionale e dalla qualità del trattamento assistenziale[1310].

Allo scoppio della guerra, il primo pensiero dell'amministrazione del brefotrofio fu molto pratico: rifornire i magazzini di biancheria e coperte ma anche di arnesi di lavoro, in previsione di tempi duri. Nella relazione che il presidente Giuseppe Vitetti fece nel dopoguerra, la situazione dell'istituto, che nel 1940 contava 4.849 assistiti[1311], divenne critica nel 1943. Il primo problema fu quello dei rifornimenti. Cominciarono a scarseggiare la biancheria, le scarpe, le calze ma anche i medicinali, la carne, le uova, il burro, addirittura la pasta; e divennero frequenti i furti di biancheria, la cui mancanza doveva essere un problema che affliggeva anche il resto della città. Vennero poi a mancare la

[1309] Regio decreto legge 12 luglio 1934, n. 1317.
[1310] E. Canepari, *Attraverso i Tempi. Il brefotrofio di Roma e i suoi esposti nella prima metà del '900*, in Provincia di Roma, *I Brefotrofi di Roma. Entrare dentro Uscire fuori*, cit., pp. 79-81.
[1311] Cfr. le cifre statistiche mensili presenti nel «Bollettino statistico. Ufficio di statistica. Governatorato di Roma», anno 1940.

corrente elettrica e, soprattutto, l'acqua, la cui carenza era grave per un luogo di ricovero[1312].

Fin dal 1942 si verificò un forte aumento di bambini riportati in istituto dai custodi, fatto tanto più preoccupante date le circostanze. I bambini venivano riconsegnati perché in alcuni paesi non erano considerati ai fini annonari come componenti della famiglia ma come semplici ospiti e non era perciò consentito ritirare per loro la quantità di grano spettante ad ogni membro della famiglia[1313]. Nello stesso periodo le condizioni per l'allattamento materno diventarono più difficili. Il Rettorato decise allora di corrispondere per tutta la durata del conflitto indennità superiori alle nutrici elevando il loro salario da 150 a 250 lire[1314]. Tuttavia anche il compenso dei custodi dei bambini più grandi fu aumentato da 70 a 120 lire. L'ONMI approvò queste misure perché l'affollamento presente nel brefotrofio aveva raggiunto un livello inaccettabile, determinato anche dall'impossibilità di inviare in alcuni casi i bambini a baliatico esterno[1315].

La scarsezza del latte materno costrinse ad utilizzare quello artificiale. Ben presto però terminarono le scorte di latte in polvere e l'interruzione delle vie di comunicazione con le città fornitrici costrinsero a ricorrere ai vecchi depositi dell'ONMI e ad utilizzare latte in polvere scaduto. Le carenze di tipo alimentare ed igienico aumentarono il livello di mortalità che, nel 1943, raggiunse la percentuale del 53,2 %[1316].

3. Il secondo congresso per la protezione dell'infanzia a Roma

Nel Ventennio fascista, ci furono numerosi convegni internazionali sull'assistenza all'infanzia, molto spesso organizzati nello stesso tempo e nello

[1312] *Ibidem*.
[1313] Relazione dell'ispettore centrale medico alla Provincia, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1940-1942, b. 7, fascicolo n. 25273.29 «Amministrazione provinciale. Aumento mercedi di allattamento».
[1314] Lettera del presidente dell'ONMI alla Direzione generale dell'Amministrazione civile, in data 29 maggio 1942, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1940-1942, b. 7, fascicolo n. 25273.29 «Amministrazione provinciale. Aumento mercedi di allattamento».
[1315] Lettera del presidente dell'ONMI, Alessandro Frontoni, al Rettorato provinciale di Roma, in data 29 maggio 1942, in ACS, MI, DGAC, DABP, tr. 1940-1942, b. 7, fascicolo n. 25273.29 «Amministrazione provinciale. Aumento mercedi di allattamento».
[1316] Cfr. C. Bambini, *Caratteristiche socio-demografiche e sorte degli esposti al Brefotrofio Provinciale di Roma nella prima metà del XX secolo*, in Provincia di Roma, *I brefotrofi di Roma. Entrare dentro Uscire fuori*, cit., p. 310.

stesso luogo dei congressi pediatrici al fine di completarsi a vicenda[1317]. Il crescente numero di questi simposi dimostrava l'affermazione di una nuova concezione dell'assistenza e di una maggiore mobilitazione verso le fasce più giovani della popolazione.

La collaborazione degli esperti in materia infantile si rafforzò in seguito alla nascita del *Comité permanent des Congrès internationaux pour la protection de l'enfance*, avvenuta nel 1933 a Parigi per limitare l'eccessivo frazionamento delle forze intellettuali[1318].

Nel 1937 la città di Roma, vetrina del sistema assistenziale fascista nelle intenzioni di Mussolini, ospitò il secondo congresso per la protezione dell'infanzia (il primo, invece, si era svolto a Parigi quattro anni prima), durante il quale emerse l'arretratezza dell'Italia in ambito assistenziale per la scarsa razionalità degli interventi e per la mancanza di denaro.

I trentasette governi partecipanti esaminarono problematiche infantili sia di tipo igienico-sanitario che giuridico-sociale. Tra i rappresentanti italiani c'erano autorità politiche, medici e delegati di istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, come i direttori degli Istituti Provinciali per l'assistenza all'infanzia (cioè i vecchi brefotrofi) di Roma e di Milano, rispettivamente il prof. Giuseppe Vitetti e il prof. Piero Brusa; il direttore sanitario del brefotrofio napoletano, il prof. Ruggero Vaglio; un rappresentante dell'Unione italiana di assistenza all'infanzia; un esponente dell'Opera Pia romana Assistenza Materna; alcuni membri del Governatorato di Roma; e il dott. Attilio Lo Monaco Aprile, uno dei massimi esperti in materia di assistenza e beneficenza pubblica[1319].

I partecipanti discussero sui rimedi da adottare contro la mortalità dei lattanti, causata principalmente dalle malattie della nutrizione, e s'accordarono sulla necessità di sensibilizzare ad una corretta alimentazione infantile. Poiché il latte materno era la via più sicura per difendere il bambino da qualsiasi infezione, tutti i delegati proposero di incoraggiare l'allattamento al seno sia sul piano legislativo, creando ad esempio in Italia centri di raccolta di latte biologico, sia su quello sanitario; e di limitare quanto più possibile l'utilizzo di latte artificiale, che doveva essere sorvegliato da un medico. La composizione di questo tipo di latte doveva poi essere adattata alla capacità digestiva del bambino; doveva avere una

[1317] *II congresso per la protezione della maternità dell'infanzia a Roma*, Roma 1937, p. 48.
[1318] *Ibidem*.
[1319] *Ibidem*.

giusta percentuale di proteine, grassi, carboidrati, sali e vitamine; ed essere priva di sostanze tossiche[1320]. Negli enti assistenziali, infatti, come nel brefotrofio romano, alcuni bambini erano stati intolleranti al latte in polvere perché di pessima qualità.

In Italia tuttavia, malgrado l'alimentazione infantile necessitasse di miglioramenti, era aumentata la protezione sulla purezza del latte naturale, spesso alterata negli anni precedenti, grazie alla nascita dell'ONMI[1321]. Numerosi, infatti, erano stati in passato i casi di norme igieniche non osservate durante la fase di mungitura[1322], di operazioni di sterilizzazione non ben eseguite e di aggiunte nel latte di percentuali in più di acqua, perfino di acqua sporca[1323]. La pressione dell'ONMI fu decisiva per indurre il governo a stabilire multe più pesanti ed arresti contro i cosiddetti «adulteratori del latte»[1324].

Nel corso del congresso, il pediatra Vitetti riferì sulle misure preventive contro la debolezza fisica dei bambini illegittimi, il cui coefficiente di mortalità era due volte superiore a quello dei legittimi. La principale causa di questa debolezza andava ricercata nelle difficili condizioni di vita di una gestante abbandonata, che il più delle volte era anche povera. Il primo rimedio da adottare era quello di rafforzare l'assistenza prenatale. Un altro motivo risiedeva nel comportamento scorretto di alcune madri che consegnavano i loro bambini a balie abitanti in campagna, senza richiedere preliminari controlli sanitari e senza alcuna vigilanza durante il periodo di affidamento. L'Italia spiccava tra i paesi in cui era particolarmente diffuso l'allattamento in casa della nutrice, peraltro mal sorvegliato[1325].

La madre nubile, diceva il Vitetti, non aveva solo il diritto di essere protetta ma anche il dovere di assistere seriamente il figlio e, per questa ragione, era necessario introdurre sanzioni più severe e controlli più efficaci[1326].

Visto che l'assistenza alle madri sole aveva sollevato diverse critiche nel Paese, nel corso del congresso il Vitetti scagionò il governo Mussolini dall'accusa

[1320] *Ibidem*, pp. 106-107.
[1321] *La lotta contro gli adulteratori del latte. Nuove sorprese e denunce* «Corriere della Sera» 12 marzo 1926.
[1322] *Latte caro e annacquato* «Avanti!» 21 ottobre 1923.
[1323] *L'innaffiamento del latte continua* «Avanti!» 19 gennaio 1924.
[1324] *Una circolare dell'on. Rocco alla Magistratura per le sanzioni agli annacqua tori del latte*, «Corriere della Sera» 24 febbraio 1927.
[1325] G. B. Allaria, J. Huber, E. Egidi, *Atti II congresso per la protezione dell'infanzia Roma 1937-XV*, Vercelli 1938, pp. 633-634.
[1326] *Ibidem*, p. 447.

di aver ampliato il fenomeno dell'illegittimità dimostrando che prima della nascita dell'ONMI, quando la donna non sposata era poco assistita, la percentuale degli illegittimi era pari a 4,9% (su 100 bambini nati vivi), mentre nel 1936, era scesa a 4,5%[1327].

Il regime, inoltre, decise di non imporre alle madri il riconoscimento della prole perché era al corrente delle ristrettezze economiche di molte di loro e per non correre, poi, il rischio di istigare le donne sole ad abortire[1328].

I congressisti, infine, si misero d'accordo sulla necessità di riformare i servizi tecnico-assistenziali, almeno quelli offerti dai brefotrofi delle grandi città. Il brefotrofio non doveva essere visto come un ente caritativo, cioè in grado di offrire soltanto un posto letto e un pasto, ma assistenziale e doveva perciò essere attrezzato in modo da soddisfare ogni esigenza morale, materiale ed igienico-sanitaria del bambino. L'annessione dei reparti ostetrici nei centri brefotrofiali era inoltre indispensabile non solo per scongiurare il rischio di malattie ma anche quello dell'abbandono del figlio. La madre nubile doveva poi essere incoraggiata a riconoscere la prole e soprattutto ad allattarla; e doveva essere sostenuta dagli amministratori del brefotrofio anche nella ricerca di un lavoro o di una sistemazione conveniente per poter adempiere alle funzioni materne al di fuori dell'istituto. Ogni brefotrofio, inoltre, doveva avere una zona d'isolamento per evitare la diffusione di malattie contagiose[1329].

I bambini dovevano rimanere nel brefotrofio il meno possibile e, successivamente, essere trasferiti in campagna in casa di persone affidabili. Occorreva poi incrementare la sorveglianza su questi custodi delegandola non solo ai medici comunali ma anche ai pediatri, che dovevano poter disporre di rapidi mezzi di trasporto, e alle vigilatrici d'infanzia, che dovevano essere retribuite regolarmente[1330].

Gli interventi effettuati dai delegati italiani, in un congresso organizzato quasi alla fine del governo Mussolini, dimostrano che la dirigenza fascista non era riuscita a creare un efficiente apparato assistenziale in tanti anni al potere. Irrisolti erano rimasti ancora il problema dell'alimentazione di scarsa qualità o quantità, i rischi di epidemie e i cattivi controlli ministeriali. In questa situazione così

[1327] *Ibidem*, p. 442.
[1328] *Ibidem*, p. 657.
[1329] *Ibidem*, p. 641.
[1330] *Ibidem*, p. 642.

precaria dal punto di vista igienico e alimentare non stupiscono perciò livelli di mortalità e morbilità elevati.

Conclusioni

L'asprezza e le sofferenze della grande guerra hanno accelerato in Italia quel processo di formazione del *Welfare State* rimasto fermo alla riforma giolittiana del 1904. Negli anni del conflitto, la classe dirigente liberale si è infatti mossa alla ricerca di possibili soluzioni, meno improvvisate e più incisive, per far fronte alle esigenze della popolazione. La politica nazionale ha cominciato così ad occuparsi di assistenza sia pure con limitati interventi indirizzati alle famiglie dei combattenti.

Dall'analisi del *case study* della città di Roma, è emerso che nel periodo bellico le Opere Pie sono state protagoniste attive del sistema sociale italiano, spinte evidentemente dai fermenti sociali e dalle urgenze belliche, anche se gli andamenti di tutti gli istituti sono stati caratterizzati da un peggioramento delle loro situazioni economiche e delle loro prestazioni caritative.

Con l'avvento del fascismo, lo Stato sociale italiano ha preso maggiormente forma per l'importanza che l'assistenza ha rivestito nel nuovo sistema politico, al punto che può essere definita il fiore all'occhiello della politica mussoliniana, almeno sul piano della propaganda. Consapevole del ritardo dell'Italia in ambito assistenziale rispetto a buona parte dei Paesi europei, Mussolini ha varato un'ampia normativa, qualificando le Opere Pie come "istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza" e rendendole in armonia con le trasformazioni politiche del regime; e si è concentrato maggiormente sull'assistenza alla prima infanzia promulgando una regolamentazione *ad hoc*, elaborata in realtà non per uno spirito umanitario ma per soddisfare le sue mire espansionistiche. Attuando provvedimenti assistenziali a vantaggio soltanto di alcune persone, si può affermare che il regime abbia incrementato la frammentazione dei modelli assistenziali categoriali.

Il concetto d'assistenza fascista si può ritenere all'avanguardia, considerando l'arretratezza della legislazione sociale italiana nel primo dopoguerra, la mancanza di una legislazione pro infanzia e l'ambizione mussoliniana di avviare nel Paese, e in particolare a Roma, un processo di modernizzazione con un insieme di interventi pubblici, fornendo protezione sottoforma di assistenza, assicurazione e sicurezza sociale.

Il caso del fascismo è stato, a mio avviso, simbolico perché da un lato ha aumentato la responsabilità dello Stato per il benessere della famiglia, dall'altro ha incentivato la formazione di nuovi nuclei familiari formati solo dalla madre nubile e dalla prole, in netta contraddizione con il modello familiare tradizionale.

Ma i successi più eclatanti del regime sono scaturiti, in realtà, dalle iniziative del passato liberale rimaste in sospeso, come la nascita dell'ONMI, e dalla collaborazione di alcuni esperti del settore sociale, come il dott. Attilio Lo Monaco Aprile, appartenenti alla precedente classe dirigente.

Osservando l'applicazione della politica assistenziale fascista nel contesto romano, vien fuori un quadro di luci ed ombre. Tra gli aspetti positivi, si constata una distribuzione soddisfacente delle attività d'assistenza nei vari rioni della città, specialmente nei quartieri più bisognosi (Trastevere, Testaccio, S. Lorenzo) ed anche in una parte dell'Agro Romano. E' evidente, poi, la riduzione della mortalità infantile nelle pie istituzioni grazie ad un insieme di fattori: la definizione delle norme di puericoltura ignorate negli anni precedenti, la diffusione di migliori norme igieniche, la promozione della profilassi, l'introduzione dell'obbligo dell'allattamento materno per i primi anni di vita del bambino, la forte pressione morale esercitata sulle madri per indurle al riconoscimento della prole, l'assegnazione di salari più alti alle nutrici, il miglioramento delle procedure di affido all'esterno degli istituti e le maggiori *chances* di restituzione alla famiglia o di affiliazione ed adozione dei fanciulli. Il brefotrofio, in particolare, si è evoluto da centro momentaneo di sosta e di smistamento degli illegittimi per l'allattamento e la custodia esterna ad istituto per l'assistenza all'infanzia in difficoltà.

Oltre a queste realizzazioni concrete nel campo assistenziale, la politica fascista ha avuto anche dei limiti e delle contraddizioni, con risultati inferiori rispetto ai proclami e alla roboante retorica escogitata dai gerarchi fascisti. Innanzitutto, gli interventi e i provvedimenti assistenziali introdotti dal governo sono stati gestiti e strumentalizzati direttamente dal regime che li ha utilizzati a proprio vantaggio per aumentare il controllo coercitivo sulla popolazione; e le Opere Pie hanno rappresentato la migliore arma, sotto la guida dell'ONMI, per la vasta campagna propagandistica finalizzata alla "battaglia demografica".

La stesura poi di un'ampia e chiara normativa sull'assistenza minorile e il pur fecondo dibattito intorno alle riforme sociali non sono riusciti a tradursi in un

riassetto risolutivo del sistema assistenziale. Nel mondo delle Opere Pie romane, infatti, i malfunzionamenti hanno continuato a verificarsi e molti progetti, pur di per sé interessanti, sono rimasti sulla carta. Ad eccezione di poche novità, la capitale è stata solo in parte la sede privilegiata dei nuovi principi assistenziali esaltati da Mussolini, che si è mostrato più attento alle esigenze urbanistiche della capitale e, in generale, alla politica espansionistica. La realtà assistenziale romana, perciò, è stata grande soltanto nelle aspirazioni e caotica nel quotidiano.

Discutibile è l'apparato della legislazione "negativa" varata dal regime tra cui le norme riguardanti il reato d'aborto e quelle a sostegno delle madri nubili, che le hanno incoraggiate a sfruttare i compensi assegnati dall'assistenza pubblica e a rinunciare a regolarizzare le loro unioni con i rispettivi compagni oppure ad abbandonare in seguito i loro figli. Il regime non è riuscito così a modificare la *forma mentis* delle madri sole ma le ha soltanto "sedotte" con il sistema dei sussidi.

Avendo altre priorità, il governo fascista ha erogato fondi irrisori alle pie istituzioni rispetto ai bisogni sociali. Da ciò si deduce che l'impegno statale è stato intenso soltanto sul piano legislativo ma esiguo sul versante finanziario.

Tutti gli enti pii, compresa la Congregazione di Carità, oberati dalle urgenze sociali di una città in crescita a causa di un intenso flusso di immigrati e dai bisogni di una povertà dilagante, non sono riusciti così a soddisfare tutte le richieste d'aiuto, né ad adempiere correttamente alle loro apprezzabili finalità statutarie. Le ristrettezze economiche non hanno consentito alle Opere Pie di ristrutturare i loro edifici, il cui stato era miserevole, attrezzandoli con palestre ed ampi cortili per il benessere dei bambini e dei fanciulli e per lo svolgimento degli esercizi fisici tanto enfatizzati dal regime; e il rialzo del costo della vita ha indotto gli enti pii a ridurre i posti gratuiti per l'assistenza e a chiudere le porte a molti fanciulli poveri.

Su queste difficoltà, si sono innestate poi l'incapacità di rinnovamento e il burocratismo del governo fascista, più attento ai conti degli enti pii che all'effettivo impiego delle risorse; la mancanza di una visione d'insieme della questione assistenziale minorile, vista l'attenzione riservata principalmente a favore della maternità e della prima infanzia per realizzare, da un lato, l'obiettivo della crescita demografica, dall'altro le aspirazioni di «difesa della razza»; l'incapacità della prefettura di eseguire rigorosamente il suo compito; e

l'inaffidabilità dei tutori esterni, tra cui le balie che in molti casi hanno utilizzato i bambini in affido come "merce di scambio", e la scarsa professionalità degli amministratori degli enti pii.

Al di là del carovita e dei contributi ministeriali poco generosi, il difficile funzionamento degli enti pii è dipeso, quindi, anche da commissioni amministrative poco accorte sul piano burocratico e su quello finanziario, considerando la trascuratezza nel compilare i conti consuntivi, l'imprudenza nel fare acquisti superflui e la negligenza nel coordinare le attività degli enti pii aventi gli stessi scopi assistenziali per non rinunciare alle possibilità di arricchirsi con il "denaro dei poveri". Il che fa pensare che alcune Opere Pie siano state delle piccole «isole» clientelari.

Gli *staff* amministrativi, inoltre, non hanno selezionato scrupolosamente il personale d'assistenza ed istruttivo, che non è apparso animato da un vero e proprio spirito di carità, ma si è mostrato poco diligente e preparato, visti i comportamenti riprovevoli di alcuni operatori sfociati persino negli abusi sessuali; l'inosservanza di norme igieniche; l'offerta di programmi educativi e professionalizzanti uguali per tutti gli assistiti; la somministrazione di una cattiva alimentazione; e i compensi irrisori assegnati ai ricoverati per le loro mansioni lavorative. I ragazzi affidati ai custodi di campagna, inoltre, sono stati spesso sfruttati nei lavori agricoli, non hanno ricevuto una buona educazione, né hanno avuto l'opportunità di accrescere la loro cultura.

Tra i limiti dello Stato corporativo fascista c'è stata, infatti, la volontà di consolidare lo *status quo* e di mantenere le differenze di classe, impedendo così ai figli del popolo di seguire un percorso di studi più qualificato per riscattare la loro posizione sociale ed ambire a funzioni dirigenziali. Ogni livello scolastico è stato poi utilizzato come strumento di propaganda e di penetrazione politica.

I minori, inoltre, una volta dimessi dalle strutture d'assistenza, hanno faticato ad inserirsi nella società dopo lunghi anni di permanenza nelle Opere Pie senza avere rapporti con l'esterno e, nel peggiore dei casi, senza riuscire ad apprendere veramente un mestiere. Costretti ad esercitarsi in determinate professioni e a rinunciare alle loro inclinazioni, molti assistiti si sono "disaffezionati" al lavoro.

I gerarchi fascisti, comunque, hanno cercato di coprire i fatti spiacevoli verificatesi all'interno degli istituti, segnalandoli solo quando l'opinione pubblica

ne era già venuta a conoscenza in seguito alle denunce degli assistiti o a gravi scandali.

Gli atti di vandalismo che si sono verificati nelle strutture assistenziali, più che ricondurli al carattere indisciplinato degli assistiti, sono stati forse manifestazione del rifiuto dei ricoverati verso la politica mussoliniana.

Il licenziamento di alcuni presidenti ed amministratori del settore assistenziale va poi inquadrato nell'ottica moralista del regime che, essendo sempre alla ricerca del consenso, voleva avere ai "posti di comando" uomini sui quali non si potesse dire nulla di negativo.

I disordini presenti nel mondo delle Opere Pie romane sembrano confermare la mancanza durante il Ventennio fascista di una piena consapevolezza circa il ruolo centrale da assegnare alle politiche per i minori.

Le storie, infine, delle pie istituzioni esaminate in questo lavoro di ricerca esprimono bene la realtà complessa degli anni del fascismo, anni di una crisi economica gravissima, anni di conflitti interni al regime, anni di risoluzione della questione romana con il Vaticano.

Dopo la seconda guerra mondiale, comunque, la questione sociale ha rappresentato ancora una volta uno dei problemi di più pressante attualità per le nuove formazioni politiche democratiche uscite dalla lotta antifascista. Ma nel decennio successivo alla parentesi mussoliniana non c'è stata una fase di riforme sociali ma si è verificata una sorta di continuità col passato liberale e fascista[1331]. Molte norme risalenti al regime relative alla tutela della maternità e dell'infanzia o al reato d'aborto sono sopravvissute nell'ordinamento legislativo repubblicano, favorite dal *boom* delle nascite negli anni del miracolo economico[1332].

Poiché la letteratura fin qui pubblicata ha trascurato la ricostruzione storica dell'operato delle diverse Opere Pie attive a Roma e nel resto d'Italia, soprattutto durante il fascismo, sarebbe opportuno analizzare l'impatto degli enti pii sulla realtà dei bisogni sociali nelle diverse aree geografiche d'Italia, per cogliere le differenze tra i vari contesti assistenziali, oltre a valutare la quantità e l'efficacia dei servizi erogati dai diversi istituti. Bisognerebbe studiare anche le categorie degli assistiti meno considerate dal regime come i minori con *deficit* psico-fisici e

[1331] G. Silei, *Lo Stato sociale in Italia. Storia e Documenti. Vol. I: dall'unità al fascismo (1861-1943)*, cit., p. 19

[1332] M. Livi Bacci, *La popolazione nella storia d'Europa*, Roma-Bari 1998; S. Baldi, *La popolazione italiana verso il 2000: storia demografica dal dopoguerra ad oggi*, Bologna 1999.

gli anziani; ricercare i membri delle commissioni amministrative degli enti pii per valutare la compattezza o meno della classe politica fascista; esplorare il funzionamento dell'ONMI nelle diverse zone d'Italia; confrontare la distribuzione delle attività assistenziali tra il Nord e il Sud del Paese; e riflettere sul ruolo assistenziale esercitato dalle donne nell'arco di tutto il Ventennio che ha contribuito, a mio avviso, alla loro emancipazione.

FONTI E BIBLIOGRAFIA

FONTI ARCHIVISTICHE

Archivio Centrale dello Stato

Ministero dell'Interno

—, Divisione III per l'Assistenza e la Beneficenza Pubblica (1904-1945),

bb. 1-143 tr. 1922-1924
3-113 tr. 1925-1927
87-91 tr. 1928-1930
133-141 tr. 1931-1933
86-92 tr. 1934-1936
1-25 tr. 1937-1939
1-100 tr. 1940-1942

—, Direzione generale pubblica sicurezza, Divisione affari generali e riservati, A1, bb. 10, 37, 47, 57

—, Direzione generale pubblica sicurezza, Divisione polizia politica, fascicoli personali, bb. 443, 595, 1243, 1347, 1367

Presidenza del Consiglio dei Ministri

—, Istituzioni di beneficenza, fasci vari (1922-1943)

—,Congressi internazionali per la protezione dell'infanzia, fasci vari (1922-1943)

Archivi fascisti

—, Segreteria particolare del Duce, Carteggio ordinario, 1922-1943, fascicoli 120135, 509410, 510024, 513748, 538529, 550970, 555532

—, Partito Nazionale Fascista-Situazione politica ed economica delle Province, Roma b. 19.

Archivio di Stato di Roma

Fondo Opera Pia Savoia (1887-1933), bb. 110-143

Fondo Congregazione di Carità di Roma (1871-1937). Serie, Archivio Segreteria Generale, bb. 22-34

FONTI A STAMPA

Atti istituzionali

Atti del Consiglio Comunale di Roma dal 1915 al 1925

Governatorato di Roma. Deliberazioni del Governatore dal 1925 al 1943

Bollettino mensile di statistica. Comune di Roma (1923-1928)

Bollettino statistico della città di Roma (1929-1938)

Bollettino statistico. Ufficio di statistica. Governatorato di Roma (1938-1942)

Manuale degli amministratori comunali e provinciali e delle Opere Pie (Manuale Astengo) dal 1915 al 1943

Raccolta dei decreti e delle leggi del Regno d'Italia dal 1862 al 1943

Monografie

C. L. Morichini, *Degli istituti di pubblica carità ed istruzione primaria e delle prigioni in Roma,* i2 voll., Roma 1842.

Id., *Degli istituti di carità per la sussistenza e l'educazione dei poveri e dei prigionieri in Roma, Libri tre,* Roma 1870.

Ufficio d'informazioni e indicatore della beneficenza (a cura di), *Guida della beneficenza in Roma*, Roma 1907.

A. Pironti, *Le condizioni patrimoniali e finanziarie delle Istituzioni pubbliche di beneficenza: relazione del Direttore generale dell'Amministrazione civile S. E. il Ministro dell'Interno Presidente del Consiglio dei Ministri*, Roma 1909.

D. Orano, *Come si vive a Roma. Saggio demografico sul quartiere Testaccio*, Pescara 1912.

Ufficio d'informazioni e indicatore della beneficenza (a cura di), *Supplemento alla Guida della Beneficenza e Assistenza in Roma*, Roma 1912.

A. Pironti, *Domicilio di soccorso, spedalità, azione popolare, disposizioni generali nella Legge 17 luglio 1890 n. 6972 sulle istituzioni pubbliche di beneficenza : cap. 7, 8, 9 / relazione del Direttore generale*

dell'Amministrazione civile a S. E. il Ministro dell'Interno, Presidente del Consiglio dei Ministri, Roma 1914.

Unione delle Provincie d'Italia, *Assistenza agli esposti e all'infanzia abbandonata. Considerazioni generali. Statistiche. Voti*, Roma 1918.

Brefotrofio di Roma, *Regolamento per l'assistenza agli esposti*, Roma 1918.

Brefotrofio di Roma, *Relazione generale per il biennio 1917-1918*, Roma 1919.

Congresso nazionale dei rappresentanti delle istituzioni di pubblica beneficenza, *Relazione*, Napoli 1919.

E. Levi, *Per celebrare degnamente la vittoria*, Roma 1919.

Unione Asili Madri Lattanti, *Vita e Lavoro*, Roma 1919.

Direzione generale dell'Amministrazione civile, *Progetto di riforma delle leggi sulle istituzioni pubbliche di beneficenza*, Roma 1922.

Ministero dell'Interno, Commissione reale per lo studio dei provvedimenti legislativi a favore dell'infanzia, *La protezione e l'assistenza dell'infanzia nelle legislazioni moderne. Relazione del direttore generale dell'amministrazione civile*, Roma 1922.

F. Dalmazzo, *Programma massimo e programma minimo di sistemazione dell'assistenza ai minorenni abbandonati o traviati in Italia*, in *Atti del Congresso Nazionale per l'assistenza ai minorenni abbandonati o traviati pubblicati per cura della segretaria dott. Fanny Dalmazzo*, Roma 1923.

A. Lo Monaco-Aprile., *La protezione sociale della madre e del fanciullo in Italia e all'estero*, Bologna 1923.

Brefotrofio di Roma, *Bilancio preventivo per l'esercizio 1923*, Roma 1923.

G. Tropeano, *L'assistenza sociale dell'infanzia*, Napoli 1924.

Brefotrofio di Roma, *Bilancio preventivo per l'esercizio 1925*, Roma 1925.

Bilanci di previsione per l'esercizio 1925 degli Istituti amministrati dalla Congregazione di Carità di Roma, Roma 1925.

Bilanci di previsione per l'esercizio 1926 degli Istituti amministrati dalla Congregazione di Carità di Roma, Roma 1926.

A. Lo Monaco Aprile, *La genesi della legge per la Protezione della Maternità e dell'Infanzia* (estratto dal bollettino «Maternità e infanzia», 2, 1927) Roma 1927.

A. Montani, *Tre anni di Presidenza al Brefotrofio di Roma*. *Luglio 1923-Agosto 1926*, Roma 1927.

C. Scotti, *Guida pratica della beneficenza in Roma*, Roma 1927.

Opera nazionale della maternità e dell'infanzia, *Bilancio di previsione per l'esercizio 1927*, Roma 1926.

A. Lo Monaco-Aprile, *La legislazione assistenziale nel diritto fascista*, Roma 1928.

D. Romagnano, *I diritti del fanciullo. Sussidiario di cultura magistrale*, Lanciano 1928.

A. F. Gamberucci, *Commento organico alla legge sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza con riferimento alle leggi complementari e ai regolamenti relativi*, Padova 1929².

S. D'Amelio, *La beneficenza nel diritto italiano: storia delle leggi, testi delle leggi vigenti coordinati ed unificati, glossa*, Padova 1930³.

A. Lo Monaco Aprile, *La politica assistenziale dell'Italia fascista*, Roma 1930.

C. Scotti, *Bilanci di previsione dell'esercizio 1933*, Roma 1932.

Id., *Bilanci di previsione dell'anno 1932*, Roma 1931.

G. Giuseppe, *Problemi di assistenza pubblica. La tutela della maternità e dell'infanzia. L'assistenza ospedaliera generale. L'assistenza psichiatrica. Discorso pronunciato alla Camera dei Deputati nella tornata del 9 aprile 1932-X*, Roma 1932.

S. Fabbri, *L'assistenza della maternità e dell'infanzia in Italia. Problemi vecchi e nuovi*, Napoli 1933.

Id., *L'Opera nazionale per la protezione della maternità e dell'infanzia*, Verona 1933.

L. Cibrario, *La statistica della beneficenza pubblica e dell'assistenza sociale in Italia*, Milano 1934.

A. Lo Monaco Aprile, *La protezione della maternità e dell'infanzia*, Roma 1934.

A. Lentini, *Commento alla legislazione sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza*, Firenze 1935.

A. Lo Monaco-Aprile, *Codice dell'Assistenza e della Beneficenza Pubblica*, Firenze 1935².

G. Giannini Alessandri, *La tutela della maternità nel regime fascista*, Roma 1935.

M. Pignatari, *Beneficenza- Assistenza- Previdenza in Italia. Guida alla legislazione assistenziale fascista*, Roma 1936.

L. S. Pugliaro , *Problemi dell'assistenza*, Empoli 1937.

La città dell'infanzia. Mostra nazionale delle colonie estive e dell'assistenza all'infanzia, Milano 1937.

G. De Libero, *Il problema della natalità: così lo risolverete!*, Roma 1938.

II Congresso Internazionale per la Protezione dell'Infanzia. Roma 1937-XV. Atti, Vercelli 1938.

D. di Robilant, *Incoraggiare l'allattamento materno*, estratto dal bollettino «Maternità e Infanzia», n. 3-4 del 1941, Roma 1941.

P. Picca, *Maternità e infanzia*, Roma 1941.

G. Fagioli, *Appendice a "Il bimbo al seno"*, Roma 1942.

G. Roehrssen, *Le confraternite e la pubblica beneficenza nel diritto concordatario*, estratto dalla Rassegna di Legislazione per i Comuni, n. 15 e n. 16 del 1942, Empoli 1942.

Periodici

«Bollettino mensile dell'associazione fra gli ex alunni di "Tata Giovanni"»

G. Colecchi, *Ancora sull'avviamento dei "callarelli" all'artigianato di arte sacra e sull'insegnamento tecnico professionale dell'istituto*, II (1930), n. 6.

C. G. Boyer, *La riforma scolastica nel nostro istituto e le sue finalità*, III (1931), n. 5.

S. De Padova, *Le caratteristiche dell'insegnamento professionale degli alunni nel passato e nel presente*, III (1931), n. 6-8.

«Capitolium»

L. Pagano, *Le opere di assistenza del fascio romano*, I (1925), n. 7, pp. 442-443.

L'assistenza scolastica in Roma nel biennio 1926-1927, IV (1928), n. 4, pp. 485-489.

R. Ricci, *Opere Pie e servizi vari*, VI (1930), n. 6, pp. 153-156.

L'ufficio di assistenza sociale nel 1929, VI (1930), n. 6, pp. 105-106.
Vecchiaia e accattonaggio, VI (1930), n. 6, pp. 137-141.
Assistenza all'infanzia, VII (1931), n. 7, pp. 63-68.
L. Huetter, *L'assistenza all'infanzia in Roma*, VIII (1937), n. 11-12, pp. 581-586.
L. Maroi, *Lo sviluppo demografico del Lido di Roma e Fiumicino*, VIII (1937), n. 12, pp. 342-346.
I nuovi Enti comunali di assistenza. *Organizzazione dell'Ente governatoriale di assistenza*, VIII (1937), n. 11-12, pp. 565-572.
L'assistenza sociale nella città di Roma, XVIII (1943), n. 8, pp. 259-260.

«Il fanciullo è l'avvenire»

F. Dalmazzo, *Il progetto Federzoni per l'assistenza alla maternità e all'infanzia*, I (1925), pp. 26-27.
R. Majetti, *Pubblica Sicurezza e minorenni traviati*, III (1927), p. 7.

«Istruzione tecnica»

G. Bottai, *La scuola professionale in regime corporativo*, II (1939), n. 4, pp. 305-312.
Primo convegno dell'istruzione tecnica, II (1939), n. 2-3, pp. 109-141.
T. Collodi, *La giornata della tecnica*, III (1940), n. 5-6, pp. 272-282.
I. Chiappo, *La preparazione delle maestre di lavori femminili*, IV (1941), n. 3, pp. 142-145.

«La beneficenza italiana»
G. Azzolini, *Filiazione illegittima. Stati illegittimi, Riconoscimenti. Legittimazioni*, I (1925), pp. 1-4.

U. Castellani, *La legge per la protezione della maternità e dell'infanzia*, I (1925), pp. 1-6.
P. Girelli, *La colonia agricola romana La Bufalotta*, I (1925), n. 7, p. 19.
Il primo congresso internazionale del fanciullo, I (1925), n.11, pp. 13-15.
La identificazione dei lattanti per mezzo delle impronte digitali, I (1925), n. 1, pp. 14-15.
La legge per l'assistenza della maternità e dell'infanzia approvata dalla Camera dei Deputati. La mortalità dell'infanzia. Per vigilare l'adolescenza, I (1925), n. 12, pp. 7-8.
La legge per la maternità e l'infanzia nel commento dell' "Osservatore", I (1925), n. 12, p. 9.
La Federazione delle Opere di Assistenza, I (1925), n. 1, p. 17.
Unione italiana di assistenza all'infanzia, I (1925), n. 3, p. 16.
M. Casalini, *Problemi di assistenza sociale. La formazione del personale per gli istituti di ricovero*, II (1926), n. 2, p. 30.
L. Gramatica, *Nota sulla legge sulla maternità e infanzia*, II (1926), n. 7, p. 141.

«La Civiltà Cattolica»

F. Cappello, *La nuova legge sulle opere pie*, LXXV (1924), vol. I, pp. 394-402.
Id., *La riforma della legge sulle opere pie*, LXXV (1924), vol. II, pp. 34-40.
La nuova legge sui legati di culto e la sua applicazione alle confraternite, LXXVII (1926), vol. III, pp. 97-103.
Sulla "Giornata della madre e del fanciullo", LXXXV (1934), vol. 1, p. 108.

«La difesa della razza»

G. Landra, *Difendiamo nella maternità le qualità della razza*, II (1939), n. 4, pp. 6-8.
F. Tommasini, *La ricerca della paternità*, II (1939), n. 4, pp. 30-31.
G. Bernucci, *Culto dell' infanzia in Roma antica*, II (1939), n. 4, pp. 34-35.
L. Businco, *Il numero è potenza*, II (1939), n. 5, pp. 26-28.
P. Triz, *Previdenza materna*, II (1939), n. 8, pp. 30-31.

«La difesa della stirpe»

La V sessione straordinaria dell'Association internazionale pour la protection de l'Enfance, I (1926), nn. 1-2, p. 11.
Assistenza scolastica. Il buon esempio delle scuole di Roma, I (1926), n. 5, p. 187.
Per una trasformazione radicale dei brefotrofi, I (1926), n. 6, pp. 216-220.
L'asilo infantile nell'assistenza della maternità e dell'infanzia, II (1927), n. 1, pp. 16-26.
Le Scuole dell'Agro Romano, II (1927), n. 1, p. 425.
Il Bollettino dell'O. N. P. M. I, III (1928), n. 1-2, p. 370.

«La pubblica assistenza»

G. Nicosia, *Beneficenza privata*, V (1932), n. 5, pp. 9-10.
Id., *Orfanotrofi e cooperative*, V (1932), n. 14, pp. 8-9.
A. Fontana, *L'assistenza pubblica*, VI (1933), n. 19, p. 3.

«La rivista della assistenza e beneficenza»

G. Ragazzoni, *Cenni sull'evoluzione etico-sociale della beneficenza ed assistenza*, I (1937), n. 6, pp. 517-524.
A. Boni, *Gli enti comunali di assistenza nell'opera svolta dal regime nel Campo sociale*, IV (1940), n. 9, p. 284.
A. Lo Monaco Aprile, *Politica demografica ed assistenza sociale*, IV (1940), n. 2, pp. 42-45.
A. Lo Monaco Aprile, *L'assistenza morale*, V (1941), n. 2, p. 41.
A. Lo Monaco Aprile, *Ragazzi della strada*, VI (1942), n. 5, pp. 77-78.

«Maternità e Infanzia»

G. D'Ormea, *Brefotrofi*, I, (1926), n. 1, pp. 30-34.
S. De Sanctis, *Per l'assistenza agli anormali psichici*, I (1926), n. 1, pp. 8-14.

F. Valagussa, *Benito Mussolini fra i bimbi*, I (1926), n. 1, p. 27.
Riforma del servizio d'assistenza degli esposti, I (1926), n. 2, p. 60.
L'azione fascista nel brefotrofio di Roma, II (1927), n. 9, pp. 56-57.
F. Dalmazzo, *Il problema del traviamento precoce*, II (1927), n. 2, p. 35.
C. Alessandri, *L'orientamento professionale come difesa dell'infanzia*, III (1928), n. 4, p. 35.
C. Alessandri, *I minorenni lavoratori nell'ordinamento corporativo*, III (1928), n. 7, p. 43.
R. Bondioli, *Scuole professionali e corsi integrativi*, III (1928), n. 8, pp. 458-460.
G. D'Ormea, *Profilassi della delinquenza dei fanciulli*, III (1928), n. 6, p. 432-435.
D. di Robilant, *Ricoveri*, III (1928), n. 5, pp. 457- 461.
M. Flamini, *La identificazione dei bambini nei brefotrofi mediante le impronte palmari e plantari*, III (1928), n. 1, pp. 73-76.
Id., *Deve il riconoscimento materno essere permesso in qualsiasi età dell'illegittimo?*, III (1928), n. 4, pp. 330-333.
Norme limitatrici del baliatico mercenario, III (1928), n. 1, pp. 13-14.
M. Pezzè Pascolato, *Gli adolescenti disoccupati*, V (1930), n. 9, pp. 921-923.
S. Fabbri, *La tutela dei minorenni*, VIII (1933), n. 6, pp. 125-128.
C. Nervi, *Il valore dell'allattamento materno*, VIII (1933), n. 8, pp. 6-7.
Il significato morale e politico della "Giornata della madre e del fanciullo", VIII (1933), n. 12, p. 269.
C. Alessandri, *I primi risultati nella lotta contro la delinquenza minorile*, IX (1934), n. 9, pp. 12-13.
Il vibrante interessamento di tutti i paesi del mondo per "la Giornata della madre e del fanciullo", IX (1934), n. 3, pp. 59-63.
I. Halford, *L'Italia per la tutela della maternità e dell'infanzia*, X (1935), n. 12, pp. 3-4.
O. Modigliani, *Gli asili materni come istituti di profilassi del traviamento minorile*, X (1935), n. 11, p. 8.
I dieci anni dell'O.n.m.i., X (1935), n. 12, pp. 1-19.
Allattamento materno e salute dell'infanzia, XVI (1941), n. 1-2, p. 82.
Allattamento artificiale e mortalità, XVI (1941), n. 3-4, p. 162.

Quotidiani

Verso l'abolizione del Brefotrofio?, «La Tribuna», 18 maggio 1916.

Il Brefotrofio di Roma. Importanti provvedimenti della Commissione Amministratrice, «Il Messaggero» 24 marzo 1917.

I nostri provvedimenti per il Brefotrofio, «L'idea nazionale», 25 marzo 1917.

E. Modigliani, *Per la riforma dei Brefotrofi*, «La Tribuna» 19 aprile 1917.

F. Antolisei, *Il Congresso nazionale delle istituzioni di beneficenza. Per la riforma delle Opere Pie*, «L'idea nazionale», 29 aprile 1918.

I bisogni di guerra della beneficenza pubblica, «Corriere del mattino», 3-4 maggio 1918.

L'inchiesta alla Congregazione di Carità, «Il Paese» 13 aprile 1922.

Retribuzioni del personale delle opere pie, «Il Messaggero», 9 agosto 1924.

Angherie al dormitorio dei Cerchi, «Il Piccolo», 8 luglio 1925.

Irregolarità nel dormitorio dei cerchi, «Il Risorgimento» 9 luglio 1925.

L'agitazione del personale delle opere pie, «L'Epoca», 10 maggio 1925.

Scuola che non funziona, «Il Messaggero», 17 gennaio 1926.

I primi agenti per la protezione dell'infanzia, «L'Osservatore Romano» 8 aprile 1927.

I. Bastiani, *Le Opere assistenziali del Governatorato. I fanciulli in prima linea*, «Il Popolo di Roma» 21 febbraio 1928.

I. Bastini, *Le opere assistenziali del fascismo romano*, «Il Popolo di Roma» 3 maggio 1928.

G. Grazioli, *La natalità decrescente. L'Italia di fronte ad altre nazioni e di fronte a sé stessa*, «Osservatore Romano» 6 gennaio 1928.

Observer, *Numero e potenza*, «Il Secolo» 18 luglio 1928.

P. Orano, *Regime Paterno*, «La Nazione» 5 febbraio 1928.

Come aumenta la popolazione dell'Urbe, « La Tribuna» 29 febbraio 1928.

Fanciulli delinquenti e anormali, «Il Popolo di Roma» 10 febbraio 1928.

Il numero è potenza, «Il Popolo di Roma» 21 luglio 1928.

Le madri senza marito, «Il Giornale d'Italia» 23 giugno 1928.

Una nuova maternità, «Il Giornale d'Italia» 14 marzo 1928.

L'azione fascista nel Brefotrofio ha annullato la mortalità tra i piccini ricoverati, «La Tribuna» 26 giugno 1930.

Uccisione di un ragazzo, «Il Giornale d'Italia» 11 gennaio 1932.

Un ragazzo ucciso da un istitutore di un collegio, «Il Lavoro Fascista» 22 marzo 1932.

Il baliatico e le leggi che tutelano i nostri bimbi, «Il Messaggero» 10 febbraio 1941.

Il problema del baliatico e le sue vitali esigenze, «Il Giornale d'Italia» 11 febbraio 1941.

Il problema del baliatico e il rispetto delle leggi, «Il Giornale d'Italia» 4 agosto 1941.

BIBLIOGRAFIA

Studi sullo Stato fascista

L. Salvatorelli, G. Mira, *Storia d'Italia nel periodo fascista*, Torino 1964.

A. Tasca, *Nascita e avvento del fascismo*, Bari 1965.

A. Aquarone , *L'organizzazione dello Stato totalitario*, Milano 1967.

R. De Felice, *L'organizzazione dello Stato fascista:1925-1929*, Torino 1968.

Id., *Le interpretazioni del fascismo*, Roma-Bari 1972.

F. Neumann, *Lo stato democratico e lo stato autoritario*, Bologna 1973.

G. Quazza (a cura di), *Fascismo e società italiana*, Torino 1973.

N. Tranfaglia, *Dallo Stato liberale al regime fascista. Problemi e ricerche*, Milano 1973.

R. De Felice, *Mussolini il duce. Gli anni del consenso: 1929-1936*, Torino 1974.

E. Gentile, *Le origini dell'ideologia fascista (1918-1925)*, Roma-Bari 1975.

G. Germani, *Autoritarismo, fascismo e classi sociali*, Bologna 1975.

L. Cavalli, *L'Italia Promessa*, Bologna 1976.

D. Fisichella, *Analisi del totalitarismo*, Messina-Firenze 1976.

G. Sabbatucci, *La crisi italiana del primo dopoguerra*, Roma-Bari 1976.

D. Preti, *Economia e istituzioni nello Stato fascista*, Roma 1980.

D. Sorrentino, *La conciliazione e il fascismo cattolico. I tempi e la figura di Egilberto Martire*, Brescia 1980.

G. Toniolo, *L'economia dell'Italia fascista*, Roma-Bari 1980.

R. De Felice, *Mussolini il duce. Lo Stato totalitario: 1936-1940*, Torino 1981.

M. Ostenc, *La scuola italiana durante il Fascismo*, Bari 1981.

D. Veneruso, *L'Italia fascista (1922-1945)*, Bologna 1981.

C. Casucci, *Interpretazioni del fascismo*, Bologna 1982.

A. Lyttelton, *La conquista del potere. Il fascismo dal 1919 al 1929*, Roma-Bari 1982.

P. Bartoli, C. Pasquini Romizi, R. Romizi, *L'organizzazione del consenso nel regime fascista: l'Opera nazionale Balilla (ONB) come istituzione di controllo sociale*, Napoli- Roma 1983.

V. De Grazia, *Consenso e cultura di massa nell'Italia fascista. L'organizzazione del Dopolavoro*, Roma-Bari 1984.

C. Ghisalberti, *La codificazione del diritto in Italia, 1865-1942*, Roma- Bari 1985.

P. G. Zunino, *L'ideologia del fascismo*, Bologna 1985.

P. Murialdi, *La stampa del regime fascista*, Roma-Bari 1986.

D. Preti, *La modernizzazione corporativa 1922-1940. Economia, salute pubblica istruzione e professioni sanitarie*, Milano 1987.

G. Melis, *Due modelli di amministrazione tra liberalismo e fascismo: burocrazie tradizionali e nuovi apparati*, Roma 1988.

G. Bonetta, *Scuola e socializzazione fra '800 e '900*, Milano 1989.

S. Colarizi, *L'opinione degli italiani sotto il regime (1929-1943)*, Bari 1991.

R. Vivarelli, *Storia delle origini del fascismo*, Bologna 1991.

P. G. Zunino, *Interpretazione e memoria del fascismo*, Bari 1991.

V. De Grazia, *Il patriarcato fascista: come Mussolini governò le donne d'Italia (1922-1940)*, in F. Thebaud (a cura di), *Storia delle donne. Il Novecento*, Bari 1992.

V. De Grazia, *Le donne nel regime fascista*, Venezia 1993.

E. Gentile, *La via italiana al totalitarismo. Il partito e lo Stato nel regime fascista*, Roma 1995.

R. De Felice, *Intervista sul fascismo*, M. A. Ledeen (a cura di), Bari 1975.

C. Saraceno, *La costruzione della maternità e della paternità nell'Italia fascista*,

in «Storia e memoria», 1994, n. 1, pp. 31-49.

J. Charnitzsky, *Fascismo e scuola. La politica scolastica del regime (1922-1943),* Firenze 1996.

C. Ipsen, *Demografia totalitaria. Il problema della popolazione nell'Italia fascista*, Bologna 1997.

E. Gentile, *Il mito dello Stato nuovo*, Roma 1999.

G. Vecchio, *Dalla crisi del fascismo alla crisi della Repubblica 1939-1998*, Bologna 1999.

M. Galfré, *Una riforma alla prova: la scuola media di Gentile e il fascismo*, Milano 2000.

S. Lupo, *Il fascismo. La politica in un regime totalitario*, Roma 2000.

R. De Felice, *Mussolini*, Torino 2001.

E. Gentile, *Il culto del littorio: la sacralizzazione della politica nell'Italia fascista*, Roma-Bari 2001.

A. Treves, *Le nascite e la politica nell'Italia del Novecento*, Milano 2001.

M. Degli Innocenti, *L'epoca giovane. Generazioni, fascismo, antifascismo*, Manduria-Roma-Bari 2002.

V. De Grazia, S. Luzzatto, *Dizionario del fascismo*, voll. I-II, Torino 2003-2005.

C. Giorgi, *La previdenza del regime. Storia dell'Inps durante il fascismo*, Bologna 2004.

M. Monnanni, *Per la protezione della stirpe* , Roma 2005.

S. Tagliagambe, *Più colta e meno gentile: una scuola di massa e di qualità*, Roma 2006.

E. Gentile, *Fascismo di pietra*, Roma-Bari 2007.

Id., *Fascismo: storia e interpretazione*, Roma- Bari 2007³.

E. Braun, *Modernità totalitaria. Il fascismo italiano*, E. Gentile (a cura di), Roma-Bari 2008.

S. Cassese, *Lo Stato fascista*, Bologna 2010.

E. Gentile, *Il fascismo in tre capitoli*, Roma-Bari 2010.

E. Golino, *Parola di duce. Il linguaggio totalitario del fascismo e del nazismo. Come si manipola una nazione*, Milano 2010.

G. Sabbatucci, V. Vidotto, *Storia contemporanea. Il Novecento*, Roma-Bari 2010.

P. Corner, *Il consenso totalitario: opinione pubblica e opinione popolare sotto fascismo,nazismo e comunismo*, Roma-Bari 2012.

Studi sulle Opere Pie e lo Stato sociale

Amministrazione aiuti internazionali, *Attività assistenziali in Italia. Indagine sugli istituti di ricovero, i refettori, gli iscritti negli elenchi comunali dei poveri al 31 maggio 1948*, Roma 1950.

Amministrazione aiuti internazionali, *Organi ed enti di assistenza pubblica privata in Italia*, Roma 1953.

A. Cicotero, *Opere Pie*, in A. Azara, E. Aula, «Novissimo Digesto Italiano», Torino 1957³, vol. XI, pp. 1011-1017.

L. Conti, *L'assistenza e la previdenza sociale. Storia e problemi*, Milano 1958.

G. Trincanti, *Il San Michele: passato e avvenire- I- L'organizzazione dell'Ospizio Apostolico*, in «Capitolium», 1969, n. 6-7, pp. 59-73.

V. Menichella, *Il brefotrofio provinciale romano*, Milano 1970.

O. Lentini, *L'analisi sociale durante il fascismo*, Napoli 1974.

P. Calandra, *I pieni poteri per le riforme amministrative (1922-1924)*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», XXV (1975) e *la crisi del liberismo amministrativo, ibidem*, pp. 1527-1581.

A. Cherubini, *Storia della previdenza sociale*, Roma 1977.

A. Gilardoni, *Opere Pie*, in «Digesto italiano», Torino vol. XVII, pp. 514-848.

S. Restelli, *Chiesa e mondo cattolico di fronte alla legge Crispi del 1890*, in «Bollettino dell'Archivio per la Storia del Movimento Sociale Cattolico in Italia», XIII (1978), n. 1, pp. 100-143.

P. Rosanvallon, *Lo Stato Provvidenza tra liberalismo e fascismo*, Roma 1981.

S. Tramontin, *L'opera assistenziale della Chiesa in Italia dall'Unità al fascismo* in AA.VV., *Stato e Chiesa di fronte al problema dell'assistenza*, Atti del Convegno di Pistoia (1979), Roma 1982, pp. 291-320.

G. Sarpellon, *La povertà in Italia*, Milano 1982.

V. Fargion, *L'assistenza pubblica in Italia dall'Unità al Fascismo: primi elementi per un'analisi strutturale*, in «Rivista trimestrale di Scienza dell'Amministrazione»,1983, nuova serie, n. 2 pp. 25-70.

U. Ascoli (a cura di), *Welfare State all'italiana*, Bari 1984.

M. Ferrera, *Il Welfare State in Italia*, Bologna 1984.

D. Marucco, *Lavoro e previdenza dall'unità al fascismo. Il Consiglio di Previdenza dal 1869 al 1923*, Milano 1984.

S. Sepe, *Amministrazione statale e assistenza: il controllo delle «opere pie» nel periodo giolittiano*, in «Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione», XXXI (1984), n. 1, pp. 3-32.

G. Bronislaw, *La pietà e la forca. Storia della miseria e della carità in Europa*, Roma-Bari 1986.

B. Geremek, *La pietà e la forca. Storia della miseria e della carità in Europa*, Roma-Bari 1986.

S. Lepre, *Opere Pie anni '80. L'inchiesta conoscitiva economico-morale amministrativa presieduta da Cesare Correnti*, in M. Bigaran (a cura di) *Istituzioni e borghesie locali nell'Italia liberale*, Milano 1986.

M. Piccialuti Caprioli, *Lo Stato liberale e la beneficenza pubblica. A proposito delle opere pie romane dopo il 1870*, in M. Bigaran (a cura di) *Istituzioni e borghesie locali nell'Italia liberale*, Milano 1986.

J. Alber, *Dalla carità allo stato sociale*, Bologna 1987

A. Fiori, *Il Consiglio Superiore di Assistenza e beneficenza Pubblica (1904 1923)*, in «Clio», XXIII (1987), n. 1 (gennaio-marzo), pp. 93-111.

S. Lepre, *Le difficoltà dell'assistenza. Le Opere Pie dall'Unità in Italia fra '800 e '900*, Roma 1988.

D. Marucco, *Organizzazione degli interessi, rappresentanza politica e pubblica amministrazione da Giolitti a Mussolini*, in «Studi Storici», XXXI (1990), n. 1, pp. 281-282.

A. Cherubini, *Beneficenza e solidarietà: assistenza pubblica e mutualismo operaio 1860-1900*, Milano 1991.

F. Della Peruta, *Le opere pie dall'Unità alla legge Crispi*, in «Il Risorgimento»,1991, n. 2-3, pp. 173-213.

Id., *Le Opere Pie dall'Unità alla legge Crispi*, Milano 1991.

M. Piccialuti Caprioli, *Amministrazione pubblica e istituzioni dal 1871 al 1911*, in A. Caracciolo (a cura di), *Storia d'Italia. Le regioni dall'unità ad oggi. Il Lazio*, Torino 1991, pp. 367-444.

S. Koven, S. Michel, *Mothers of a New World. Maternal Politics and the Origins of the Welfare state*, New York 1995.

G. A. Ritter, *Storia dello Stato sociale*, Roma-Bari 1996.

G. Farrel, G. Vinay, *Povertà e politica nell'Ottocento. Le opere pie nello Stato liberale*, Torino 1997.

P. Benvenuti, D. A. Gristina, *La donna e il servizio sociale*, Milano 1998.

A. Cherubini, I. Piva, *Dalla libertà all'obbligo. La previdenza sociale fra Giolitti e Mussolini*, Milano 1998.

F. Girotti, *Welfare state: storia, modelli e critica*, Roma 1998.

A. de Tocqueville, *Il pauperismo* (1835), M. Tesini (a cura di), Roma 1998.

E. Bartocci, *Le politiche sociali nell'Italia liberale (1861-1919)*, Roma 1999.

S. Sepe, *Le amministrazioni della sicurezza sociale nell'Italia Unita (1861-1998)*, Milano 1999.

G. Gozzini, *Povertà e stato sociale: una proposta interpretiva in chiave di path dipendence*, in V. Zamagni (a cura di), *Povertà e innovazioni istituzionali in Italia dal Medioevo ad oggi*, Bologna 2000.

F. Bertini , *Il fascismo dalle assicurazioni per i lavoratori allo Stato sociale*, in *Lo Stato fascista*, M. Palla (a cura di), Milano 2001.

M. S. Quine, *Italy's social revolution: charity and welfare from liberalism to fascism*, Hundmills, New York 2002.

G. Silei, *Lo Stato sociale in Italia. Storia e documenti, I, Dall'Unità al fascismo (1861-1943)*, Manduria-Roma- Bari 2003.

D. La Banca, *La creatura tipica del regime. Storia dell'Opera Nazionale per la protezione della Maternità e dell'infanzia durante il ventennio fascista (1925-43)*, tesi di dottorato in "Scienza politica ed istituzioni in Europa", a. a. 2004-2005.

A. Fiori, *Poveri, Opere Pie e Assistenza. Dall'unità al fascismo*, Roma 2005.

M. Monnanni, *Per la protezione della stirpe*, Roma 2005.

R. Sangiuliano, *Le Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB)*, Napoli 2006.

R. P. Violi, *Il Ministero dell'Interno e le politiche dell'assistenza nel secondo dopoguerra*, in M. De Nicolò (a cura di), *Tra Stato e società civile. Ministero dell'Interno, Prefetture, autonomie locali*, Bologna 2006, pp. 325-354.

M. G. Pipino, *Istituzioni e assistenza pubblica in Italia tra fascismo e Repubblica. Gli enti comunali di assistenza, parte I*, in «Instoria», 2010, n. 25.

Id., *Istituzioni e assistenza pubblica in Italia tra fascismo e Repubblica. Gli enti comunali di assistenza, parte II*, in «Instoria», 2010, n. 26.

M. Minesso (a cura di), *Welfare e minori: l'Italia nel contesto europeo del Novecento*, Milano 2011.

F. Conti, G. Silei, *Breve storia dello Stato sociale*, Bologna 2014².

Studi sulla maternità e sulle donne

M. A. Macciocchi, *La donna "nera": "consenso" femminile al fascismo*, Milano 1977.

M. Livi Bacci, *Donne, fecondità e figli*, Bologna 1980.

M. Fraddosio, *Le donne e il fascismo. Ricerche e problemi di interpretazione*, in «Storia contemporanea», 1986, n. 1, pp. 95-135.

C. Saraceno, *Redifining maternity and paternity: gender, protonatalism and social policies in Fascist Italy*, in G. Bock, P. Thane (a cura di), *Maternity and gender policy. Women and the rise of the European Welfare States 1880-1950*, London, New York, Routledge 1991, pp. 196-212.

L. Caldwell, *Madri d'Italia: Film and fascist concern with motherhood*, in G. Zygmund, Baranski and Vinall S. W., *Women and Italy Essays on gender, culture and history*, Houndmills, London, Macmillan 1991, pp. 43-63.

A. Buttafuoco, *Le origini della Cassa Nazionale di Maternità*, Siena 1992.

C. Saraceno, *Le donne nella famiglia: una complessa costruzione giuridica 1750 1942*, in M. Barbagli, D. I. Kertzer, *Storia della famiglia italiana 1750 1950*, Bologna 1992, pp. 103-127.

G. Bock, *Povertà femminile e diritti della madre nell'ascesa dello stato assistenziale 1890-1950*, in F. Thebaud (a cura di), *Storia delle donne. Il Novecento*, Bari 1992, pp. 416-452.

D. Kertzer, *Sacrificed for honor. Italian infant abandonment and the politics of reproductive control*, Boston 1993.

V. De Grazia, *Le donne nel regime fascista*, Venezia 1993.

P. Willson, *The clockwork factory: women and work in Fascist Italy*, Oxford 1993.

C. Dau Novelli, *Famiglia e modernizzazione in Italia tra le due guerre*, Roma 1994.

C. Saraceno, *La costruzione della maternità e della paternità nell'Italia fascista*,

in «Storia e memoria», n. 1, 1994, pp. 38-43.

G. Fiume (a cura di), *Madri. Storia di un ruolo sociale*, Venezia 1995.

D. Horn, *Social bodies. Scienze, Reproduction and Italian maternity*, Princeton, New York 1995.

A. Groppi, *Il lavoro delle donne*, Roma-Bari 1996.

M. D'Amelia (a cura di), *Storia della maternità*, Roma-Bari 1997.

M. Durham, *Women and fascism*, London- New York-Routledge 1998.

S. Simoni, *La costruzione di un'assenza nella storia del sistema italiano di welfare*, in F. Bimbi (a cura di), *Le madri sole. Metafore della famiglia ed esclusione sociale*, Roma 2000, pp. 85-100.

L. Terragni, *Le madri nubili e loro figli illegittimi: la ridefinizione di un ruolo sociale tra Ottocento e Novecento*, in F. Bimbi (a cura di), *Madri sole. Metafore della famiglia ed esclusione sociale*, Roma 2000, pp. 75-84.

A. Treves, *Le nascite e la politica nell'Italia del Novecento*, Milano 2001.

P. Willson (a cura di), *Gender, family and sexuality. The private sphere in Italy 1860-1945*, Houndmills 2004.

M. Minesso, *Stato e infanzia nell'Italia contemporanea: origini, sviluppo e fine dell'Onmi, 1925-1975*, Bologna 2007.

B. Montesi, *Questo figlio a chi lo do? Minori, famiglie, istituzioni (1865-1914)*, Milano 2007.

M. Bettini, *Stato e assistenza sociale in Italia: l'Opera nazionale maternità e infanzia, 1925-1975*, Livorno 2008.

Studi sulla città di Roma

Opere generali

F. Martinelli, *Ricerche sulla struttura sociale della popolazione di Roma (1871-1961)*, Roma 1964.

F. Iozzelli, *Roma religiosa all'inizio del Novecento*, Roma 1985.

M. Belardinelli, *I cattolici nella vita politica romana*, in *Roma nell'età giolittiana*. *L'amministrazione Nathan. Atti del Convegno di Studio (Roma, 28-30 maggio 1984)*, Roma 1986, pp. 1-36.

G. Talamo, G. Bonetta, *Roma nel Novecento*, Bologna 1987.

M. Guercio, *La prefettura di Roma*, Torino 1990.

A. Caracciolo, *La regione storica e reale*, in *Storia d'Italia. Le regioni dall'Unità ad oggi, Il Lazio*, Torino 1991, pp. 5-39.

A. Caracciolo, *I sindaci di Roma*, Roma 1993.

I. Insolera, *Roma moderna. Un secolo di storia urbanistica 1870-1970*, Torino 1993.

M. Casella, *Roma fine Ottocento. Forze politiche e religiose, leggi elettorali, fermenti sociali (1889-1990)*, Napoli 1995.

M. De Nicolò, *La Prefettura di Roma (1871-1946)*, Bologna 1998.

A. Roccucci, *Roma capitale del nazionalismo (1908-1923)*, Roma 2001.

V. Vidotto, *La capitale del fascismo*, in Id. (a cura di) *Roma capitale*, Roma-Bari 2002, pp. 379-413.

V. Vidotto (a cura di), *Storia di Roma dall'antichità ad oggi. Roma capitale*, Bari Roma 2002.

Catalogo di mostra, *A passo di marcia. L'infanzia a Roma tra le due guerre*, Roma 2004.

P. Carusi (a cura di), *Roma in transizione. Ceti popolari, lavoro, territorio nella prima età giolittiana*, Roma 2006.

Istituto romano per la storia d'Italia dal fascismo alla resistenza, *Roma tra fascismo e liberazione*. *L'Annale Irsifar*, Milano 2006.

P. Salvatori, *Il Governatorato di Roma: l'amministrazione della capitale durante il fascismo*, Milano 2006.

V. Vidotto, *Roma contemporanea*, Roma-Bari 2006.

M. Belardinelli, P. Carusi (a cura di), *Roma e la sua Provincia (1904-1914): poteri centrali, rappresentanze locali e problemi del territorio*, Roma 2008.

Opere assistenziali

V. Monachino (a cura di), *La carità cristiana in Roma*, Bologna 1968.

L. Volpicelli, *Prima storia degli asili infantili a Roma*, Roma 1977.

M. Piccialuti Caprioli, *Confraternite romane e beneficenza pubblica tra il 1870 e il 1890*, in «Ricerche per la storia religiosa di Roma», 5, 1984, pp. 293-333.

A. Groppi, *I conservatori della virtù. Donne recluse nella Roma dei papi*, Roma Bari 1994.

E. Taviani, *Il Regime anarchico nel bene. La beneficenza romana tra conservatorismo e riforma*, Milano 2000.

M. Monnanni, *Pane e asili. Storia degli Istituti Raggruppati per l'assistenza all'infanzia di Roma*, Roma 2000.

Maria Teresa Cincioni, Franca Fedeli Bernardini (a cura di), *I Brefotrofi di Roma. Entrare dentro Uscire fuori*, Roma 2008.

E. Di Maggio, *Le donne dell'ospedale del Salvatore di Roma. Sistema assistenziale e beneficenza femminile nei secoli XV e XVI*, Pisa 2008.