

ORIZZONTI DI SENSO

STUDI DI STORIA, FILOSOFIA E DIRITTO

4

Direttore

Giovanni MOSCHELLA
Università degli Studi di Messina

Comitato di direzione

Luigi CHIARA
Università degli Studi di Messina

Giuseppe GIORDANO
Università degli Studi di Messina

Giacomo PACE
Università degli Studi di Messina

Comitato scientifico

Salvatore ADORNO
Università degli Studi di Catania

Andrea BELLANTONE
Institute Catholique Paris

Roberto BLANCO VALDÉS
Universidad de Santiago de Compostela

Mario BOLOGNARI
Università degli Studi di Messina

Girolamo COTRONEO
Università degli Studi di Messina

Silvio GAMBINO
Università della Calabria

Adriano ROCCUCCI
Università degli Studi Roma Tre

Antonio RUGGERI
Università degli Studi di Messina

ORIZZONTI DI SENSO

STUDI DI STORIA, FILOSOFIA E DIRITTO



La collana offre uno spazio di incontro tra diversi saperi e diversi approcci alla realtà. In un'epoca nella quale le discipline sono sempre più specialistiche e parcellizzate e in cui i diversi modi di guardare il mondo non riescono più a "comunicare tra loro", è opportuno offrire analisi, tutte riconducibili alla tradizione degli studi umanistici, che possano intrecciarsi nel presentare squarci di comprensione della realtà. Studi collettivi, monografie e altre tipologie di ricerca troveranno qui un luogo per dare voce a proposte ermeneutiche, consapevoli di non potere pretendere di "esaurire" la realtà e, quindi, di avere bisogno anche di punti di vista diversi. Diritto, filosofia, storia sono i tre cardini attorno ai quali si muove la collana. I primi due costituiscono fondamenti imprescindibili della civiltà occidentale. La storia è ciò che dà un senso al susseguirsi degli avvenimenti e costruisce la consapevolezza di una tradizione culturale. Lo spazio illuminato dalla luce di questi tre fari è quello che *Orizzonti di Senso* vuole occupare, nella consapevolezza che la cultura umanistica, nelle sue molteplici espressioni e sfumature e nell'articolarsi delle tante sue possibili angolazioni prospettiche, è in grado di fornire un contributo al quale non si può e non si deve rinunciare per declinare l'umano nel tempo attuale.

Attilio Grimaldi

Donne madri e figli in Italia

Dalle Opere Pie alle origini, avvento e sviluppo
dell'Opera Nazionale Maternità e Infanzia (1860–1945)





Aracne editrice

www.aracneeditrice.it
info@aracneeditrice.it

Copyright © MMXIX
Giacchino Onorati editore S.r.l. – unipersonale

www.giacchinoonoratieditore.it
info@giacchinoonoratieditore.it

via Vittorio Veneto, 20
00020 Canterano (RM)
(06) 45551463

ISBN 978-88-255-2457-4

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,
di riproduzione e di adattamento anche parziale,
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: settembre 2019

*A mia madre
Così ricca di infinita pazienza,
guida certa, autorevole sostegno,
... meraviglioso esempio*

Indice

- II *Introduzione*
- 17 **Capitolo I**
Legislazione, problemi e iniziative sulle Opere Pie dall'Unità d'Italia al Fascismo
- 1.1. Dalla beneficenza all'assistenza statale. La prima legge sulle Opere Pie, 17 – 1.2. La legge Crispi, 21 – 1.3. La normativa giolittiana, 25 – 1.4. Verso la crisi delle Opere Pie (1915–1922), 28 – 1.5. Le proposte di riforma dopo la Prima guerra mondiale, 32 – 1.6. Ascesa del Fascismo. Muta il concetto di assistenza, 35 – 1.7. Il nuovo quadro normativo, 41.
- 47 **Capitolo II**
Verso la creazione della ONMI
- 2.1. La condizione della donna durante il Fascismo, 47 – 2.2. Origini e nascita della ONMI, 61 – 2.3. La struttura organizzativa, 76.
- 87 **Capitolo III**
Il primo quinquennio (1925–1930)
- 3.1. La ruralizzazione degli istituti, 102 – 3.2. Le cattedre ambulanti di assistenza materna e puericultura, 106 – 3.3. Le colonie climatiche, 116 – 3.4. L'Ospizio Marino "Benito Mussolini", 121 – 3.5. La colonia montana di Spoleto, 122 – 3.6. La colonia estiva di Cupra marittima, 125 – 3.7. Conclusione del primo quinquennio. Verso la presidenza di Sileno Fabbri, 127.
- 135 **Capitolo IV**
L'organizzazione negli anni Trenta
- 4.1. Sileno Fabbri e la riforma del 1933, 135 – 4.2. Aggiornamento e perfezionamento alla legge sulla ONMI, 145 – 4.3. Il nuovo Consiglio Centrale, 150.

- 159 Capitolo V
 Carlo Bergamaschi. La ONMI verso la guerra
- 175 Capitolo VI
 Alessandro Frontoni. L'Opera Nazionale durante la Seconda Guerra Mondiale
- 6.1. Muta la condizione della donna, 180 – 6.2. La riorganizzazione dei Fasci femminili. Clara Franceschini, 183 – 6.3. La visitatrice fascista, 187 – 6.4. La mobilitazione dell'Opera Nazionale durante la guerra, 188.
- 197 Capitolo VII
 Conclusioni
- 201 *Ringraziamenti*
- 203 *Tavola delle abbreviazioni*
- 205 *Bibliografia*

Introduzione

Gli anni che dividono le due guerre mondiali rappresentarono per la maggior parte degli Stati europei l'ideale inizio di una serie di politiche a favore di una natalità forzata che in alcuni casi convisse, in altri affievolì ed in altri ancora, come nel caso del Regime fascista, schiacciò le istanze maternaliste¹. Scrive Anna Treves:

Quel che più colpisce è che non solo nell'Italia fascista o nella Germania di Hitler o nella Francia di Vichy piuttosto che nella Spagna di Franco i pubblici poteri operarono per influenzare i comportamenti procreativi dei cittadini, facendosi promotori di vere e proprie politiche complesse o comunque di provvedimenti legislativi volti ad incrementare le nascite; ma ciò avvenne anche in Belgio, nella Francia di Deladier e di Blum, nella Germania weimeriana come nelle socialdemocrazie scandinave, in Svezia, in parte in Norvegia e Danimarca [...] Altri paesi è vero non si avviarono affatto in quegli anni sulla strada del populazionismo: la Svizzera, l'Olanda, la Gran Bretagna; pure in essi venne discusso vivacemente il problema della denatalità in un dibattito che non fu solo accademico ma coinvolse ampiamente politici e opinione pubblica.²

Ecco dunque, come dicevamo poc' anzi, che non solo i paesi che avevano istaurato una dittatura ma anche paesi concettualmente più democratici come Belgio, Francia e Gran Bretagna fecero della politica della natalità un elemento distintivo della loro politica interna. Non solo ma anche la natura dei provvedimenti adottati da tutti questi paesi afferenti ad un'aerea

1. Cfr. G. BOCK, *Povertà femminile, maternità e diritti della madre nell'ascesa dello stato assistenziale (1890-1950)*, in F. THEBAND (a cura di), *Storia delle donne. Il Novecento*, Laterza, Bari 1992, pp. 445.

2. A. TREVES, *Le nascite e la politica nell'Italia del Novecento*, Led, Milano 2002, pp. 74-75.

precisa dell'Europa possedevano caratteristiche sorprendentemente simili tra loro. Gli interventi, infatti, non vennero diretti esclusivamente nei confronti delle madri e dei bambini ma allargarono lo spettro di intervento a tutto ciò che venne classificato "politica degli incentivi" che riguardavano i premi di natalità, medaglie, riconoscimenti economici per le famiglie numerose e incentivi per un buon allevamento della prole. Perché dunque la ricerca spasmodica di nascite? La risposta è insita in quella volontà, comune a tutti i paesi europei, di combattere un preoccupante abbassamento del fattore demografico dovuto principalmente alla guerra ma che poi era stato uno strascico naturale della condizione di fine Ottocento.

In relazione al Regime Victoria de Grazia si chiede: « Ma perché Mussolini aveva bisogno di nascite? Una politica di sostegno della prolificità, in una nazione densamente abitata come l'Italia dei primi decenni del secolo, costituisce un enigma »³.

In effetti in Italia così come in Spagna e in Portogallo la questione della natalità non era messa in discussione in quanto non si era mai registrato un calo delle nascite, semmai avvenne esattamente il contrario. I tassi demografici italiani erano tra i più alti in Europa e inoltre le riduzioni drastiche delle quote di emigrazione verso gli Stati Uniti, definite dai *Quota Acts*⁴ statunitensi, avevano in un certo modo bloccato quella naturale valvola di sfogo che aveva agevolato il governo italiano sul problema della sovrappopolazione durante fine Ottocento. La tenacia, dunque, perseguita dal governo di Mussolini nel

3. V. DE GRAZIA, *Le donne nel regime fascista*, Marsilio, Venezia 1993, p. 69.

4. Dal giugno 1920 al giugno 1921 furono registrati negli Stati Uniti più di 800.000 nuovi immigrati, provenienti per due terzi dall'Europa meridionale e orientale: il Congresso votò d'urgenza una legge approvata per alzata di mano. Il Quota Act del 19 maggio 1921 limitava il numero degli stranieri ammesso annualmente, e per nazionalità, al 3 per cento del numero dei rispettivi connazionali stabilitisi negli Stati Uniti nel 1910. Questa legge venne applicata fino al 1 luglio 1924, quando entrò in vigore il National Origins Act, approvato nel maggio 1924, che riduceva le quote di ciascuna nazionalità al 2 per cento dei rispettivi connazionali residenti negli Stati Uniti nel 1890. Con la prima quota che limitò l'emigrazione europea vennero ammessi 42.000 italiani, nel 1924 il numero scese a 5.645.

concretizzare un aumento energetico delle nascite acquisisce proprio un carattere di non indispensabilità. A tal proposito e al quesito posto dalla de Grazia, secondo il nostro giudizio, aveva già risposto Anna Treves nel 1976 quando aveva affermato che « la potenza demografica era ufficialmente considerata qualcosa di non fondamentale, ma pregiudiziale della potenza politica e quindi economica e morale della nazione, utile strumento di conservazione interna e di pressione internazionale »⁵.

C'è anche da dire che quando si parla, oggi, di incremento demografico il pensiero corre sempre alle politiche pronataliste del Regime, facendo storcere il naso a tutti coloro che per cultura o per formazione male si pongono verso una politica di stampo marcatamente fascista, non ricordando, come scrive Massimo Livi Bacci, in che misura le politiche di intervento in campo demografico attribuibili al ventennio continuino ancora oggi a caratterizzare la nostra società con visibili e determinate concause⁶. La pianificazione familiare, infatti, non può essere ridotta ad una mera velleità fascista di nessun peso ma dovrebbe essere alla base di una moderna concezione della società. Tali stereotipi sono rimasti fermi e intoccabili nella prima storia repubblicana del nostro paese, nella quale da una parte la DC e dall'altra il PCI hanno deliberatamente sorvolato, per ragioni ovviamente diverse, sul dibattito incentrato su una corretta politica pronatalista, arrivando, in qualche caso, ad ipotizzare scenari catastrofici, basati sulle teorie dell'economista e demografo inglese Thomas Robert Malthus, secondo il quale la pressione demografica sarebbe proporzionale alla diffusione della povertà e della fame nel mondo, cioè in sostanza, secondo Malthus, esisterebbe un rapporto stretto e diretto tra popolazione e risorse naturali disponibili sul pianeta. All'indomani della caduta del Regime, contestualmente all'abrogazione della

5. A. TREVES, *Le migrazioni interne nell'Italia fascista*, Einaudi, Torino 1976, p. 124.

6. M. LIVI BACCI, *Donna, fecondità e figli. Due secoli di storia demografica italiana*, il Mulino, Bologna 1980, p. 365.

maggior parte delle normative smaccatamente fasciste in ambito di pronatalità, si mantennero, invece, quelle strutture che avevano un carattere tipico dell'assistenza e certamente la ONMI rientrava tra queste. Particolarmente significativa risultò ad esempio l'abrogazione delle limitazioni cui erano sottoposti i celibi negli impieghi pubblici avvenuta il 2 agosto 1943. Nel momento in cui veniva smantellata tutta la struttura fascista a cominciare dal PNF e dalla Camera dei fasci e delle corporazioni, si cominciarono ad eliminare una serie di normative come la tassa sui celibi, gli svariati vantaggi di carriera per i dipendenti pubblici con prole, l'esonero dalle tasse scolastiche per gli studenti iscritti alle università o agli istituti superiori appartenenti a famiglie particolarmente numerose, i premi di nuzialità e natalità⁷. Venne però mantenuto tutto l'impianto degli assegni familiari. Ma perché, dunque, mantenere in vita un ente che rappresentava in pieno il Regime fascista e la sua politica? In un paese ormai repubblicano e decisamente antifascista era concepibile usufruire ancora di strutture che in qualche modo ricordavano il ventennio? Ma una domanda su tutte: perché, in una fase post fascista, non abrogare norme che di fatto vietavano gli anticoncezionali e la pratica dell'aborto quando poi di fatto le nascite avevano raggiunto un fattore esponenziale notevole? Paul Ginsborg parla a proposito di questo definendo il caso italiano come un mix molto importante di trasformazione e di continuità. Scriverà infatti « era questo poderoso intreccio fra vecchio e nuovo nelle strategie familiari a conferire all'Italia il suo inaspettato e indesiderato primato mondiale »⁸.

In un simile contesto la nascita e l'evoluzione dell'Opera Nazionale Maternità e Infanzia (ONMI) diventa oggetto di studio e ricerca molto affascinante proprio perché rappresenta un momento cruciale e controverso della storia italiana e del Regime in genere. La storiografia ha riservato alla ONMI, secondo il

7. Cfr. A. TREVES, *Le nascite e la politica*, cit., pp. 353 e ss.

8. Cfr. P. GINSBORG, *Storia d'Italia 1943-1996. Famiglia, società, stato*, Einaudi, Torino 1998, cit., p. 601.

nostro giudizio, un posto alquanto marginale non sviscerando fino in fondo i caratteri così peculiari di un ente che comunque rappresentò un esempio concreto di superamento della condizione arretrata nel concetto di assistenza ereditato dai governi liberali che molto poco avevano fatto per un problema che si era ingigantito con il passare del tempo. Contemporaneamente lo stesso ente aveva rappresentato lo strumento fondamentale attraverso il quale il Duce aveva cercato di dar corpo alla sua visione demografica del paese per quanto giusta, sbagliata o strumentale che fosse. Il presente lavoro, dunque, ha inizio proprio con una parte introduttiva, dedicata agli anni tra il 1862 e l'avvento del Fascismo, nella quale si è cercato di spiegare come avveniva e si concretizzava il concetto di assistenza e tutela dei più deboli, passando poi alla trattazione specifica della nascita e dello sviluppo della ONMI, con uno sguardo a quella che era la condizione della donna in ambito fascista. Il Regime in Italia durò circa diciotto anni, dal 3 gennaio 1925 al 25 luglio 1943, durante i quali avvennero profonde trasformazioni non ultima il tentativo di creare l'idea di un uomo nuovo. Per far tutto ciò la donna rappresentava certamente la condicio sine qua non questa trasformazione radicale della società non sarebbe mai avvenuta.

maggio 2019

Legislazione, problemi e iniziative sulle Opere Pie dall'Unità d'Italia al Fascismo

1.1. Dalla beneficenza all'assistenza statale. La prima legge sulle Opere Pie

Prima dell'Unità d'Italia la Chiesa assolveva ad una funzione essenziale in ambito sociale: era l'unica istituzione che si interessava in maniera fattiva di precise problematiche. Attraverso lasciti di privati e come dicevamo attraverso l'interessamento della Chiesa nacquero le prime Opere Pie che avevano come scopo primario la tutela e la salvaguardia dei poveri, dei bisognosi, degli orfani e delle "donne traviate"¹. Ma perché ci si era affidati a strutture in qualche modo private invece di favorire l'intervento dello Stato? La convinzione persistente vedeva nell'interesse di un governo un probabile e possibile inaridimento delle iniziative privatistiche ma soprattutto si era convinti che la gestione statale avrebbe favorito forme di parassitismo sociale più o meno velate. Oltretutto il dedicarsi completamente agli altri rispondeva a precisi dettami cristiani e attraverso questa pratica in un certo senso si poteva ottenere una salvezza ultraterrena futura. Con la promulgazione della legge 3 agosto 1862 n. 753, conosciuta anche come "legge Rattazzi", si cercò di dare una prima rapida sistemazione all'istituto della beneficenza ottenendo la trasformazione della stessa in una sorta di carità legalizzata, legata quindi allo Stato attraverso una legislazione

1. V. VIDOTTO, *Roma contemporanea*, Laterza, Bari-Roma 2001, p. 14.

precisa. La legge conteneva una disciplina articolata dei vari istituti assistenziali e caritativi, religiosi e laici, che il Regno d'Italia aveva ereditato dagli Stati preunitari. Il primo articolo della legge precisava che con i termini di "opera pia" o "istituzione di assistenza e beneficenza" si identificava un ente morale che aveva come fine quello di « soccorrere le classi meno agiate, [...] di prestare loro assistenza, educarle, istruirle ed avviarle a qualche professione »². Si trattava, però, per lo più di enti che non erano classificati sotto una giurisdizione precisa. La legge del 1862, comunque, non modificò sostanzialmente la preesistente situazione, poiché non si propose la creazione di un sistema pubblico di assistenza, preferendo riconoscere le istituzioni già esistenti, principalmente di carattere ecclesiastico, e delegando loro le relative funzioni. L'istituzione delle Congregazioni di Carità accentuò invece la visione "localistica" di questo sistema, che assegnava alle amministrazioni locali un ruolo fondamentale di controllo e di gestione. Il varo della legge però non servì solo a fornire una definizione della natura e dei compiti dei vari enti assistenzialistici, ma favorì, inoltre, due condizioni parimenti importanti; anzitutto permise che l'amministrazione statale potesse intervenire direttamente nell'approvazione di bilanci e conti consuntivi redatti dagli amministratori degli enti nel momento in cui parte delle spese erano a carico delle finanze pubbliche, come si evince dall'art. 19 della legge e soprattutto cercò di tutelare il funzionamento degli Istituti di pietà nel caso in cui si fossero presentati disordini amministrativi. Questo modo di controllo dell'amministrazione da parte dello Stato su tutte le Opere Pie, nonostante non fosse esercitato in maniera stretta ed invasiva, fu affidato al Ministero dell'Interno e nello specifico in un primo momento alla Deputazione provinciale e successivamente alla Giunta provinciale amministrativa. Di particolare interesse risulta l'art. 29 della legge, in base al quale si istituiva in ogni comune del Regno la Congregazione di Ca-

2. Legge 3 agosto 1862 n. 753.

rità³ alla quale veniva affidato il compito preciso di tutelare gli interessi dei poveri, amministrando tutti i beni che i cittadini più abbienti donavano. La legge era articolata perché non si toccasse l'autonomia degli istituti e perché si rispettasse il fine originario che ognuna di esse aveva. Si instaurò, dunque, una sorta di equilibrio tra ciò che gli enti rappresentavano e la loro storia, incrociando il tutto con la valorizzazione del loro passato e sul peso che effettivamente avevano sul territorio. La Chiesa, dal canto suo, continuava ad incarnare un'azione promotrice di attività di soccorso anzitutto per non perdere visibilità agli occhi del popolo e inoltre per andare a colmare alcune lacune lasciate dallo Stato come nel caso, ad esempio, degli ospedali infantili.

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, [...] l'Italia della beneficenza era ancora in quell'epoca inesplorata, e legiferare sull'ignoto non parve prudente.⁴

Ciò di cui parla l'avv. Anton Ferdinando Gamberucci è la fotografia scarna ed essenziale di come lo Stato italiano fosse ancora impreparato ad affrontare una sistemazione giuridica definitiva sugli istituti e malgrado i giudizi sulla legge del 1862 fossero stati tutto sommato positivi, si avvertì quasi da subito la necessità di formulare una nuova regolamentazione sulle Opere Pie per tutelare in maniera più decisa il patrimonio dei poveri. Le mutate condizioni sociali cui il nostro paese era stato

3. 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. Legge 3 agosto 1862 n. 753, art. 27.

4. A.F. GAMBERUCCI, *Commento organico alla legge sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza con riferimento alle leggi complementari ed ai regolamenti relativi*, CEDAM, Padova 1929², p. 2.

soggetto, infatti, fecero emergere lacune ed insufficienze ancora più grandi, mentre il disappunto dell'opinione pubblica era cresciuta sino a sfociare in vere e proprie polemiche nelle quali si accusavano le Opere Pie di rappresentare in un certo senso uno "Stato nello Stato", nel quale non si osservavano assolutamente norme comportamentali adeguate a livello politico e sociale, rendendo gli stessi istituti una sorta di mega serbatoi di consensi che avrebbero poi favorito una particolare forma di clientelismo e trasformismo soprattutto in ambito locale. Per avere un'idea basti pensare che da un'inchiesta del Ministero dell'Interno datata 1861 era emerso che le Opere Pie erano quasi 20.000 con un patrimonio che superava abbondantemente il miliardo. Questa cifra, per avere un'idea, costituiva il doppio degli introiti statali e a quasi metà di tutto il Debito Pubblico all'indomani dell'unificazione, con un'entrata lorda pari a circa 79,3 milioni di lire⁵. La priorità dello Stato in tutto questo non prevedeva affatto l'interessamento effettivo dei bisogni della popolazione meno abbiente e soprattutto non contemplava l'assicurazione che la beneficenza avesse una finalità precisa. Si trattava solamente di mera amministrazione finanziaria e scrupoloso controllo patrimoniale. La legge Rattazzi, dunque, sebbene nelle premesse e nelle speranze del mondo liberale avrebbe dovuto porsi come baluardo originario e capostipite di una serie di riforme legislative, non rispose pienamente allo scopo per il quale era stata varata, lasciando allo Stato una serie di vaghi controlli e ad una precisa volontà di non muoversi su un terreno fondamentalmente accidentato, ricco di interessi difficilmente districabili⁶. Fino alla legge Crispi del 1890, che avrebbe cercato di riordinare la intricata materia delle Opere Pie, i dibattiti, le polemiche e le proposte di legge si susseguì-

5. 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*, FrancoAngeli, Milano 1986, p. 147.

6. 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.