

12
Guerra Europea
Card. XXXIII. 3.

COMITATO PROVINCIALE DI ROMA PER GLI ORFANI DI GUERRA



LE RENDITE DOTALIZIE

e l'applicazione della legge 18 luglio 1917, n. 1143

innanzi al

Comitato Nazionale per gli Orfani di Guerra

MEMORIA

Redatta dal Giudice delle tutele Avv. TITO CARRUCCIO
per incarico della Giunta Esecutiva ed approvata
dal Comitato provinciale nella sua adunanza del 15 Gennaio 1918

ROMA
STAB. TIP. RICCARDO GARRONI
Piazza Mignanelli, 23
1918

BIBLIOTECA
BOLOGNA

12-
GUERRA EUR.
33, 003

360522

Ecc^{mo} Comitato Nazionale per gli Orfani di Guerra

PER IL

Comitato provinciale di Roma per gli orfani di guerra, in persona del suo Presidente il Cav. Gr. Cr. Avv. Fausto Aphel, Prefetto di Roma domiciliato per ragioni del suo ufficio presso la sede del Comitato: R. Prefettura di Roma

resistente

CONTRO

La Congregazione di Carità di Roma in persona del suo Presidente Conte Rasponi Carlo, domiciliato per ragione del suo ufficio in Roma Piazza Santa Chiara 14.

ricorrente

A DIFESA

della deliberazione del Comitato provinciale predetto in data 17 Novembre 1917 con cui veniva respinta la domanda della detta Congregazione di Carità diretta ad ottenere la autorizzazione di erogare da sè a favore degli orfani di guerra le rendite dotatorie da essa amministrate (art. 34 Legge 18 Luglio 1917, n. 1143).

DONO

1922

del Senatore A. DALLOLIO

Biblioteca comunale dell'Archiginnasio

I.

Precedenti di fatto della controversia.

La questione che oggi per la prima volta vien sottoposta all'alto giudizio dell'Ecc.mo Comitato Nazionale per gli orfani di guerra, è la seguente:

Una Congregazione di Carità come quella di Roma, la quale non intenda nè possa destinare a favore degli orfani di guerra il reddito di un proprio patrimonio di un milione, ma soltanto il reddito dei fondi dotalizi (di cui come per legge era affidata a lei soltanto l'amministrazione e la assegnazione, ma che ai sensi degli art. 32 e 33 della legge 18 luglio 1917 deve esser d'ora in poi a disposizione esclusiva del Comitato Provinciale) può da questo ottenere la autorizzazione a continuare da sè nella erogazione del reddito stesso a' sensi dell'art. 34 della legge medesima?

Perchè all'Ecc.mo Comitato Nazionale sia dato conoscere in quali circostanze e modalità la questione dalle sue origini si sia presentata e svolta nella provincia di Roma, e per quale complesso di motivi il Comitato provinciale Romano abbia negato alla Congre-

gazione di Carità di Roma la autorizzazione di cui all'art. 34 della legge 18 luglio 1917, ritieni opportuno premettere la esposizione di alcuni precedenti desunti dagli atti di questo Comitato Provinciale e dalle relazioni del Giudice delle tutele presso il Tribunale di Roma.

Ravvisando in essa invero una delle questioni più importanti, anzi la più essenziale per la funzionalità del Comitato e degli altri organi creati dalla legge a prò degli orfani di guerra, fin dalla sua prima relazione in data 1° ottobre 1917, il Giudice delle tutele suddetto, trattando dell'argomento, avvertiva: *«esser cosa manifesta che qualora il Comitato restasse privo della massima parte dei fondi dotali, la sua impotenza finanziaria nel prossimo anno 1918 — come nel passato 1916-1917 — si tradurrebbe in impotenza amministrativa, giudiziaria e sociale; sicchè completamente o quasi resterebbero frustrati i voti e le prescrizioni della legge miranti a costituire un nuovo ordinamento per la assistenza degli orfani di guerra e della infanzia, da essere modello e prova per maggiori riforme e avente nel Comitato il suo centro propulsore. Essere ogni problema di riforma della assistenza minorile, specialmente questione di mezzi finanziari e poichè di essi (mercè soprattutto la destinazione dei fondi dotalizi) ormai vi era sufficiente larghezza a prò degli orfani di*

guerra e il loro saggio impiego doveva costituire la ragione d'essere e il compito diretto e precipuo del Comitato, avrebbe dovuto questi per suo conto almeno rifuggire dal deplorato sistema di spogliarsi delle proprie attribuzioni per delegarle ad altri quasi riconoscesse a priori la propria inettitudine».

E nella stessa relazione il Giudice-rilevava con rammarico che se nel passato periodo (che era stato quello dei Decreti Luogotenenziali 6 e 27 agosto 1916) la vita, la influenza e la azione del Comitato precedente, in tante ed essenziali sue mansioni, dovettero considerarsi come nulle e inesistenti nella legge o quasi, ciò fosse dipeso principalmente dal fatto che le Congregazione di Carità della provincia, e prima fra di esse la Congregazione di Carità di Roma, fin dal primo provvedimento legislativo di devoluzione dei fondi dotali a prò dei figli dei richiamati (fra i quali dovevano comprendersi gli orfani di guerra) non avevano voluto ottemperare alle tassative prescrizioni del D. L. 12-6-915 nè alle ripetute ingiunzioni fatte dall' Ill.mo Sig. Prefetto di versare nella Cassa provinciale le rendite medesime, allegandosi a giustificazione del rifiuto, da parte della Congregazione di Roma che ne aveva preso la iniziativa, che avrebbe provveduto essa Congregazione direttamente ai bisogni degli orfani e dei figli dei richiamati.

Si ritiene a questo punto opportuno trascrivere il verbale della adunanza 23 giugno 1917 del Comitato provinciale di Roma, innanzi al quale la questione fu discussa in contraddittorio col rappresentante della Congregazione di Carità di Roma, membro del Comitato.

Adunanza 23 giugno 1917

PRESENTI: il Prefetto Gr. Uff. Aphel Fausto presidente; il Giudice delle tutele avv. Tilo Carruccio; Duca Lante della Rovere Pietro, presidente della Deputazione provinciale; Avv. Comm. Vecchiarelli Tommaso, membro della Congregazione di Carità di Roma.

Omissis

Il prefetto richiama l'attenzione del Comitato provinciale sulla questione finanziaria che forma la base dell'assistenza e fa conoscere che il Patronato Laziale ha chiesto un sussidio annuo di 60 mila lire sui fondi dotali per potere concretare un programma di assistenza degli orfani. Una cifra non minore sarà richiesta dall'altra Opera nazionale, senza contare che anche il Comitato provinciale dovrà avere dei fondi per provvedere nei casi urgenti e nei casi di declinazione di competenza delle due Opere predette. D'altra parte però

per i fondi dotati che attualmente sono destinati all'infanzia in genere dal Decreto Luogotenenziale 13 giugno 1915 e che quanto prima saranno destinati anche agli orfani, si verifica questo fenomeno che tutte le opere Pie, e prima di tutte la Congregazione di Carità di Roma intendono disporre esse delle somme, che per la sola Congregazione aumentano a L. 124.000 e complessivamente a 220.000. La Congregazione di Carità in una deliberazione inviata alla Prefettura dice che l'on. Ministero dell'Interno ha consentito a che essa disponga intanto di tanti dodicesimi della somma quanti saranno i mesi trascorsi dal 1 gennaio 1917 sino alla approvazione della legge sugli orfani, e ciò a somiglianza di quanto si sarebbe fatto a Torino e a Milano, conseguentemente la Congregazione di Carità delibera di ripartire pel momento L. 62.000 per spedalità varie di minorenni, e per un sussidio di L. 10.000 al Comitato di organizzazione civile di Roma.

Altre opere Pie sull'esempio della Congregazione hanno avanzate domande analoghe.

Ora se ciò avvenisse evidentemente nulla resterebbe per gli orfani, mentre è indubitato che anche in mancanza dell'apposita legge possano anzi debbono gli orfani essere assistiti in dipendenza del Decreto 13 giugno 1915 sui fondi dotati. Del resto la pratica quo-

tidiana dimostra che occorre giornalmente provvedere a questi poveri derelitti. Inoltre osserva che se non ammissibile nella sostanza la deliberazione della Congregazione non è neppure ammissibile nella forma perchè non spetta alla Congregazione ma al Prefetto, sentita la Commissione provinciale di beneficenza destinare le somme dotati. Alla Congregazione come agli altri Enti può essere lasciata la materiale erogazione delle somme, ma i modi di erogazione devono essere determinati dal Prefetto, come ha fatto conoscere l'onorevole Ministro dell'Interno con circolare 30 aprile 1916, n. 25283-12, 19 Div. 3 sez. 2^a.

E è altresì da rilevare che nel 1916 alla Congregazione furono lasciate ben L. 130.000 (le 30.000 lire andarono al Comitato di organizzazione civile) e nel 1915 fu fatto analogo trattamento. Riconosce che la Congregazione di Carità ha anch'essa bisogni finanziari non lievi, e che pertanto occorre tener presente per non danneggiare soverchiamente un istituto per favorirne un altro, ma appunto perciò ha convocato il Comitato per esporre la situazione e perchè venga adottata una deliberazione che serva di norma per il parere della Commissione Provinciale di beneficenza.

L'avv. Carruccio, giudice delle tutele, pur convenendo che la Congregazione di Carità si trova in dif-

ficili condizioni finanziarie, come ha dichiarato il suo Presidente Conte Rasponi e come oggi conferma il Comm. Vecchiarelli, chiede però di conoscere come si sarebbe comportata la Congregazione in questi difficili momenti se non vi fosse stato il Decreto della conversione delle doti. In ogni caso la Congregazione non avrebbe potuto far assegnamento su tali somme, sia che fosse rimasta la loro primitiva destinazione di sussidi dotati, sia com'è avvenuto, che le somme stesse fossero destinate agli orfani di guerra e all'infanzia.

Chiede ancora di conoscere quali siano quei bisogni finanziari delle Congregazione che giustificano l'incameramento di tutti i fondi dotati a preferenza di qualsiasi altro provvedimento.

Il Comm. Vecchiarelli, rispondendo all'avv. Carruccio, fa conoscere che a parte la diminuzione d'entrate dell'Opere Pie dipendente da cause varie, la Congregazione sta provvedendo alla riparazione di numerosi fabbricati cadenti per cui si rende necessaria una forte spesa, e si rendono quindi necessari provvedimenti finanziari atti a coprire il fabbisogno. Ove mancassero i fondi dotati si dovrebbe provvedere alla beneficenza con altri fondi del bilancio e ciò porterebbe un grave dissesto.

Il Giudice Carruccio prende atto della dichiarazione fatta dal Comm. Vecchiarelli ma osserva che allora la Congregazione di carità sarebbe bene a ricorrere ad un mutuo per la riparazione dei fabbricati senza loccare i fondi dotati che in questo momento servono a scopi ben più urgenti e specifici. A tale osservazione si associa il Duca Lante della Rovere.

In seguito a tale scambio di idee il Prefetto propone che sia prospettata la situazione per averne parere alla Commissione provinciale di beneficenza a termini del Decreto Luogotenenziale 13 giugno n. 873 e che sia prospettata altresì all'on. Ministro dell'Interno nei riguardi della Congregazione di carità. Dopo di che il Comitato Provinciale potrà riunirsi nuovamente.

Letto, confermato e sottoscritto.

Il Segretario
F.to VENTURA

Il Prefetto Presidente
F.to APHEL

*
*
*

Sebbene l'operato della Congregazione di Carità venisse ratificato dal Ministero dell'Interno, esso rilevava una condizione di cose di criteri e di propositi da parte della Congregazione evidentemente in con-

trasto assoluto coi fini della legge e colle attribuzioni demandate sia ai Prefetti che ai Comitati provinciali, che la discussione fatta nella adunanza suindicata chiariva in modo molto significativo. Onde non sembrerà essere stato inopportuno che sulla questione fosse richiamata fin d'allora la particolare attenzione delle Autorità competenti, e che per sua parte il Giudice delle tutele nella sua più volte ricordata relazione 1° ottobre 1917 raccomandasse al nuovo Comitato — creato in forza della legge 17 luglio 1917 — di esser bene oculato e prudente nella interpretazione ed applicazione del D. L. 13 giugno 1915 e dell'art. 34 della nuova legge e nel concedere eventualmente alle Congregazioni di carità, ove ricorresse la ipotesi ivi indicata, la erogazione diretta dei fondi.

« Le Congregazioni, si diceva in quella relazione, sono sovraccariche di tanti oneri, e si dibattono per lo più in tali difficoltà finanziarie che vi è giustificato timore non solo che esse non possano adeguatamente adempiere a funzioni che importano applicazioni di nuovi sistemi ed organismi, ma anche che per vincere le difficoltà finanziarie sian forzatamente indotte a distrarre in parte almeno ad altri scopi di beneficenza quei fondi che debbono invece secondo il legislatore avere la destinazione specifica ed esclusiva a prò degli orfani »

timore non del tutto infondato per l'esperienza di simili cose e che anche nel contenuto del verbale 23 giugno 1917 soprariportato trovava abbastanza esplicita giustificazione e conferma.

Ciò stante (ove pur si potesse prescindere dalle ragioni di mero carattere giuridico e che più oltre si esporranno) può affermarsi che a sostegno della tesi del Comitato stavano fin dal principio gravi e manifeste considerazioni di prudenza ed opportunità di carattere discrezionale amministrativo, insieme all'assoluta evidenza e verità dell'asserto che il compito assegnato dalla legge al Comitato in tanto da questo si sarebbe potuto adempiere, in quanto alla questione fosse stata data una soluzione contraria alla pretesa della Congregazione di carità.

Ed è doveroso rilevare come queste ragioni di opportunità e di diritto, e questi concetti correlativi sul compito assegnato dalla legge al Comitato, prospettati dal Giudice delle tutele (a cui validamente si associò l'avv. Montesano rappresentante della Provincia), trovarono pieno consentimento nella quasi totalità dei componenti il Comitato provinciale ricostituito sulla base della nuova legge: il quale in ben tre riunioni ebbe a discutere ampiamente la questione (rimasta insoluta avanti il

precedente Comitato) in seguito alla rinnovata dimanda della Congregazione di carità di Roma, formulata nella deliberazione 19 settembre 1917, avente per iscopo di ottenere la diretta erogazione delle rendite delle opere pie dotalzie da essa amministrate, con dichiarazione di impiego a favore degli orfani di guerra, a sensi del citato art. 34 legge 18 luglio 1917.

Il Comitato — dopo l'esame preliminare fatto della questione e dei suoi precedenti in seno alla sua Giunta esecutiva — sulla proposta del Giudice delle tutele e dell'avv. Montesano, previa affermazione del suo diritto di esame della questione sia dal lato della convenienza discrezionale amministrativa, sia dal lato della esistenza o meno dei requisiti di legge, *ad unanimità di voti*, astenutosi il Presidente, nell'adunanza 17 novembre 1917 deliberava di respingere la dimanda della Congregazione.

La quale con atto 16 novembre 1917, uff. giud. Tamagno, ricorrevva all'Ecc.mo Comitato Nazionale per gli orfani di guerra, chiedendo che volesse revocare la deliberazione del Comitato Nazionale di Roma e per l'effetto acconsentire alla richiesta della Congregazione stessa di disporre direttamente di tutte le rendite dotalzie da essa amministrate.

II.

Considerazioni in diritto.

La motivazione della deliberazione di cui è oggetto il ricorso in esame si limita ad esporre concisamente le ragioni puramente giuridiche che hanno determinato il rigetto della dimanda della Congregazione, avendo ritenuto il Comitato che esse ragioni fossero per sè sole così sicure ed evidenti da essere più che sufficienti alla dimostrazione della legittimità del provvedimento, anche a prescindere dalle ragioni di necessità ed opportunità amministrativa.

La ragione fondamentale invero della decisione sta nella parola non equivoca nè dubbia usata dalla legge nell'art. 34 — **patrimonio** — alla quale, secondo prescrive la norma dell'art. 3, Disp. prelim. al Codice civ.: « non può attribuirsi dall'interprete altro senso che quello fatto palese dal proprio significato ».

Chè essendo in linea di fatto cosa certa ed indiscutibile che la Congregazione di carità di Roma non intendeva nè poteva destinare a favore degli orfani di guerra il reddito di un proprio patrimonio di un milione, ma il semplice reddito dei fondi dotati di cui, come per legge, era affidata a lei soltanto la ammini-

strazione e la assegnazione, contro l'invocata applicazione dell'art. 34 o stava nel caso il significato categorico ed esplicito della parola della legge.

Invero perchè la tesi della Congregazione avesse la parvenza almeno di qualche fondamento, sarebbe stato d'uopo pensare che il legislatore, usando la parola « patrimonio » non avesse tenuto presente la distinzione elementare, che in linea giuridica, economica e letterale esiste fra *patrimonio* e *reddito*, fra semplice amministrazione per mandato e percezione di frutti di patrimonio altrui e amministrazione e godimento *iure proprio* di patrimonio proprio.

E bisognerebbe anche ritenere che, a prescindere da tali distinzioni, il legislatore fosse partito dal presupposto che potendo enti morali, come le Congregazioni di carità, esistere anche senza patrimonio, ciò escludesse per loro la possibilità di possedere nel presente o nell'avvenire un patrimonio proprio, da amministrare, oltre quello delle Opere pie in esse concentrate.

Supposizioni ed ipotesi antiggiuridiche sia la prima che la seconda: chè non solo da tutto il nostro sistema legislativo, pubblico e privato, amministrativo, contabile, industriale, commerciale, ecc., il concetto di patrimonio proprio in contrapposizione al concetto di patrimonio altrui da amministrare e i cui redditi siano soltanto da at-

tribuire, è comune e manifesto, ma trova altresì particolare applicazione, nella legge delle Opere pie, nella disposizione dell'art. 61 con cui espressamente si dichiara che le istituzioni concentrate nelle Congregazioni continuano a sussistere e a mantenere i loro patrimoni, e che per effetto della concentrazione le Congregazioni si intendono sostituite soltanto alle istituzioni nell'erogazione delle rendite, da farsi da quelle in conformità dei rispettivi statuti di queste.

Ed altra applicazione ancora più specifica questo principio fondamentale trova appunto nella legge sugli orfani di guerra e nei suoi lavori preparatori, a proposito precisamente dei fondi dotalizi e senza destinazione definitiva, quando nell'art. 33 parla esclusivamente di *reddito* e dispone che la inversione debba riguardare soltanto il godimento delle rendite e non il capitale e che le rendite stesse debbano tornare alla primitiva destinazione al cessare dello scopo della assistenza degli orfani di guerra. E al riguardo è opportuno ricordare che, essendosi nel primo progetto approvato dalla Camera vulnerato il principio suddetto disponendosi che per fondi privi di destinazione definitiva fosse fatta la inversione anche del capitale, il Senato su proposta del suo relatore on. Chimirri soppresse la eccezione e ripristinò il comma dell'art. 1 Decreto Luogotenenziale 13 giugno 1915,

dichiarando ancora una volta doversi mantenere salva la distinzione fondamentale sopraindicata — V. 1^a relazione Chimirri al Senato, Doc. n. 318-A, pag. 12 e seg.

Concludendo, mentre devesi ritenere per certo che la inversione delle rendite dotalizie non ebbe altra portata che di sostituire nella disponibilità di esse alla Congregazione e agli altri enti autonomi i Comitati provinciali per gli orfani di guerra, tale inversione, come già il concentramento, colla correlativa distinzione di funzioni di beni, di scopi e di attribuzioni, non venne ad escludere bensì a confermare la possibilità che anche le Congregazioni, come qualsiasi altro ente morale, potesse costituirsi un nuovo patrimonio e rendite proprie da amministrare ed erogare esclusivamente a pro degli orfani di guerra.

Ond'è che al Comitato, cui l'argomento suddetto si dimostrò immediatamente nella sua semplice ed ovvia evidenza, non può non sembrare molto strano, se non sconveniente, il sentir dal rappresentante della Congregazione, (nella memoria defensionale) qualificare la decisione presa da un consesso qual'è il Comitato, come una assurdità, una illogicità manifesta, una violazione dei più elementari concetti giuridici, una vana canzonatura che avrebbe reso l'art. 34 privo di ogni contenuto di praticità ed applicabilità, ecc., ecc.

E tanto più tale critica, in tale forma soprattutto, sem-

bra fuori luogo in quanto ch'è tutta l'argomentazione difensiva della Congregazione, che ha determinato la critica stessa, si basa su due unici argomenti: che cioè la Congregazione ricorrente, al pari di qualche altra Congregazione più importante, non possiede attualmente patrimoni propri, ma soltanto ha patrimoni di altre opere pie in semplice amministrazione, epperò la legge non poteva non tener conto di tale condizione di fatto ben nota ai suoi compilatori; e inoltre che l'art. 34 della legge era stato proposto in quella forma alla Commissione della Camera da essa Congregazione, d'accordo con altre due o tre Congregazioni di città importanti, appunto allo scopo di impedire che i fondi dotalizi da esse attualmente amministrati venissero versati al Comitato provinciale.

Quanto al primo argomento sufficientemente fu già detto in linea di diritto per dimostrarne la inconcludenza anche in linea di fatto: quindi non occorre per ora dir altro.

Quanto al secondo, il Comitato, ben consapevole per l'esperienza passata dell'opposizione fatta dalla Congregazione al disposto legislativo (anche quando il categorico ed esplicito dettato dell'art. 2 del Decreto Luogotenenziale 13 giugno 1915 non avrebbe dovuto dar luogo

a incertezze sulla sua interpretazione), non dubita certamente che l'intento della Congregazione, proponendo l'articolo 34, fosse appunto quello di derogare anzi render vano l'art. 33 della legge.

Ma ciò non risolve la questione. Per risolverla su questo presupposto la Congregazione avrebbe dovuto dimostrare che l'art. 34, redatto in quella forma, letteralmente e giuridicamente rispondeva al concetto che essa aveva formulandolo, anzichè, pur contro la sua particolare intenzione, venire ad avere in realtà tutt'altro significato. Avrebbe dovuto poi la Congregazione dimostrare che, in una legge di carattere così generale ed innovativo, i compilatori di essa, esperti giuristi, avessero condiviso il pensiero, molto unilaterale, della Congregazione di Roma e l'interesse, più o meno politico e particolare, di tre o quattro altre Congregazioni. Ed inoltre la Congregazione stessa avrebbe dovuto dimostrare che il disposto dell'art. 34 costituisse una eccezione al disposto dell'art. 33 senza che espressamente fosse manifestato dal legislatore il suo proposito di derogare a quest'ultimo.

Insomma doveva la Congregazione dimostrare che l'art. 34 nel senso da essa preteso si accordava coi principi informativi, con lo spirito e con tutta la economia della legge.

* * *

Ma una dimostrazione siffatta, a sostegno della sua tesi, la Congregazione non ha dato, nè può nè potrà mai dare, fino a che la legge almeno sarà quale è e quale la volle il legislatore.

Sta in fatto che nè nelle relazioni ministeriali, nè in quelle delle Commissioni delle Camere, nè nelle discussioni parlamentari si trova un cenno diretto ed esplicito che possa o suffragare o contrastare la tesi della Congregazione; quindi se qualsiasi questione sulla influenza dei lavori preparatori, come elemento interpretativo, potrebbe forse anche apparire, per l'argomento, non necessaria; inconcludente poi, illogica ed antiggiuridica essa manifestamente sarebbe nella forma particolare, prospettata dalla Congregazione di carità, proponente, interprete e parte in causa insieme...

La controversia perciò doveva essere, come infatti fu dal Comitato, esaminata in base ai principii generali e particolari di diritto in materia, allo spirito della legge, ai fini che essa si propone, e soprattutto ai compiti affidati agli organi novelli che essa ha creato per attuare questi fini.

Invero occorre considerare innanzi tutto che i

provvedimenti di tutela e di assistenza specifica degli orfani di guerra non rientravano di regola nelle opere di beneficenza e nelle attribuzioni delle Congregazioni di carità. A questa è per legge — art. 8 Legge Opere pie — attribuito l'esercizio della assistenza legale o volontaria soltanto a prò degli orfani e minorenni abbandonati in genere; dalla cui categoria per lo spirito e il testo della legge dovevano ritenersi esclusi di regola gli orfani di guerra.

Per questi l'assistenza statale costituisce un obbligo sociale in rapporto a diritti e doveri collettivi, nella esecuzione dei quali le Congregazioni non sono che organi sussidiari, con compiti delegati e informativi — art. 12 e 15 — dei Comitati provinciali; cui era affidato nell'ambito della provincia l'esercizio diretto di tale protezione e assistenza, art. 9, in concorso colle Opere nazionali riconosciute dallo Stato e sorte con tale fine specifico, art. 4.

In un caso però la legge consente anche alla Congregazioni una più vasta e diretta azione.

Verificandosi infatti la ipotesi indicata dall'art. 34, previa autorizzazione del Comitato, le Congregazioni di carità avrebbero potuto provvedere direttamente a tutte le funzioni di assistenza e tutela; purchè però, come condizione prima e fondamentale, esse avessero destinato

un *patrimonio particolare e proprio* al detto fine specifico.

In tale caso l'analogia d'intenti e d'iniziativa particolare e di condizione patrimoniale fra le Congregazioni di carità e le Opere nazionali era manifesta; era giusto quindi che fossero le une e le altre equiparate nel trattamento, nelle funzioni, nell'autonomia di gestione e di impiego della rendita; mentre ciò era anche utile secondo i fini della legge per lo stimolo che in tal guisa ne veniva allo spirito di pietà e di dovere patrio presso le istituzioni locali di beneficenza.

In conclusione, secondo questa interpretazione tutto l'insieme della legge e il suo scopo stavano a dimostrare come l'art. 34 — contrariamente a quanto assumeva la Congregazione — non costituiva una deroga all'art. 33: esso non faceva che prevedere un caso del tutto diverso e speciale che trovava nella legge stessa analogia col trattamento fatto alle Opere Nazionali.

Se non fossero invero concorse nella intenzione del legislatore queste essenziali ed esclusive ragioni di giustizia — per quanto aveva rapporto di analogia colle dette Opere Nazionali —, e di utilità — per quanto poteva favorire l'afflusso di nuovi cespiti alla assistenza degli orfani di guerra —; quale altra ragione avrebbe potuto giustificare un provvedimento, che inteso nel

senso voluto dalla Congregazione avrebbe avuto come unico effetto quello di desautorare e rendere impotenti precisamente i nuovi organi speciali, i Comitati provinciali, specie delle più importanti città, togliendo ad essi quasi tutti quei mezzi finanziari che pure la legge stessa voleva loro assegnati per adempiere le novelle funzioni? E come e perchè un siffatto provvedimento avrebbe dovuto colpire di preferenza, anzichè le minori città, i maggiori e più ricchi centri urbani, cioè proprio quelli dove più gravi dovevano ritenersi gli oneri dei rispettivi Comitati, più necessaria l'azione loro di assistenza, più possibile il loro impulso rinnovatore ed esemplare dalla legge auspicato?

È evidente che se alla pretesa della Congregazione si fosse dovuta attribuire una base logica e giuridica, essa avrebbe condotto alla negazione assoluta di ogni ragione d'essere dei Comitati provinciali e non solo per le grandi città ma anche per le minori; perchè tanto per le une che per le altre avrebbero dovuto ritenersi sufficienti le Congregazioni di Carità ad adempiere anche a questo nuovo servizio, sia pure concedendo loro di destinarvi i fondi dotalizi.

Ma la verità è che ben altro fu il pensiero del legislatore. Per ragioni sia di diritto sia di opportunità e

convenienza politica esso intese di regola sottrarre alle Congregazioni di Carità l'assistenza degli orfani di guerra.

Chè oltre al non volere che anche in apparenza potesse confondersi tale assistenza con quella ordinaria della più misera infanzia abbandonata, il legislatore sapeva che troppi oneri per altre svariate mansioni di beneficenza sovrastavano e ogni di si accumulavano sulle Congregazioni; oneri a cui esse già difficilmente e stentatamente attendevano, specialmente per quanto aveva riguardo alla funzione dell'assistenza minorile. E non potevano al legislatore esser ignote le pertinaci inosservanze delle Congregazioni al precetto degli art. 6 legge 18 luglio 1904, n. 380 e 59 e 60 Reg. 1° maggio 1905 appunto in materia di impiego a favore dell'infanzia delle rendite senza distinzione specifica; inosservanze invano lamentate sia in circolari ministeriali fin dal 1907, sia nei lavori preparatori al progetto sul Codice dei minori del 1911, e alle quali col Decreto 13 giugno 1915 si era voluto anche porre riparo.

Sapeva inoltre il legislatore che troppo spesso in esse si sentivano le correnti delle passioni e dei partiti politici, cui voleva almeno sottratto il sacro compito della assistenza degli orfani di guerra.

Chè troppo recenti, anzi di attualità, erano i ricordi della opposizione spiegata appunto da alcune Congrega-

zioni con a capo quella di Roma, per impedire che le disposizioni del D. L. 13 giugno 1915 venissero confermate nella nuova legge: la viva discussione nei due rami del Parlamento; le polemiche sui giornali specialmente cattolici e sulle riviste sulla questione della inversione dei fondi dotalizi; nonchè i precedenti suesposti della stessa odierna controversia, stavano a dimostrare la recisa irriducibile resistenza opposta, per ragioni più che giuridiche politiche, all'art. 33.

E se il fine superiore patriottico riuscì trionfante di tali resistenze, (col temperamento della temporaneità voluto dal Senato in modifica del disegno della Camera), oggi di fronte a resistenze e a difficoltà, rinnovati indici della opposizione suddetta, sorge spontaneo il dubbio che le stesse correnti ostili, del primo momento, tentino per altra via di rendere nullo almeno in parte il precetto di legge, così invisio.

Questi elementi e considerazioni in base alle quali il Comitato provinciale formò e concretò, dopo ponderato esame, il suo giudizio, sembrano sufficienti per dimostrare tutto il fondamento della sua deliberazione.

* * *

A questo punto come strettamente connessa alla questione in esame e in questa direttamente influente per la

identità delle conseguenze, nei rapporti del Comitato — perchè si tratta di questione di principio in quanto si attiene alla definizione dei rapporti del Ministero dell'Interno coi Comitati Provinciali ed alla conseguente interpretazione dell'art. 6 della legge che affida al Ministero il compito di indirizzare e coordinare l'opera dei Comitati medesimi — questo Comitato crede suo dovere segnalare un'altra questione all'attenzione dell'Ecc.mo Comitato Nazionale, nella fiducia che Esso voglia portare anche su di essa il suo alto giudizio.

Il Ministero con sue circolari 6 e 16 novembre, n. 26700 dirette ai Prefetti ebbe a prescrivere che i fondi dotalizi non fossero in alcun modo destinati per ora a favore degli orfani di guerra, ma dovessero continuare ad esser impiegati ai sensi del D. L. 13 giugno 1915 — da ritenersi in vigore in tutta la sua portata — a favore dei figli dei militari richiamati e della infanzia abbandonata.

Lo stesso Ministero poi, avuta notificazione del ricorso presentato dalla Congregazione di Carità di Roma avverso la decisione di questo Comitato Provinciale in data 17 novembre 1917, con sua nota in data 29 dicembre u. s., così scriveva: « Poichè con Circolare 6 novembre questo Ministero ha dichiarato che la devoluzione disposta nella I parte del 1° comma dell'art. 33

della legge deve intendersi sospesa finchè dura il bisogno della assistenza ai figli dei richiamati, non si comprende come sia potuta ora sorgere controversia sulla applicazione dell'art. 34 che presuppone già avvenuta quella devoluzione. Sembra perciò che il Comitato Provinciale avrebbe dovuto declinare la propria competenza, etc. ».

Il Comitato non può innanzi tutto non rilevare che questa nota per il tenore con cui è formulata, e queste circolari, per il loro contenuto e portata, potrebbero apparire indici di una tendenza dell'Amministrazione centrale ad esercitare sulla azione e sulle decisioni dei Comitati Provinciali una ingerenza diretta che potrebbe eventualmente andare anche oltre il compito di indirizzo e coordinamento assegnato al Ministero dall'art. 6, e potrebbero voler costituire i Comitati Provinciali quasi in un rapporto di subordinazione gerarchica di fronte al Ministero, con conseguente obbligo di attenersi alle sue istruzioni.

Se questo fosse il concetto e la portata delle circolari e nota suindicate, non sarebbe allora inopportuno ricordare alcuni precedenti della legge sulla questione della autonomia degli organi creati per la tutela degli orfani di guerra, Comitato Nazionale e Comitati Provinciali.

Segnalatosi nel corso dell'alta discussione che tale questione ebbe in Senato, specialmente per bocca del suo relatore on. Chimirri, il pericolo della invadenza o sovrapposizione degli organi amministrativi sulla azione dei nuovi organismi, il Senato adottò bensì il temperamento con tanta autorità sostenuto dall'on. Mortara che escludeva l'Opera di Stato, ma assicurò gli organismi specifici centrale e provinciali contro il pericolo suddetto mercè alcune radicali innovazioni, tra cui appunto la piena personalità giuridica dei Comitati e la soppressione della presidenza prefettizia.

E sebbene quest'ultima modificazione non fosse poi accolta dalla Camera dei Deputati, restò tuttavia integro e indiscutibile il principio della autonomia dei Comitati, enti autarchici, con piena personalità giuridica, e quindi senza ombra di dipendenza dal Ministero.

Ond'è che appunto colla coscienza di tale personalità e delle attribuzioni autonome affidategli dalla legge, questo Comitato ben poteva non tener conto, come fece, delle circolari ed istruzioni Ministeriali qualora esse non fossero, o non gli apparissero, conformi alla legge e peggio ancora pretendessero sospenderla o modificarla senz'altro.

Il Comitato avrebbe certo mancato ad un suo dovere elementare se, avendo coscienza della illegittimità della

prescrizione, avesse acconsentito di seguire una interpretazione che disconoscerebbe in modo assoluto il suo diritto alla immediata disponibilità di tutti o di parte almeno dei fondi dotalizi e la sua competenza a decidere sull'argomento, fino a quando *unica norma* in materia fosse il disposto dell'art. 33 della legge, che prescrive che « *coll'entrata in vigore* della legge debbono essere *esclusivamente* devoluti alla assistenza degli orfani di guerra i fondi, etc. »; e fino a che l'art. 34 prescriverebbe che la concessione alla Congregazione di Carità fosse soggetta alla sua autorizzazione.

La decisione che il Ministero critica si fondò su di una interpretazione della legge, che ad esso Comitato apparve certa ed indiscutibile di fronte alla parola di questa, alle sue provvidenze ed al suo scopo manifestati anche nei lavori preparatori e nelle discussioni parlamentari: che cioè i fondi dotalizi e quelli senza destinazione definitiva dovessero considerarsi come i cespiti principali e necessari per i Comitati e dovessero quindi esser assegnati *con preferenza assoluta ed immediatamente* a favore degli orfani di guerra: e che soltanto *in via subordinata* le altre categorie dei minorenni bisognosi di assistenza statale potessero usufruire dei fondi medesimi.

Concetto di necessità, di preferenza e immediatezza.

che trovava la sua piena conferma non solo nella formulazione letterale, per quanto poco felice, del citato art. 33 (che nella prima parte del primo comma menziona gli orfani di guerra e in secondo luogo gli altri minorenni indicati dal D. L. 13 giugno 1915 e ai primi esclusivamente e dall'entrata in vigore della legge assegna i fondi dotalizi etc.); non solo nel disposto dell'art. stesso capo 2° che prescriveva ai Prefetti il versamento della somma relativa nella *Cassa del Comitato Provinciale*; non solo nel disposto dell'art. 10 che sottrae perfino il Comitato alla ingerenza della Commissione Provinciale di beneficenza (abrogando, come è logico ritenere, in questa parte la relativa disposizione dell'art. 2 D. L. 13 giugno 1915); ma nel modo più manifesto era stato - l'identico concetto - dichiarato anche nelle varie relazioni parlamentari e ministeriali che avevano preceduto i vari progetti e disegni di legge.

Quella Boselli, che accompagnava al Senato il disegno di legge approvato dalla Camera il 15 dicembre 1916, dopo aver notato che i fondi dotalizi costituivano « i fondi propri ed esclusivi del Comitato, e che anzi essi dovevano costituire i cespiti maggiori a disposizione dei Comitati stessi » ripeteva che sebbene il D. L. 13 giugno 1915 avesse devoluto all'infanzia abbandonata i fondi suddetti, l'art. 33 del disegno di legge intendeva che

d'ora in poi fossero esclusivamente devoluti agli orfani « non solo tutti i cespiti di cui al citato decreto, ma altresì in luogo delle rendite dei fondi privi di destinazione i fondi stessi interamente trasformati allo stesso scopo... ».

La relazione Chimirri ancor più chiaramente affermava che coll'art. 33 si era inteso « mutare anche in meglio la destinazione a favore degli orfani della guerra, che già vi era col D. L. 13 giugno ».

La relazione Peano poi notava come i mezzi forniti dallo stato non fossero certo sufficienti; da ciò la necessità di ricorrere ai fondi dotalizi, etc.

Era la esperienza maturatasi ormai dopo oltre un anno di applicazione del D. L. 13 giugno 1915 che parlava nelle autorevolissime pagine dei principali compilatori della legge. E questa esperienza aveva già insegnato che gli ordinari soccorsi dello Stato erano insufficienti e inadeguati all'intenzione del legislatore ed alla gratitudine della Patria; insufficiente il fondo di un milione inscritto nel bilancio; insufficienti le pensioni. Occorreva dunque provvedere e senza indugio e a ciò intese il disposto dell'art. 33 nella sua dicitura testuale.

Or come di fronte a disposizioni di legge ed a lavori preparatori così chiari ed espliciti, avrebbe potuto questo Comitato ritenere che fosse in facoltà di due cir-

colari ministeriali di sospendere la legge e modificarla per giunta in quella parte che era stata appunto oggetto di particolare studio del legislatore, cioè nello scopo di assicurare *immediatamente* ai Comitati i fondi indispensabili per il loro funzionamento?

Ove il Comitato avesse aderito alla interpretazione voluta dal Ministero, sia pure nell'intento di concorrere a sollevare altre miserie della infanzia abbandonata che pur debbono esser soccorse, avrebbe evidentemente mancato a quella che era stata la ragione d'essere particolare e specifica della sua creazione e funzione.

La decisione quindi, nei termini indicati e in senso difforme alle istruzioni Ministeriali, fu conseguenza legittima delle premesse considerazioni.

*
**

Ma insieme a questa affermazione del suo diritto e dovere, il Comitato, e per esso la sua Giunta esecutiva, non mancò di considerare che la destinazione dei fondi a prò della assistenza agli orfani di guerra e ai figli dei militari e dell'infanzia abbandonata in genere, era nel suo insieme determinata da un'unica e santa finalità di dovere sociale, a cui esso non avrebbe certo posto ostacolo coll'insistere nella affermazione assoluta e recisa del suo diritto di esclusività. Inspirandosi quindi ad

equi propositi di conciliazione e temperamento fra due tesi opposte, la Giunta esecutiva pensò che le esigenze delle varie assistenze potessero conciliarsi in un rapporto di equa proporzione; epperò, in osservanza anche delle particolari attribuzioni demandate al Prefetto dall'art. 33 della legge e del Decreto Luogotenenziale 13 giugno 1915, con sua deliberazione del 21 Novembre n. 1 faceva voto perchè l'Ill.mo Sig. Prefetto nell'esercizio delle suindicate sue attribuzioni volesse stabilire la somma che sulle dette rendite dotazioni dovesse assegnarsi esclusivamente alla assistenza degli orfani di guerra e versarsi nella Cassa del Comitato ai sensi del citato art. 33. riserbando il residuo alla assistenza dei figli dei richiamati e della assistenza dell'infanzia abbandonata.

Ove questo voto fosse osservato, opina il Comitato che ogni dubbio sulla portata e sulla interpretazione da darsi all'art. 33 primo comma, verrebbe meno. Rispettato il principio della prevalenza degli orfani di guerra ed escluso il pericolo che i fondi dotati nella loro totalità e per tempo indeterminato venissero ad essi sottratti, le altre esigenze di assistenza ai figli dei richiamati e alla infanzia abbandonata troverebbero anch'essi una conveniente garanzia, affidate come sarebbero al senno ed alla giustizia ben nota dell'Ill.mo Sig. Prefetto di Roma.

Ed è voto di questo Comitato provinciale che la

decisione dell'Ecc.mo Comitato Nazionale determini S. E. Ministro competente ad emanare nuove ed opportune istruzioni che valgano ad eliminare ogni altro conflitto sia nel presente che nell'avvenire fra Ministero, Congregazioni di Carità e Comitati provinciali, conciliando i vari criteri ed interessi. A tale opera di conciliazione ha coscienza di aver dato non vano contributo anche il Comitato Provinciale di Roma colla Giunta esecutiva creata nel suo seno mercè la interpretazione data alla legge nei sensi suindicati.

Esso, traendo anche ammastramento dal passato, si è proposto di esplicare la sua azione colla coscienza che la ricerca diretta e di sua iniziativa di quanti eventualmente avessero diritto alla sua assistenza morale e materiale costituisse per lui un dovere e per tutelando un diritto.

Ad adempiere almeno in parte, al compito vastissimo, occorrono provvidenze diverse, che — conforme vuole la legge — fa d'uopo dal Comitato costituire, regolare, finanziare. Sappia l'Ecc.mo Comitato Nazionale che gli orfani di questa sola Provincia di Roma, secondo gli ultimi dati statistici, sono oggi 3221, che forse a fine 1918 saranno circa 5.000, e che vanno crescendo con essi le istanze, per lo più giustificate e degne di acco-

glimento, per sussidi e ricoveri; cui si intende provvedere, in concorso colle Opere Nazionali, con criteri di illuminata giustizia distributiva per tutti.

Ma questo stato di incertezza finanziaria, che ha al Comitato interdetto finora di formare perfino un bilancio preventivo qualsiasi, deve ancora e per quanto tempo continuare?

Ovvero il Comitato deve ormai temere che come già nel passato anno 1916-1917, tutti i suoi propositi fattivi si renderanno vani e inconcludenti perchè in un prossimo giorno la sua azione dovrà cessare per mancanza di mezzi?

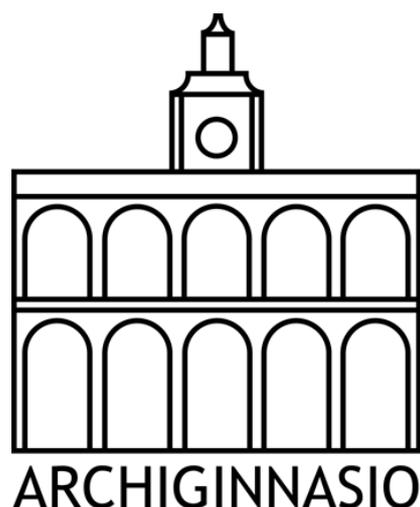
Siffatte incertezze e timori potranno ovviarsi — e in questo ci compiacciamo di attestare la piena ed unanime convinzione di questo Comitato — soltanto quando la legge sugli orfani avrà finalmente la sua applicazione nei termini categorici nei quali, anche per quanto riguarda i fondi dotalizi, essa fu voluta dal legislatore; perchè allora soltanto la funzione del Comitato provinciale potrà risultare adeguata alle alte finalità e doveri dalla legge assegnati.

Esso ha piena fiducia che tale soluzione venga finalmente dal ponderato giudizio che sulla questione sarà per dare l'Ecc.mo Comitato Nazionale.

60522



Biblioteca comunale dell'Archiginnasio



SCAFFALI ONLINE

<http://badigit.comune.bologna.it/books>

Le *rendite dotalizie e l'applicazione della legge 18 luglio 1917, n. 1143, innanzi al Comitato nazionale per gli orfani di guerra / memoria redatta dal giudice delle tutel avv. Tito Carruccio, per incarico della Giunta esecutiva ..

Roma : Stab. tip. Riccardo Garroni, 1918

Collocazione:12- GUERRA EUR. 33, 003

<http://sol.unibo.it/SebinaOpac/Opac?action=search&thNomeDocumento=UBO4379402T>

Questo libro è parte delle collezioni della Biblioteca dell'Archiginnasio.

L'ebook è distribuito con licenza Creative Commons solo per scopo personale, privato e non commerciale, condividi allo stesso modo



4.0:<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/legalcode>

Per qualsiasi altro scopo, o per ottenere immagini a risoluzione superiore contattare: archiginnasio@comune.bologna.it