

**Università degli studi di Napoli “Federico II”
Facoltà di Scienze Politiche
Dipartimento di Scienze dello Stato**

Dottorato di ricerca in
“Scienza politica ed istituzioni in Europa”
XVIII Ciclo

Titolo della tesi:

“La creatura tipica del regime”
Storia dell’Opera Nazionale per la protezione della Maternità e
dell’Infanzia durante il ventennio fascista (1925-43)

Referente
Prof.ssa D.L. Caglioti
Coordinatore
Prof. M. Pizzigallo

Dottoranda
Dott.ssa D. La Banca

anno accademico 2004-2005

INDICE

Introduzione

Capitolo I: Genesi della legge sull'Opera Nazionale Maternità ed Infanzia

1. La tutela della maternità e dell'infanzia: un problema non più rinviabile;
2. L'assistenza: alla ricerca di una definizione;
3. Il Consiglio centrale;
4. Gli organi periferici. La Federazione provinciale; Il Comitato comunale di patronato.
5. Ai vertici dell'ente: uno sguardo ai presidenti e/o commissari dell'Opera.

Capitolo II: GLI ANNI DI "ASSESTAMENTO"

1. Periodizzazione;
2. L'attività del primo quinquennio di dell'Opera (1926-31). L'assenza di collaborazione, L'assistenza diretta, Madri bisognose, Fanciulli bisognosi: abbandonati, infermi sanabili, traviati.

Capitolo III: SVILUPPI DELL'OPERA NEGLI ANNI TRENTA

1. Il 1932: l'anno del cambiamento;
2. La riforma del 1933;
3. La presidenza di Sileno Fabbri;
4. Il nuovo Consiglio Centrale;
5. Il triennio pre—bellico (1937-1940).

Capitolo IV: L'ONMI NEGLI ANNI DELLA GUERRA

1. Gli anni di guerra (1940-1943). L'attività del nuovo Consiglio centrale;
2. Il ruolo più incisivo del personale femminile;
3. Lo stato di guerra e la mobilitazione civile dell'Opera;
4. Uno sguardo complessivo ai bilanci dell'Opera. Le entrate, Le spese.

Capitolo V: UN CASE STUDY: LA FEDERAZIONE PROVINCIALE NAPOLETANA

1. Organizzazione e funzionamento. Gli anni di pace, Gli anni di guerra, Voci di malcontento e malfunzionamento;
2. Le politiche demografiche;
3. La giornata della madre e del bambino.

Bibliografia

Letteratura di inquadramento
Fonti edite Onmi
Pubblicazioni sull'Onmi
Fonti archivistiche

Introduzione

A partire dagli anni Ottanta del novecento la letteratura sul *welfare state* ha dato vita ad un articolato filone di ricerca che ha posto al centro della sua analisi le ragioni della crisi del welfare stesso¹. Un importante stimolo a queste ricerche è venuto dal crescente dibattito sulla “questione delle nascite” che, nella realtà contemporanea, vede contrapposte, da un lato, l’esplosione demografica in gran parte dei paesi del mondo e, dall’altro, un continuo avanzamento dei tassi di denatalità nelle aree più sviluppate. Ciò è accaduto a maggior ragione in Italia dove al “Patto generazionale”, pilastro del modello sud-europeo di welfare, si aggiunge il carattere “familista” dei sistemi assistenziali². Fattori entrambi dipendenti dalla duplice presenza di una popolazione armoniosamente distribuita tra giovani, adulti e anziani e di una solida struttura familiare che fa da tacito supporto alle politiche sociali là dove esse si mostrano più lacunose³.

Proprio la crisi del welfare ha, dunque, imposto alle Istituzioni politiche di spostare il dibattito sul deficit demografico dagli ambienti accademici e scientifici all’arena politica, nel tentativo di tradurla in reali interventi⁴. Si pensi a

¹ **P. Rosanvallon**, *La nuova questione sociale. Ripensare lo stato sociale*, Edizione Lavoro, Roma, 1997; **N. Bosco**, *Dilemmi del welfare*, Guerini e Associati 2002; **E. Bartocci** (a cura di) *Diseguaglianza e stato sociale*, Milano, Donzelli 1996; **L. Pennacchi**, *Lo stato sociale del futuro*, Milano, Donzelli 1997; **U. Ascoli** (a cura di) *Il welfare futuro*, Roma, Carocci 1999; **G. Rossi e P. Donati** (a cura di), *Welfare State problemi ed alternative*, Milano, Franco Angeli, 1982. **L. Lees**, *Safety in Numbers: Social Welfare Legislations and Fertility Decline in Western Europe*, in **J. Gillis, L. Tilly, e D. Levine**, (a cura di) *The European Experience of Declining Fertility*, Cambridge (Mass.), Blackwell, 1992.

² Esping-Andersen indica con il termine “*familism*” il modo con cui i sistemi assistenziali lasciano lo svolgimento dei compiti di cura alle famiglie e vi oppone il termine “*defamilialisation*” con cui indica il tentativo dello stato assistenziale di vedere ridotti la dipendenza dei singoli dalle risorse familiari, in **G. Esping-Andersen**, *Social foundation of Postindustrial Economies*, Oxford Un. Press, Oxford, 1999, p. 49. Mentre la Saraceno tende ad evidenziare come la responsabilità di tale peso cada sulla donna: il soggetto cui compete prendersi carico dell’assistenza ai familiari, dando per scontata, da parte dello Stato, la divisione di genere del lavoro e delle responsabilità e la disponibilità alla cura tra le generazioni, in **C. Saraceno**, *Un familismo ambivalente: le politiche della famiglia in Italia dal dopoguerra ad oggi*. Convegno *Mutamenti della famiglia nei paesi occidentali*. Bologna 6-8 ottobre 1994.

³ **M. Ferrera**, *Il welfare state in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1984 e id. *IL modello sud europeo di welfare state*, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, vol. XXVI, n.1, 1996; **U. Ascoli**, (a cura di) *Welfare State all’italiana*, Roma-Bari, Laterza, 1984; **C. Saraceno**, *Mutamenti delle famiglie e politiche sociali in Italia*, Bologna, il Mulino, 1998.

⁴ Il passaggio ha, a sua volta, aperto la strada a un filone di ricerca delle scienze sociali che, a partire dagli anni ‘90, sta offrendo attenti contributi che si soffermano in particolare sui rapporti tra distribuzione demografica e politiche sociali e distribuzione demografica e mutamenti della struttura familiare. E’ in quest’ambito che trovano spazio i lavori, in gran parte collettanei, dedicati all’ampio tema delle politiche per la popolazione in Italia **AA.VV.** *Politiche per la popolazione in Italia*, Fondazione G. Agnelli ,

quelli predisposti nello scorso 2004, dichiarato : “*Anno internazionale della famiglia*”. Nell’ambito di questo progetto il Ministero del Welfare e delle Politiche Sociali ha condotto una sostenuta campagna per diffondere la conoscenza dei vari provvedimenti adottati al riguardo, tra cui: l’istituzione della Giornata nazionale della famiglia e dell’Osservatorio nazionale sulla famiglia, la campagna di comunicazione “1000 euro dal secondo figlio” e “Prima casa di abitazione a sostegno della natalità” e del Fondo nazionale per le Politiche Sociali a favore della famiglia⁵.

Non è obiettivo di questa ricerca entrare nel merito dell’efficienza e/o dell’efficacia di tali interventi, ma ciò che qui preme sottolineare è il ritardo storico con cui l’Italia repubblicana ha affrontato queste problematiche. Ripercorrendo a ritroso la nostra storia nazionale bisogna arrivare fino agli anni del regime fascista per trovare interesse, di contro eccessivo, verso le politiche a favore della natalità. Gli anni a cavallo tra le due guerre rappresentarono in gran parte d’Europa il periodo fondante delle politiche proto—nataliste che in alcuni casi convissero (Paesi scandinavi), in altri smorzarono (Francia) ed in altri ancora (regimi dittatoriali) surclassarono le istanze maternaliste⁶.

Il peso di simili interventi fu tale, così come notato da Anna Treves, da consentirci di guardare alle politiche nataliste come un elemento distintivo dell’Europa interbellica⁷, considerazione scaturita anche dalla straordinaria somiglianza degli atti e dei provvedimenti adottati, caratterizzati sia da interventi

Torino, 1994; **R. Palomba**, *Gli italiani e le politiche demografiche*, in *Demotrends*, 1, 2000 e in Europa **AA.VV.**, *Famiglia, figli e società in Europa. Crisi della natalità e politiche per la popolazione*, Fondazione Agnelli, Torino, 1991; **M. S. Quine**, *Population politics in the twentieth century Europe: fascist dictatorship and liberal democracy*, New York-London, Routledge, 1996.

⁵ Per un quadro più completo e sostanziale del programma si visiti il sito www.welfare.gov.it. Con il ministero Prodi del 1996 le politiche filo—nataliste entrarono di diritto e senza più uscirne nei successivi programmi di governo.

⁶ 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*, Bari, Laterza, 1992, pp. 445.

⁷ “[...]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”, in **A. Treves**, *Le nascite e la politica nell’Italia del Novecento*, Milano, Led, 2002, p. 74-75.

a favore delle madri e dei bambini, sia dalla così detta “politica degli incentivi” (premi di natalità, di buon allevamento, medaglie, riconoscimenti per le famiglie numerose, ecc.)⁸. Anche le motivazioni che sono all’origine di questi interventi poggiano su basi analoghe, almeno in una fase iniziale, rivolta a contrastare il declino demografico messi in moto nei paesi dell’Europa occidentale già verso la fine dell’Ottocento e reso drammaticamente evidente dalla prima guerra. Da questo punto di vista, però, la politica demografica fascista, che tra l’altro fu sostenuta con molta più energia e tenacia, assunse tratti peculiari dovuti prevalentemente alla sua non indispensabilità⁹: i tassi di natalità italiani erano tra i più elevati d’Europa, insieme ad altri paesi latini come la Spagna, il Portogallo e la Grecia; la riduzione dell’emigrazione transoceanica imposta dai *Quota Acts* statunitensi di fatto aveva chiuso una valvola di sfogo che da fine ottocento aveva contribuito a rendere meno onerosi i disagi derivanti dalla sovrappopolazione italiana; la penisola non aveva mai conosciuto una reale e concreta diffusione dei movimenti malthusiani¹⁰. Mentre, nel corso degli anni settanta e ottanta del novecento, quando i tassi di natalità e di fertilità italiani fecero registrare una netta inversione di tendenza, il problema della popolazione rimase a lungo indiscusso.

L’esperienza fascista, analizzata attraverso un approccio di “*path dependence*”, ha lasciato non poche eredità ai successivi governi repubblicani, sia in termini politico-amministrativo che culturali, che forniscono una solida base di partenza per meglio comprendere gli orientamenti attuali¹¹.

⁸ *Ibidem*, p. 82.

⁹ Scrive de Grazia: “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”, in **V. de Grazia**, *Le donne nel regime fascista*, Marsilio, Venezia, 1993. Anna Treves (*Le nascite e la politica*, cit, p. 125-131) ha giustificato questo enigma con l’idea del Duce secondo cui tali provvedimenti potevano avere una qualche efficacia soltanto se “tempestivi”, nel senso che occorreva intervenire proprio perché si era ancora in tempo per farlo.

¹⁰ Sulla peculiarità dell’esperienza italiana in particolare: **C. Ipsen**, *Demografia totalitaria. Il problema della popolazione nell’Italia fascista*, Bologna, Il Mulino, 1997; **E. Sori**, *Natalità e politica nell’Italia del Novecento*, in *Popolazione e Storia*, a. 2000, n. 2; **A. Treves**, *Le nascite e la politica nell’Italia del Novecento*, cit.

¹¹ “Path dependence” criterio di analisi proprio della teoria economica più attenta alle esternalità che condizionano il mercato: istituzioni, cultura, ecc. e che sottolinea il nesso dinamico tra passato e presente. Secondo questo criterio i residui del passato non si limitano ad essere eredità a vita breve ma esercitano un peso condizionante sui processi di trasformazione messi in atto dal futuro, in **G. Gozzini**, *Povertà e stato sociale: una proposta interpretativa in chiave di path dependence*, in **V. Zamagni** (a cura di), *Povertà e innovazioni istituzionali in Italia dal Medioevo ad oggi*, Bologna, Il Mulino, 2000.

Nell'immaginario collettivo degli italiani le politiche demografiche sono ancora oggi concepite come un tratto distintivo del ventennio fascista. La tanto celebrata e costruita figura della “mamma d'Italia” non scompare con il fascismo ed ha, invece, contribuito ad alimentare il sospetto e il rifiuto politico nei confronti di misure esplicite di sostegno alla maternità¹². Come ci ricorda Massimo Livi Bacci, le politiche demografiche del ventennio continuarono ad avere i loro effetti anche dopo il crollo del regime stesso; non soltanto nella legislazione, ritardando il riconoscimento dei diritti individuali nel campo della procreazione, ma anche nella sopravvivenza di una mentalità anti-secolare nell'amministrazione statale, e nei responsabili della politica sanitaria e di quella formativa, influenzata anche dalla chiesa, che ha ritardato l'accesso agli strumenti e alla conoscenza della pianificazione familiare¹³.

Questi stereotipi hanno conservato a tutt'oggi una notevole forza, in primo luogo, perché è mancato nel corso della vita democratica italiana un qualunque interesse nei confronti della “questione delle nascite”, intesa come dibattito pubblico sociale, culturale e politico sulla convenienza e/o sulla liceità di intervenire per modificare la dinamica delle nascite¹⁴. La chiesa cattolica, attraverso la DC, ha posto il veto costante su qualsiasi questione che riguardasse il rapporto tra le nascite e la politica. Di contro l'atteggiamento delle minoranze laiche animate da uno spirito antifascista si è mosso esclusivamente a favore delle diffusione delle norme malthusiane mentre l'opposizione, con alla guida il PCI, è rimasta completamente estranea alla vicenda¹⁵.

Contestualmente all'assenza di interesse per la questione delle nascite troviamo, di contro, nel cinquantennio repubblicano, tracce di un passato popolazionista sfuggito o forse volontariamente lasciato sfuggire alla decisa abrogazione delle norme nataliste inaugurate immediatamente dopo il 25 luglio 1943. A non essere sacrificate sull'altare della democrazia furono le norme

¹² Cfr., **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*, Roma, Carocci Editore, 2000, pp. 88.

¹³ **M. Livi Bacci**, *Donna, fecondità e figli. Due secoli di storia demografica italiana*, Bologna, il Mulino, 1980, p. 365.

¹⁴ Cfr. **A. Treves**, *Le nascite e la politica*, cit. p. 367.

¹⁵ Sulle vicende del “mancato dibattito” cfr. *Ibidem*, pp. 366 e ss.

aventi uno “spiccato carattere assistenziale”: furono considerate tali le norme relative alla tutela della maternità e dell’infanzia, tra cui quella istituiva dell’Onmi, e l’impianto degli assegni familiari¹⁶. Ma accanto a queste rimane in vigore anche l’intero apparato della legislazione negativa, altra faccia del proto—natalismo fascista, tra cui le norme contro la diffusione delle pratiche contraccettive e il reato d’aborto¹⁷. Come si può spiegare la permanenza tanto lunga di queste norme nell’ordinamento legislativo repubblicano, divenendo altro rispetto a ciò che erano state o rispetto al motivo per cui erano state concepite?

Gli anni del miracolo economico sono stati anche quelli del boom delle nascite, che toccò il picco massimo di espansione nel 1961. Ciò mise tutti di fronte ad un totale ribaltamento della situazione: l’Italia era sovrappopolata e dunque, come era stato nell’Italia liberale, se il problema esisteva era quello dell’esubero delle nascite e di una sua possibile diretta conseguenza negativa sullo sviluppo economico. Ma neanche il tema della sovrappopolazione sembrò interessare l’opinione pubblica e l’arena politica e tanto più in conseguenza del fatto che, ancora una volta come nel periodo liberale, la soluzione si propose da sé: l’emigrazione, seppur con dinamiche e modalità differenti rispetto a quella a cavallo tra la fine dell’Ottocento e i primi decenni del Novecento¹⁸.

In questo sconcertante silenzio le battaglie per abolire i divieti contro la propaganda anticoncezionale, l’aborto, norme notoriamente riconducibile al natalismo fascista, furono combattute solo in termini di diritti civili e individuali

¹⁶ Significativa fu l’abrogazione delle limitazioni a cui erano sottoposti i celibi negli impieghi pubblici avvenuta il 2 agosto 1943, lo stesso giorno in cui fu soppresso il Pnf e sciolta la Camera dei fasci e delle corporazioni. E in breve periodo fu gradualmente abbattuto gran parte dell’edificio “natalista” costruito dal regime. Così fu per l’imposta sui celibi, i vantaggi di carriera per i dipendenti pubblici con figli, l’esonero delle tasse scolastiche per gli studenti iscritti alle università o agli istituti superiori appartenenti a famiglie numerose, l’Unione fascista famiglie numerose, i premi di nuzialità e natalità. Cfr. **A. Treves**, *Le nascite e la politica*, cit., pp.353 e ss.

¹⁷ Se di politica demografica si può parlare in questi anni, essa consiste fondamentalmente nella conservazione di una serie di misure punitive sull’aborto e sugli anticoncezionali e in una propaganda ideologica proto-natalista della Chiesa e del partito cattolico, in **Irpp-Cnr**, (pubblicazioni a cura di) *C’è spazio per una politica demografica in tema di natalità in Italia?*, Working Paper 4/85; **R. Palomba**, *Gli italiani e le politiche demografiche*, in *Demotrends*, 1, 2000. Per un’analisi più completa che dimostra l’inesistenza di politiche per la popolazione nell’Italia repubblicana si veda **A. Treves**, *Le nascite e la politica nell’Italia del Novecento*, LED, Milano, 2002 ed in particolare il capitolo finale dedicato al dopoguerra.

¹⁸ Su questi temi **M. Livi Bacci**, *La popolazione nella storia d’Europa*, Roma-Bari, Laterza, 1998.

S. Baldi, *La popolazione italiana verso il 2000: storia demografica dal dopoguerra ad oggi*, Bologna Il Mulino, 1999; **G. Micheli**, *Effetto generazioni: 50 anni di trasformazioni demografiche in Italia dal dopoguerra ad oggi*, Roma, Carocci, 1999.

senza implicazioni di ordine demografico. Lo stesso dicasi per la legislazione sulla tutela della donna-madre lavoratrice, tra le più avanzate d'Europa, o di tutti quei provvedimenti di taglio economico e fiscale riconducibili all'ampio contenitore delle politiche per la famiglia, tra cui le detrazioni per i figli a carico o per carico di famiglia e gli assegni familiari, nutriti dall'humus dei diritti sociali¹⁹. Gli anni '60 e '70 hanno avuto un ruolo cruciale nella modernizzazione italiana ed in particolare nel cambiamento delle relazioni di genere. A farne le spese sono stati i modelli culturali e riproduttivi, condizionati dalla relativa emancipazione delle donne, dal miglioramento dei loro livelli di istruzione e dall'accresciuta presenza femminile sul mercato del lavoro²⁰.

Paradossalmente, come scrive Paul Ginsborg, è stata proprio l'incompletezza dell'emancipazione femminile a costituire in questo contesto il fattore causale più significativo: "Per quanto le donne italiane desiderassero ancora due figli, le pressioni esercitate sulla loro esistenza quotidiana rendevano difficile raggiungere tale simmetria"²¹. Questo meglio si comprende se si considera che l'Italia repubblicana ha rinunciato non solo a *politiche demografiche* in senso stretto "aventi come obiettivo primario modifiche quantitative della struttura e della dinamica di ricambio di una popolazione"²², che è in qualche modo giustificabile dall'eco del passato dittatoriale, ma anche a un esplicito interesse per le *politiche per la popolazione* i cui obiettivi primari consistono in interventi di promozione economico-sociale (in quadro di welfare e quindi benessere collettivo), da cui ci si attende che producano, indirettamente, effetti demografici certi o possibili²³. Politiche demografiche strutturate in un simile contesto concettuale sono state promosse in molti paesi europei, dove sono stati edificati sistemi di assistenza e strutture (asili nido, mense, flessibilità

¹⁹ Per un quadro C. Saraceno, *Il costo dei figli: un diverso riconoscimento per padri e madri*, in "Inchiesta", XXVI, n. 111, gennaio-marzo, 1996; *Teen lone mothers in Italia: visibilità statistica, visibilità sociale*, Giornate di studio sulla popolazione, Università Milano Bicocca, Milano 20-22 febbraio 2001, Sessione 19: Nunzialità e famiglia.

²⁰ Cfr., P. Ginsborg (*Storia d'Italia 1943-1996. Famiglia, società, stato*, Torino, Einaudi, 1998, p. 596.

²¹ *Ibidem*, p. 597. Continua ancora l'autore: "L'uomo contribuiva ancora in misura troppo scarsa al lavoro di casa; il carico principale delle incombenze domestiche continuava a gravare sulla madre; la donna lavoratrice esauriva le proprie energie nella doppia presenza a casa e al lavoro".

²² P. De Sandre, *Demografia e politiche per la popolazione*, in AA. VV., *Politiche per la popolazione in Italia*, Edizione della Fondazione Giovanni Agnelli, Torino, 1992, pp. 15-16.

²³ *Ibidem*.

lavorativa, sgravi fiscali, ecc.) finalizzati, in breve, a rendere meno oneroso e difficoltoso per una coppia decidere di mettere al mondo dei figli.

Si consideri, ad esempio, il caso della Francia che ha attuato una politica demografica arricchita, nel corso degli anni, con elementi di politica sociale e familiare. Per tutti i governi francesi succedutisi nel secondo dopoguerra la ricerca di un equilibrio demografico ha rappresentato un obiettivo indispensabile. Da qui è nata l'idea di assicurare alle famiglie, attraverso una giusta dose di interventi di incoraggiamento indiretto e in un clima di giustizia sociale, migliori condizioni di vita per mantenere la fecondità almeno al livello di "rimpiazzo"²⁴. Anche nel caso svedese la politica familiare ha rappresentato uno dei punti cardine della *welfare society*, dove ne sono stati espressione una singolare combinazione di elementi, tra cui l'elevata presenza femminile nel mondo del lavoro, gli alti tassi di fecondità, la grande diffusione dei servizi pubblici per la custodia dei bambini e un numero crescente di padri che si occupano dei propri figli, ne sono stati espressione. Questa politica trae origine dai primi provvedimenti adottati nel corso degli anni trenta finalizzati a incrementare le nascite e contemporaneamente a creare servizi di pianificazione familiare e di educazione sessuale²⁵. Impostazione nuovamente ripresa per far fronte al calo della fecondità riscontrato in Svezia negli anni settanta. I problemi della famiglia vengono affrontati, anche in questo caso, intervenendo in importanti settori quale il diritto del lavoro (legge sulle pari opportunità, norme relative al congedo parentale), la politica abitativa (che prevede la concessione di sussidi per la

²⁴ La strumento principe utilizzato dagli esecutivi francesi è l'assegno familiare dichiaratamente diretto a compensare il costo finanziario del figlio. Gli assegni sono progressivi (*Allocation parentale d'éducation*), in funzione dell'ordine di nascita del figlio, tendendo perciò a favorire le famiglie numerose, e decrescenti secondo l'età (*Allocation pour jeune enfant*), e dunque favoriscono le famiglie con figli piccoli. Nel 1990 i principali assegni corrisposti erano divisi in categorie principali: 1) Assegni di mantenimento; 2) Assegni a titolo speciale (custodia del bambino a domicilio, assistenza materna, inizio anno scolastico, genitore solo, ecc.); 3) Sussidi per l'abitazione; 4) Altri assegni (reddito minimo di inserimento, vecchiaia, vedovanza, ecc.), cfr. **J. Hecht**, *Il caso francese*, in AA. VV. *Politiche per la popolazione in Italia*, cit., pp. 137-167.

²⁵ Tra i primi provvedimenti adottati nel corso degli anni trenta ricordiamo: l'indennità casa per le famiglie con 3 o più figli, il sussidio di maternità indipendente dal reddito, indennità per i figli a carico delle vedove o orfani, assegni di mantenimento per le madri non coniugate e affitti ridotti per le coppie alla ricerca della prima casa. Cfr. **E. Näsman**, *Il caso svedese*, in *Ibidem*, pp. 169-208 e **A. S. Ohlander**, *The invisible child? The struggle for a Social Democratic family policy in Sweden, 1900-1960*, in **G. Bock and P. Thane** (a cura di) *Maternity and gender policy. Women and the rise of the European Welfare State, 1880-1950*, London-New York, Routledge, 1991, pp. 60-72.

costruzione di appartamenti in condominio) e la politica dell'istruzione (che sancisce l'obbligatorietà scolastica)²⁶.

Mentre, dunque, gli altri stati europei hanno risposto attivamente al calo demografico, verso la metà degli anni settanta in Italia si assiste ad un timido tentativo di rottura del velo di silenzio creatosi in materia, grazie ai demografi che, usciti dall'isolamento scientifico in cui si erano rinchiusi dopo la fine dell'esperienza fascista, mettono in guardia sul ribaltamento della situazione demografica italiana che vede la penisola in testa ai paesi occidentali per il numero negativo, ed in continua discesa, dei tassi di natalità e fecondità. Bisognerà tuttavia aspettare ancora un altro ventennio prima che tali questioni passino dal terreno del dibattito scientifico ed accademico a quello politico e istituzionale. Il fantasma delle politiche popolazioniste fasciste ha dominato su qualunque altro tipo di intervento possibile ed auspicabile tanto che le politiche per la popolazione sono state considerate per oltre un cinquantennio “*politically incorrect*”.

Il caso italiano, come ha concluso Paul Ginsborg, rappresenta una miscela molto importante di trasformazione e di continuità. Da un lato grandi forze spingevano verso un modello europeo di modernizzazione: la rivoluzione culturale degli anni sessanta e settanta con il suo accento sulla libertà di scelta individuale, la diffusione dei contraccettivi e la legalizzazione dell'aborto, la parziale emancipazione delle donne e il loro ingresso nel mondo del lavoro. Dall'altro lato, la tradizione esercitava una forte influenza sia nella sfera pubblica che in quella privata: il dovere sentito di avere figli solo all'interno del matrimonio, il ruolo fondamentale della famiglia come aggregato intergenerazionale e il disinteresse dello stato verso la politica della riproduzione²⁷. “Era questo poderoso intreccio fra vecchio e nuovo nelle strategie

²⁶ Cfr., A. S. Ohlander, *The invisible child?*, cit. Sottolinea P. Ginsborg (*Storia d'Italia 1943-1996. cit.*, p. 601) il grave errore commesso nell'immaginare di poter trasferire il modello svedese nei paesi dell'Europa meridionale a causa dell'enorme diversità tra la cultura familiare. Le condizioni socioeconomiche e le politiche statali. Ed inoltre molti indizi facevano pensare che l'intervento statale in Italia non fosse decisivo in merito all'aumento dei tassi di fertilità. In Emilia Romagna si constata sul campo quanto affermato. Questa regione vanta servizi per la maternità e l'infanzia all'avanguardia in Europa eppure il numero medio di figli per donna, 1,0 nel 1990, era al disotto della media nazionale.

²⁷ Cfr. P. Ginsborg, *Storia d'Italia 1943- 1996*, cit. p. 601.

familiari a conferire all'Italia il suo inaspettato e indesiderato primato mondiale”²⁸.

In un simile contesto la presenza dell'Opera Nazionale Maternità ed Infanzia (ONMI), organo apparentemente assistenziale ma sostanzialmente e dichiaratamente strumento principe di cui il Duce si servì per attuare le politiche del regime in tema di incremento demografico, fa nascere una serie di interrogativi. In primo luogo mi sono chiesta perché l'Opera Nazionale, attraverso il suo esplicito legame con il proto-natalismo fascista, è stata tenuta in vita dagli esecutivi della I Repubblica fino al 1975. Può bastare a spiegare questo fatto la giustificazione prodotta da Ivano Bonomi secondo il quale si vollero conservare le norme e gli istituti con “spiccato carattere assistenziale”²⁹? Oppure la permanenza dell'istituto va letta nel contesto di una continuità con le politiche demografiche fasciste e dunque si è scelto consapevolmente di tenere in vita un organismo che meglio potesse inserirsi in un contesto democratico proprio in virtù del suo carattere anche assistenziale?

Le strade percorribili, per cercare di dare risposta ai due quesiti, sono essenzialmente due:

- L'ente è stato tenuto in vita perché considerato capace di rispondere, con i suoi centri assistenziali e secondo prassi e procedure già consolidate, ai numerosi bisogni lamentati dalla popolazione materna e infantile alla fine del secondo conflitto mondiale. Questa scelta può essere motivata con il ricorso al carattere dichiaratamente assistenziale dell'Onmi e attribuendo la sua l'origine al riformismo sociale liberale piuttosto che al fascismo³⁰.

- Il secondo quesito pare invece spiegabile proprio riconoscendo nell'ente la sua funzione popolazionista. In un contesto democratico, bastava “epurarlo” da eventuali legami diretti con il regime, come ad esempio la rappresentanza in seno ai suoi organi direttivi dei rappresentanti del PNF e dei

²⁸ *Ibidem.*

²⁹ Cfr. A. Treves, *Le nascite e la politica*, cit., p. 354.

³⁰ A sostenere la concezione liberale dell'Istituto si veda ad esempio la Treves, o Ipsen, il quale nel suo volume sulla Demografia totalitaria pur concedendo un paragrafo all'analisi dell'ONMI sottolinea la data in cui il Parlamento cominciò ad interessarsi della tutela dell'infanzia. Ed anche la De Grazia nel volume dedicato all'analisi del ruolo delle donne nel periodo fascista sottolinea come l'origine dell'ONMI sia frutto del Riformismo sociale pre-bellico.

Fasci Femminili³¹ e dargli “un ordinamento conforme alla nuova situazione politica e alle reali, effettive esigenze dell’assistenza materna e infantile”³². In linea con ciò, ha scritto Laura Terragni: “Nel dopoguerra l’eredità del fascismo permane nelle attività dell’Onmi e nella persistente opposizione culturale a politiche rivolte alle donne in quanto madri che sembrerebbero ancora evocare la prospettiva maternalista ma patriarcale e proto-natalista del Ventennio”³³.

Questa ricerca nasce, quindi, principalmente dalla curiosità di capire come mai questo ente sopravvive, nel contesto repubblicano, totalmente indifferente alle politiche proto nataliste, pur essendo “*La creatura tipica del regime*”, definizione che gli fu attribuita in virtù del suo legame con le politiche demografiche. Ma prima di poter rispondere ci si è resi conto della necessità di una ricostruzione analitica della struttura amministrativa, tecnica e dell’attività dell’ente, di cui la storiografia pare mancare. Del resto, come ha di recente sottolineato Chiara Giorgi, se la letteratura sul *Welfare state* è assai ampia, scarsa è stata l’attenzione di tipo prettamente storico nei confronti degli istituti predisposti alla gestione della previdenza nazionale e, aggiungo anche assistenziale, soprattutto nei riguardi del fascismo, periodo storico che maggiormente ha inciso sulla strutturazione del modello nazionale di stato sociale³⁴.

Questa tesi di dottorato rappresenta un primo tentativo organico di ricostruzione delle caratteristiche strutturali e delle attività funzionali dell’Opera Nazionale per la protezione della Maternità e dell’Infanzia (Onmi), ente parastatale istituito nel 1925 e soppresso nel 1975, finalizzato alla profilassi e all’assistenza medico-sociale delle donne, in quanto madri, e dei fanciulli, fino al

³¹ Cosa che in realtà si fece. Anche all’ONMI, infatti, era indirizzato il Decreto legislativo luogotenenziale 24 agosto 1944, n. 206 (G. U. 58 del 1944) «*Nomina a cariche già conferite su designazione del soppresso partito fascista*», il cui articolo unico così recitava: “fino a quando non sarà provveduto alla modifica delle disposizioni di legge, di regolamenti o di statuti che, per la nomina in determinate cariche o commissioni o negli organi di enti o organizzazioni, prevedevano la designazione da parte del soppresso partito fascista, le nomine sempre che siano indispensabili per il funzionamento delle commissioni e degli organi predetti, sono disposte su designazione del Presidente del Consiglio dei Ministri.....”.

³² *Circ., Mi, Dgam, n. 25285 del 9 settembre 1943, in ASN, Gab. Prefettura, b. 485*

³³ **L. Terragni**, *Le madri nubili e loro figli illegittimi: la definizione di un ruolo sociale tra Ottocento e Novecento*, in **F. Bimbi** (a cura di), *Madri sole*, cit. p. 90.

³⁴ Cfr. **C. Giorgi**, *La previdenza del regime. Storia dell’Inps durante il fascismo*, Il Mulino, Bologna, 2004, p. 7.

raggiungimento della maggiore età, che si trovavano in stato di bisogno permanente e/o contingente.

La ricerca è circoscritta al contesto storico—ideologico degli anni del fascismo, con il fine di evidenziare quanto ed in che modo la gestione e l'organizzazione amministrativa dell'Opera corra parallela con la storia istituzionale del regime, tenendo in considerazione aspetti tipici dell'interferenza del fascismo nella pubblica amministrazione, tra cui maggiore rilevanza assumono: la strumentalità dei grandi istituti rispetto alle politiche sociali del regime³⁵; la penetrazione del partito nell'apparato amministrativo degli enti, trasformandoli in “importanti pilastri della rete del controllo politico e sociale costruita dal regime”³⁶; il loro disarmonico sviluppo in chiave nord-sud e centro-periferia³⁷. Seguendo questo percorso di ricerca emerge, in primo luogo, l'assenza di una reale comprensione dello spirito sociale ed assistenziale che il regime avrebbe voluto conferire all'Opera, basato non più su una cura dell'assistito in termini filantropici e caritativi finalizzata al controllo ed alla sicurezza sociale, ma su di un embrionale stadio di quello che oggi potremmo definire *social security*. La legge istitutiva dell'Onmi è una legge sociale, anzi, come affermò il professore Francesco Valagussa, figura di primo piano nella dirigenza dell'Opera, : “essa è la prima vera legge sociale da 57 anni di stato unitario” e non solo, le funzioni stesse sono prettamente socio-assistenziali, e gli scopi sono di assistenza sociale, come più volte è stato sottolineato contro chi vedeva nella legge una mera funzione filantropica. È proprio di questo suo carattere assistenziale così ampio e diffuso che il regime fa tanto vanto, avendo, a suo parere, non solo colmato il ritardo ereditato dai precedenti governi, ma

³⁵ Il merito di aver evidenziato, tra i primi, questo tipo di strumentalità va riconosciuto a **L. Conti**, *L'assistenza e la previdenza sociale. Storia e problemi*, Milano, Feltrinelli, 1958), cit. in *Ibidem*, p. 9.

³⁶ **M. Ferrera**, *Il Welfare State*, cit., p. 16.

³⁷ Cfr. **S. Cassese**, *La formazione dello stato amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1974; Cfr. **G. Melis**, *Società senza stato? Per uno studio sulle amministrazioni periferiche tra età liberale e periodo fascista*, in *Meridiana*, n. 4, 1988, id., *Storia dell'amministrazione italiana, 1861-1993*, Bologna, Il Mulino, 1996. per quanto riguarda più da vicino le istituzioni sanitarie cfr. **P. Battiliani**, *I protagonisti dello Stato sociale italiano prima e dopo la legge Crispi*, in **V. Zamagni**, (a cura di), *Povertà e innovazioni istituzionali in Italia dal Medioevo ad oggi*, Bologna, Il Mulino, 2000, pp. 639- 670 e **D. Preti**, *La modernizzazione corporativa, 1922-1940. Economia, salute pubblica, istruzione e professioni sanitarie*, Milano, Franco Angeli, 1987.

addirittura superato le tante legislazioni che da anni avevano messo in piedi strutture e sistemi assistenziali per le madri e i fanciulli.

L'ente sarà utilizzato dal regime per veicolare insieme alle politiche demografiche quelle ruraliste, familiari e propagandistiche e, come nel caso degli altri enti previdenziali ed assistenziali istituiti dal fascismo, sarà affidato a dirigenti di estrazione partitica. Questo legame faciliterà l'avvicinamento della gestione dell'Opera a pratiche particolaristiche e clientelari. L'analisi, in ultimo, dal punto di vista del rapporto territoriale finisce per vedere riprodotte le differenze strutturali e funzionali preesistenti tra il nord ed il sud del paese, mentre dall'analisi centro-periferia emerge una netta predominanza delle politiche statali rispetto a quelle locali ma anche un più stretto collegamento tra le due realtà che consentirà al regime di avere un quadro effettivo e concreto delle realtà provinciali coinvolgendo nel sistema di governo uomini e mezzi. Sistema di governo reticolato, dunque, che fu in grado di coinvolgere diverse articolazioni della vita politica ed amministrativa, che, se da un lato, posero adito a corruzioni e clientele, dall'altro posero l'accento su di un primo e concreto tentativo di riforma della pubblica amministrazione.

Nasce da questa pluralità di attività l'inadeguatezza di utilizzare un approccio settoriale di analisi; nella storia dell'Opera interagiscono una pluralità di variabili che spesso si prestano a complesse interrelazioni. Scriveva Carlo Curcio sul primo numero della rivista ufficiale dell'Opera da lui diretta:

“[...]in relazione ai tanti campi di osservazione e di studio, sui quali si dibattono e si agitano i problemi dell'assistenza materna ed infantile e dai quali questi stessi problemi traggono vita. Si tratta di problemi demografici, educativi, giuridici, igienici, di problemi, cioè sociali e politici per eccellenza. Non bisogna in realtà dimenticare che la politica dell'assistenza alla maternità ed all'infanzia in Italia è una espressione viva della Rivoluzione fascista; e s'inserisce—per trarne maggiore rilievo—in tutto quanto il quadro della politica del Regime”³⁸.

L'Onmi diviene veicolo e strumento di numerose politiche del Regime, come nel caso della bonifica integrale, della ruralizzazione, della propaganda, in relazione con la politica demografica che rappresenta l'obiettivo fondamentale dell'ente, come si rinviene già dal dibattito parlamentare sulla sua legge

³⁸ *Maternità e Infanzia*, n. 5, maggio 1932.

istitutiva. Inoltre, l'ente, ha avuto un legame notevole con questioni che meglio si comprendono attraverso approcci di storia di genere o di storia dell'infanzia³⁹.

Seguendo il canale di indagine della storia dell'infanzia e in particolare della prima infanzia, questione marginalizzata dalla storiografia a favore dello studio dei bambini a partire dall'età scolare, emergono le interazioni tra le esperienze private, familiari e domestiche con le competenze scientifiche, professionali e gli interventi pubblici. Ciò consente di legare anche storie disciplinari che procedono solitamente separate; è il caso, ad esempio, della storia dell'infanzia e della famiglia condotta insieme a quella delle scienze e della medicina, del diritto, delle istituzioni, del welfare, dell'educazione e delle politiche demografiche⁴⁰.

Attraverso il rapporto tra l'Opera Nazionale e le donne assistite (madri) o collaboratrici (dipendenti o volontarie) è possibile, invece, ripercorrere, con l'ausilio della storia di genere, il ruolo delle donne nella sfera pubblica e privata, nella famiglia, intesa come cellula vitale dello Stato dalla dominante concezione cattolico-cristiana del tempo, e nel contesto lavorativo.

Un'analisi "individuale" della struttura e dell'attività dell'ente è risultata in piena armonia con le trasformazioni politiche e sociali del ventennio⁴¹. Non a caso l'Opera si rigenera e si modifica in concomitanza con momenti di svolta del fascismo stesso. È questo il caso delle riforme del 1933, del 1938, in cui si passa, nel primo caso, da una fase di strutturazione ad una di consolidamento e poi, nel secondo caso, da una fase di consolidamento ad una di adeguamento ai doveri imposti dalla nuova posizione occupata dall'Italia sulla scena internazionale.

Un'analisi "ideologica" è quella che lega l'ente al più ampio progetto di politica demografica del regime, che, a mio parere, si fa strada proprio attraverso l'Opera stessa, identificando nelle origini di questo istituto il presidio di quello che diverrà un obiettivo assai rilevante per il Regime. Anche lo strumento

³⁹ Esso ha, inoltre, consentito di aggiungere un tassello alla storia del passato, attraverso l'osservatorio privilegiato della storia dei minori e delle donne, perché non vi è storia dei minori e delle donne che non riguardi la storia generale, così come ha giustamente osservato **P. Guarnieri**, *Introduzione*, in *Medicina e storia. Rivista di storia della medicina e della sanità*, n. 7, anno IV, 2004, p. 8.

⁴⁰ *Ibidem*, pp. 8-9.

⁴¹ L'espressione utilizzata fa eco ad un recente indirizzo storiografico, in **M. Salvati**, *Gli enti pubblici nel regime fascista. Appunti su storiografia e nuovi indirizzi di ricerca*, in *Le carte e la storia*, 2, 2002, p. 35.

adottato a tal fine è “classico” del fascismo e cioè la propaganda che poteva essere interna o esterna. Nel primo caso è auto-promozionale, cioè finalizzata a diffondere scopi e strutture del nuovo ente a quanti erano chiamati per legge a collaborare con (amministrazioni locali, altri enti assistenziali, ecc.) esso o per (dipendenti o volontari) esso. Nel secondo caso è, invece, rivolta agli utenti, (donne, bambini e loro famiglie): attraverso un’attenta e costante azione, l’assistenza alla maternità e all’infanzia divenne uno strumento del regime sia in termini di riproduzione ed aumento della popolazione, sia in termini di “riproduzione culturale” dell’ideologia fascista⁴².

Un’analisi istituzionale ci pone, invece, di fronte allo studio degli enti pubblici fascisti, ed in particolare di fronte alle amministrazioni parallele⁴³. Vale perciò la pena di ricordare che fu attraverso gli enti pubblici che si ridusse la distanza tra “la sfera del pubblico e quella del privato” consolidando in questo modo “processi di penetrazione dello Stato in aree nel passato inibite alla sua azione regolatrice” che resero possibile al regime di legare a sé interessi economici e sociali prima lontani dai canali delle politiche pubbliche⁴⁴.

L’analisi, in ultimo, dal punto di vista del rapporto territoriale finisce per vedere riprodotte le differenze strutturali e funzionali preesistenti nel nord ed nel sud del paese, mentre dall’analisi centro-periferia emerge una netta predominanza delle politiche statali rispetto a quelle locali ma anche un più stretto collegamento tra le due realtà che consentirà al regime di avere un quadro effettivo e concreto delle realtà provinciali coinvolgendo nel sistema di governo uomini e mezzi. Sistema di governo reticolato, dunque, che fu in grado di coinvolgere diverse articolazioni della vita politica ed amministrativa, che, se da

⁴² **C. Saraceno**, *Il costo dei figli: un diverso riconoscimento per padri e madri*, cit.

⁴³ La corrente storiografica su questi studi ha avuto avvio negli anni settanta attraverso i lavori di rilevazioni condotti dal **Ciriec** (*Gli enti pubblici italiani. Anagrafe, legislazione e giurisprudenza dal 1861 al 1970*, introduzione di A. Mortara, Milano, Ciriec-Franco Angeli, 1972) e per merito dei contributi di **Sabino Cassese** (*La formazione dello stato amministrativo*, cit.), a cui si sono aggiunti negli anni successivi soltanto pochi altri contributi tra cui: **P. F. Asso**, **M. De Cecco**, *Storia del Credito tra credito speciale e finanza pubblica 1920-1960*; **M. De Cecco G. Toniolo** (a cura di), *Storia della Cassa Depositi e Prestiti*, Roma-Bari, Laterza, 2001; **F. Sofia** (a cura di), *Anagrafe degli enti pubblici e degli organismi affini*, vol. I *Discipline di serie. Emilia Romagna, Puglia*, Roma, Ministero per i beni e le attività culturali, 2003.

⁴⁴ Cfr. **C. Giorgi**, *La previdenza del Regime*, cit., p. 16, la citazione è di **G. Melis**, *Fascismo (ordinamento costituzionale)*, estratto dal *Digesto*, IV, vol. VI. *Pubblicistico*, Torino, Utet, 1991, p. 24.

un lato, posero adito a corruzioni e clientele, dall'altro posero l'accento su di un tentativo di riforma della pubblica amministrazione⁴⁵.

Per ciò che concerne le fonti vi è innanzitutto da rilevare la distruzione dell'archivio centrale dell'onmi e per quanto riguarda, invece, le Federazioni provinciali o i Comitati di patronato il versamento dei loro documenti negli archivi di stato locali che ha seguito modalità assai arbitrarie. Per la ricerca mi sono dovuta servire, perciò, di fonti "collaterali". La storiografia sull'Opera Nazionale Maternità e infanzia è molto avara. Oltre alle fonti edite dell'Opera (Onmi 1936, 1941, 1962) si hanno a disposizione brevi saggi di carattere prevalentemente generale e descrittivo (Bresci, 1993; Quine, 2002), o relativi a singole realtà locali (Onger, 1989, 1990), in letteratura si possono rintracciare soltanto alcuni cenni indiretti all'Opera inseriti in lavori di vasta portata relativi a temi contigui l'Opera stessa, è questo il caso dello studio sulle politiche demografiche del Regime (Horn, 1994; Quine, 1996, 2002; Ipsen, 1997) o dell'analisi del ruolo delle donne durante il regime (Meldini, 1975; De Grazia, 1993) e più in generale negli studi di genere del Novecento (Ferrante L, Palazzi M, Pomata G., 1988; Thebaud, 1992; Saraceno 1991, 1994) ed ancora del rapporto tra donne-madri e mondo del lavoro (Ballestrero, 1979, Groppi, 1996; Vezzosi, 2000), ed anche nell'ambito di ricerca sulle madri sole (Bimbi, 2000; Palazzi, 1997) e sul mutamento della famiglia (Dau Novelli, 1994; Ginsborg , 1994; Barbagli e Kertzer, 1992).

La letteratura fin qui pubblicata, ad eccezione del recente capitolo dedicato da Marie Sofie Quine (*Italy Social Revolution. Charity and Welfare from Fascism to Liberalism*) che penetra più di ogni altra ricerca nelle mura dell'Onmi, ha trascurato una ricostruzione interna dell'ente, che consenta di delineare e specificare meglio le sue finalità, la sua attività, la sua classe dirigente, i suoi limiti e i suoi successi in un quadro di storia sociale dell'amministrazione.

Per cercare di sopperire a questa lacuna è stato indispensabile ricorrere ai fondi posseduti nell'Archivio Centrale dello Stato, ed in particolare ci si è serviti dell'Archivio del Gabinetto del Ministero dell'Interno (1922-1943); l'Archivio di

⁴⁵ Cfr. G. Melis, *Società senza stato?* cit., id., *Storia dell'amministrazione italiana*, cit.

Gabinetto della Presidenza del Consiglio dei Ministri; la Segreteria Particolare del Duce (Carteggio Ordinario e Carteggio Riservato); ed infine di alcuni fasci della Polizia Politica, rivelatisi assai utili per una analisi prosopografica dei presidenti e/o commissari dell'Opera.

Per quanto concerne, infine, la ricostruzione del *case study* della Federazione napoletana, mi sono servita di fonti archivistiche presenti nell'Archivio di stato di Napoli ed in particolare del Fondo del Gabinetto di prefettura, II e III versamento, e del fondo della Questura.

Molto utili si sono rivelati, per uno sguardo complessivo dell'ente, gli Atti Parlamentari, per seguire il dibattito che volta per volta ha condotto a mutamenti strutturali dell'opera stessa. Interessanti delucidazioni si sono poi rintracciate negli Atti Parlamentari della Camera dei Deputati e del Senato, che hanno contribuito alla ricostruzione legislativa dell'Opera e al dibattito parlamentare che nelle varie occasioni di riforma lo ha preceduto.

Infine, altrettanto indispensabile si è mostrata la lettura della rivista dell'Ente "Maternità e Infanzia"(ancor più quando ad essa era allegata la serie degli Atti Ufficiale dell'Opera), integralmente posseduta dalla biblioteca della Clinica pediatrica della Seconda Università degli Studi di Napoli.

Visto l'ampio raggio di opportunità di ricerca che lo studio dell'Opera ha presentato ho dovuto fare una scelta di campo tra il notevole ventaglio di opportunità offertomi della fonti utilizzate. Ho cercato di soffermarmi sulla storia istituzionale dell'ente, che del resto nel panorama scientifico italiano manca, orientando la ricerca sulla vita interna dell'ente e privilegiando il rapporto con le politiche demografiche, motivo originario che, come già detto, ha spinto il mio interesse verso quest'istituto.

Abbreviazioni

Atti Parlamentari Camera: *AP, Ca*

Atti Parlamentari Senato: *AP, Se*

Archivio centrale dello Stato: *Acs*

Archivio storico di Napoli: *Asn*

Ministero dell'interno, Gabinetto: *Mi, Gab*

Segreteria Part. del Duce: *SPD, CO(Cart. Ordinario) CR(Cart.Riservato)*

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Gabinetto: *PCM, Gab*

Polizia Politica: *PP*

Prefettura di Napoli, Gabinetto: *PN, Gab*

Questura di Napoli: *QN*

Rivista Maternità e Infanzia: *MI*

Capitolo I

L'ISTITUZIONE DELL'ONMI

La genesi della legge sull'Opera Nazionale Maternità e Infanzia

1. La tutela della maternità ed infanzia: un problema non più rinviabile

«L'indice di civiltà di una nazione è dato dall'interesse che si rivolge alla protezione del fanciullo, il cittadino futuro, il quale con il suo lavoro nelle varie direzioni dovrà farla prosperare e [...] la nazione che se ne disinteressa, è destinata presto o tardi alla decadenza e alla dissoluzione⁴⁶»

Se si concorda con questa opinione si giunge facilmente a concludere che, prima dell'approvazione della legge del 12 dicembre 1925, n. 2277 sulla tutela e assistenza della maternità e dell'infanzia, l'Italia era, da questo punto di vista, un paese altamente *incivile*.

Questa legge, in effetti, rappresentò uno spartiacque netto tra la disarmonica, lacunosa e per lo più inosservata legislazione italiana, concepita in circa sessanta anni di unità nazionale, a favore delle madri e dei fanciulli ed un primo concreto tentativo di disciplina organica e uniforme delle materia. Ad esclusione della legge 18 luglio 1917, n. 1143, dedicata alla protezione e all'assistenza degli orfani della grande guerra e del regolamento generale 16 dicembre 1923, n. 2900 per l'assistenza legale all'infanzia illegittima, nel panorama legislativo italiano erano presenti soltanto poche e frammentarie norme che, in via indiretta, disciplinavano alcuni singoli aspetti della tutela della maternità e dell'infanzia⁴⁷. Disposizioni, come già accennato, per lo più eluse a

⁴⁶ E. Marchiava in *Atti Parlamentari, Senato del Regno, Leg. XXVII—Prima Sessione 1924-25—Documenti—Disegni di legge e Relazioni—vol. 1213 pp. 1-16*

⁴⁷ Le norme italiane presenti nell'ordinamento liberale erano decisamente frammentarie. Per la protezione legale della prima infanzia legittima vi erano le legge 10 novembre 1907, n. 818 sul lavoro delle donne e dei fanciulli e il relativo regolamento n. 442 del 14 giugno 1909; il Testo unico sulle leggi sanitarie 1 agosto 1907, n. 636 e quelle del regolamento legislativo 4 agosto 1918, n. 1395 e l'ordinanza ministeriale 6 gennaio 1919 sulla tutela igienica del baliatico. Per la protezione fisica dell'infanzia e dell'adolescenza si rinvenivano alcune nome dalla legge 19 giugno 1913, n. 632 contro l'alcolismo, dalla legge 24 luglio 1919, n. 1382 sulla profilassi antitubercolare ed ancora dalla legge sul lavoro delle donne e dei fanciulli del 1907 e del regolamento 9 ottobre 1921, n. 1981, per la difesa contro le malattie infettive nelle scuole. Alla protezione sociale del fanciullo nell'ambito della famiglia e nella vita e alla repressione degli abusi e dei delitti contro l'infanzia miravano soltanto alcune norme contenute nel codice civile, nel codice penale, nel codice di procedura penale, nella legge di pubblica sicurezza e nella legge sull'emigrazione. La protezione e l'assistenza dell'infanzia abbandonata erano affidate dall'art. 8 della

causa dell'insufficienza dei mezzi, dell'indolenza degli organi locali incaricati di eseguirle o per lo scarso funzionamento dei servizi di vigilanza⁴⁸.

Numerosi furono gli stati europei, ed anche d'oltreoceano, che, prevalentemente nel corso del primo ventennio del Novecento, avevano inserito nel proprio corpo legislativo norme a tutela dell'infanzia e, in alcuni casi, anche della maternità, grazie ai numerosi movimenti femminili "maternalisti" che facevano leva sulla problematica dell'assistenza alle madri basandosi sull'assunto che la maternità non era soltanto un problema "particolare" o una questione isolata, bensì una questione che unificava tutto il sesso femminile⁴⁹. Tali istanze furono tradotte dal legislatore francese attraverso la legge del 23 dicembre 1874 sulla protezione della prima infanzia, la legge 27 giugno 1904 sul servizio dei fanciulli assistiti, la legge *Engerand* del 1909 che disciplinava il mantenimento del posto di lavoro alle donne che si assentavano per maternità, la legge *Strass* del 1913, che obbligava alcuni datori di lavoro a concedere il congedo di maternità sul riposo delle partorienti, la legge 19 aprile 1898 per la repressione delle violenze e degli atti di crudeltà contro i fanciulli, le leggi 24 luglio 1889 e 5 agosto 1916 sulla protezione dell'infanzia maltrattata o moralmente abbandonata, le leggi 22 luglio 1912 e 22 febbraio 1921 sui fanciulli tradotti in giudizio; in Inghilterra con il *Children Act* del 1908 (che costituiva un vero e proprio codice dell'infanzia), il *Maternity and Child Welfare Act* del 1918 e l'*Education Act* del 1921; in Spagna con la legge 12 agosto 1904 sulla protezione dell'infanzia; in Germania con le due leggi del 22 giugno sull'assistenza materna e sulla protezione dei fanciulli illegittimi e di quelli

legge 17 luglio 1890, n. 6972 e dall'art. 27 del Regio decreto 20 dicembre 1923, n. 2841, alla congregazione di carità e al sottoprefetto. In **ONMI**, *Origine e sviluppi dell'Opera Nazionale per la protezione della Maternità e dell'infanzia, 1926-1935*, Stabilimento tipografico Carlo Colombo, Roma, 1936, p. 17.

⁴⁸ **A. Lo Monaco Aprile**, *Lo spirito e il contenuto della legge fascista sulla protezione della maternità e dell'infanzia*, in *Maternità e Infanzia*, n. 2 febbraio 1928, pp. 155-166.

⁴⁹ Cfr., **G. Bock**, *Povertà femminile, maternità e diritti della madre nell'ascesa dello stato assistenziale (1890-1950)*, in **G. Duby a M. Perrot**, *Storia delle donne. Il Novecento*, a cura di F. Thebaud, Roma-Bari, Laterza, 1992, p. 418. Il "maternalismo", in un simile contesto, era volto ad attribuire alla maternità il significato di "valore sociale", cfr. **R. Baritono**, *I movimenti delle donne*, in P. Pombeni (a cura di), *Introduzione alla storia contemporanea*, Bologna, il Mulino, 1997, p. 167.

Il termine maternalismo è stato usato per descrivere "Ideologie e dibattiti che esaltavano il ruolo materno delle donne e chiedevano alla società il riconoscimento dell'insieme dei valori da attribuire al ruolo materno: assistenza, allattamento e moralità", in S. Koven and S. Michel, *Intoduction: "Mother Word"*. cit. in **C. Eifert**, *Coming to Terms with the State: Maternalist Politics and the Development of the Welfare State in Weimar Germany*, in *Central European History*, vol. 30, n. 1, 1997, pp. 25.

collocati a baliatico. Il Belgio provvide con la legge 15 maggio 1912 sui minori delinquenti e quella del 5 settembre 1919 sull'Opera Nazionale dell'infanzia; la Danimarca con la legge del 1 marzo 1895 per la vigilanza sui fanciulli moralmente abbandonati e gli assegni di maternità furono inclusi in un piano di assicurazione volontaria del 1915; la Svezia con la legge 13 giugno 1902 sull'educazione dei fanciulli viziosi o moralmente abbandonati, mentre in Norvegia, nel 1909 e nel 1915, furono istituite indennità di puerperio per le donne salariate e con la legge 10 aprile 1915 fu disciplinata la protezione dell'infanzia. Gli Stati Uniti d'America avevano la legge federale *Sheppard-Towner* del 23 novembre 1921 sulla protezione dell'igiene della maternità e della prima infanzia (*Maternity and Infancy Act*), e numerose leggi speciali vigevano nei singoli paesi dell'Unione, nel vicino Canada e nelle Repubbliche dell'America Meridionale⁵⁰.

Le norme a tutela della maternità e dell'infanzia procedettero spesso insieme alle numerose norme approntate per la tutela del lavoro femminile e minorile internazionalmente riconosciute con la Convenzione internazionale di Washington del 1919, entrata in vigore il 13 luglio 1921, e che in Italia fu ratificata con legge 6 aprile 1922, n. 471⁵¹. In realtà era proprio nel campo del diritto giuslavorista che il panorama italiano offriva esempi di norme maggiormente attente alla tutela delle donne e dei bambini (operai). La tutela del lavoro femminile e più nello specifico della maternità, come ha osservato Carla Ficola, era importante non solo per la salute della donna e del nascituro, ma anche per gli effetti nocivi che, la mancata protezione, avrebbe avuto. Si pensi, ad esempio, al problema della gracilità dei nascituri, difficilmente risolto con la crescita tanto da essere spesso imputate come causa di riforma o di prevedibilità

⁵⁰ **A. Lo Monaco Aprile**, *Lo spirito e il contenuto fascista della legge fascista sulla protezione della maternità e dell'infanzia*, cit., pp. 24-25.

⁵¹ La Convenzione di Washington, adottata dall'Ufficio Internazionale del lavoro riguardava la tutte le delle madri lavoratrici ed in particolare quelle dell'industria e del commercio. La convenzione fu perfezionata con la Raccomandazione della terza Conferenza di Ginevra nel 1921, che estese tali diritti anche alle lavoratrici dell'agricoltura. I capisaldi a cui si ispirava la Convenzione erano essenzialmente quattro: la donna non era autorizzata a lavorare per un periodo di sei settimane dopo il parto; aveva diritto a lasciare il lavoro, su presentazione di un certificato medico che attestava la probabilità di parto entro sei settimane; aveva diritto a ricevere durante l'assenza dal lavoro una indennità sufficiente per il suo sostentamento e quello del figlio; nel caso la donna allattasse il figlio aveva diritto a due riposi di mezz'ora per l'allattamento. In **C. Alessandri**, *La legislazione per l'assistenza nella maternità e nel puerperio*, in *Maternità e Infanzia*, n. 2, febbraio 1932, pp. 118-119.

per il servizio di leva⁵². Rientravano in questo quadro le due leggi, del 1902 e del 1907, disciplinanti la tutela delle madri lavoratrici, che preclusero a questi soggetti i lavori notturni, faticosi e nocivi; istituirono le prime Casse di Maternità per le operaie e obbligarono la creazione di “camere di allattamento” presso gli opifici ed, inoltre, la legge del 17 luglio 1910, n. 520, istitutiva della Cassa di Maternità che regolava il pagamento del sussidio alle donne lavoratrici in congedo; ed ancora la legge n. 1176 del 1919, giustamente considerata una tappa decisiva dell’emancipazione delle donne, che, oltre ad abrogare l’istituto dell’autorizzazione maritale, sanciva l’ammissione delle donne “a pari titolo degli uomini, ad esercitare tutte le professioni e a ricoprire tutti i pubblici impieghi” ad esclusione di quelli che implicavano “poteri pubblici giurisdizionali, o l’esercizio di diritti o potestà politiche, o che attengono alla difesa militare dello Stato, secondo la specificazione che sarà fatta con apposito regolamento”⁵³.

Minore fu l’attenzione dei governi liberali nei riguardi delle gestanti, delle puerpere e dei fanciulli in stato di bisogno o abbandonati. Di questa categoria di donne si erano presi cura esclusivamente gli istituti pubblici e privati di beneficenza la cui regolamentazione risaliva alla legge 17 luglio 1890, n. 6972 (c.d. legge Crispi). Questa norma, concepita in un clima di pauperismo e a favore del controllo sociale di quella parte di popolazione emarginata e disagiata e considerata pericolosa, impose una nazionalizzazione delle opere pie e degli enti morali che avevano, in tutto od in parte, il fine di assistere i poveri, sia sani che malati, e di provvedere alla loro educazione, istruzione, all’avviamento a qualche professione, arte o mestiere e a qualunque altra forma di assistenza che ne migliorasse la condizione morale o economica. Riconducendo, in tal modo, nell’ambito degli enti pubblici tutte le istituzioni di assistenza e beneficenza (Ipab), il legislatore di fine Ottocento introdusse un sistema di beneficenza legale, per effetto del quale il Governo sottoponeva al suo controllo tutte quelle

⁵² C. Ficola, *Legislazione sociale e tutela della maternità nell’età giolittiana*, in *Salute e classi sociali in Italia dall’unità al fascismo*, (a cura di) M.L.Betri e A. Gigli Marchetti, Milano, Franco Angeli, 1982, p. 699.

⁵³ Cfr. M. V. Ballestrero, *La protezione concessa e l’eguaglianza negata. Il lavoro femminile nella legislazione italiana*, in A. Groppi (a cura di) *Il lavoro delle donne*, Roma-Bari, Laterza, 1996, pp. 457-461.

iniziative private che erano funzionali all'interesse pubblico di creare un sistema di sicurezza sociale, a sua volta connesso a quelli che oggi definiremmo diritti fondamentali della persona. Alcuni autori, tra cui Romanelli, hanno, in effetti, sostenuto che questa legge rappresentò una fondamentale vittoria della rivoluzione sociale liberale nonchè il trionfo dello stato sulla chiesa. Fu proprio con essa, inoltre, che il vecchio ordine di assistenza mutò radicalmente fino ad essere trasformato in uno "stato sociale", che traeva fondamento da leggi pubbliche e dai diritti di cittadinanza⁵⁴. In concreto la legge ebbe sulle Ispab un impatto limitato sia dal punto di vista del controllo che del funzionamento, poiché aveva prestato esclusiva attenzione alla loro disciplina amministrativa, lasciandone l'organizzazione e la gestione ai singoli istituti che finirono, in molti casi, per prevalere sulla concreta attività assistenziale⁵⁵.

Le condizioni dei brefotrofi, in cui l'elevata mortalità infantile faceva registrare cifre spaventose, ben rappresentavano le difficoltà degli istituti di assistenza e beneficenza⁵⁶. Jessie Withe Mario, già a fine Ottocento, li aveva definiti "il luogo destinato all'infanticidio legale" e in molte occasioni fu proposto di incidere sul loro ingresso il sarcastico motto "*Qui si uccidono bambini a spese dello stato*"⁵⁷. Le condizioni a distanza di un ventennio non erano particolarmente mutate, anzi, le disponibilità di accoglienza erano ancora insufficienti rispetto alle domande, ancor più negli anni del primo dopoguerra, quando i brefotrofi furono costretti, in gran parte, a chiudere le porte a fronte di una crescente domanda di bambini da assistere.

Nell'Annuario statistico degli anni 1919-1921 era riportata l'ultima tabella aggiornata sul "*Numero e patrimonio delle istituzioni pubbliche di beneficenza, classificate per tipi e per compartimenti al 31 dicembre 1921*" da cui si

⁵⁴ **R. Romanelli**, *L'Italia liberale, 1861-1900*, in *Storia d'Italia dall'unità alla Repubblica*, Bologna, il Mulino, 1979, vol. II, pp. 349-350. M. S. Quine frena questa entusiastica valutazione considerando la legge 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 from liberalism to fascism*, Hundmills; New York: Palgrave, 2002, p. 56.

⁵⁵ Cfr. **D. Preti**, *L'organizzazione dello stato corporativo*, cit, p. 197.

⁵⁶ Negli ultimi anni dell'Ottocento la mortalità del brefotrofio dell'Annunziata di Napoli aveva raggiunto il 95%, in particolare nel 1895 su 856 lattanti ammessi solo 3 superarono l'anno di vita, a Roma aveva raggiunto l'88%, mentre a Montepulciano il 90%, in *Un decennio di regime assistenziale fascista agli illegittimi*, in M. I., n. 7, luglio 1936, p. 11.

⁵⁷ *Ibidem*.

riscontrava che in Italia, per la protezione dell'assistenza della maternità e dell'infanzia, erano presenti circa 5700 istituzioni, con un patrimonio complessivo di £ 730.658.404. Essi erano, in gran parte (circa la metà) rappresentati da orfanotrofi o asili infantili, mentre mancavano o erano rari i centri di assistenza per le madri gestanti e le puerpere. La loro distribuzione territoriale presentava, inoltre, un netto squilibrio a favore delle aree urbane del centro e del nord del paese (si passa dalle 1645 istituzioni presenti in Piemonte alle 19 presenti in Basilicata)⁵⁸. Gli istituti privati mostrarono una analoga distribuzione territoriale a dimostrazione che essi seguivano la curva della ricchezza ed il canone secondo cui la beneficenza non era espressione del bisogno di ricevere il soccorso ma “espressione del bisogno di darlo”⁵⁹.

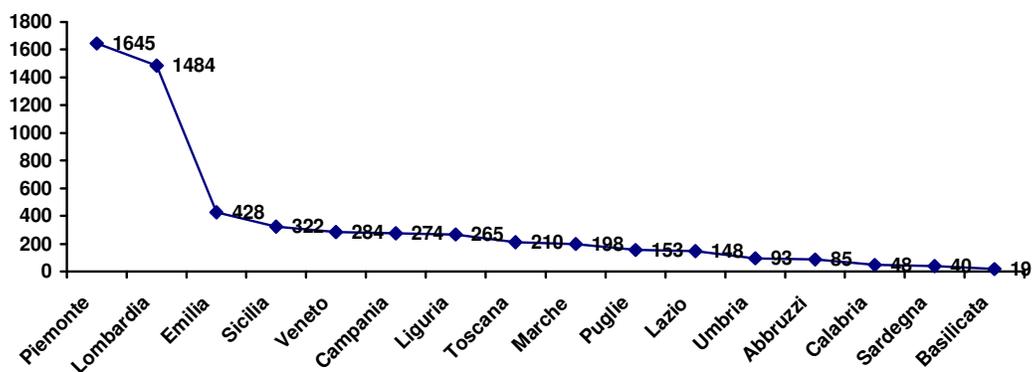


Fig. 1. *Distribuzione degli istituti di assistenza materna ed infantile nel 1921.* Fonte Annuario statistico per gli anni 1919-1921 alla voce: Numero e patrimonio delle istituzioni pubbliche di beneficenza, classificate per tipi e per compartimenti al 31 dicembre 1921”

L’ “agnosticismo”, come lo ha definito Victoria de Grazia, dei governi liberali in materia di assistenza materna e infantile fu strumentalizzato dal regime che cercò di auto attribuirsi il merito di essere stato il primo governo a prendere a cuore quel tipo di problematiche⁶⁰ e, attraverso un utilizzo propagandistico, che coinvolse l’intera politica assistenziale, si propose di diffondere, tra gli italiani, la

⁵⁸ Cfr. **A. Lo Monaco Aprile**, *L’assistenza della maternità e dell’infanzia in Italia*, Roma, Anonima Romana Editoriale, 1932.

⁵⁹ Cfr. *Beneficenza e assistenza pubblica per la maternità e l’infanzia*, in *Maternità e Infanzia*, marzo 1927, anno 2, n. 3, pp. 74-75.

⁶⁰ Cfr., **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, Laterza, 1992, p. 150-151.

sensazione che il fascismo si sarebbe concretamente interessato del benessere della popolazione italiana⁶¹. Il regime fascista accentuò, perciò, le caratteristiche pubbliche degli enti di assistenza cercando di non perdere il sostegno, soprattutto finanziario, dei privati. Una simile impostazione fu, del resto, già evidente nella legge Crispi, che aggiunse alla materia beneficenza, tipica del solidarismo laico e cattolico, quella di assistenza, più propria di uno Stato fortemente interventista sul piano delle politiche sociali, in cui la tutela della maternità e dell'infanzia poteva e doveva ricoprire un ruolo primario.

Il regime intervenne celermente in materia grazie al fatto che un testo legislativo era in realtà già pronto, bisognava solo “*riesumarlo dagli archivi*”. Il testo a cui ci si riferisce fu uno degli ultimi atti disposti dall'agonizzante stato liberale. Allo stadio più elevato del bisogno, infatti, e nel momento in cui divenne impossibile rimandare ulteriormente la disciplina della materia, per tutta le serie di considerazioni fatte, la tutela della maternità ed infanzia divenne interesse del governo (liberale).

«Onorevoli colleghi, indotto dall'importanza demografica e sociale della questione della protezione dell'infanzia, ho presentato un ordine del giorno, col quale il Senato invita il Governo a preparare una riforma dell'ordinamento della pubblica assistenza, ispirandola a meno augusta convenzione dell'obbligo dello Stato di integrare l'azione degli enti minori e dei privati e organizzando in maniera completa, sulla scorta delle altre legislazioni, tutte le forme di protezione dell'infanzia abbandonata e debole»⁶².

Con queste parole, pronunciate dal senatore Salvia in Senato, durante la discussione del disegno di legge “*Stato di previsione della spesa del Ministero dell'Interno, per l'esercizio finanziario da 1° luglio 1922 al 30 giugno 1923*”⁶³, per la prima volta nel Parlamento unitario si manifestavano il desiderio e

⁶¹ Cfr. P. Corner, in *Fascismo e controllo sociale*, in *Italia contemporanea*, settembre, 2002, n. 228, p. 396.

⁶² Discorso del Senatore Salvia in *Atti Parlamentari, Senato del Regno*, Leg. XXVI— discussioni 1° sessione 1921-22—tornata 9 giugno 1922.

⁶³ Come si avrà modo di vedere la storia dell'ONMI in Parlamento si fa anche attraverso l'analisi delle leggi di previsioni di bilancio, di spesa, preventive e consuntive del Ministero del Tesoro, titolare della tutela e della gestione finanziaria dell'Ente.

soprattutto la necessità di provvedere alla tutela dell'infanzia attraverso un organo nazionale.

Il ritardo della legislazione italiana in materia risultava ormai insostenibile. Il senatore Salvia, nella medesima discussione, ricordò la pessima figura del rappresentante italiano alla Conferenza internazionale sull'infanzia, tenutasi nel 1922 a Bruxelles, costretto ad affermare che l'assistenza dell'infanzia in Italia: “*non è regolata da leggi speciali e le disposizioni relative sono contenute in numerosi codici e diverse leggi...*”⁶⁴.

Quali furono i risultati cui si pervenne grazie a questa prima discussione istituzionale del problema? Il Senato nominò una Commissione Reale composta da 32 membri, un piccolo parlamentino, come in seguito lo definirà Lo Monaco-Aprile⁶⁵, a cui affidò il compito di analizzare le varie questioni relative alla protezione e all'assistenza dell'infanzia e di formulare una proposta di legge, sulla scia delle legislazioni straniere⁶⁶.

La Segreteria della Commissione iniziò il suo lavoro passando in rassegna i risultati pratici ottenuti negli altri Stati⁶⁷ e successivamente, dopo un attento esame delle strutture e del funzionamento delle più importanti istituzioni italiane e dopo aver vagliato i bisogni della popolazione materna ed infantile della penisola, attraverso statistiche e dati ufficiali, preparò una relazione che fu pubblicata come *Relazione del Direttore generale dell'Amministrazione Civile*. Nel rapporto fu prestata attenzione all'analisi comparativa dei maggiori organismi stranieri a cui era affidata la tutela della maternità e dell'infanzia e fu evidenziato che tutte le strutture esaminate facevano perno su di un organo centrale deputato al coordinamento dell'intera attività. Quest'ultimo consisteva in una struttura autonoma, come nel caso dell'Opera Nazionale Belga, oppure

⁶⁴ *Ibidem*.

⁶⁵ **A. Lo Monaco Aprile**, *Lo spirito e il contenuto della legge fascista sulla protezione della maternità e dell'infanzia*, Lezione di legislazione sociale tenuta nel corso di puericultura di Roma per i laureati in medicina e chirurgia, in *MI*, n. 2, febbraio 1928, p. 159.

⁶⁶ Questa Commissione venne accusata di essere tecnicamente inadatta non essendoci tra i suoi componenti la presenza di nessun pediatra e di essere troppo numerosa, in **ONMI**, *Origini e sviluppi dell'Opera Nazionale per la protezione della Maternità e dell'Infanzia (1926-1935)*, Stabilimento tipografico ditta Carlo Colombo, 1936, p. 19-20. Analisi dell'operato della Commissione si trovano anche negli Atti Parlamentari del Senato: Disegni di legge e relazioni, Leg. XXVII, 1° sessione, N. 79, p. 4, ed ancora Relazione E. Marchiafava, Atti Senato 8 dicembre 1924.

⁶⁷ Oltre alla segreteria furono istituite tre sottocommissioni che non andarono oltre una prima riunione in cui si diede la lettura del compito che dovevano svolgere.

dipendente dall'Amministrazione Centrale, come il Consiglio Superiore della natalità e della protezione dell'infanzia in Francia, il Consiglio superiore di protezione dell'infanzia in Spagna, il Consiglio di difesa dell'Infanzia in Perù, o, infine, in un vero e proprio Ministero o ufficio ministeriale, come il *Children's federal bureau* negli USA, l'Ufficio d'igiene nel Brasile, la Sezione per la protezione della maternità in Nuova Zelanda. Il rapporto della Commissione precisò, inoltre, che la tutela della maternità, in alcuni paesi, era stata disciplinata e coordinata separatamente rispetto a quella dell'infanzia, così ad esempio negli Stati Uniti in cui, accanto al citato *Children's Bureau*, fu istituito durante gli anni di guerra il *Women's Bureau*, oppure in Inghilterra dove la normativa in questione dipendeva dalla lettura combinata del *Children's Act* del 1921, del *Maternity and Children's welfare Act* del 1918 e dell'*Educational Act* del 1921⁶⁸.

Pochi mesi dopo la pubblicazione del lavoro della Commissione, il 31 ottobre 1922, il Re affidò a Mussolini l'incarico di formare il primo governo da lui presieduto. In un breve lasso di tempo con il Regio decreto 22 dicembre 1922 la Commissione in questione fu sciolta e sostituita da una nuova Commissione che aveva le medesime finalità, ma un numero di componenti molto ridotto (5 membri)⁶⁹. Contemporaneamente, alla segreteria della prima Commissione fu affidato il compito di trarre dai risultati ottenuti un disegno di legge da sottoporre all'analisi della nuova Commissione. Il progetto, presentato dal senatore Alberto Pironti, allora Direttore Generale dell'amministrazione civile, alla seconda Commissione, fu esaminato e approvato, in sole due sedute, e affidato al Sottosegretario per l'interno, Aldo Finzi, perché lo sottoponesse all'esame del governo.

Il progetto di legge conteneva molte lacune. Esso disciplinava sommariamente i tratti dell'organo a cui sarebbe stata affidata la tutela della maternità e dell'infanzia. La grossolana definizione lasciava intravedere un nuovo ente parastatale con al centro una sede di studio e coordinamento di tutta l'attività a cui avrebbero dovuto fare riferimento le sedi locali. Questa

⁶⁸ Ministero dell'Interno, Commissione Reale per lo studio dei provvedimenti legislativi a favore dell'infanzia, *Relazione del direttore Generale dell'Amministrazione Civile sulla protezione e assistenza dell'infanzia nelle legislazioni moderne*, Roma, 1922, pp. 6- 74.

⁶⁹ La nuova Commissione era composta da due senatori, due deputati e dal direttore generale dell'Amministrazione civile sotto la presidenza del Sottosegretario di Stato per l'interno.

impostazione ricalcava l'esperienza dell'Opera Nazionale per l'infanzia belga, ma con caratteri di netta differenza e originalità: *« l'Opera belga aveva ed ha la funzione di favorire la diffusione e l'applicazione delle norme d'igiene infantile, di incoraggiare e sostenere, con la concessione di sussidi o in altro modo, le opere di igiene infantile e di esercitare su tali opere un controllo amministrativo e sanitario. In sostanza l'opera nazionale belga si occupava, come si occupa , esclusivamente della protezione igienica della prima infanzia. L'Opera nazionale italiana vuole invece avere una funzione integrale, che comprenda sia la protezione igienica della maternità e dell'infanzia, sia la difesa morale e materiale della fanciullezza e dell'adolescenza fino al diciottesimo anno di età, sia l'educazione della donna alla maternità non solamente agli effetti dell'allevamento della prole, ma altresì agli effetti dell'incremento demografico, che costituisce uno dei piloni fondamentali della politica mussoliniana»*⁷⁰. Dal punto di vista legislativo, invece, i commissari si ispirarono al principio dell'unicità disciplinando la tutela della maternità e dell'infanzia in un unico testo di legge.

L' intento del legislatore, secondo quanto affermato dal senatore Pironti, che presentò il disegno di legge alla seconda Commissione, faceva essenzialmente leva sul carattere assistenziale e non c'era, invece, alcuna traccia di protonatalismo fascista. Queste infatti le parole: *«quest'opera di amore e di fede deve mirare ad assicurare alla madre, durante la gestazione un minimo di benessere morale e materiale, allo scopo di evitare le nascite premature e la mortalità infantile per debolezza congenita: a diffondere e rendere praticabili, mediante appositi organi di propaganda ed aiuto materno, le norme d'igiene sociale dell'infanzia: a provocare un vero focolare domestico e una educazione familiare, ad un fanciullo privo di famiglia, o abbandonato dai parenti; ad accrescere le responsabilità dei genitori e dei tutori, nei riguardi dell'educazione dei figli o dei pupilli; ad allontanare dall'ambiente malsano i fanciulli moralmente minacciati, ad organizzare uno speciale trattamento per i fanciulli responsabili di fatti lesivi dell'ordine giuridico e sociale, considerandoli non*

⁷⁰ Cfr., **ONMI**, *Origini e sviluppi*, cit., p. 30

*come delinquenti, ma come deboli creature, bisognose di protezione e di una notevole opera di rieducazione morale*⁷¹».

Appena superate le difficoltà di politica interna, estera e quella molto grave della situazione finanziaria, che assorbirono l'impegno del primo anno del Governo nazionale fascista, come scrisse Lo Monaco Aprile, il progetto di legge nel dicembre 1924 fu ripreso dagli archivi, integrato nella parte finanziaria e sottoposto all'approvazione del Senato con forte insistenza del Ministro dell'interno onorevole Federzoni⁷².

Ma fu proprio in questo passaggio che la legge si arricchiva di un nuovo elemento: l'obiettivo demografico. Allo spirito originario, esclusivamente assistenziale e di rigenerazione morale, fu aggiunto il compito, che presto divenne il fine ultimo del nascente Organo Nazionale, di: *“mettere in atto quelle previdenze atte a mantenere forte la razza e a garantire ad essa il continuo incremento attraverso individualità sane nel fisico e nella mente, perché l'itala gente possa rivolgersi sicura verso il compimento dei suoi grandi destini”*.⁷³

È senza dubbio evidente che la necessità di regolare il problema della maternità e dell'infanzia si fece sentire già nell'ultimo governo liberale e che il testo poi approvato nel 1925 fu quello elaborato dalla prima Commissione Reale istituita il 9 giugno 1922. E' certamente in questa ottica che vanno accettate le tesi di quanti sostengono che l'Opera Nazionale per la Protezione della Maternità e dell'Infanzia trae origine dal riformismo sociale prebellico piuttosto che dal protonatalismo fascista. In tal senso la nascita dell'Opera è concepita nell'ampio quadro delle riforme apportate in campo socio-assistenziale a partire dalla fine dell'Ottocento sotto la spinta emulativa della Germania bismarkiana. Industrializzazione, emigrazione, urbanizzazione, proletarizzazione, organizzazione operaia, ecc. rappresentano alcune delle cause che misero in crisi il tradizionale tessuto sociale e le tradizionali reti di solidarietà locale e familiare⁷⁴. In un simile contesto la politica sociale divenne oggetto di concreti

⁷¹ *Origini e sviluppi dell'Opera Nazionale per la protezione della Maternità ed infanzia*, op. cit. p. 21.

⁷² **A. Lo Monaco Aprile**, *Lo spirito e il contenuto della legge fascista sulla protezione della maternità e dell'infanzia*, cit., p. 159.

⁷³ **F. Valagussa**, *Intendiamoci*, in *Maternità e Infanzia*, n. 2 anno 3, febbraio 1928, p. 120.

⁷⁴ Cfr. **M. Ferrera**, *Il welfare state in Italia. sviluppo e crisi in prospettiva comparata*, Bologna, Il Mulino, 1984, p. 28. **U. Ascoli** *Il sistema italiano di welfare* e **M. Paci**, *Il sistema di welfare italiano tra*

provvedimenti legislativi e l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni ed uno schema (volontario) per la vecchiaia e l'invalidità gestito da una Cassa Nazionale di Previdenza, varati nel 1898, ne furono la prima consistente espressione. Attraverso tali provvedimenti l'Italia scelse, insieme a paesi come l'Austria, la Finlandia, la Svezia, la “via tedesca” al welfare state, inaugurando “dall'alto” l'assicurazione sociale per fini di integrazione e controllo sociale⁷⁵ e per legittimare l'élite di governo⁷⁶. Il periodo giolittiano non arrestò questo processo, anzi si caratterizzò per una maggiore attenzione dell'intervento pubblico a fini civili e sociali⁷⁷, ma lo fece la prima guerra mondiale. Soltanto nel primo dopoguerra, infatti, furono varati altri due importanti provvedimenti assistenziali: l'assicurazione pensionistica obbligatoria per i lavoratori dipendenti (21 aprile 1919) e l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione per i salariati dell'industria (19 ottobre 1919). È in questo clima riformista che studiosi quali Victoria de Grazia, Carl Ipsen, Anna Treves e Ilva Vaccari, collocano l'origine dell'ente⁷⁸. Anche Patrizia Guarnieri, attraverso lo studio dell'Ospedale degli Innocenti di Firenze, ha sottolineato il graduale passaggio da un'accoglienza caritatevole all'assistenza qualificata a favore delle madri e dei fanciulli già a partire dagli anni a cavallo tra l'Ottocento e il Novecento quando, anche in altre città, le antiche istituzioni della carità si convertirono in centri

tradizione clientelare e prospettive di riforma, entrambi in *Il welfare state all'italiana*, Roma-Bari, Laterza, 1984, **L. Gaeta**, *L'Italia e lo stato sociale*, in **G. A. Ritter**, *Storia dello stato sociale*, Roma—Bari, Laterza, 1996.

⁷⁵ *Ibidem*, p. 30. Ciò accadde in Italia in maniera relativamente anticipata rispetto alle democrazie politicamente ed economicamente più avanzate, come Francia o Inghilterra. Inoltre in quel periodo l'Italia non aveva ancora provveduto all'allargamento del suffragio né provveduto al riconoscimento del diritto di associazione, cfr. **J. Alber**, *Le origini del welfare state: teorie, ipotesi ed analisi empirica*, in *Rivista Italiana di scienza Politica*, n. 3, 1982.

⁷⁶ Di questo avviso U. Ascoli (*Il sistema italiano di welfare*, cit., p. 20) il quale vede l'introduzione delle politiche sociali italiane come risposta alla crescita del movimento operaio e al sorgere della mobilitazione dei movimenti dei lavori piuttosto che come risposta ai problemi sociali posti dall'industrializzazione, urbanizzazione, ecc.

⁷⁷ I maggiori interventi furono diretti alla tutela degli operai ed oltre alle già menzionate norme riguardanti la tutela delle madri lavoratrici ricordiamo: incremento del sussidio statale a favore degli schemi previdenziali volontari; miglioramento dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni; primo stanziamento pubblico a favore dei disoccupati; nazionalizzazione del settore delle assicurazioni sulla vita; leggi di potenziamento delle infrastrutture economiche e sociali del Sud, estensione del periodo di istruzione obbligatoria, cfr., **A. Cherubini**, *Storia della previdenza sociale*, Roma, Editori Riuniti, 1977; **E. Bartocci**, *Le politiche sociali nell'Italia liberale (1861-1919)*, Roma, Donzelli, 1999.

⁷⁸ **V. De Grazia**, *Le donne nel regime fascista*, Marsilio, Venezia, 1993, p. 95. Della medesima opinione **C. Ipsen**, *Demografia totalitaria. Il problema della popolazione nell'Italia fascista*, Bologna, Il Mulino, 1997, p. 207; **A. Treves**, *Le nascite e la politica nell'Italia del Novecento*, Milano, Led, 2001, p. **I. Vaccari**, *Le donne nel ventennio fascista 1919-1943*, in Atti del convegno di Bologna “*Donne e storia in Emilia Romagna*”, 13-14-15- maggio 1977.

propulsori di servizi moderni. Le origini dell'assistenza sanitaria qualificata per le donne e i bambini, normalmente fatte risalire al fascismo con l'istituzione dell'ONMI, andrebbero così rintracciate nel lavoro di quei centri in cui i medici, in perenne contrasto con gli amministratori, dediti soprattutto alla salvaguardia del bilancio e della morale, capirono l'importanza vitale del legame madre-bambino, riconoscendo l'opportunità della "costruzione della maternità" e rendendo le madri soggetti attivi e non passivi dell'assistenza⁷⁹. Sarà l'esperienza della prima guerra mondiale, come scrive Claudia Mantovani, a consacrare la centralità della nazione quale suprema istanza ideologica, e dello stato quale manager delle risorse collettive e primo motore della ricostruzione e delle trasformazioni della società⁸⁰. A sostenere questo processo furono, spesso, i medici provenienti dalla cultura del riformismo democratico socialista, che già prima della guerra avevano paventato gli ideali della "medicina politica" o dell'"igiene sociale", il cui obiettivo non era solo la cura dell'individuo, ma il risanamento della società nel suo complesso⁸¹. E dunque: "Prima ancora di essere intercettati dall'ideologia del fascismo trionfante simili umori interclassisti e tecnocratici trovano espressione negli anni degli ultimi governi liberali postbellici. La crisi dello stato liberale giunge infatti a maturazione, in Italia, non senza qualche tentativo da parte delle classi dirigenti, di rivitalizzare le sorgenti allargando l'area del consenso e della partecipazione nel quadro dello sperimentato riformismo «giolittiano», e ricorrendo altresì a suggerimenti di tecnici e di esperti per la soluzione delle più urgenti questioni sul tappeto"⁸².

Non può, però, nemmeno essere trascurato che lo stimolo a disciplinare con una certa urgenza la tutela e l'assistenza della maternità ed infanzia fu dato, al fascismo, come anche ai paesi che avevano già legiferato in materia, dal concreto e forte bisogno che le madri e i fanciulli avevano dell'assistenza. La mobilitazione femminile, imposta dal regime di guerra, assunse in Italia forme

⁷⁹ **P. Guarnirei**, *Introduzione*, in *Medicina e storia. Rivista di storia della medicina e della sanità*, n. 7, anno IV, 2004, p. 11.

⁸⁰ **C. Mantovani**: *Rigenerare la società. L'eugenetica in Italia dalle origini ottocentesche agli anni Trenta*, Rubettino, 2004, pp. 87 e ss. e id, *Rigenerare la stirpe: il movimento eugenetico italiano e la Grande Guerra (1915-24)*, in *Ricerche di Storia Politica*, n. 2, giugno 2003, pp. 211-212.

⁸¹ *Ibidem*.

⁸² *Ibidem*.

che Françoise Thebaud ha ritenuto “rivoluzionarie” poiché alterò i tradizionali elementi dell’identità femminile, il privato, la vita domestica, la riproduzione, profondamente segnati dal codice mediterraneo dell’onore, della morale e dell’educazione cattolica e dalle teorie lombrosiane che fornivano un appoggio alla fisiologica reclusione femminile⁸³. Furono le donne, ad esempio, che nei maggiori centri industriali d’Italia, durante la guerra, organizzarono proteste contro l’aumento del costo della vita, l’allargamento della differenza salariale tra uomini e donne e il peggioramento delle condizioni lavorative nelle fabbriche, soprattutto in quelle pesanti dove si stimò che ad essere impiegati furono circa 198.000 donne e 60.000 bambini, senza che fosse applicato alcuna sorta di “socialismo di guerra”, come era accaduto negli altri stati europei belligeranti, ed anzi anche congelando le norme già in vigore sulla tutela del lavoro minorile e femminile⁸⁴.

Non potevano non essere tenute in considerazione, tuttavia, anche le istanze del movimento “maternalista” delle donne italiane. Il così detto “maternalismo” o “cultura del materno” o “culto della maternità” assunse anche in Italia, a partire dall’ultimo decennio dell’Ottocento, una via propria nell’ambito del generale movimento femminista, facendo delle differenze femminili il punto di forza in base a cui ottenere un riconoscimento politico e sociale⁸⁵. La lotta per la cittadinanza femminile, di cui la maternità divenne il vessillo, fu un modo per sfuggire ai modelli di assimilazione maschili e per affermare il diritto alla maternità come contropartita del dover essere madri. I governi post-unitari avevano trattato la questione enfatizzando la responsabilità sociale, in chiave di rigenerazione delle donne nell’essere madri. Tale enfasi non trovò, però, alcun riscontro concreto e materiale nella loro esistenza. Le istanze

⁸³ **F. Thebaud**, *La Grande Guerra: età della donna o trionfo della differenza sessuale?*, in **F. Thebaud** (a cura di) *Storia delle donne. Il Novecento*, Bari, Laterza, 1992, p. 48. Sulle teorie lombrosiane femminili, in particolari quelli concernenti il rapporto tra sessualità e criminalità, si veda **M. Gibson**, *Labelling Women Deviant: Heterosexual Women, Prostitutes, and Lesbians in Early Criminological Discourse*, in **P. Willson** (a cura di), *Gender, family and sexuality. The private sphere in Italy 1860-1945*, Palgrave Macmillan, 2004, p. 89 e ss.

⁸⁴ Cfr. **M. S. Quine**, *Italy’s social revolution*, cit., p. 101.

⁸⁵ Di contro al movimento, meno rappresentativo in Italia, basato sul concetto dell’eguaglianza tra sessi e sulla neutralità dei diritti di cittadinanza, in **A. Buttafuoco**, *Motherhood as a political strategy: the role of the Italian women’s movement in the creation of the Cassa Nazionale Maternità*, in **G. Bock and Thane** (a cura di) *Maternity and gender policy. Women and the rise of the European Welfare State, 1880-1950*, London-New York, Routledge, 1991, p. 178 e ss.

del “femminismo pratico” (o sociale), che si fece portatore di questi interessi, erano essenzialmente volte a combattere l’arretratezza culturale della maggior parte delle donne e gli effetti negativi che ciò avrebbe potuto avere sulle future generazioni⁸⁶. La società e lo stato, in particolare, furono condannati per il disinteresse mostrato: nulla era stato materialmente fatto, né campagne di educazione e formazione, né leggi, né servizi sociali essenziali che salvaguardassero la madre-lavoratrice, in particolare, e le donne e i bambini in generale. In sostanza quello che le femministe italiane avevano cominciato a chiedere, sempre con più insistenza, già sul finire dell’Ottocento ed ancora chiedevano al fascismo era il riconoscimento della maternità come reale lavoro sociale che pertanto necessitava di attenzione e sostegno da parte dello Stato⁸⁷.

Ed, in ultimo, il fascismo fu spinto dal desiderio di colmare il gap esistente tra la legislazione italiana, in materia di assistenza materna ed infantile, e quella di gran parte dei paesi occidentali e non solo. Non appena, infatti, l’Opera cominciò a funzionare forte divenne il vanto che il regime ne faceva, ed a giusta ragione, poiché all’auto elogio si associavano concreti apprezzamenti provenienti dall’estero⁸⁸. Non si può prescindere da queste considerazioni se si vogliono comprendere le ragioni che spinsero il fascismo, sull’eredità lasciatagli dal precedente governo liberale, a disciplinare la tutela e l’assistenza della maternità e dell’infanzia. Ciò che qui preme sottolineare, però, è che l’inscindibile binomio Onmi—politiche demografiche, inteso come obiettivo dell’aumento quantitativo, più che qualitativo, della popolazione, fu un legame imposto all’ente dal

⁸⁶Cfr., *Ibidem*, p. 180.

⁸⁷ Formulazione, quest’ultima, della ginecologa Bertha Novich, cfr. *Ibidem*, p. 181.

⁸⁸ Molte delegazioni di Stati stranieri furono inviate in Italia al fine di studiare da vicino il funzionamento dell’Onmi, e tutti lasciavano dichiarazioni di grande apprezzamento. Sulla rivista ufficiale dell’Opera sono riportate tutte queste visite, interrotte naturalmente soltanto negli anni di guerra, e tra le tante grande attenzione nei primi anni si concentrò intorno a quella della delegazione giapponese e a quella di Ghandi, che visitarono l’organizzazione romana dell’Opera, da cui si congedarono con giudizi di ferma ammirazione. Nel corso della presidenza Fabbri, invece, molta attenzione fu prestata alla rassegna della stampa straniera e periodicamente venivano raccolti e pubblicati sulla rivista gli articoli riguardanti l’Opera tratti, ad esempio, dai francesi *Temps*, *Corrispondence Havas*, *l’Echo de Paris*, o dagli svizzeri *La Gazette de Lausanne*, *Die Front*, *Journal de Genève*, dai tedeschi *Boersen Courier*, *Rocnische Volkzeitung*, dalla *Razon* di Buenos Aires, dalla rivista *Ahora* di Madrid, *O Seculo* di Lisbona, *Medizinische Klinik* di Vienna. Nel triennio pre-bellico, infine, in numerosi numeri di “Maternità e infanzia” furono pubblicate pedissequamente il numero dei visitatori stranieri all’Onmi, la provenienza delle varie delegazioni (nel 1937 ad esempio visitarono gli uffici centrali dell’Opera e le istituzioni assistenziali di Roma 269 stranieri appartenenti a 33 nazioni), i giudizi espressi, il numero di pubblicazioni loro concesse (sempre nel 1937, circa 800), ecc. il tutto inserito in un esplicito progetto riguardante: “L’attività svolta dall’Onmi per la propaganda tra li stranieri”.

fascismo già in sede di dibattito parlamentare. Anzi, non si ritiene azzardato affermare che con la nascita dell'Onmi si può identificare anche l'avvio stesso delle politiche demografiche del regime, che la letteratura è solita, invece, attribuire al celebre discorso pronunciato da Mussolini alla seduta inaugurale della Camera il 26 maggio 1927 (Discorso dell'Ascensione), ben due anni dopo la fondazione dell'Onmi⁸⁹.

Da subito traspariva che il miglioramento qualitativo degli stili di vita delle madri e dei bambini a cui l'Opera si apprestava a provvedere era un elemento strumentale al concreto obiettivo di un innalzamento quantitativo della popolazione ed ancora da subito si evidenziava come tutto il suo apparato assistenziale poteva, o meglio ancora, doveva, leggersi da questo punto di vista.

Celerità, urgenza, immediatezza, sollecitudine sono termini che accompagnano le relazioni e le discussioni parlamentari nel corso dell'iter legislativo della legge. Il testo di legge, infatti, fu emendato esclusivamente dall'Ufficio centrale del Senato, mentre alla Camera senza indugi il Ministro degli Interni Federzoni, suo promotore, naturalmente sotto gli auspici del duce, chiese agli onorevoli colleghi di astenersi dal proporre emendamenti: agli interventi di modifica si sarebbe provveduto con l'emanazione del regolamento di attuazione della legge⁹⁰. A conclusione della discussione del testo di legge alla Camera, Federzoni affermò testualmente: « *Naturalmente il progetto che si sottopone a questa Assemblea non può essere perfetto, né pretende di essere tale. Alcune deficienze sono state rilevate; ma io non ho difficoltà a dichiarare che ve ne sono altre ancora, ..., onorevoli colleghi, accettate la legge com'è, con le sue deficienze inevitabili, che si riferiscono a condizioni oggettive che per ora non è poter nostro di mutare. I perfezionamenti verranno in seguito. L'importante è di cominciare ad agire* »⁹¹.

⁸⁹ In linea con la mia conclusione **M. S. Quine**, *Italy's social revolution: charity and welfare from liberalism to fascism*, cit., p. 108 ed anche C. Saraceno definisce l'Opera come "L'iniziativa più ambiziosa del Regime in campo insieme demografico e di politica sociale", in "*Redefining maternity and paternity: gender, pronatalism and social policies in Fascist Italy*", in **G. Bock, P. Thone** (eds.), *Maternity and gender policies*, London: Routledge, 1991.

⁹⁰ Appena il disegno di legge fu approvato in Senato il Ministro Federzoni nominò una Commissione di sei membri incaricata di scrivere il regolamento di attuazione della futura legge.

⁹¹ **L. Federzoni**, in *Atti Parlamentari, Camera dei Deputati*, Leg. XXVII—I Sessione—Discussioni—Tornata del 26 novembre 1925.

Vale la pena, a questo punto, evidenziare le obiezioni che con più frequenza e con più insistenza furono sollevate, oltre che per rendersi conto delle lacune originarie della legge, anche per sottolineare come queste problematiche, non risolte subito, l'Opera se le trascinerà con sé fino alla soppressione.

Una questione sollevata con maggior assiduità dai parlamentari, sia in Senato che alla Camera, fu quella relativa alle misere condizioni di vita della gran parte della popolazione, di cui era specchio la fatiscenza e l'insalubrità delle abitazioni. Il Senatore Loira, nel suo aspro intervento, evidenziò come la legge si fosse occupata di curare gli effetti ma non le cause dei disagi della maternità ed infanzia; i disagi che derivavano in gran parte proprio dal fatto che una larga parte della popolazione era costretta a vivere, per ragioni di miseria, in ambienti insalubri ed in abitazioni "antibiologiche". La necessità di prestare imminente attenzione alle abitazioni popolari fu sottolineata anche dal senatore Rava e, alla Camera, dai deputati Maccotta, Messedaglia, Martire e Guaccero⁹². Gli effetti di questa problematica avrebbero avuto sull'Opera una duplice influenza negativa: in primo luogo perché le abitazioni malsane erano vere e proprie incubatrici per le malattie infettive che colpivano i fanciulli creando quindi più persone bisognose di cure, ed in secondo luogo perché l'Opera era costretta a ricoverare gli ammalati anziché curarli a domicilio. La numerosità dei ricoveri, come si vedrà, diverrà proprio l'incubo finanziario per gli amministratori dell'Ente, crescendo esponenzialmente nel corso del ventennio a fronte di un intervento inadeguato di politica edilizia.

Erano a tutti note le pessime condizioni delle abitazioni specie nel Mezzogiorno, dove, come aveva attentamente rilevato l'Inchiesta Faina del 1911 sulle condizioni di vita dei lavoratori della terra nelle province meridionali e in Sicilia, i disagi delle dimore contadine erano frutto della generale arretratezza dell'ambiente agrario e della prevalenza degli insediamenti agglomerati, in cui alle deficienze igieniche della casa rurale si aggiungevano quelle tipiche delle

⁹² Senatore Rava in *Atti Parlamentari, Senato del Regno*, Leg. XXVII, Prima sessione 1924-25, Discussioni, Tornata del 9 giugno 1925, pp. 3366-3369.
Deputato Maccotta, *Atti Parlamentari, Camera dei Deputati*, Legislatura XXVII, Prima sessione-discussioni- Tornata del 25 novembre 1925, vol. 1085, pp. 4605-4606.
Deputati Messedaglia, Martire e Guaccero in *Atti Parlamentari, Camera dei Deputati*, Leg. XXVII, Prima sessione, Tornata del 26 Novembre 1925, vol. 1085 pp. 4611-4617.

società urbane, che fornivano terreno fertile al proliferare di malattie sociali che falciavano annualmente migliaia di bambini⁹³.

Il deputato Eugenio Morelli si riferiva anche a questo tipo di problematiche quando, ancora in sede di dibattito parlamentare, ipotizzò le difficoltà che la legge avrebbe affrontato nella sua pratica applicazione e si dichiarò molto dubbioso sulla possibilità che la legge sarebbe stata applicata in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale, scavalcando le barriere nord-sud e centro-periferia⁹⁴. Questo secondo ostacolo gli sembrava di più difficile applicazione: « *La legge così come esposta risponde più certamente ai bisogni delle città che ai bisogni delle campagne. E quando, specialmente nelle campagne, si trovano le condizioni dolorose, per cui talvolta la madre è nelle condizioni di depauperamento organico tale da non poter assolutamente procreare individui forti, c'è da domandarsi a quanto valore possa assurgere una legge che non tenga conto delle condizioni della madre prima ancora dello stato gravido...Ho questa impressione: che la legge, ottima ad applicarsi in città, nelle campagne diventa difficilmente applicabile, è nelle campagne che i provvedimenti devono essere considerati con occhio diversi*»⁹⁵.

La legge nasceva monca proprio su di un punto cardine. Le funzioni periferiche dell'Opera erano da considerarsi un fattore irrinunciabile per il buon funzionamento dell'ente ed in particolare per una proficua azione della politica demografica. Erano proprio le donne contadine ed in genere quelle appartenenti alle classi meno agiate, come avevano dimostrato i numerosi studi sulla fertilità differenziale⁹⁶, ad essere le più prolifiche, ad aver bisogno del maggior numero di cure puerperali e post-natali, ed era particolarmente nelle campagne che

⁹³ “L’insufficiente rifornimento idrico e la cattiva qualità dell’acqua costituivano uno dei più gravi problemi igienico—sanitari dei centri rurali del Mezzogiorno. Dall’uso alimentare di acque non potabili, i contadini contraevano febbri tifoide e infezioni gastro—enteriche; mentre dalla mancanza d’acqua dipendeva, in gran parte, la poca igiene personale dei contadini e la scarsa pulizia delle loro abitazioni, come pure il difficile smaltimento dei rifiuti attraverso la rete fognaria, quando questa esisteva”, in **A. Trampolini**, *L’inchiesta Faina e le condizioni di vita dei contadini meridionali all’inizio del Novecento*, in *Salute e classi sociali in Italia dall’unità al fascismo*, (a cura di) **M. L. Betri e A. Gigli Marchetti**, Milano, Franco Angeli, 1982, p. 205.

⁹⁴ Onorevole **E. Morelli**, *Atti Parlamentari, Camera dei Deputati*, Leg. XXVII, Tornata del 26 novembre 1925, vol. 1085 pp. 4608 e 4612.

⁹⁵ *Ibidem*.

⁹⁶ Tali indagini tesero a dimostrare una correlazione inversa tra reddito e fertilità e fornirono la base scientifica di partenza sia al movimento malthusiano che a quello popolazionista, che come noto giungevano a fini diametralmente opposti, cfr. **A. Treves**, *Le nascite e la politica*, cit. pp. 87-94.

bisognava intensificare la lotta contro la mortalità infantile. Questo a maggior ragione nel momento il Duce si espresse a favore di un “ritorno alla terra”, quale valvola di sfogo economica, sociale, politica e morale. L’Onmi avrebbe dovuto agire in questa logica, ma già in sede parlamentare si avvertì l’impossibilità di un suo concreto ed efficace intervento nell’ambito della campagna di ruralizzazione del regime. Sia l’impegno di trasferire gli istituti di cura per i bambini, già operanti, dai sovrappopolati centri urbani alle campagne sia l’impegno di costruirne di nuovi esclusivamente nei centri rurali, non furono rispettati. Il primo a causa della resistenza opposta degli amministratori degli istituti cittadini, che si celava dietro ristrettezze economiche o norme di fondazione mentre, il secondo, dipese da una gestione periferica dell’ente poco funzionante e prevalentemente a macchie di leopardo.

Altre questioni molto dibattute in sede parlamentare furono quelle relative a problemi come: le cause di limitazione della patria potestà; la somministrazione delle sostanze alcoliche, compreso il vino, agli adolescenti e del tabacco ed il feroce attacco alla cinematografia considerata inquinatrice degli italici costumi e fonte di malattie nervose negli adolescenti, come mezzo di istigazione della delinquenza minorile e di numerose altre influenze negative⁹⁷.

Rimodellare il testo legislativo in considerazione delle numerose questioni sollevate avrebbe ostacolato una celere promulgazione della legge. Perciò, assecondando il desiderio d’urgenza espresso da Federzoni, con una sola lettura al Senato ed una alla Camera, il testo fu approvato il 10 dicembre 1925 e un successivo regolamento di attuazione della legge, si occupò di specificare in maniera puntuale la struttura dell’ente. Esso era composto di 238 minuziosi articoli, tanto da essere definito “un trattato sull’assistenza”.

Con la legge n. 2277 del 10 dicembre 1925 e con il relativo Regolamento di attuazione approvato con Regio Decreto 15 aprile 1926, n. 718, si dette vita all’Opera Nazionale per la protezione della maternità ed infanzia. L’ente era il fiore all’occhiello del regime, grazie al quale il Duce vantava di avere non solo colmato ma anche superato il divario in materia di assistenza e protezione della

⁹⁷ Quella dell’onorevole e medico Messedaglia risultò la posizione più intransigente ed allarmistica nei riguardi della cinematografia. Per un più attento quadro della questione si rinvia al paragrafo concernente la Giornata della Madre e del fanciullo.

maternità e dell'infanzia con qualunque altra legislazione. Fu con questo provvedimento che l'Italia fece della maternità una questione di stato sottraendola alla sfera privata di ciascuna donna e di ciascuna famiglia e legandola, invece, all'interesse nazionale⁹⁸. Il maternalismo di fine Ottocento e inizi Novecento lasciò il passo in tutta Europa, particolarmente tra le due guerre, alle politiche pronataliste, ma con accezioni molto diverse da nazione a nazione. Nei paesi nord europei, Norvegia e Svezia, ad esempio, esse favorirono la legislazione a tutela della maternità in simbiosi con un processo di emancipazione femminile e concessero alle donne mezzi autonomi di sussistenza⁹⁹. Anche nella vicina Francia il pronatalismo, stemperato dal maternalismo, divenne un elemento centrale delle politiche governative, mantenendo sempre la duplice tendenza volta a favorire, da un lato, la così detta “perequazione sociale” o “compensazione orizzontale” degli oneri familiari e, dall'altro, il desiderio di favorire la nascita di un figlio supplementare¹⁰⁰. Di contro, il maternalismo fu letteralmente schiacciato nelle dittature in ascesa. Così in Italia e Spagna, prevalse una forte retorica pronatalista che condusse al ritorto al patriarcato ed al disconoscimento dei pochi diritti acquisiti dalle donne. Ma vi è un'altra distinzione da tenere presente: il pronatalismo che interessò i

⁹⁸ Si ricorda che con un decreto legge del novembre 1926, poi inserito nel nuovo codice penale del 1930, l'aborto, non terapeutico, venne riconosciuto come “*delitto contro l'integrità e la sanità della stirpe*”, mentre il codice Zanardelli del 1889 lo definiva come reato contro la persona o il pudore. Come ha poi sottolineato **Iva Vaccari** (*La donna nel ventennio fascista*, cit. p. 100) numerose furono le ingerenze da parte del potere esecutivo fascista nel campo giudiziario perché queste pene sembravano troppo miti. In Francia si assistette ad un fenomeno opposto: una legge del 1923 prevedeva una rigida persecuzione dell'aborto, ma lo trasformò da crimine a reato contravvenzionale riducendone le pene. Nella Germania nazista fu vietato soltanto a coloro che, secondo i dettami del razzismo di Stato, potevano chiamarsi cittadini di razza ariana pura, cfr. **A. Treves**, *Le nascite e la politica nell'Italia del Novecento*, Milano, Led, 2001, p. 111.

⁹⁹ Si pensi ai bonus svedesi, forme di aiuto di tipo universalistico e quindi slegate dai livelli di reddito assegnati personalmente alla madre, cfr., **A. S. Ohlander**, *The invisible child? The struggle for a Social Democratic Family in Sweden, 1900-1960s*, in **G. Bock and P. Thane** (a cura di) *Maternity and gender policy. Women and the rise of the European Welfare State, 1880-1950*, London-New York, Routledge, 1991, volume a cui si rimanda per un'analisi comparata delle politiche di genere in Europa nel primo cinquantennio del Novecento.

¹⁰⁰ Le maggiori tappe caratterizzanti la politica demografica francese tra le due guerre sono: la legge istitutiva degli assegni familiari del 1928, l'estensione del loro diritto nel 1932, 1937 e 1938, la creazione dell'Assegno della madre casalinga, nel 1938, il sussidio attribuito alle famiglie salariate in aree urbane che avevano un solo reddito e alle madri sole. La definitiva ufficializzazione della politica pronatalista francese si ebbe con la creazione dell'Alto Comitato per la popolazione e la promulgazione del Codice di famiglia, entrambi del 1939. In **J. Hecht**, *Il caso francese*, in Aa. Vv., *Famiglia, figli e società in Europa: crisi della natalità e politiche per la popolazione*, Torino, Fondazione Agnelli, 1991, pp. 137-167, per una completa trattazione della materia nel periodo in esame **P. A. Rosental**, *L'Intelligence démographique. Sciences et politiques des populations en France (1930- 1960)*, Paris, Odile Jacob, 2003.

paesi fin qui menzionati nulla ebbe a che vedere con quello del nazionalsocialismo tedesco legato a temi eugenetici e razziali e che fu il preludio di uno sterminio¹⁰¹.

Prima di concludere questo quadro introduttivo sull'origine dell'Opera è doveroso sottolineare un ultimo elemento che, a mio avviso, concorre a spiegare la celerità e la determinazione con cui il regime arrivò a istituire questo nuovo organismo assistenziale. L'istituzione dell'ONMI faceva parte del più ampio disegno di "Costruzione del consenso" che, come ben noto, la dirigenza fascista dispiegò, prevalentemente tra il 1925 e 1929, su tutto il territorio nazionale¹⁰². Quale miglior mezzo delle strutture dell'onmi che, attraverso la loro "funzione civilizzatrice"¹⁰³, avrebbero consentito di avvicinare le madri, i bambini e le rispettive famiglie e diffondere loro le idee del costituendo regime? Come spesso si è riscontrato tra gli atti e i documenti ufficiali dell'Opera, i dirigenti chiesero con insistenza ai funzionari locali di aumentare la loro visibilità e partecipazione a qualunque manifestazione dedicata alla madre e al fanciullo, per dare la sensazione che l'Opera si interessasse di tutto ciò che riguardava i suoi assistiti¹⁰⁴. L'attenzione alla componente propagandistico—moralessante dell'Opera fu ancor più evidenziata in una circolare del 1931 in cui si affermava che: "La propaganda patriottica deve essere infine parte integrale dell'assistenza, affinché nell'aiuto prestato non si veda soltanto un gesto di carità, qualche volta male accetto, ma il frutto di un interessamento costante ed amorevole del Regime verso la madre e il fanciullo, esponenti della potenza demografica del paese"¹⁰⁵. In questo modo l'assistenza alla maternità e all'infanzia divenne uno strumento del regime sia in termini di riproduzione ed aumento della popolazione, sia in

¹⁰¹ **G. Bock**, *Povertà femminile, maternità e diritti della madre nell'ascesa dello stato assistenziale (1890-1950)*, cit. , pp. 445.

¹⁰² "[...] l'organizzazione della politica dell'epoca postbellica richiedeva ciò che si potrebbe definire una "cultura del consenso" che, avendo effetto a ogni livello della società, potrebbe avere svolto una parte decisiva nel formare nel formare quei larghi raggruppamenti della popolazione pronti a reagire, sebbene spolitizzati, necessari per le stabilizzazioni delle società capitalistiche avanzate", in **V. de Grazia**, *Consenso e cultura di massa nell'Italia fascista. L'organizzazione del Dopolavoro*, Roma-Bari, Laterza, 1981, p. 4.

¹⁰³ **F. Valagussa**, *Finalità*, *MI*, n. 1 anno 1, novembre 1926, pp. 3-7.

¹⁰⁴ Circolare n. 8311, del 9 agosto 1927, in *MI*, n. 4 aprile 1927.

¹⁰⁵ Circolare n. 15611, del 14 ottobre 1931, in *Maternità e infanzia*, n. 10 del 1931.

termini di “riproduzione culturale” dell’ideologia fascista¹⁰⁶. L’istituzione della Giornata della Madre e del Fanciullo, manifestazione ideata a partire dal 24 dicembre 1933 e la cui organizzazione fu affidata all’Opera, ben rappresentava tale indirizzo. Questo compito spettò, del resto, alle Opere Nazionali, organismi ampiamente utilizzati dal regime e che passarono, presto o tardi, tutti sotto il controllo diretto del Pnf. Si pensi all’istituzione dell’Opera Nazionale Dopolavoro, ufficialmente riconosciuta con regio decreto legge 1 maggio 1925 n. 582, attraverso cui il regime cercò di “plasmare” la classe lavoratrice o all’Opera Nazionale Balilla, creata con legge. 3 aprile 1926 n. 2247, un “ente morale per l’assistenza e l’educazione fisica e morale della gioventù” dedicato a conquistare gli animi dei giovani italiani¹⁰⁷. La propaganda rappresentò, inoltre, un carattere comune dell’intera politica assistenziale e ricreativa del fascismo, dall’Onmi al Dopolavoro, ai circoli sportivi o alle colonie per bambini, organizzate in rigide strutture per consentire un controllo costante di ogni momento dell’esistenza privata del cittadino e si rivelò, come ha giustamente osservato Simona Colarizi, una mossa vincente per le relazioni pubbliche del fascismo¹⁰⁸. Questa tendenza va letta, nell’ampio quadro della ricerca del consenso fascista quale elemento portante della costruzione della “macchina del consenso” destinata ad assorbire, a partire dalla fine degli anni venti, numerose energie del regime¹⁰⁹.

L’Opera aveva l’indiscutibile funzione di portare sollievo e sostegno alle madri e ai fanciulli in difficoltà, anche se, come si vedrà in seguito, secondo norme rigide, sussidiarie, temporanee ed arbitrarie. Essa, però, consentì al regime di avvicinare le donne e i fanciulli e di proporsi come loro soccorritore, mostrandogli un interesse che mai nessun precedente governo aveva avuto¹¹⁰. Contemporaneamente, poi, rappresentò un ottimo strumento con cui “diffondere la norma fondamentale del fascista che è la coscienza dei doveri dell’individuo

¹⁰⁶ C. Saraceno, *Il costo dei figli: un diverso riconoscimento per padri e madri*, in *Inchiesta*, XXVI, 111, gennaio—marzo 1996.

¹⁰⁷ Sull’Opera Nazionale Dopolavoro: V. De Grazia, *Consenso e cultura di massa nell’Italia fascista. L’organizzazione del Dopolavoro*, cit.

¹⁰⁸ S. Colarizi, *L’Opinione degli italiani sotto il regime (1929-1943)*, Bari, Laterza, 1991 ed anche in *Storia del Novecento italiano*, Milano, Bur, 2000.

¹⁰⁹ Ph. V. Cannistraro, *La fabbrica del consenso. Fascismo e mass media*, Roma-Bari, Laterza, 1975.

¹¹⁰ *Ibidem*.

verso lo stato”¹¹¹. Finalità condotte in armonia con quello protonatalista, di cui l’Onmi era già il braccio esecutivo.

Nel suo complesso quindi «*il problema dell’infanzia, posto nei suoi veri e precisi termini dalle nuove dottrine biologiche, antropologiche, economiche e sociologiche, si presenta[va] oggi come un problema squisitamente politico, di eugenia, demografia, igiene e difesa sociale, di progresso morale, economico e culturale*» e pertanto rappresentava una delle necessità maggiori del nascente stato nazionale¹¹².

La necessità di colmare il gap esistente tra la legislazione italiana e quella di gran parte dei paesi dell’Europa occidentale e del nord America, il desiderio di avvicinare il popolo e di plasmarlo secondo i dettami delle nuove ideologie del regime ed il progetto di rendere il popolo italiano più numeroso, sulla base della nota concezione del duce secondo cui : “*il numero è potenza*”, fecero superare tutte le difficoltà e le obiezioni sollevate durante il dibattito parlamentare sul testo di legge istitutivo dell’Onmi¹¹³. In particolare, se la necessità di dare un armonico quadro legislativo alla disciplina della maternità e dell’infanzia può essere letto in chiave di riformismo sociale pre-bellico, spinto dai movimenti maternalisti italiani, e internazionali, il carattere di stimolo alla riproduzione naturale e culturale furono elementi attribuiti all’opera esclusivamente dal regime. In tal modo, se l’ente nacque come braccio esecutivo delle politiche protonataliste del fascismo, divenne presto, anche, una delle corsie preferenziali su cui muoveva la ricerca del consenso, in questo caso di quello femminile. Ciò a maggior ragione se si conviene con quanto affermato da Maria Antonietta Macciocchi, secondo la quale fu proprio la conquista delle donne a rappresentare per Mussolini la prima base del potere e il pilastro intorno a cui organizzare il

¹¹¹ Insieme all’Opera Nazionale Balilla, degli Avanguardisti, l’Organizzazione delle giovani italiane e l’Opera Nazionale Dopolavoro per gli adulti, in **G. A. Blanc**, *Il fascismo dinanzi al problema della razza*, in *MI*, n. 9, settembre 1927, pp. 17-27.

¹¹² **L. Federzoni**, in *AP, Camera dei Deputati*, Leg. XXVII—I Sessione—Discussioni—Tornata del 26 novembre 1925, p. 4619.

¹¹³ Nonostante, infatti, l’approvazione incondizionata che tutti i senatori e deputati offrirono alla legge in esame, furono sollevate numerose obiezioni che evidenziavano spesso la lacunosità di quel testo che in soli ventisette articoli pretendeva di risolvere una problematica così tanto delicata, soprattutto tenendo conto dei numerosi addentellati che il regime volle legare ad essa.

consenso delle masse¹¹⁴. Il duce seguì la doppia logica di esaltare, da un lato, pragmaticamente le virtù materne e muliebri evocando il legame con le ave matrone romane e, dall'altro, di chiedere loro il sacrificio per la patria ferita e per la sua resurrezione e grandezza, riuscendo in tal modo a “mistificare”, “incantare” e “possedere” milioni di donne¹¹⁵.

¹¹⁴ Cfr. **M. A. Macciocchi**, *La donna nera. Consenso femminile e fascismo*, Milano Feltrinelli, 1976, pp. 32-34.

¹¹⁵ Il Duce non smise mai di chiedere il sacrificio alle donne, così furono chiamate a sostenere il fardello del primo dopoguerra, poi quello delle spedizioni colonialiste ed infine quello della seconda guerra mondiale, senza escludere le sempre presenti difficoltà economiche del paese che le videro divenire il capro espiatorio, tra l'altro, del problema della disoccupazione o dei minori indici di natalità. Cfr., *Ibidem*.

2. L'assistenza: alla ricerca di una definizione¹¹⁶.

Prima di passare ad analizzare la struttura e gli organi dell'Opera Nazionale Maternità e Infanzia, è bene soffermarsi sul concetto di assistenza che ne fu motore. In primo luogo è opportuno ricordare il ruolo non periferico e marginale assunto dalla politica sociale durante il fascismo. Secondo Ugo Manunta, uno dei maggiori giuristi del tempo, l'obiettivo della politica assistenziale nel ventennio consisteva nel superare gli interventi di stampo liberale e cattolico, e nel sostituire le pratiche caritatevoli con pratiche "moderne" di assistenza e beneficenza¹¹⁷. Per il nuovo regime lo stato sociale rappresentava un principio di organizzazione della società, una tappa dell'ampio progetto del processo di costruzione dello stato, un mezzo per conservare la società capitalista di classe e contemporaneamente dare l'impressione alla gente che il fascismo era dalla parte della giustizia sociale ed, infine, un importante strumento per promuovere, manipolare e modulare i cambiamenti sociali in linea con l'ideologia fascista. Lo stato fascista non era, da questo punto di vista, soltanto uno stato totalitario, ma anche uno "stato nuovo", uno "stato sociale" e uno "stato assistenziale"¹¹⁸.

L'attuazione di un simile programma fu più ardua di quanto previsto e l'attività dell'Onmi ne fu un esempio concreto. Le finalità socio—assistenziali dell'ente furono ampiamente fraintese. Le numerose iniziative che nei primi anni

¹¹⁶ Come ha evidenziato **D. Horn** (*L'Ente Opere Assistenziali: strategie politiche e pratiche di assistenza*, in *Storia in Lombardia*, n. 1-2, 1989, pp. 479-490) l'analisi della politica assistenziale fascista rivela tensioni e contraddizioni tra le varie le strategie adottate. "Infatti le strategie dei giuristi che affrontavano il problema delle assicurazioni sociali non sempre erano compatibili con le strategie del partito; e quelle del partito non sempre erano in accordo con quelle della federazione provinciale,..." e via dicendo, perciò la definizione che qui si cercherà di dare al concetto di assistenza è quella scaturita dall'analisi delle opinioni espresse dai dirigenti dell'Opera.

¹¹⁷ "L'assistenza pubblica deve essere superata. Le si può infondere, come è stato fatto, uno spirito nuovo trasformandola da pubblica beneficenza in atto di solidarietà che non umilia. Ma la perfezione verso cui gli stati totalitari tendono è il superamento delle vecchie opere assistenziali, quelle ospedaliere comprese, pre trasformarle in strumenti di azione previdenziali", in **U. Manunta**, *Previdenza ed assistenza sociale negli stati totalitari*, Roma, 1939, p. 8.

¹¹⁸ Cfr. **M. S. Quine**, *Italy's social revolution: charity and welfare from liberalism to fascism*, cit., p. 100. In realtà la creazione di uno stato assistenziale fu una aspirazione a cui tendevano, nel primo dopoguerra, gran parte dei paesi europei e pertanto per quanto concerne il progetto fascista esso non andava inteso come una tipicità. In particolare Cherubini afferma che "il maggior merito, in cui il regime fu maestro, oggi può tranquillamente giudicarsi nel presentare come nuovo ed originale quello che era frutto (e ritardo) della comune evoluzione, o di una evoluzione spessa maldestra", in **A. Cherubini**, *Storia della previdenza sociale in Italia 1890-1960*, Roma, 1977, p. 271.

la sede centrale prese per diffondere i reali scopi e compiti dell'Opera e anche l'idea della sua natura assistenziale, carattere prevalentemente confuso con la nozione indubbiamente più nota di beneficenza, continuarono a più riprese, come meglio si avrà modo di vedere, nell'intero arco di vita "fascista" dell'ente.

Cosa doveva intendersi quando si affermava che la legge 10 dicembre 1925, n. 2277 era da considerarsi legge di assistenza sociale?¹¹⁹ Oppure che la legge sull'Onmi «è certamente la più importante legge sociale che sia stata emanata in 57 anni di unità di patria»?¹²⁰.

Confrontando il concetto di assistenza, così come definito e spiegato dai funzionari dell'Opera nei vari saggi, interventi di rappresentanza, relazioni congressuali volti a volgarizzare l'attività del nuovo Ente parastatale, con una tra le sue più accreditate definizioni contemporanee, quella fornita da Maurizio Ferrera¹²¹, si rinvengono molteplici affinità. Così come nell'assistenza prestata nell'attuazione dei progetti welfaristici successivi al secondo conflitto mondiale, anche gli interventi che l'Opera si prefiggeva di fornire erano a carattere prevalentemente "condizionale e spesso discrezionale, volti a rispondere in modo mirato a *specifici bisogni* individuali (pasti, corredo, cure mediche, informazioni) o a *categorie circoscritte* di bisognosi"¹²². Il Titolo IV del Regolamento del 1926, al Capo I, disciplinava le: "Donne e minorenni aventi titolo per la protezione e l'Assistenza". Secondo quanto disposto erano ammesse alle forme di assistenza alla maternità le gestanti e madri nubili o vedove, abbandonate o prive di sufficienti risorse e ogni gestante o madre legittimamente coniugata, che fosse stata abbandonata dal marito, oppure avesse avuto il marito degente in un istituto di cura, o ricoverato in un istituto di beneficenza, o detenuto in carcere, o in qualunque altra condizione che non gli avesse consentito di provvedere al mantenimento della famiglia (art. 121)¹²³.

¹¹⁹ Circolare n. 2, *Norme per i servizi assistenziali*, in *Maternità e Infanzia*, n. 2, anno 3, febbraio 1928.

¹²⁰ **F. Valagussa**, *Infanzia e colonizzazione interna*, in *Maternità e Infanzia*, anno 2, n. 7, luglio 1927, p. 9.

¹²¹ **M. Ferrera**, *Modelli di solidarietà. Politiche e riforme sociali nelle democrazie*, Bologna, Il Mulino, 1993, pp. 52-54.

¹²² Cfr. *Ibidem*.

¹²³ L'articolo continua con l'affermare che possono essere ammesse all'assistenza soltanto quelle madri che allevino direttamente i figli, salvo che ragioni fisiche, igieniche o ambientali lo impediscano.

La categoria dei fanciulli e degli adolescenti ammessi all'assistenza era molto più ampia. L'articolo 122 del Regolamento faceva rientrare in questa categoria: i bambini lattanti o divezzi fino al quinto anno, i figli di genitori che non potevano prestar loro tutte le necessarie cure per un razionale allevamento; i fanciulli di qualsiasi età appartenenti a famiglie bisognose che potevano trovarsi, per varie cause, esposti all'abbandono e i fanciulli esposti ai sensi dell'art. 4 del Regolamento generale del 16 dicembre 1923, n. 2900. Ed infine, erano ammessi all'assistenza fino a quanto non avessero compiuto il diciottesimo anno di età: i minorenni i cui genitori erano irreperibili, degenti in un istituto di cura o di beneficenza o detenuti in carcere; gli orfani di entrambi i genitori appartenenti a famiglie bisognose, e quelli che avevano perduto soltanto la madre o il padre e il genitore superstite fosse stato fisicamente, moralmente o economicamente incapace a provvedere alla loro assistenza; i minorenni dimessi dagli istituti di beneficenza e assistenza privi di parenti tenuti a provvedere al loro mantenimento e in grado di farlo; i minorenni i cui genitori erano incorsi rispettivamente nella perdita della patria potestà o nella decadenza dell'ufficio di tutore, finché non si fosse provveduto alla loro tutela; i minorenni maltrattati e quelli i cui genitori, per oziosità o vagabondaggio o per qualsiasi altra causa trascuravano di esercitare le funzioni inerenti alla patria potestà o ne abusavano; i minorenni fisicamente e psichicamente anormali ed in ultimo i minorenni discoli, oziosi, vagabondi o dediti alla mendicizia o alla prostituzione, e quelli inquisiti, condannati o liberati dal carcere.

Le prestazioni dell'Opera Nazionale erano subordinate all'accertamento, da parte pubblica, dello specifico bisogno individuale manifesto e dell'assenza di risorse per farvi fronte in modo autonomo. Le donne, che non erano in stato di povertà avrebbero dovuto versare un contributo per le spese d'assistenza, in misura proporzionale alle loro condizioni economiche (art. 128 Regolamento). Quindi, come per la definizione contemporanea fornitaci da Ferrera, anche l'assistenza fascista era una forma di intervento selettivo (rispetto alle condizioni di bisogno e di reddito) e residuale (rispetto alle capacità di auto-soccorso individuale o familiare).

Queste erano le indicazioni che l'Amministrazione centrale dettava, con circolare n. 2 del 20 febbraio 1928, circa le i servizi assistenziali: "Determinata così la competenza dell'opera, che è soltanto *integrativa dell'azione familiare*, nonché *le categorie di individui alle quali deve limitarsi l'intervento assistenziale* degli organi locali dell'Opera medesima, occorre avvertire che, tranne i casi di estrema urgenza, e quando cioè ogni indugio possa riuscire pericoloso, i provvedimenti assistenziali di carattere continuativo, come il ricovero in un istituto o il collocamento di un fanciullo presso la famiglia, devono essere preventivamente autorizzati dal presidente della Federazione Provinciale, al quale, perciò, di regola, i comitati di patronato debbono in ogni caso solo presentare le loro proposte e da cui debbono attendere *la necessaria autorizzazione* prima di provvedere"¹²⁴.

Il concetto di assistenza fascista era certamente da ritenersi all'avanguardia considerate le condizioni di ritardo della legislazione sociale italiana del primo dopoguerra, meno progressista era la motivazione che spingeva lo stato a fornire l'assistenza. Secondo la più compiuta definizione per Stato sociale si deve intendere un insieme di interventi pubblici connessi al processo di modernizzazione, i quali forniscono protezione sottoforma di assistenza, assicurazione e sicurezza sociale e introducono, tra l'altro, specifici diritti sociali nel caso di eventi prestabiliti nonché specifici doveri di contribuzione finanziaria¹²⁵. Ma il caso del fascismo italiano fu simbolico: accrebbe la responsabilità dello stato per il benessere della famiglia, ma, ad essa, non corrispose mai una estensione dei diritti politici, anzi andò di pari passo con la loro soppressione¹²⁶.

Il carattere assistenziale dell'Opera era esercitato attraverso una serie di servizi considerati come tasselli necessari di una funzione assistenziale unitaria e totalitaria e era finalizzato alla difesa e al miglioramento fisico e morale della razza. La funzione totalitaria consisteva, come sostiene il dottor Lo Monaco

¹²⁴ Circolare n. 2, *Norme per i servizi assistenziali*, in *Maternità e Infanzia*, n. 2, anno 3, febbraio 1928, il corsivo è mio.

¹²⁵ La definizione è di M. Ferrera, che ha integrato una precedente definizione di J. Alber, in **M. Ferrera**, *Modelli di solidarietà. Politiche e riforme sociali nelle democrazie*, Bologna, Il Mulino, 1993, p. 49.

¹²⁶ Cfr. **J. Donzelot**, *The Policing of families*, trad. ingl. New York, Pantheon, 1979, cit. in **V. De Grazia**, *Le donne nel regime fascista*, op. cit., pag. 94.

Aprile, in una serie di *provvidenze* e di *servizi assistenziali* che si succedevano in ordine rigorosamente razionale ma, tra loro, concordati e integrati¹²⁷. Se il panorama dei servizi offerti era unitario e totalitario, era l'intervento dell'Opera che doveva essere, invece, condizionale e proporzionale.

Nella circolare del febbraio 1928, a proposito della legge sull'ONMI, ancora si diceva: “*Essa (la legge) non ha il fine precipuo di apprestarsi per i singoli casi pietosi quei soccorsi che valgano a lenire le miserie individuali e a soddisfare sentimenti di umanità e di filantropia. Suo scopo principale è invece di promuovere, con la sua azione protettiva, lo sviluppo fisico e morale delle presenti e future generazioni nell'interesse superiore dello Stato. Per tal modo l'assistenza nel concetto fascista si intreccia con la beneficenza, dalla quale si differenzia pel concreto fine specifico che vuole raggiungere, per quanto con essa abbia in comune il sentimento di bene da cui muove. Il fascismo tendeva, come giustamente osservato da Alberto Preti, a non riconoscere la categoria dei poveri, estranea all'apparato teorico che doveva sostenere la costruzione di una società fascista. Una delle parole d'ordine della politica sociale fascista era stato proprio quello di superare il vecchio concetto di carità e beneficenza, in nome di un'attività previdenziale e assistenziale improntata alla “solidarietà umana, nazionale, fascista, attività che non umiliano, ma che educano le masse lavoratrici al risparmio”*”¹²⁸.

Per tale motivo l'intervento assistenziale degli organi dell'Opera Nazionale era giustificato solamente a favore di quegli individui che, posti nelle necessarie condizioni, avrebbero potuto socialmente funzionare come elementi utili e produttivi per la nazione. Tali erano la donna gestante, la madre, il fanciullo sano e normale, o infermo sanabile o anormale educabile, i quali difettavano o mancavano affatto della difesa che avrebbero dovuto avere¹²⁹.

Molto frequente fu anche il tentativo di differenziare l'assistenza prestata dall'Opera dalla beneficenza dei filantropi. Più voci sottolineavano che l'Onmi

¹²⁷ **A. Lo Monaco Aprile**, *Programma totalitario per la protezione della maternità e dell'infanzia, Lezione di legislazione sociale tenuta nel corso di puericultura di Roma per i laureati in medicina e chirurgia*, in MI, n. 4, aprile 1929, pp. 375- 376.

¹²⁸ Cfr., **A. Preti**, *Fascismo e stato sociale*, in **V. Zamagni** (a cura di), *Povertà e innovazioni istituzionali in Italia dal Medioevo ad oggi*, Bologna, Il Mulino, 2000, p. 732.

¹²⁹ Circolare n. 2, *Norme per i servizi assistenziali*, in *Maternità e Infanzia*, n. 2, anno 3, febbraio 1928.

non era un istituto di beneficenza, ma di assistenza e questo era il vessillo che doveva guidare l'ente in ogni azione al centro come alla periferia. L'assistenza tollerava compromessi, e tanto meno cedere al sentimentalismo, doveva, invece, “chiedere alla mano sinistra conto dell'impiego del pubblico denaro datole dalla mano destra”¹³⁰. L'Onmi non era una Congregazione di carità grandiosa e tanto meno una banca che distribuiva somme di denaro senza interessi a chi ne faceva richiesta, aiutava ad assistere la carità, la integrava ma non vi si sostituiva, e interveniva nell'assistenza direttamente quando dal recupero degli assistiti lo stato avrebbe potuto trarre qualche ritorno, solo così si sarebbe mostrata l'efficacia dei provvedimenti fascisti a favore della maternità e dell'infanzia”¹³¹. Perciò il carattere peculiare dell'intervento assistenziale del fascismo non era gratuito: «*Lo stato e le opere assistenziali parastatali che si prefiggono l'incremento e la valorizzazione di una razza forte nella mente e nel corpo, pur dando un ben calcolato contributo alla carità, debbono volgere tutti i loro sforzi a quelle forme assistenziali dirette od indirette, che nel presente o nel futuro, dimostrino, alla resa dei conti, che il denaro impiegato ha dato quei frutti per i quali il popolo tutto è stato chiamato a contribuire*»¹³².

L'assistenza, dunque, doveva essere valutata in considerazione del pensiero mussoliniano secondo cui “Nella concezione del fascismo, tutto è nello stato, nulla fuori dello stato, e, soprattutto, nulla contro lo stato”¹³³. L'opinione del Presidente Blanc era in linea con tale presupposto. Egli riteneva che l'assistenza non doveva prendere in considerazione soltanto la povertà in senso economico, ma anche quella politico—sociale, intesa come deficienza dell'individuo delle condizioni morali e materiali, e doveva essere finalizzata a integrare tali condizioni e a rendere l'individuo fisicamente e spiritualmente forte e produttivo¹³⁴.

L'impostazione assistenziale sotto questa luce appariva condizionata ad una preordinata analisi di costi-benefici (per lo Stato che eroga il servizio), in

¹³⁰ *Ibidem*, p. 121.

¹³¹ *Ibidem*, p. 127.

¹³² **F. Valagussa**, *Intendiamoci*, cit.

¹³³ Cfr., **G. A. Blanc**, *Il Fascismo dinanzi al problema della razza*, in *MI*, anno 2, n. 5, maggio 1927, pp. 17-27.

¹³⁴ Cfr. *Ibidem*, p. 19.

virtù della quale l'intervento assistenziale degli organi dello stato, in generale, e dell'Onmi, in particolare, dovevano essere giustificati solo a favore di quei bisognosi che, posti nelle necessarie condizioni, potevano socialmente funzionare come elementi utili e produttivi per la nazione (circ. n. 2 del 20 febbraio 1928)¹³⁵.

In Italia, dove le politiche dell'eugenetica negativa non trovarono terreno fertile¹³⁶, lo stato assistenziale doveva prendersi cura anche di quegli elementi privi di valore sociale (gli anormali ineducabili, gli inabili al lavoro, i vecchi) affinché non fossero sconvolti il normale svolgimento della vita sociale e la vitalità e lo sviluppo ordinato dello stato. In sintesi, la funzione assistenziale dello stato fascista, intesa a raggiungere il massimo grado di efficienza della potenzialità produttiva della nazione, si esplicava da un lato formando, migliorando ed integrando i soggetti attivi e utili e dall'altro evitando che gli elementi passivi si trasformassero in dannosi¹³⁷. Come sottolinea Alberto Preti, l'assistenza veniva piuttosto prestata come necessaria non ai fini di consenso e di stabilità politico—sociale, ma nell'interesse della Nazione e quindi lo stato fascista non intendeva curare l'individuo come tale, ma “come componente della nazione e come fattore della produzione nazionale, onde il benessere economico di lui e la sua elevazione spirituale si riflettono e sulla Nazione e sulle masse lavoratrici delle quali è elemento”¹³⁸.

La necessità che viene alla luce era quella di difendere l'ordine pubblico, di garantire il dominio delle classi dominanti dal pericolo costituito dal pauperismo, di tutelare la “pace sociale” attraverso riforme tendenti all'estinzione/internamento della mendicizia e sostenute da una vasta azione polizia¹³⁹.

Sarà però la definizione del presidente Fabbri ad essere maggiormente in linea con la dottrina fascista. L'assistenza da sola non bastava, queste le parole

¹³⁵ **B. Graziani**, *L'attività dell'Onmi nel primo semestre del 1928*, in *Maternità e Infanzia*, anno 3, n. 7, luglio 1928, p. 19.

¹³⁶ Cfr. **C. Pogliano**, *Scienza e stirpe: eugenica in Italia (1912-1939)*, in *Passato e Presente*, n. 5, 1984. e id., *Eugenisti, ma con giudizio*, in **Brugio A.**, (a cura di), *Nel nome della razza. Il razzismo nella storia d'Italia (1870-1945)*, Bologna, Il Mulino, 1999.

¹³⁷ **B. Graziani**, *L'attività dell'Onmi nel primo semestre del 1928*, p. 19-20.

¹³⁸ **L. S. Silato**, *La riforma della previdenza e dell'assistenza sociale nel ventennale dei fasci di combattimento*, Milano, La Prora, 1939, cit. in **A. Preti**, *Fascismo e stato sociale*, cit.

¹³⁹ **R. Cerami**, *Emarginazione e assistenza sociale. Origine ed evoluzione*, Milano, Feltrinelli, 1979. p. 107-108.

del Fabbri, per essere razionale doveva essere anche e soprattutto “*sociale*”. Questo significava che essa non doveva essere diretta al singolo, ma alla collettività e perciò il miglior mezzo per tale tipo di assistenza non era la cura ma la profilassi¹⁴⁰. Bisognava far credere che la carità creava la professione di mendicante e non educava le coscienze; bisognava convincersi che la carità nobilitava chi la offriva, ma a lungo andare, umiliava, avviliava e distruggeva la dignità umana in colui che la riceveva. E non era certamente questo che voleva il Fascismo¹⁴¹.

In ultimo, bisogna evidenziare un ulteriore aspetto dell’assistenza dell’Onmi: la ragione dell’assistenza alle madri. Se i fanciulli legittimi e/o illegittimi erano titolari dell’assistenza purché si fossero dimostrate eventuali condizioni di bisogno, abbandono o necessità, lo stesso non valeva per le madri.

Quando, allora, le donne avevano titolo all’assistenza? Le donne erano ammesse all’assistenza solo ed in quanto madri e potevano usufruire dei servizi dell’Opera solo ed esclusivamente in funzione del figlio¹⁴².

Il fascismo le ridusse alla mera funzione di fattrici¹⁴³, significative sono le parole finali del discorso di Valagussa al Convegno di Pediatria, nel 1927, : “*La madre è puramente e semplicemente protetta in funzione del figlio e questi in funzione dello Stato*”¹⁴⁴. Perché assistere le madri, dunque? Perché «*Noi vogliamo che ella possa essere feconda...e che il nascimento del figlio possa avvenire senza che la sua salute ne sia deteriorata, né la sua fecondità menomata o deturpata*» ed ancora il ginecologo Cesare Micheli, sub—commissario dell’Opera, continuava : «*Quando, dando la vita al figlio più sano, la donna morisse, il danno per la Nazione sarebbe troppo grande. La Nazione perderebbe tutta la fecondità futura di quella madre*»¹⁴⁵.

¹⁴⁰Cfr., **S. Fabbri**, *Valori ideali e pratici dell’Onmi*, in *MI*, maggio 1936, p. 2.

¹⁴¹Cfr., **S. Fabbri**, *L’Opera Nazionale per la Protezione della Maternità e dell’Infanzia*, Milano, Mondadori, 1932, p. 41.

¹⁴² **F. Valagussa**, *Attività dell’ONMI dal Congresso di Pediatria di Napoli(XXII) a quello di Torino(XXIII)*, in *Atti del XII Congresso Pediatrico 1927, Napoli 28 settembre-1 ottobre 1927*, Ed. La Pediatria, Napoli, 1928, pp. 361-384.

¹⁴³ Cfr. **V. De Grazia**, *Le donne nel regime fascista*, cit., pag. 94.

¹⁴⁴ **F. Valagussa**, *I compiti assistenziali dell’Opera Nazionale per la protezione della maternità ed infanzia*, Prolusione al corso di Puericultura organizzato dall’Onmi, tenuto il 15 febbraio 1930.

¹⁴⁵ **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 ottobre 1931)*, in *MI*, n. 11, novembre 1931, p. 1228.

Il costo di conservare un corpo sano a fini riproduttivi fu riconosciuto dal regime, in quanto esso costituiva il mezzo, come ha osservato Chiara Saraceno, per realizzare gli obiettivi di accrescimento demografico. Ma tale riconoscimento, perlopiù attuato mediante la somministrazione di assistenza gratuita in ospedale alle donne povere in stato di gravidanza o attraverso la refezione, veniva attribuito alle madri solo se si impegnavano a svolgere il proprio ruolo riproduttivo in maniera appropriata¹⁴⁶. Ad esempio le donne che si rifiutavano di allattare senza un valido motivo sanitario non avevano diritto né al cibo per se stesse, né al latte in polvere per il proprio bambino anche quando vi erano drammatiche questioni sociali o familiari che impedivano l'allattamento come il bisogno di lavorare per nutrire gli altri figli. E dunque, come ha osservato Anna Treves, nei paesi natalisti la maternità diventava per le donne un dovere e l'aiuto dello stato alla madri un ringraziamento o più precisamente la concreta dimostrazione di uno scambio interessato¹⁴⁷.

La procreazione non era più un fatto di natura o un dovere familiare, ma assumeva la dignità di dovere sociale¹⁴⁸, per poi, come meglio puntualizza Victoria De Grazia, essere ridotta da sociale a biologica¹⁴⁹. La maternità non divenne altro che strumento di mobilitazione e di disciplina di massa delle donne e fu posta al servizio dello Stato¹⁵⁰. Condizione questa del tutto avallata anche dalla Chiesa cattolica che ancor più rafforzò gli aspetti che avevano a che fare coi rapporti di genere, garantendo ai modelli familiari proposti dal regime una durata più lunga di quella del regime stesso¹⁵¹.

¹⁴⁶ Cfr. **C. Saraceno**, *Il costo dei figli: un diverso riconoscimento per padri e madri*, in *Inchiesta*, XXVI, 111. gennaio—marzo 1996.

¹⁴⁷ Cfr. **A. Treves**, *Le nascite e la politica*, cit., p. 86.

¹⁴⁸ **F. Koch**, *La madre di famiglia nell'esperienza sociale cattolica*, in, Laterza, Roma—Bari, 1997, pp. 243- 245. Il riferimento riguarda i servizi per la maternità e l'infanzia offerti dall'ONMI dal 1925, le tasse sul celibato (1927), le esenzioni fiscali sulla base del numero dei figli (1933), gli assegni familiari, introdotti nel 1936, e i premi di natalità (1939); cfr. anche **G. Boch**, *Povertà femminile, maternità e diritti della madre nell'ascesa dello stato assistenziale (1890-1950)*, in **Duby, Perrot** (a cura di), pp. 416-452., Bari, Laterza, 1992.

¹⁴⁹ **V. de Grazia**, *Le donne nel regime fascista*, cit.

¹⁵⁰ **A. Scattigno**, *La figura della maternità tra emancipazione e femminismo*, in **M. D'Amelia** (a cura di) *Storia della maternità*, cit.

¹⁵¹ **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 e **M. A. Macciocchi**, "La donna nera". "Consenso" femminile e fascismo, Milano, Feltrinelli, 1976, in particolare il paragrafo: *Encicliche dei papi e fascismo*, pp. 47- 50. Anche Miriam Mafai, nel suo romanzo, evidenzia come la politica fascista e l'ideologia cattolica si intrecciano e si sostengono a

Questi elementi non possono essere ben capiti se non rivolgendo attenzione all'intera politica sessuale fascista intesa come risposta peculiare, secondo la De Grazia, a quello che Keynes, nel 1919, definì il modello vittoriano di accumulazione capitalistica e "che era fondato sulla massima riduzione dei consumi e sull'esercizio ristretto dei diritti civili, e sul principio della scarsità"¹⁵². Tale modello fu messo in crisi dal grande movimento di emancipazione delle donne europee, rafforzatosi, a partire dalla seconda metà dell'Ottocento, e definitivamente sconfitto dalla mobilitazione delle donne nell'economia di guerra del primo conflitto mondiale, che dette avvio ad un processo irreversibile per l'ingresso delle donne sulla scena sociale e politica. Ciò andò di pari passo con il calo demografico verificatosi in gran parte dei paesi continentali e che, a sua volta divenne, particolarmente tra le due guerre, un problema inscindibile dalla democratizzazione femminile¹⁵³. Gran parte d'Europa sciolse questi nodi attraverso la concessione del suffragio femminile, meglio legiferando sul lavoro delle donne e ricodificando il diritto di famiglia. Il regime fascista, invece, cercò di risolvere la questione sfruttando vecchie tradizioni dottrinali del pensiero neomercantilistico e giustificando le proprie battaglie demografiche in chiave di salvezza nazionale. Così lo stato si proclamava unico arbitro della salute pubblica e cercava di togliere alle donne potere di decisione in merito alla procreazione¹⁵⁴. Ciò stava anche a dimostrare, come ha notato Anna Treves, che l'aiuto pubblico dato alla donna non significava tanto che lo stato aiutava quanti si trovavano in condizioni di particolare fragilità, ma che esso favoriva e appoggiava una categoria particolare di cittadini per avere qualcosa in cambio: aiutava solo quelle donne pronte al sacrificio della vita per contribuire alla futura forza demografica della nazione¹⁵⁵.

vicenda imponendo alla donna un destino tutto biologico e la sua subalternità nella famiglia e nella società, in **M. Mafai**, *Pane Nero*, Milano, Mondadori, 1991.

¹⁵² Cfr., **V. De Grazia**, *Il patriarcato fascista*, cit., p. 142 e ss.

¹⁵³ Per un quadro sull'andamento dell'indice di fecondità dall'Ancien regime nel periodo contemporaneo in Europa e in Italia si veda **M. Livi Bacci e M. Breschi**, *Fecondità*, in **M. Barbagli, e D. I. Kertzer**, *Storia della famiglia italiana 1750-1950*, Bologna, Il Mulino, 1992, p. 29 e ss. ed anche **M. Livi Bacci**, *Donne, fecondità e figli*, Bologna, Il Mulino, (trad. it.) 1980 e id. *La popolazione nella storia d'Europa*, Roma-Bari, Laterza, 1998.

¹⁵⁴ Cfr., *Ibidem*.

¹⁵⁵ **A. Treves**, *La nascita e la politica nel Novecento*, cit., p. 85-86.

3. Il Consiglio centrale¹⁵⁶.

Il retaggio liberale del testo di legge, rappresentato dal decentramento amministrativo, appare chiarissimo quando si passa ad analizzare la struttura degli organi dell'Opera Nazionale che era organizzata secondo uno schema piramidale. Al vertice c'era la Sede centrale, al centro si trovavano le Federazioni provinciali e alla base i Comitati comunali di patronato. L'impostazione tardo liberale appariva tanto più evidente in considerazione dell'autonomia di cui tali organismi, secondo i principi del testo di legge, avrebbero dovuto godere. La norma del 1925 affondava le radici, come si è avuto modo di vedere, in un clima politico in cui la presa di coscienza di un'epoca ormai al tramonto aveva liberato, attraverso gli ultimi provvedimenti, quel desiderio di decentramento che la classe politica italiana aveva scelto di sacrificare, per il bene dello stato, nei suoi primi anni di unità nazionale. Raffaele Romanelli, a tal proposito, ha evidenziato come la scelta di adottare, all'indomani dell'unità d'Italia, un forte sistema prefettizio di controllo e di uniformità amministrativa dovevano essere visti come "una medicina somministrata in chiave democratica" al nascente paese, perché la cultura politica italiana, era stata da sempre ostile all'accentramento e lo aveva considerato per lo più negativo ed illiberale (di tale avviso Cavour, Cattaneo, Ricasoli, Minghetti, che guardavano con molto più a favore al *self government* britannico)¹⁵⁷; accentramento che Franco Della Peruta vede definitivamente compiersi proprio attraverso la legge Crispi del 1890, sulla disciplina delle Opere Pie¹⁵⁸.

L'affermazione del decentramento amministrativo poteva essere stato frutto di una ideazione fascista, anzi come si vedrà, esso fu materialmente sostituito da forme di amministrazione accentrata, grazie ad alcuni ritocchi alla

¹⁵⁶ La descrizione che ne viene fatta si basa sul testo di legge n. 2277 del 10 dicembre 1925, sul regolamento per l'esecuzione della legge stessa, emanato in virtù dell'art. 25, con Regio decreto 15 aprile 1926, n. 718, e in base al Decreto-Legge 21 ottobre 1926, n. 1904, di modifica della legge n. 2277 del 1925, in *Bollettino Parlamentare, Leggi fondamentali del Regime fascista*, n. 4, leg. XXVII, pp. 54-115.

¹⁵⁷ Cfr. **R. Romanelli**, *L'Italia liberale (1861-1900)*, in *Storia d'Italia dall'unità alla Repubblica*, Bologna, il Mulino, 1979, vol. II, pp. 36-41; ed anche **P. Calandra**, *Storia dell'amministrazione pubblica in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1978, pp. 55 e seg.

¹⁵⁸ Cfr., **F. Della Peruta**, *Le Opere Pie dall'unità alla legge Crispi*, in *Il Risorgimento*, n. 1-2, 1991, pp. 173.

legge del 1925 e soprattutto attraverso l'uso incondizionato di mezzi messi a disposizione del regime dello stato amministrativo liberale, uno tra tutti il Commissariato straordinario (di cui fu fatto ampio uso per quanto concerneva le figure dei presidenti del Consiglio Centrale e delle Federazioni provinciali dell'Opera)¹⁵⁹.

Anche la visione della regionalizzazione amministrativa fascista di Roberto Ruffili, che Chiara Giorgi richiama in merito al funzionamento a livello periferico dell'Inps, è in linea con quanto fin qui detto. Secondo Ruffili, gli elementi di regionalizzazione dell'amministrazione periferica, anche se destinati a potenziare "l'intervento statale in tema di opere pubbliche e a rafforzare quella capacità di guida governativa dell'economia", caratteristica delle politiche nazionali degli anni Trenta, convivevano con il concetto di regionalizzazione grazie al suo legame con i temi della "pianificazione" e della "programmazione" e con il superamento dell'economia liberista. In questo modo si modellava sulla base delle realtà locali utili "per attuare interventi e mediazioni nei diversi settori della vita economico—sociale a livello regionale"¹⁶⁰. Le forme di decentramento organico regionale, presenti nel sistema istituzionale del periodo fascista, consentivano di rafforzare la presenza, accanto al prefetto ed ai rappresentanti periferici dei vari ministeri, di quelle rappresentanze delle forze locali ed in particolare di quelle della produzione diversamente coinvolte nelle politiche di affermazione di un nuovo modello statale¹⁶¹.

Il sistema di amministrazione decentrato, in ogni caso, non funzionò poiché tutte le decisioni adottate nelle sedi periferiche avevano bisogno del

¹⁵⁹ Dal 1926 al 1943 l'Opera fu commissariata per un periodo complessivo di circa dieci anni e dunque per più della metà dei suoi anni di attività fascisti. Come osserva Aquarone, L'intero impianto dei rapporti centro-periferia fu mutato dal fascismo portandolo all'esasperazione ma senza grandi modifiche, semplicemente usando gli strumenti già a sua disposizione. Come era andato assestandosi nei primi sessanta anni di vita unitaria si modificò così radicalmente: "al sistema dell'elettività, della molteplicità e della distinzione formale degli organi municipali venne sostituito quello della designazione dall'alto e della concentrazione di tutti i poteri in un organo unico" in **A. Aquarone**, *L'organizzazione dello stato totalitario*, .pp. 84-85. La compressione delle autonomie locali si ebbe ancora con l'istituzione del potestà, la statalizzazione dei segretari comunali, che da organi nominati dal comune divenivano nominati dallo stato, la riforma della normativa sulla finanza locale e il sistema dei controlli, a cui accoppiava al sistema dei controlli della giunta provinciale amministrativa, quella dei prefetti.

¹⁶⁰ **R. Ruffili**, *La questione regionale dall'unificazione alla dittatura (1862-1942)*, Milano, Giuffrè, 1971, cit. in **C. Giorgi**, *La previdenza del regime. Storia dell'Inps durante il fascismo*, il Mulino Ricerche, Bologna, 2004, p. 137.

¹⁶¹ *Ibidem*, p. 138.

placet di Roma, ciò creò una notevole serie di lungaggini, accumulo di lavoro e dispersioni di energie per questioni a volte anche molto futili. Fu, invece, l'amministrazione commissariale a caratterizzare, a più riprese, la vita dell'Opera, che si tradusse oltre che nell'attribuzione al Commissario di poteri autocratici anche in uno stretto legame con il governo, e in particolare con il suo capo, ad espressione della logica fascista del "governo per enti" che cercò di fare degli enti pubblici degli strumenti di cui il potere esecutivo avrebbe potuto servirsi per realizzare le sue finalità¹⁶².

Ad avvalorare ancor più la tesi del fallito (e verosimilmente mai voluto) decentramento fu il ruolo centrale assunto, anche in questo caso, dal prefetto, che divenne l'interlocutore privilegiato della Sede centrale. Al prefetto fu, infatti, attribuito il compito di spezzare il confine tra locale e nazionale, in linea con l'idea mussoliniana di nazionalizzazione delle periferie, secondo cui nel regime fascista l'energia doveva fluire dal governo al popolo, dal centro alla periferia, partendo da Roma verso tutte le province dove appunto il prefetto assunse un ruolo di primo piano, non fu più lo straniero in patria dell'età liberale, ma "la rappresentazione quintessenziale dell'unitarietà di un potere che andava da Palazzo Venezia al più polveroso ufficio della più sperduta cittadina italiana"¹⁶³.

Con l'art. 1 della legge n. 2277, del 12 dicembre 1925, fu istituito un Ente morale, con sede a Roma, denominato Opera Nazionale per la protezione e l'assistenza della Maternità e dell'Infanzia, sottoposta all'alta vigilanza del Ministero dell'Interno, soprattutto in merito all'approvazione dei bilanci e dei conti¹⁶⁴. L'Ente fu giuridicamente definito come parastatale. Gli enti parastatali rientravano in una tipologia di enti che si affiancò alla classica burocrazia tradizionale per la gestione prevalente di tutte le tematiche sociali e che finì, come ha sostenuto Calandra, per divenire un argomento con cui si cimentò ogni

¹⁶² Cfr. **A. Bresci**, *L'Opera Nazionale Maternità e Infanzia nel ventennio fascista*, in *Italia Contemporanea*, 192 (1993), pp. 426.

¹⁶³ Cfr. **S. Lupo**, *Il Fascismo. La politica in un regime totalitario*, Donzelli, Roma, 2000, pp. 211-213. Con la celebre circolare del 5 gennaio 1927 il prefetto era dichiarato "la più alta autorità dello Stato" in provincia, alla quale tutti i fascisti (federali compresi) dovevano "rispetto ed obbedienza", con cui tutti erano tenuti a "subordinatamente collaborare".

¹⁶⁴ In particolare: i bilanci preventivi, i conti consuntivi, le deliberazioni relative a trasformazioni di patrimonio per un valore superiore a 50 mila e le deliberazioni concernenti il servizio di tesoreria e le piante organiche degli impiegati e dei salariati (art. 36 Regolamento)

amministrativista del tempo poiché lo si considerava come la “vera” amministrazione fascista¹⁶⁵. Il significato di tale espressione, a cui fecero riferimento tutti i principali esponenti della cultura amministrativista italiana, fu quello definito da Oreste Ranalletti secondo cui: “ ... sembra che siano parastatali gli enti pubblici costruiti per compiere servizi e attuare finalità, che sono negli scopi dello Stato (...) e che estendono la loro azione su tutto il territorio del Regno, hanno cioè carattere nazionale”. Così inteso l’ente parastatale aveva soltanto un valore di nomenclatura essendo una categoria del tutto eguale, per natura giuridica, alle persone giuridiche pubbliche¹⁶⁶. Il dibattito giurisprudenziale su tale definizione si rafforzò con quanti, in seguito, avrebbero sostenuto che per parastatale si sarebbe dovuto intendere un ente ibrido a metà strada tra il pubblico e il privato¹⁶⁷. Per quanto riguardava l’Opera la definizione del Ranalletti sembra la più indicata, soprattutto se si considerava il fatto che, come ha evidenziato Marie Sofie Quine, nell’ambito della categoria degli enti parastatali, all’ente in questione fu attribuita la veste specifica di Opera Nazionale (come nel caso del Dopolavoro, dell’Opera Nazionale Balilla o dell’Opera Nazionale Combattenti) indicando con tale espressione una grande impresa filantropica organizzata dallo stato, ma che coinvolgeva tutta la società. Nel senso che tale classificazione oltre a definire in modo chiaro il ruolo dello stato, faceva contemporaneamente appello, per il suo buon funzionamento, alla responsabilità collettiva di tutti i membri della società¹⁶⁸.

Attraverso questo tipo di enti o meglio “opere” l’amministrazione fascista cercò di creare un maggiore coordinamento tra la linea politica nazionale e le

¹⁶⁵ L’autore tiene a differenziare questo fenomeno con quello tipico dei primi anni del fascismo, con i quale si voleva conferire un assetto più funzionale a servizi di carattere prevalentemente industriale, come le poste e telegrafi, i monopoli di stato (tabacchi, sale, chinino), le strade statali, le foreste, ecc. **P. Calandra**, *Storia dell’amministrazione pubblica in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1978, p. 301.

¹⁶⁶ **O. Ranalletti**, *Istituzioni di diritto pubblico*, pp. 229-230 in **G. Melis**, *Due modelli*, cit., p. 273.

¹⁶⁷ La creazione di appositi enti pubblici per la cura puntuale di interessi settoriali e locali fu l’aspetto che più di ogni altro caratterizzò, secondo Giampaolo Rossi, l’assetto istituzionale del regime fascista. Questo era il riflesso dell’ idea corporativa nella sua accezione di “incorporazione” della società nello stato che accompagnò la pubblicizzazione, o meglio la statalizzazione, delle organizzazioni sociali. In **G. Rossi**, *Gli enti pubblici*, Bologna, Il Mulino, 1991, pp. 48-49. Sul dibattito giuridico della definizione di Ente parastatale si rimanda, inoltre, al già citato **G. Melis**, *Due modelli di amministrazione tra liberalismo e fascismo*, cit., ed a **Virga**, *Gli enti parastatali nella tipologia degli enti pubblici*, in *Foro Amministrativo*, 76, I, p. 2855 e **Rainaldi**, *Parastato*, in *Dizionario di Diritto Amministrativo*, a Cura di Guarino, Milano, 1983, p. 429.

¹⁶⁸ Cfr. **M. S. Quine**, *Italy’s social revolution: charity and welfare from liberalism to fascism*, cit., p. 139.

iniziative periferiche che la de Grazia ha rinvenuto nella rapida successione della loro creazione: Opera Nazionale Dopolavoro nel maggio 1925, ONMI nel dicembre 1925 e Opera Nazionale Balilla nell'aprile 1926¹⁶⁹. Guido Melis sostiene che con la loro istituzione si fece più fitta la trama degli interessi organizzati che lo Stato riconosceva suscettibili di attrazione nella sfera pubblica, che acquisivano, così, personalità giuridica e ed erano sottoposti ad una gestione dall'alto¹⁷⁰. Da questo punto di vista, continua Melis: "l'entificazione collabora a quel più generale processo di gerarchizzazione della vita pubblica e sociale italiana che è tipico dell'Italia fascista: si approfondisce cioè la tendenza a concepire gli enti come organi ausiliari o largamente sostitutivi dello stato in attività tradizionalmente riservate alla pubblica amministrazione, ma contemporaneamente si riduce la distanza tra la sfera del pubblico e quella dal privato e si consolidano i processi di penetrazione dello Stato in aree nel passato inibite alla sua azione regolatrice"¹⁷¹.

Ci fu però, riprendendo l'analisi condotta da M. S. Quine, anche altro. L'utilizzo dell'Opera rivelava un importante aspetto del welfare fascista e cioè il desiderio di limitare il più possibile la spesa pubblica ed infatti uno degli obiettivi dell'Onmi era quello di stimolare l'aumento ed il miglioramento delle risorse private destinate alla maternità e all'infanzia già in attività¹⁷². Dal lato della disciplina e del controllo l'ente rientrava a pieno titolo nella definizione di Ranalletti, mentre se ne discostava, assumendo la tipicità di opera, quando ad essere chiamato in causa era il suo finanziamento. Questo conflitto sulla reale natura giuridica lacerò l'Opera nel corso negli anni restringendo le sue risorse, perennemente rinviate tra pubblico e privato così come tra centro e periferia, e condizionò in maniera negativa la sua vasta azione statale.

¹⁶⁹ V. de Grazia, *Consenso e cultura di massa nell'Italia fascista. L'organizzazione del Dopolavoro*, Roma-Bari, Laterza, 1981, pp. 41-45.

¹⁷⁰ Cfr., G. Melis, *Due modelli di amministrazione tra liberalismo e fascismo*, cit p. 263.

¹⁷¹ *Ibidem*.

¹⁷² Cfr. M. S. Quine, *Italy's social revolution: charity and welfare from liberalism to fascism*, cit., p. 139. L'aumento dei beni di consumo per la popolazione fu un obiettivo mai raggiunto dal regime fascista, cosa che accadde invece nella socialdemocrazia tedesca, pur rappresentando l'unico mezzo per un concreto coinvolgimento dei ceti popolari, in P. Corner, *Riformismo e fascismo. L'Italia tra il 1900 e il 1940*, Roma, Bulzoni, 2002, p. 188.

La struttura dell'Opera era, come già detto, decentrata su tre livelli di amministrazione al cui vertice lavorava il Consiglio Centrale, mentre nelle 92 province agivano le Federazioni Provinciali e in tutti i comuni del Regno i Comitati Comunali di patronato. L'amministrazione dell'Opera spettava ad un Consiglio Centrale, con sede a Roma, composto da 38 membri, in seno al quale erano nominati, con decreto Reale, il presidente ed il vice-presidente, e con nomina del Ministro dell'Interno, la Giunta esecutiva¹⁷³. I primi a ricoprire le due cariche di vertice furono il barone e deputato del Regno prof. Gian Alberto Blanc (Presidente) ed il pediatra prof. Francesco Valagussa (vice-presidente)¹⁷⁴. Il primo Consiglio dell'Opera si riunì a Roma il 17 maggio¹⁷⁵ e, uno sguardo ai suoi componenti, ci consente di notare l'assenza, in seno ad esso, dei rappresentanti del partito. Per colmare questa lacuna fu presentato alla Camera il Regio decreto-legge 21 ottobre 1926, che rappresentò il primo atto di modifica della legge istitutiva dell'Opera. Con tale decreto si adeguò la composizione del

¹⁷³ Composta oltre che dal Presidente e dal vice-presidente, da due tra i quattro membri designati dal Ministro per l'interno e di altri cinque membri scelti dal consiglio stesso tra i suoi componenti.

¹⁷⁴ Nella seduta del Consiglio centrale del 21 giugno 1926, la Regina dette la sua disponibilità ad assumere la Presidenza onoraria dell'Opera.

¹⁷⁵ In virtù dell'atto di nomina dei componenti il Consiglio Centrale dell'Opera Nazionale per la protezione della maternità ed infanzia per il quadriennio 1926-29 (Roma 6 maggio 1926) era così composto:

il Gr Uff. dott. Francesco Crispo Moncada; consigliere di Stato capo della Polizia; il Gr Uff. Vittorio Serra Caracciolo; Direttore Generale dell'Amministrazione civile; il Gr Uff. dott. Alessandro Messea, Direttore generale della Sanità Pubblica, il Gr. Uff. avv. Carlo Vittorio Luzzato, Consigliere di Stato, delegati dal Ministero per l'interno.

Il Comm. rag. Giuseppe Riccobono, Direttore capo divisione nelle Ragionerie Centrali, delegato del Ministero delle finanze; il Comm. Avv. Francesco-Marfori Savini, Sostituto procuratore generale alla Corte d'Appello, delegato del Ministro della giustizia e degli affari di culto; il Comm. dott. Carlo Calcagni, direttore capo Divisione Istruzione Elementare, delegato dal Ministro per la pubblica istruzione; il Gr Uff. Ignazio Giordani, Direttore capo della Divisione Previdenza Sociale, delegato per il Ministro dell'Economia Nazionale; il Comm. dott. Giovanni Vittorio Repetti, Generale medico della Regia Marina, delegato del Ministro degli affari esteri, per il Commissariato generale dell'emigrazione; il Comm. prof. Paolo Medolaghi, delegato per la Cassa Nazionale per le Assicurazioni Sociali; il prof. Rocco Jemma, delegato della Società Italiana di Pediatria; il prof. dott. Arturo Guizzoni degli Ancarani, delegato della Società Italiana di Ostetricia; l'on. prof. dott. Ernesto Pestalozza, Senatore del Regno, delegato della Società Italiana di Eugenicità; S. E. il Gr Uff. avv. Giovanni Arpinati, Procuratore generale della Corte di Cassazione, delegato dell'Opera Nazionale degli Orfani di guerra psichicamente anormali; il Gr Uff. prof. Cesare Baduel, Generale medico, delegato della Croce Rossa Italiana; E. E. il Generale di Esercito Gaetano Giardino, Senatore del Regno; On. dott. Gian Alberto Blanc, Deputato al Parlamento; Luisa Ruffo di Gardialombarda; il Comm. prof. Francesco Valagussa; il Gran Ufficiale avv. Carlo Scotti, Aldo Buffa, scelti tra gli amministratori e direttori di importanti Istituzioni per l'assistenza della maternità e dei minori e tra persone specialmente competenti nelle discipline relative a tale assistenza; Isabella Borghese e Bice Busanti- Pedotti, scelte tra signore dedite all'assistenza della maternità e dell'infanzia; On. Le prof. Ettore Marchiafava e On. Le dott. Gr. Uff. Alberto Dallolio, rappresentanti del Senato On. Le avv. Maurizio Maraviglia e On. Le avv. Luigi Maccotta, rappresentanti della Camera.

Dott. comm. Lo Monaco Aprile Attilio, vice prefetto, con l'incarico di esercitare le funzioni di Segretario del Consiglio Centrale e Direttore Capo dei Servizi dell'opera Nazionale. In *Atto di nomina del Consiglio Centrale dell'Opera*, in *Maternità ed Infanzia*, n. 5, anno 2, maggio 1926.

Consiglio Centrale (ed anche quello delle Federazioni e dei Comitati comunali) alle «notevoli e sostanziali modificazioni intervenute nell'ordinamento giuridico, amministrativo, legislativo e sociale del Paese: il Regime restauratore ha compiuto passi decisivi verso l'attuazione dei suoi postulati essenziali; i suoi organi di partito si sono saldamente incardinati nella vita pubblica della Nazione..., si sono poste nuove pietre miliari soprattutto con il disciplinamento e l'inquadramento nella compagine dello Stato delle organizzazioni corporative e sindacali...»¹⁷⁶. Divennero in tal modo membri di diritto del Consiglio centrale, provinciale e comunale i rappresentanti locali del partito fascista e le rappresentanti dei Fasci Femminili e con cui si realizzò, anche in seno all'Opera, la fascistizzazione delle istituzioni promossa dal regime¹⁷⁷. Con la legge 3 aprile 1926, n. 5631, anche, i rappresentanti delle organizzazioni sindacali riconosciute furono chiamati a far parte di diritto del Consiglio centrale, dato che l'attività dell'Opera si esplicava in gran parte a favore delle donne lavoratrici¹⁷⁸. La farraginosità degli organi esecutivi dell'Opera e l'attività di coordinamento tra le varie leggi fasciste ciascuna delle quali si occupava di un singolo aspetto della disciplina concernente le madri e i fanciulli, se osservate, finirono presto per creare numerosi problemi di ordine gestionale e conflitti di competenza, che nella maggior parte dei casi si tradussero a sfavore degli utenti. Per questo motivo sistema presto cedette il passo a consessi più snelli e più controllabili dall'alto. Il commissariamento dell'Opera, nel maggio 1927, rappresentò la prima tappa dell'accentramento, poi confermato con la riforma del 1933, rendendo minimo il distacco tra l'Opera e le istituzioni locali, ma esso, di fatto, si risolse a favore del regionalismo e del localismo, a cui il fascismo si era nettamente votato contro, finendo, anche in questo caso, per divenire esso stesso lo strumento di élite locali, perpetuandone posizioni di potere già consolidate¹⁷⁹.

¹⁷⁶ Relazione del Capo del Governo e Ministro dell'Interno, Mussolini, che accompagna la presentazione alla Camera per la conversione in legge, il Regio Decreto-legge 21 ottobre 1926, n. 1904, in *Protezione e assistenza della maternità e infanzia*, *Bollettino parlamentare*, 1924-29, vol. 4, pag. 52.

¹⁷⁷ Cfr. **C. Ipsen**, *Demografia totalitaria*, cit., p. 213.

¹⁷⁸ Relazione del Capo del Governo e Ministro dell'Interno, Mussolini, che accompagna la presentazione alla Camera per la conversione in legge, il Regio Decreto-legge 21 ottobre 1926, n. 1904, cit., p. 53.

¹⁷⁹ Cfr., **P. Corner**, *Fascismo e riformismo*, cit., p. 210. Basta dare uno sguardo alla composizione di alcuni consigli federali o comitati di padronato per rendersi conto di come i nomi in essi presenti erano quelli già appartenenti alla vecchia classe notabile o politica del luogo.

Le funzioni del Consiglio erano distinte in tre categorie:

- compiti integrativi dell'attività svolta da altri enti o istituti e dai privati (art. 6 legge);
- funzioni di propaganda e di vigilanza sull'applicazione delle leggi e dei regolamenti (art. 4 legge).
- poteri di vigilanza e controllo sulle singole istituzioni di assistenza (art. 5 legge).

Tali funzioni venivano esercitate a livello centrale attraverso l'attività di cinque uffici: *l'Ispettorato Generale Sanitario*, che si occupava della vigilanza sui servizi igienico- sanitari degli istituti di assistenza materna ed infantile e delle strutture assistenziali dell'Opera, organizzava i corsi di assistenza materna e di puericultura, diffondeva le norme e i metodi scientifici di igiene pre e post-natale, ed inoltre seguiva il movimento scientifico relativo all'assistenza materna e infantile mantenendo i contatti con i cultori di ostetricia e puericultura, con i direttori delle relative cattedre universitarie, degli Ospedali, ecc.; *l'Ispettorato Generale Amministrativo* si occupava, invece, delle nomine dei membri degli uffici locali avendo su di essi anche il controllo tecnico ed amministrativo; *il Segretariato Generale* funzionava da coordinatore del lavoro dei vari uffici, del personale, dell'assistenza legale e sociale alla madre e al fanciullo, riformava gli statuti delle Opere Pie e dei vari istituti assistenziali, si incaricava del conferimento di medaglie e diplomi di benemeritenze e della corrispondenza del Presidente; *l'Ufficio di consulenza* formulava pareri su invito dei capi dell'amministrazione e dirigeva il servizio di statistica; in ultimo, *l'Ufficio di ragioneria*, che sovrintendeva tutti gli uffici contabili dell'Opera, accertava le regolarità della contabilità degli uffici locali e degli istituti di assistenza che provvedevano all'assistenza per conto dell'Opera, curandone la regolare tenuta dei registri, vigilava sul buon andamento del servizio di tesoreria e di cassa e predispondeva i bilanci e conti¹⁸⁰.

¹⁸⁰ Cfr. G. A. Blanc e B. Graziani, *Relazione sullo sviluppo dell'attività dell'Opera Nazionale per la protezione della Maternità e Infanzia (1926-1930)*, in *MI, Documenti ufficiali*, n. 11, anno, 5, novembre 1931, pp. 1090-1091.

In primo luogo, all'Opera fu affidato il compito di censire ed ispezionare gli istituti pubblici e privati di assistenza alle madri e all'infanzia, verificandone statuti, strutture, bilanci, per consentire, allo stesso ente, un'integrazione mirata, dove maggiori sarebbero risultate le necessità del suo intervento. Vari erano i modi di intervenire a favore di questi istituti, si poteva perfezionarne l'azione attraverso l'erezione di nuove istituzioni o concedendo loro integrazioni e contributi, ma soprattutto disponendo un loro migliore coordinamento.

Fu proprio quest'ultimo tipo di intervento che divenne una tra le funzioni più importanti dell'Opera. Sostituendo l'individualità d'azione dei singoli istituti con un'azione coordinata, ci si propose di sopperire, a seconda dei casi, allo spreco di energie o, al contrario, a una deficienza totale, causate da uno squilibrato concentramento della loro attività in alcune zone piuttosto che in altre¹⁸¹. *“Il Fascismo,..., mira a riunire in un fascio organico e poderoso anche in questo campo specifico dell'assistenza alla maternità e all'infanzia tutte le singole energie, allo scopo di aumentare il pratico rendimento ed evitare ogni sperpero di forze, pur rispettando la benintesa autonomia amministrativa e patrimoniale dei singoli istituti”*¹⁸². La ragione principale per cui il legislatore decise di coinvolgere nell'attività dell'Opera questi istituti dipese dal fatto che l'utilizzo delle loro strutture e dei loro fondi patrimoniali avrebbe consentito una minore necessità di finanziamento all'opera da parte dello stato¹⁸³. In questo modo sarebbero gravati sull'Opera solo le spese di rimborso per l'assistenza delle donne e dei fanciulli inviati presso gli istituti, dalle Federazioni provinciali, su richiesta dei Comitati di patronato (art. 14 della legge n. 2277 modificato dall'art. 11 del Regio Decreto-Legge 21 ottobre 1926, n. 1904). L'azione di vigilanza e controllo era, invece, esercitata attraverso le ispezioni, ordinarie o straordinarie, da tecnici nominati dal Consiglio centrale. Esse servivano a vigilare l'attività e il buon funzionamento delle sedi locali dell'ente e degli istituti pubblici e privati preesistenti ed erano necessarie all'Onmi per concedere il nulla osta ai nuovi istituti di assistenza che chiedevano il riconoscimento. La vigilanza ed il

¹⁸¹ **A. Lo Monaco Aprile**, *Lo spirito e il contenuto della legge fascista sulla protezione della maternità e dell'infanzia*, in *MI*, febbraio 1929, pp. 155-166.

¹⁸² *Ibidem*, pp. 163-164.

¹⁸³ Cfr. **M. S. Quine**, *Italy's Social revolution*, cit. p. 137.

controllo avevano, inoltre, lo scopo di verificare che le norme dell'ordinamento legislativo italiano riguardanti la tutela dei fanciulli e delle donne fossero rispettate. Spettava, ad esempio, all'Opera denunciare le violazioni delle disposizioni relative alla tutela del lavoro delle donne e dei fanciulli, oppure quelle relative alle norme che vietavano la somministrazione dell'alcool e del tabacco ai minori e alla disciplina degli accessi agli spettacoli cinematografici¹⁸⁴. In ultimo, ma non certo per importanza, l'Opera Nazionale aveva lo scopo di creare e diffondere, nelle famiglie e presso le sue strutture, una "coscienza igienica" indispensabile per la cura prenatale e post-natale. Fu una funzione di estremo interesse e su cui l'Opera puntò molto facendo della prevenzione e della educazione il vero punto di forza delle sue azioni, di contro all'azione di cura vera e propria¹⁸⁵.

Attraverso l'educazione si voleva fare delle madri delle collaboratrici dei medici nella lotta alla mortalità, una lotta cominciata verso la fine dell'Ottocento in Inghilterra e in Francia, soprattutto dopo la rivoluzione di Pasteur, che impose a favore dei lattanti una profilassi antimicrobica particolarmente attenta¹⁸⁶. La puericultura ed il controllo medico si rafforzarono ancor più dopo la grande guerra. Nel 1918 una legge britannica fondò i *Maternity and Infant Center* e, in Francia, le visite negli ambulatori pubblici di maternità passarono da 400 a 5000, tra le due guerre. Anche in Europa cominciarono quindi a diffondersi, sulla scia degli Stati Uniti, le infermiere sanitarie visitatrici che dispensavano nuove norme e tecniche di puericultura a domicilio¹⁸⁷ e di cui anche l'Opera si sarebbe servita diffusamente.

Prima di informare gli utenti bisognava, però, formare gli operatori dell'Onmi. Questo era il motivo per cui l'Opera organizzò i corsi di

¹⁸⁴ Le norme più importanti sulla cui applicazione l'ONMI doveva vigilare erano quelle concernenti la tutela della maternità delle lavoratrici (RDL 22-3-34 n. 654), l'assistenza e tutela degli illegittimi abbandonati (RDL 8-5-27 n. 798 - RD 29-12-27 n. 2822), la mutualità scolastica (L. 3-1-29 n. 17) e la tutela del lavoro della donna e del fanciullo (L. 26-4-34 n. 653).

¹⁸⁵ Cfr. **C. Saraceno**, *La costruzione della maternità e della paternità nell'Italia fascista*, op. cit., p. 43. M. S. Quine (*Italy's Social revolution*, cit. p. 170) ha evidenziato questo interesse sottolineando come nel triennio 1927-30 l'Opera spese 24.244.464 milioni di lire per la produzione di materiale educativo per la diffusione delle nuove norme di puericultura e puerperio, mentre, nello stesso periodo di tempo, spese soltanto 106.623.621 milioni di lire per il funzionamento di tutti i servizi assistenziali dell'Opera.

¹⁸⁶ Cfr., **A. M. Shon**, *I ruoli sessuali in Francia e in Inghilterra: una transizione incerta*, in **F. Thebaud** (a cura di) *Storia delle donne. Il Novecento*, Bari, Laterza, 1992, p. 114.

¹⁸⁷ Cfr., *Ibidem*.

perfezionamento in puericoltura per il personale medico-sanitario. In collaborazione con le cliniche ostetriche, pediatriche e gli ospedali in genere i primi ad essere istituiti furono i Corsi di specializzazione per medici condotti e levatrici. Ne seguirono poi altri per formare coloro che volevano esercitare le professioni di assistenti sanitarie visitatrici di igiene materna ed infantile; di vigilatrice scolastica e di bambinaia. Tale educazione venne imposta anche nelle scuole elementari superiori, in quelle complementari e magistrali femminili, nonché, naturalmente nei dispensari e negli ambulatori.

Gli organi periferici

1. Le Federazioni provinciali

“Breve: dall’Opera nazionale (organo centrale) le direttive fondamentali dell’Opera di protezione e assistenza vengono trasmesse alla periferia dove stanno ganglio maggiore la provincia, ganglio minore i comuni: e qui si eseguono diffondendo la corrente di bene alla corrente familiare: da questi centri minuscoli come dai gangli maggiori muovono al centro le correnti centripete per le quali si chiedono lumi, consigli ed aiuti economici”¹⁸⁸.

Con queste parole l’onorevole Gabbi descriveva sinteticamente la struttura centro-periferica dell’Opera. Nell’intenzione del legislatore era prevista una corrente bi-direzionale di informazioni che avrebbe dovuto consentire al centro di comprendere, e eventualmente a colmare, i bisogni dei comuni più distanti dal centro.

Le Federazioni –*ganglio maggiore*—erano presenti in ogni provincia del Regno ed erano composte dal Consiglio direttivo e dalla Giunta esecutiva. Tra i membri del Consiglio direttivo otto erano membri di diritto, indicati dalla legge, e tredici elettivi, nominati dall’Opera Nazionale (come modificato dal R.d.l. 21 ottobre 1926, n. 1904)¹⁸⁹. Quest’ultimi erano scelti tra gli amministratori degli istituti di assistenza materna ed infantile operanti nella città-provincia, in virtù del principio secondo cui un organico coordinamento di questi organismi con l’opera avrebbe implicato un maggiore rendimento ed evitato sprechi di energie (art. 8 legge). Il vincolo che limitava la scelta ai rappresentanti degli istituti cittadini mostrò presto la sua faccia negativa poiché in questo modo furono di

¹⁸⁸ Relazione dell’On. Le Gabbi in *Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, Documenti –Disegni di legge e relazioni* n. 568-A Leg. XXVIII sessione . 1924-25.

¹⁸⁹L’art. 8 comma 2 definisce membri elettivi una persona scelta dal segretario generale del Partito nazionale fascista, su designazione delle rappresentanti di sanità dei fasci femminili iscritte nella provincia e gli altri sono scelti dalla giunta esecutiva dell’Opera Nazionale tra le i presidenti e i direttori delle istituzioni federate.

L’art. 8 comma 3 definisce membri di diritto : il consigliere di prefettura preposto ai servizi di beneficenza, il presidente del tribunale avente luogo nel capoluogo delle provincia, o un giudice da lui delegato, il procuratore del Re dello stesso tribunale, il capo dell’Amministrazione provinciale, il medico provinciale, il Segretario politico della Federazione provinciale fascista, un ispettore scolastico e il capo dell’amministrazione comunale del capoluogo di provincia.

frequente anteposti gli interessi della città a quelli più ampi, o semplicemente diversi, dell'intera area provinciale.

Alle Federazioni provinciali spettavano, in chiave locale, gli stessi compiti che al Consiglio centrale spettavano a livello nazionale e quindi di integrazione, coordinamento e vigilanza. Le Federazioni avevano poi l'obbligo di comunicare, tramite rapporti, alla sede centrale l'andamento dei servizi, proponendo anche gli eventuali provvedimenti necessari e le persone pubbliche e private della provincia che si erano distinte in merito all'assistenza della maternità e dell'infanzia (art. 9). Il coordinamento provinciale mirava ad evitare che un assistito non avendo più titolo ad essere curato in un istituto, potesse ottenere prestazioni assistenziali in altri istituti federati o che una stessa persona usufruisse contemporaneamente di cure in più istituti. L'ufficio di segreteria si occupava dell'attività di coordinamento attraverso l'attenta compilazione di un registro corrente e di uno schedario delle persone assistite da ciascuna istituzione federata, in cui erano indicate anche le prestazioni concesse e l'elenco dei posti disponibili in ciascun istituto¹⁹⁰. In tema di vigilanza il Presidente della Federazione disponeva di poteri sufficientemente ampi: aveva la possibilità di ispezionare personalmente, di inviare ispettori, di chiedere l'intervento dell'Opera Nazionale o dell'ufficio del prefetto¹⁹¹.

Nella seduta del 9 agosto 1926 la Giunta esecutiva del Consiglio centrale nominò i componenti delle Federazioni provinciali di Ancona, Bergamo, Brescia, Cagliari, Campobasso, Ferrara, Firenze, Lecce, Lucca, Macerata, Modena, Padova, Spezia, Trento e Vicenza¹⁹². Da subito fu evidenziato un carattere che sarebbe divenuto tipico dell'Opera: gli organi dell'ONMI furono concentrati prevalentemente nel centro e nel nord del paese a discapito delle aree del Mezzogiorno dove l'intervento, in realtà, sarebbe dovuto essere maggiore.

Nel dicembre del 1926 la Giunta esecutiva deliberò la costituzione di tutti i Consigli direttivi delle Federazioni provinciali così come stabilito delle nuove disposizioni del R. D. 21 ottobre 1926, n. 1904.

¹⁹¹ **A. Lo Monaco Aprile**, *Caratteri e attribuzioni degli organi per la maternità e l'infanzia in Italia*, in *MI*, marzo 1929, pp. 266-275.

¹⁹² Attività della Giunta esecutiva, adunata del 9 agosto 1926.

La legge e in particolare il regolamento descrivevano in maniera puntuale i compiti del livello intermedio dell'Opera. Nonostante ciò l'istituzione delle Federazioni provinciali ebbe notevoli difficoltà di avvio. In primo luogo, fu sottovalutata l'importanza che il Regime dava al nuovo Ente, non ne furono comprese le finalità e lo spirito di iniziativa di molti dirigenti provinciali si dimostrò assai scarso. Infatti, solo la metà di esse, nel 1928, avevano ottenuto la sede dalle Amministrazioni provinciali, mentre le altre avevano trovato momentanea ospitalità in sedi loro concesse dalle Prefetture, dai Comuni, dalle Congregazioni di Carità o dagli organi provinciali di Partito. In queste condizioni la loro attività subì forti rallentamenti. Nello stesso anno ventiquattro consigli direttivi di Federazioni provinciali, furono sciolti e sostituiti con delegati straordinari, scelti dall'Opera, d'intesa con i Prefetti e con gli organi locali del partito¹⁹³. Si intraprese in tal modo la via della spersonalizzazione anche di questo secondo livello, che costituì un ulteriore passo in direzione dell'accentramento. Blanc, in una delle prime riunioni del Consiglio Centrale, indicò alle Federazioni le funzioni a cui prestare maggiore attenzione: amorevole direzione, oculato coordinamento, rigida vigilanza sul funzionamento delle istituzioni di beneficenza, sull'attività dei Comitati di patronato, sull'applicazione delle leggi e dei regolamenti a protezione della maternità e dell'infanzia. Ricordò, inoltre, che la gestione delle risorse economiche a loro disposizione, doveva essere impiegata per l'assistenza e solo in minima parte per le funzioni amministrative e ribadì il rispetto dell'autonomia delle singole istituzioni preesistenti sul territorio, incontro alle quali l'Opera sarebbe andata con i mezzi tecnici e i finanziari necessari.

Il compito maggiore della Federazione rimaneva, comunque, quello di stimolare una pronta istituzione dei Comitati di patronato locali, organi a cui sarebbe spettato il contatto diretto con gli assistiti¹⁹⁴. Questo compito si sarebbe rivelato molto arduo da eseguire e non solo nei suoi primi mesi di attività.

¹⁹³ **B. Graziani**, *Lo sviluppo dell'attività dell'Opera Nazionale per la Protezione della Maternità e dell'Infanzia nel 1928*, in *MI*, n. 5, maggio 1929, p. 494.

¹⁹⁴ *Messaggio della presidenza dell'Opera Nazionale ai Presidenti dei Consigli direttivi delle Federazioni Provinciali tra le istituzioni per la Protezione e l'Assistenza della Maternità e dell'Infanzia*, in *MI*, n. 2, dicembre 1926, pp. 63-64.

2. Comitati comunali di patronato.

Come si è avuto modo di notare sia il Consiglio Centrale dell'Opera, che le Federazioni Provinciali non avevano tra le loro finalità alcun tipo di rapporto diretto con le madri o i fanciulli. Questo compito la legge del 1925 lo attribuiva in via esclusiva ai patroni. Questi erano preposti all'applicazione dei compiti dell'Opera e, conoscendo le micro—realtà locali, avrebbero dovuto tradurre le istanze locali al centro. I patroni e le patronesse rappresentavano le vere cellule di questo organismo che, al contrario degli organi provinciali e nazionali, non funzionavano in maniera collegiale. La ragion d'essere del Comitato di patronato stava soltanto nell'indirizzo, nell'inquadramento e nel disciplinamento¹⁹⁵. La funzione dei patroni aveva quindi carattere individuale. Si riunivano nel Comitato soltanto per coordinare meglio le rispettive attività (art. 11 legge) e per discutere su questioni ben determinate (art. 107 Reg. to)¹⁹⁶. I patroni riferivano sulle loro iniziative direttamente al Presidente del Comitato, il quale adottava le misure necessarie per il regolare svolgimento delle loro attività dei patroni (art. 106 del Reg. to). Il presidente, per l'ampiezza e per la discrezionalità dei poteri di cui godeva, doveva essere una persona di fiducia del capo della Federazione provinciale. La scelta dei patroni era, invece, operata dalla giunta esecutiva della Federazione Provinciale tra persone di indiscussa «*probità e rettitudine*» e, dove possibile, tra persone competenti in materia di assistenza materna ed infantile (art. 10)¹⁹⁷. Probità e rettitudine non potevano che essere letti in ottica politica, infatti, la nomina dei patroni era disposta solo dopo il nulla osta delle prefetture. Lo stesso corrispondeva per le nomine dei sanitari degli ambulatori pediatrici e

¹⁹⁵ S. Fabbri, *L'Opera Nazionale per la maternità ed infanzia*, in **Società Italiana di Pediatria**, *La pediatria in Italia. La pediatria italiana nella storia e nella attualità. Le grandi opere fasciste a favore dell'infanzia*, Ufficio stampa medica italiana, 1937, pp. 899-915.

¹⁹⁶ Questa struttura è giustificata da fatto che: “nella legislazione fascista la forma collegiale, a base elettorale, è rimasta come residuo, come eccezione, destinata anch'essa a scomparire. Gli organi dell'Opera devono, dunque vivere di questo spirito ed uniformarsi a questo ambito nuovo, che vuole la responsabilità si accerti e si specifichi, non si perda nella evanescenza collegiale”, in Circolare n. 4 del 21 aprile 1928, in *Maternità e Infanzia*, Documenti Ufficiali, anno 3, n. 4, Aprile, 1928, p. 292.

¹⁹⁷ Art. 10, Legge 2277, del 12 dicembre 1925, modificato dal Regio decreto-legge 21 ottobre 1926, n. 1904.

ostetrici, a cui era richiesto il requisito della “sicura fede politica”; la competenza era valutato solo in seconda istanza¹⁹⁸.

Il regolamento dava la possibilità ai patroni di auto candidarsi ma precisava anche che il Comitato dovesse essere composto per almeno un terzo da «*signore e signorine laiche e religiose*»(art. 103)¹⁹⁹. Il numero dei patroni era, invece, determinato, per ogni zona, in rapporto all’entità e alle condizioni economiche, morali e assistenziale della popolazione locale (art. 105 Reg. to).

I patroni si riunivano nei Comitati comunali di patronato, di cui erano membri di diritto: il segretario politico del fascio locale, un magistrato designato dal presidente del Tribunale della giurisdizione, l’ufficiale sanitario del comune, il presidente della Congregazione di carità, il direttore didattico o un maestro, un sacerdote che aveva cura di anime designato dal Prefetto ed infine, nei Comuni in cui esisteva il Fascio Femminile, la delegata di sanità del Fascio medesimo. I Comitati avevano sede nei locali ad essi forniti, già arredati, dal Comune e nelle città con popolazione superiore ai 5000 mila abitanti potevano essere creati anche dei Comitati aggiunti.

I compiti dei patroni, art. 11, della legge 2277 del 1925, erano molto ampi ed anche abbastanza discrezionali:

1. organizzavano e attuavano in tutte le forme consentite dalla legge l’assistenza alle madri e ai fanciulli con ambulatori specializzati e si adoperavano perché le madri allattassero i propri figli, che dovevano essere sorvegliati nel periodo dell’allattamento e dopo lo svezzamento, anche con il concorso di infermiere pagate dall’Opera e di visitatrici volontarie;

2. esercitavano una vigilanza igienica, educativa e morale sui fanciulli minori di 14 anni, collocati fuori dalla dimora dei genitori o tutori e provvedevano all’assistenza, al ricovero, all’istruzione e all’educazione dei fanciulli abbandonati:

3. curavano l’assistenza e la protezione dei fanciulli anormali e dei minorenni materialmente o moralmente abbandonati, esercitando, in concorso

¹⁹⁸ Ambulatori pediatrici e ostetrici, in *Maternità e Infanzia, Documenti ufficiali*, anno 3, n. 1, gennaio 1928, pp. 3-4.

¹⁹⁹ Regolamento approvato con Regio decreto 15 aprile 1926, n. 718.

con le Congregazioni di Carità, le attribuzioni previste dall'art. 8 della legge 17 luglio 1890, n. 6972²⁰⁰;

4. vigilavano sui fanciulli ed adolescenti denunziando, dove occorreva, all'autorità giudiziaria, i fatti venuti a loro conoscenza, che potevano causare la perdita della patria potestà, della tutela legale e della qualità di tutore, e curavano, in questi casi, la rappresentanza legale dei minorenni;

5. denunziavano i fatti, che potevano costituire contravvenzione alla legge sul lavoro dei fanciulli e alle altre disposizioni emanate a tutela di questi;

6. assumevano tutte quelle altre iniziative necessarie per la protezione e assistenza della maternità e dell'infanzia nei singoli Comuni e promuovevano ai Sottoprefetti, i provvedimenti di cui all'art. 27 del Regio decreto 30 dicembre 1923, n. 2841²⁰¹.

Le strutture attraverso cui i Comitati di patronato potevano esercitare la loro attività assistenziale erano: l'ufficio sociale, gli ambulatori ostetrici e pediatrici, gli asili nido, i refettori materni per gestanti, servizi di visite e controlli a domicilio, la guardia ostetrica ammessa al consultorio e piccoli reparti di maternità. Qualora fosse stato possibile avere tutti questi organi riuniti in un solo edificio si sarebbe dato vita alla Casa della Madre e del Bambino.

Per poter assolvere i propri compiti, ogni Comitato doveva organizzare un servizio di indagine domiciliare, per valutare l'ammissibilità o meno di coloro che chiedevano assistenza. Stabilita l'ammissibilità all'assistenza, la donna o il bambino potevano godere dei servizi dell'Opera. La madre era assistita nei periodi della gestazione e dell'allattamento, ma spesso l'Onmi interveniva anche nei periodi del parto, anche se questo tipo di intervento non le sarebbe spettato perché rientrava nell'assistenza di carattere ospedaliero. Affinché l'assistenza si traducesse in attività concreta ogni Comitato aveva l'obbligo di istituire e far funzionare il Consultorio ostetrico e il Consultorio pediatrico, che erano gli organi fondamentali del Comitato stesso. La funzione primaria di questi Consultori era l'educazione igienica della gestante e della madre. Il consultorio

²⁰⁰ La protezione e l'assistenza dell'infanzia abbandonata erano affidate dall'art. 8 della legge 17 luglio 1890, n. 6972 e dall'art. 27 del Regio decreto 20 dicembre 1923, n. 2841, alle Congregazione di carità e al sottoprefetto.

²⁰¹ *Ibidem.*

ostetrico curava la vigilanza igienico—dietetica delle gestanti bisognose, allo scopo di preconstituire la condizioni necessarie per la nascita di bambini fisicamente sani e forti; il consultorio pediatrico curava la vigilanza igienico-dietetica della madre e del bambino per favorire il buon allevamento dei bambini. L'uno e l'altro avevano quindi uno scopo prevalentemente profilattico, in armonia con la funzione dell'Opera che non doveva essere terapeutica, ma preventiva²⁰².

Anche in una fase successiva a quella dell'ammissione, per funzionare al meglio i consultori dovevano essere affiancati da un ben organizzato servizio a domicilio, finalizzato a mantenere il collegamento tra i centri assistenziali e la popolazione materna ed infantile. Questo servizio era solitamente affidato a visitatrici volontarie o retribuite²⁰³. La scelta delle visite domiciliari si sarebbe presto rivelata molto felice particolarmente dal punto di vista del consenso. Questo sistema, come ha osservato Simona Colarizi, ebbe l'indubbio vantaggio di portare assistenza in maniera discreta e pertanto si rilevò molto gradito ai ceti piccolo borghesi, preoccupati di salvaguardare l'apparenza del proprio status sociale, che pur di evitare di lasciar trapelare la loro miseria, vissuta come una vergogna, evitavano di chiedere pubblicamente l'aiuto dello stato a costo di patire la fame. Il regime da questo punto di vista ebbe l'accortezza di sottrargli la vergogna attraverso, appunto, l'invio nelle loro case di signore e signorine con pacchi dono e parole di conforto²⁰⁴. E non solo, a gradirlo fu anche la classe operaia che alle mense pubbliche preferiva i buoni acquisto viveri da spendere nei negozi e che le davano la parvenza di un normale vivere quotidiano²⁰⁵.

I due organi deputati all'assistenza materiale erano anche il refettorio materno per gestanti e nutrici e l'asilo nido per lattanti e divezzi fino al terzo anno di età. L'istituzione queste due strutture era, però, subordinata a determinate

²⁰² Cfr., **S. Fabbri**, *L'Opera Nazionale per la maternità ed infanzia*, in *La pediatria in Italia. La pediatria italiana nella storia e nelle attualità. Le grandi opere fasciste a favore dell'infanzia*, SIP, a cura del prof. G B. Allaria, Ufficio stampa medica Italiano, 1937, p. 909.

²⁰³ Le norme sull'ordinamento delle scuole professionali per: «Assistenti visitatrici di igiene materna ed infantile, vigilatrici scolastiche e vigilatrici dell'infanzia», istituite dall'Onmi sono state approvate con la deliberazione commissariale del 9 novembre 1929, in *Maternità e Infanzia, Documenti ufficiali*, n. 12, anno 4, 1929, pp. 1215-1224.

²⁰⁴ Cfr. **S. Colarizi**, *L'opinione degli italiani sotto il regime*, cit. p. 93.

²⁰⁵ Cfr. *Ibidem*.

condizioni ambientali, come ad esempio, per quanto riguardava gli asili nido, la presenza sul territorio di fabbriche che assorbivano mano d'opera femminile²⁰⁶.

Sulla base delle informazioni delle visitatrici, delle assistenti sociali, e delle prescrizioni dei sanitari, spettava al Presidente del Patronato decidere il provvedimento assistenziale che meglio corrispondeva ai bisogni locali e al singolo assistito. Spesso fu preferita l'assistenza diretta (nei centri propri dell'Onmi), considerata la forma più importante ed efficace. Era la più importante perché si rivolgeva alla tutela del bambino di cui ci si assicurava, in un primo tempo, la normale gestazione, fornendo alla donna sufficiente nutrimento; in secondo luogo, favoriva l'allevamento razionale, sotto il diretto controllo dei pediatri, proprio nel periodo di età—da zero a tre anni—in cui il bambino era maggiormente esposto ai pericoli di morte. Accanto a questo tipo di attività diretta l'Onmi esercitava, tramite i Comitati, numerose altre forme di assistenza, tra cui: il ricovero di gestanti bisognose, di lattanti, che non potevano essere allevati dalle madri o che erano orfani o abbandonati, di madri in stato di abbandono e bisognose di ricovero in alberghi materni, di bambini da tre a sei anni, di bambini in età scolastica, di minorenni abbandonati, normali, travati, delinquenti. In questi casi si ricorreva, però, a forme di assistenza indiretta, cioè facendo accordi con istituti o organizzazioni autonomi, naturalmente controllati dalle patronesse e dalle assistenti sociali. In tal modo tutta la protezione della madre e del bambino si sarebbe dovuta svolgere attraverso i Comitati e gli istituti annessi o coordinati e controllati. L'assistenza domiciliare, mediante prestazioni in natura, era consentita solo nei casi di estrema necessità e nelle forme più idonee a consentire lo stretto controllo sull'effettivo impiego dei mezzi prestati²⁰⁷.

²⁰⁶ I refettori materni disciplinati, con circolare n. 15 del 30 settembre 1928, dovevano avere, dove possibile, una stanza per accogliere i piccoli a loro seguito destinata alle pulizie per il bambino. Anche alle donne doveva essere fatto obbligo di lavarsi prima dei pasti. Durante i pasti, poi, le donne venivano assistite oltre che da un'inserviente anche da una patronessa o da una visitatrice che davano loro chiari e semplici consigli d'igiene. I pasti somministrati erano costituiti da una minestra abbondante o una pasta asciutta abbondante, o un piatto di carne guarnito o due uova guarnite, a cui si aggiungevano 200 grammi di pane e la porzione di vino veniva sostituita con del latte. Per i piccoli che invece accompagnavano le madri fu disposta una minestra con brodo vegetale, latte e pane. In *Circolare n. 15 del 30 settembre 1928*, ai Presidenti delle Federazioni Provinciali e per conoscenza ai Prefetti del Regno: Istruzioni da seguire per i refettori materni, in *MI, Documenti ufficiali*, n. 12, dicembre 1928, pp. 1009-1010.

²⁰⁷ Cfr. **S. Fabbri**, *L'Opera Nazionale per la maternità ed infanzia*, in *La Pediatria in Italia*, cit., pp. 911-912.

L'attività dei Comitati di patronato fu inaugurata a partire a partire dalla seconda metà del 1927, ma nella fase si riflessero su di essi le problematiche proprie delle nomine podestarili che, solo in pochi casi, raggiunsero la stabilità, mentre più frequente fu il turn over tra funzionari e potestà²⁰⁸ ed inoltre “Sotto ogni punto di vista di efficienza, di imparzialità e di durata, i primi anni di funzionamento dei podestà sembrano essere stati un grande caos, e mettono in evidenza come una istituzione idealmente presentata come una forza nazionale, unitaria e fascistizzante fosse stata invece deformata da situazioni provinciali e locali”²⁰⁹.

Già nel marzo dello stesso anno, però, il Consiglio centrale emanò una circolare in cui fu chiesta la nomina dei patroni, almeno quelli di diritto (circ. marzo 1927)²¹⁰, ma a giugno ancora molto rimaneva da fare. Le cause del mancato funzionamento dipesero, oltre che dal ritardo con cui si provvedeva alle nomine dei patroni, dalla loro scarsa attività e dalla carenza di locali e mezzi (Circ. giugno 1927)²¹¹. In primo luogo perché i patroni molto spesso consideravano il loro incarico più come un valore aggiunto alla loro stessa persona che come un'attività per cui spendere gran parte del proprio tempo. Non era ancora stata ben capita l'importanza che il regime dava all'istituto considerato il maggior provvedimento per la lotta al declino demografico del popolo italiano. Anche dove il messaggio era arrivato e recepito, alle difficoltà teorico-organizzative, si sommano le difficoltà tecnico-economiche. Le carenze e le deficienze dei medici e paramedici specializzati ne furono un esempio, così come la mancanza di strutture e infrastrutture. Per sopperire a queste lacune ci fu un fiorire continuo di corsi di puericultura per medici condotti, per infermiere, per levatrici, a cui si aggiunsero in seguito numerosi corsi di specializzazione universitaria.

²⁰⁸ Soprattutto nei piccoli centri dove le classi dirigenti municipali apparivano al disotto dello standard previsto dal regime, in termini di fedeltà politica, correttezza e capacità, e si preferiva, perciò, optare per potestà retribuiti, in **S. Lupo**, *Il Fascismo*, cit. p. 213.

²⁰⁹ Cfr. **P. Morgan**, *I primi potestà fascisti (1926-1932)*, in *Storia Contemporanea*, 1978, 3, p. 421.

²¹⁰ In *MI*, n. 3 del marzo 1927, p. 3.

²¹¹ In *MI*, n. 6 del giugno 1927, la circolare riporta quanto emerso dalla Conferenza dei Presidenti delle Federazioni provinciali tenuta a Perugia

L'Onmi nel suo primo quinquennio fu costretta a limitare le prestazioni assistenziali anche perché sottovalutò un elemento chiave e cioè la scarsa formazione in materia dei medici e degli assistenti sanitari. Formazione a cui si provvide in un secondo momento e che comportò, oltre allo slittamento del concreto funzionamento dell'Opera, anche e soprattutto il rinvio della diffusione della coscienza igienica. Questi elementi dovevano essere fatti acquisire innanzitutto ai molti medici condotti e alle tante e improvvisate assistenti al parto le quali avevano, molte delle quali avevano ereditato il mestiere dalle madri, senza aver alcun tipo di formazione specifica²¹².

Le voci sul cattivo funzionamento dei comitati di patronato arrivarono anche presso la sede centrale. Il Commissario Blanc, con la circolare n. 4 del 21 aprile 1928, chiese ai Presidenti delle Federazioni provinciali di fare una scrupolosa revisione dei componenti dei comitati di patronato, pronunciando la decadenza o la revoca di quei patroni che, omettendo di eseguire gli incarichi ricevuti o avendoli eseguiti senza la normale diligenza, avevano compromesso il normale funzionamento dell'ente. Nella medesima circolare venne, inoltre, richiesta una vigilanza attenta, sui comitati di patronato, da parte delle Federazioni provinciali²¹³.

Ancora, nel 1930, l'Ispettore Generale Sanitario dell'Opera, Guido d'Ormea²¹⁴, nella *Relazione sullo sviluppo dell'attività dell'Opera Nazionale Maternità ed Infanzia (1926-1930)*²¹⁵, fu costretto ad ammettere il cattivo, e a volte del tutto assente, funzionamento dei comitati di patronato. Nelle province, sempre secondo il d'Ormea, mancava una reale consapevolezza del problema della protezione della razza che non era ancora stato inteso nella sua vera essenza

²¹² Per una dettagliata analisi del ruolo delle levatrici nel periodo tra le due guerre si rimanda a **A. Gissi**, *Between tradition and profession: Italian midwives during the fascist period*, in **P. Willson** (a cura di), *Gender, family and sexuality. The private sphere in Italy 1860-1945*, Palgrave Macmillan, 2004, pp. 122-138 e per un quadro comparato si veda della stessa autrice: *Levatrici e controllo delle nascite nell'Europa del Novecento*, in *Medicina e Storia, Rivista di storia della medicina e della sanità*, vol. 2, 2004, pp. 139-161.

²¹³ Circolare n. 4 del 21 aprile 1928, in *Maternità e Infanzia*, Documenti Ufficiali, anno 3, n. 4, Aprile, 1928, pp. 291-295.

²¹⁴ Una personaggio in forte ascesa nelle posizioni di vertice dell'Ente. Con delibera del 1 luglio 1927 Blanc nomina d'Ormea Direttore Generale dell'Opera e lo riconfermerà in tale ruolo con delibera del 30 dicembre 1929, mentre con la delibera Commissariale del 21 gennaio 1930, il R. Commissario, Blanc, incarica il Prof. Guido D'Ormea alla Vice direzione dell'Opera.

²¹⁵ **G. d'Ormea**, *Relazione sullo sviluppo dell'attività dell'Opera Nazionale Maternità ed Infanzia (1926-1930)*, in *MI*, n. 1, gennaio 1931.

e nel suo vero valore, specialmente dove il sistema di vita, ancora profondamente patriarcale, allontanava i componenti delle famiglie da ogni tipo di assistenza sociale. Un problema culturale, quindi, ma non soltanto.

Le difficoltà maggiori derivavano anche dalla scarsa collaborazione delle autorità locali; dalla scelta della persone adatte a ricoprire la carica di patroni, e, in parte anche, da una certa tendenza dei presidenti delle Federazioni provinciali ad occuparsi preferibilmente, e talora esclusivamente, dei servizi del capoluogo della provincia.

Secondo la medesima relazione, presentata al Ministro dell'Interno, i Comitati di Patronato nel 1930 funzionano abbastanza nel centro-nord, mediocrementemente in altre zone d'Italia e nelle isole non funzionano affatto. Furono segnalati, nella stessa occasione, per la loro proficua attività i Comitati di Milano, Napoli, Modena, Reggio Emilia, Roma, Padova e Venezia²¹⁶.

L'eccessiva numerosità dei membri dei comitati cominciò a essere considerato un problema. Ci si rese da subito conto che i Comitati composti da poche persone avevano funzionato meglio rispetto a quelli più numerosi. Per quanto concerneva, infine, i patroni risultò, da subito, che quelli di diritto, da cui i legislatori si sarebbero aspettati una collaborazione spontanea e preziosa, si mostrarono più reticenti e meno operosi di quelli non di diritto²¹⁷. Ammettere che i comitati comunali non funzionavano significò ammettere che l'intera Opera non funzionava, perché era attraverso l'attività dei comitati che si sarebbero dovuti concretizzare i servizi assistenziali dell'ente. Erano i patroni che dovevano trasmettere i bisogni specifici di ciascun comune che altrimenti sarebbero rimasti disattesi. Erano i comitati di patronato che gestivano gli ambulatori pediatrici e ginecologici, i refettori per le madri bisognose, gli asili nido, ecc. l'attività dei patroni era quindi fondamentale e per ricevere fondi necessari dal centro, ma anche per promuovere le iniziative locali per raccogliere maggiori fondi.

In ultimo vale la pena di sottolineare il rapporto di collaborazione tra i comitati di patronato e le rappresentanti dei Fasci Femminili²¹⁸. Il regolamento

²¹⁶ *Ibidem.*

²¹⁷ Cfr. *Ibidem.*

²¹⁸ Volontà già espressa attraverso il R.d.l. 21 ottobre 1926, n. 1904, di modifica della legge del 1925. Nella riforma del 1933, però, le rappresentanti dei FF.FF. saranno escluse dal far parte del Consiglio centrale

dell'Opera impose la presenza delle donne nell'istituto. L'articolo 3 stabiliva che, dovevano far parte del Consiglio centrale dell'Opera e scelte tra le militanti dell'Unione delle Donne di Azione Cattolica o del Consiglio Nazionale delle donne italiane, norma poi esclusa dalla riforma all'Opera del 1933, due donne “madri che si erano dedicate all'assistenza dei bambini”²¹⁹. Ma a prestare maggiore servizio presso l'Opera furono maggiormente le donne fasciste iscritte ai Fasci Femminili, mentre il Consiglio Nazionale delle Donne Italiane concentrò i propri sforzi sulla campagna demografica del regime²²⁰.

L'organizzazione femminile del fascismo, fondata nel 1921 da Elisa Mayer Rizzoli e riconosciuta nel 1925 con lo schema di statuto pubblicato sul Popolo d'Italia del 14 gennaio 1922, assunse il compito di coordinare, sotto il controllo dei Fasci, le iniziative di propaganda, beneficenza e assistenza²²¹. Dallo statuto originario fu cancellato qualunque riferimento al lavoro femminile e il compito fondamentale dell'organizzazione divenne l'“assistenza ed educazione fisica della donna in vista dell'esigenza fondamentale di prevenire il decadimento della razza irrobustendone la radice; ricostruzione della famiglia; ripresa della piccola industria e dell'artigianato femminile; avviamento delle donne alle opera assistenziali”²²².

Faceva parte di diritto del comitato di patronato, come già detto, la delegata di sanità del fascio femminile che doveva assicurare il coordinamento dell'attività assistenziale del fascio con quella del comitato²²³. Nel gennaio del 1930 si chiedeva l'attuazione di questa disposizione, perché la collaborazione dei Fasci Femminili avrebbe contribuito a «portare un soffio di fede fascista in ogni forma di attività della Federazione»²²⁴. “I presidenti non debbono dimenticare”, come disse il Commissario Blanc, ai Presidenti delle federazioni provinciali

²¹⁹ R.d.l 15 aprile 1926, art. 2; art. 1-3 del R.d.l. 21 ottobre 1926, n. 1904 e art. 2 R.d.l 24 dicembre 1934, n. 2316. Le due donne nominate in seno al primo Consiglio centrale dell'opera furono: Isabella Borghese e Bice Busanti—Pedotti.

²²⁰ Cfr., **M. S. Quine**, *Italy's social revolution*, cit., nota 50, p. 331.

²²¹ **P. Meldini**, *Sposa e madre esemplare. Ideologia e politica della donna e della famiglia durante il fascismo*, Guaraldi, 1975, pp. 19-26. Sui fasci femminili si veda anche **V. de Grazia**, *Le donne sotto il regime*, cit., **E. Gentile**, *La via italiana al totalitarismo. Il partito e lo stato nel regime fascista*, Roma, Nis, 1995, p. 187-188.

²²² **M. A. Macciocchi**, *La donna nera*, cit. pp. 69-70.

²²³ Circolare n. 4 del 21 aprile 1928, in *MI, Documenti Ufficiali*, anno 3, n. 4, Aprile, 1928, p. 294.

²²⁴ Circolare n. 43 del 17 gennaio 1930, in *MI, Documenti ufficiali*, anno 5, n. 1, gennaio 1930, pp. 8-10.

riuniti a Roma, l'11 marzo 1929, in occasione dell'adunata quinquennale del Regime, "che la forma più squisita di assistenza può essere data dalla donna e nello specifico dall'azione dei Fasci Femminili: vorrei essere sicuro che ognuno di voi sia in contatto con la delegata dei Fasci Femminili della propria provincia. Ciò, invece, in molti casi non è, o non si traduce in risultati tangibili...Do loro ordine (ai Presidenti) di mantenersi in stretto continuo rapporto con i fasci femminili della propria provincia...voglio che le segretarie dei fasci femminili sentano che l'Opera comprende e fiancheggia i loro sforzi"²²⁵.

Solo nel gennaio 1937, questo legame fu in qualche modo formalizzato. Quando Clara Franceschini e Itta Stellutti Scala Frascara furono nominate ispettrici del Pnf. Alla, prima nel maggio del 1940, fu affidato l'incarico di coordinare, insieme al Presidente dell'Onmi, le attività dei Fasci Femminili dell'Onmi.²²⁶

Nell'organizzazione dell'assistenza e della politica sociale fascista, le donne assunsero così una posizione particolare: da un lato erano investite del ruolo di madri, e poste ai margini, anche per ragioni congiunturali, del mondo del lavoro; dall'altro, acquistarono una visibilità pubblica assumendo compiti nell'organizzazione dell'assistenza. Naturalmente non va trascurato lo iato sociale del duplice processo che investì le donne negli anni trenta: a compiti di assistenza all'interno dei fasci si dedicavano prevalentemente donne di estrazione borghese, mentre a essere espulse dal lavoro e ricacciate nei ruoli familiari tradizionali erano prevalentemente donne appartenenti agli strati sociali medio-bassi.²²⁷

²²⁵ Rapporto dei Presidenti delle Federazioni Provinciali dell'Opera Nazionale Maternità e infanzia, tenuto in Roma dal R. Commissario, on. Blanc, l'11 marzo 1929, in *Maternità e Infanzia*, Documenti Ufficiali, anno 4, n. 4 Aprile, 1929, pp. 332-333.

²²⁶ C. Ipsen, *La demografia totalitaria*, op. cit., pp. 214-215

²²⁷ C. Venturoli, *Fascismo e stato sociale*, op. cit. p. 743. Come scriveva Maria Pescolato, su un numero di Gerarchia nel 1937, per elogiare le donne fasciste: "Donne fasciste che hanno un bella casa comoda e ben riscaldata passano così ogni giorno ore e ore in una squallida stanzetta senza togliersi il cappotto: la pelliccia non la portano perché se ne vergognano davanti a certi poveri cenci. Ascoltano miserie e tribolazioni sino a tarda ora: ascoltare con pazienza è il comando del duce. Tornano a casa stanche morte!", cit. in M. A. Macciocchi, *La donna nera*, cit. p. 70.

3. Ai vertici dell'ente: uno sguardo ai presidenti e/o commissari dell'Opera.

Le istituzioni sono fatte “*di carne, di ossa e di sangue*”²²⁸ e, in tal senso, la loro attività è sempre la risultante degli uomini che ne hanno la gestione. È in questa ottica che una analisi prosopografica degli uomini che furono ai vertici dell'Opera Nazionale per la Maternità e l'Infanzia consente di aggiungere un tassello non secondario alla sua storia. L'analisi cerca di dimostrare come anche per l'Opera Nazionale Maternità ed Infanzia valga la dicotomia dei “due modelli” della pubblica amministrazione, delle “burocrazie parallele”, della “seconda burocrazia” secondo quanto affermato dal noto filone storiografico inaugurato da Sabino Cassese, ripreso da Guido Melis e ancora di recente accreditato da notevoli contributi storiografici²²⁹,

L'approccio ha notevolmente contribuito a chiarire la singolarità dell'amministrazione pubblica italiana, che nella prima metà del secolo riuscì a combinare al suo interno conservatorismo ed originalità, routine e spregiudicatezza, formalismo e decisionismo. Il nucleo teorico di tale filone di studio fa perno sulla presenza nel panorama della pubblica amministrazione italiana di due distinte burocrazie: la burocrazia dei tradizionali ministeri entrata in carriera secondo norme valide e da tutti riconosciute, selezionata perciò su basi “tecniche”, e, la seconda, composta dal gran numero di impiegati in organico nei numerosi enti e istituti, assunti attraverso criteri di selezione “politici”. Prevalentemente nel corso degli anni del fascismo, come ha osservato Mariuccia

²²⁸ Espressione presa in prestito dal professore Raffaele Feola, docente di Storia delle istituzioni politiche e preside della Facoltà di Scienze politiche dell'ateneo federiciano.

²²⁹ **S. Cassese**, *Giolittismo e burocrazia nella “cultura delle riviste”*, in *Storia d'Italia*, Annali 4, *Intellettuali e potere*, Einaudi, Torino, 1981, pp. 475-549; **G. Melis**, *Due modelli di amministrazione tra liberalismo e fascismo*, Ministero per i beni culturali e ambientali, Pubblicazioni degli archivi di stato, Saggi 10, Roma, 1988. Il richiamo agli studi recenti va al panel coordinato da **C. Giorgi**, *Fascisti per caso? Elites dello Stato e del parastato nell'Italia degli anni trenta*, in *convegno Sissco, Cantieri di Storia III, Terzo incontro sulla storiografia contemporaneistica italiana, Bologna 22-24 settembre 2005*. Il panel si è occupato, attraverso il censimento delle élite amministrative degli anni Venti e Trenta, di riflettere sulla reale composizione dei vertici delle istituzioni pubbliche, con il fine di rilevare: elementi di accesso alla carriera; formazione professionale; modalità della presenza di queste élite nei vari punti chiave del sistema istituzionale fascista.

Salvati, esse si confrontarono e spesso si scontrarono fino alla definitiva sconfitta della prima rispetto alla seconda²³⁰.

L'entificazione, che accompagnò l'istituzionalizzazione del regime, era la sede privilegiata in cui più forte emergeva lo scontro tra le due élite amministrative²³¹, nel cui ambito, però, andava rilevata la diversa esperienza degli enti economici—assicurativi da quella degli organismi preposti alle attività propagandistico—assistenziali, proprio a partire dai gruppi dirigenti. Nei primi, infatti, essi erano prevalentemente di estrazione pre—fascista, conservarono nel corso del ventennio una impermeabilità alla politica dominante e mantennero tra loro un forte legame culturale. L'ente stesso fu, inoltre, mantenuto in dimensioni ridotte, con personale selezionato e motivato da pura e semplice logica di profitto. Si avverte in questo contesto un notevole grado di continuità del “trasformismo” giolittiano²³², che si tradusse proprio nello sviluppo della formula nittiana di enti parastatali in settori fondamentali quali la finanza, la cui gestione fu affidata ai *grand commis*. Soltanto la crisi del 1929 mise in discussione questo tipo di continuità provocando una massiccia intromissione dello Stato nella società che impose, a sua volta, una riduzione dell'élite dirigente economico—finanziaria, ma per i vecchi nomi scampati alla riduzione ciò si tradusse di fatto anche in una riduzione della loro vulnerabilità rispetto alle gerarchie del

²³⁰ Cfr. **M. Salvati**, *Il regime e gli impiegati. La nazionalizzazione piccolo—borghese nel ventennio fascista*, Roma—Bari, Laterza, 1992, p. 14.

²³¹ Una indagine conoscitiva promossa dalla Presidenza del Consiglio nel 1929 ritiene presenti in Italia 89 enti, istituti o aziende autonome, ma subito se ne evidenziano lacune, perché molte aziende hanno una fisionomia non definibile giuridicamente e una gestione separata, pur facendo parte di un dato Ministero, cfr. **G. Melis**, *Due modelli*, cit., p. 278. Nel 1946 la Relazione dell'Assemblea costituente delle Commissioni per gli studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato contò 268 enti con attività estese a tutto il territorio nazionale, così ripartiti: 52 operanti nell'amministrazione generale, 77 nel campo della pubblica istruzione, arte, turismo, 11 nel campo della sanità pubblica, 48 nel campo dell'assistenza, 80 nel campo dell'economia. Ma il numero degli enti pubblici esistenti ai vari livelli territoriali era ben più consistente, cfr. **D. Serrani**, *L'organizzazione per ministeri*, Officina, Roma, 1979, p. 112. Per quanto, in ultimo, concerne la numerosità dei dipendenti del parastato De Felice ha valutato che ammontava a circa 35.000 unità nel 1932 mentre oscillava tra le 48.000 e le 50.000 unità nel 1939, cfr. **R. De Felice**, *Mussolini il duce. vol. II, Lo stato totalitario. 1936-1940*, Torino, Einaudi, 1981, p. 56.

²³² “Si può parlare di trasformismo? Certamente. L'unica differenza dal suo modello originario è che ogni critica è proibita e che la leadership fascista può mantenersi al potere con l'illusione che nessuna élite rivale si stia formando. La sostanza però non è cambiata: del resto l'inaffidabilità del ceto politico insediatosi dopo il 1923-25 giocherà un ruolo importante nella delegittimazione della classe dirigente fascista nei tardi anni Trenta, soprattutto nella generazione più giovane, posta di fronte alla contraddizione tra propaganda e realtà”, in **M. Salvati**, *Cittadini e governati. La leadership nella storia dell'Italia contemporanea*, Roma—Bari, Laterza, 1997, p. 97.

partito²³³. Si pensi ad Alberto Beneduce, una sorta di plenipotenziario del regime, nittiano, ex militante del socialismo riformista, che di fatto ebbe carta bianca su tutti gli enti economici da lui gestiti²³⁴; ad Arrigo Serpieri, tecnico della bonifica integrale e non certo un fedele della prima ora, che ancora nel 1933, membro di livello nazionale dello staff governativo, veniva definito “socialistoide antifascista”²³⁵; ed, ancora, a Bonaldo Stringher, alla guida della Banca d’Italia dal 1900, tipico esponente giolittiano, con scarsa simpatia verso il regime, sostituito solo alla sua morte, nel 1930, da Vincenzo Azzolini, di provata fede fascista, ma questi divenne il banchiere centrale del regime in un momento in cui, a causa degli effetti della crisi del 1929 e del conseguente intervento dello stato nel settore creditizio, la figura del banchiere centrale perse parte della propria autonomia²³⁶. Cosa che non accadde per i consigli di amministrazione delle maggiori banche italiane, dove il regime, come lo stesso Mussolini dichiarò, ritenne opportuno “lasciare la banca ai banchieri, perché i banchieri non s’improvvisano”. Tali parole non vennero smentite con il passaggio della proprietà delle grandi banche miste all’IRI e dal fatto che i consigli di amministrazione delle maggiori banche italiane non subirono modifiche di rilievo nel corso degli anni trenta²³⁷.

Il secondo tipo di enti, invece, tra cui possiamo senza dubbio collocare l’Onmi, messi in piedi dal regime prevalentemente nel corso degli anni trenta, fu caratterizzato, oltre che da un “gigantismo organizzativo”, maggiore espressione del quale fu l’INPFS, da contributi economici a carico del bilancio dello stato, dall’occupazione di personale in misura esorbitante e dall’essere sottoposti alla guida di esponenti della classe politica fascista o comunque di personalità cui il fascismo offriva uno stipendio e una collocazione sociale²³⁸. Questo settore amministrativo fu caratterizzato da un notevole *spoils system*, che non era stato

²³³ *Ibidem*, pp. 98-99.

²³⁴ Molti sono i lavori sul tecnico casertano, per un quadro d’insieme si rimanda a **IRI, Alberto Beneduce e i problemi dell’economia italiana del suo tempo**, Atti per la giornata di studio per la celebrazione del 50 anniversario dell’istituzione dell’IRI, Roma, 1985.

²³⁵ Cit in **S. Lupo**, *Il fascismo. La politica in un regime totalitario*, Milano, Donzelli, 2000, p. 336.

²³⁶ **G. Conti e A. Polsi**, “*Elites bancarie durante il fascismo tra economia regolata ed autonomia*”, Discussion Papers del Dipartimento di Scienze Economiche – Università di Pisa, n. 27, 2003, p. 14.

²³⁷ *Ibidem*, p. 15.

²³⁸ **G. Melis**, *Storia dell’amministrazione italiana (1861-1993)*, Bologna, Il Mulino, 1996, pp. 357-365.

possibile per le amministrazioni ministeriali. Presentavano, perciò, una struttura più corposa. I loro gruppi dirigenti erano di estrazione politica ed anche il personale era selezionato secondo “criteri fascisti”. Fu, in sostanza, attraverso questi enti che un personale altrimenti escluso (sindacalisti, propagandisti del regime, giornalisti, “fascisti della prima ora”, tecnici dell’agricoltura e dell’industria, esponenti di interessi periferici, ecc.) dalla concreta gestione del potere trovava una sua stabile collocazione nel sistema politico—economico, da cui nasceva la figura inedita di professionista della mediazione politica²³⁹. Ruolo, quest’ultimo, formatosi prevalentemente nell’ambito delle politiche sociali del regime e che riguardava, come ha osservato la Salvati, non soltanto “la preminenza dell’indirizzo politico su quello economico—aziendale, ma proprio la presenza del partito unico come mediatore tra istituzioni e cittadini”²⁴⁰.

Un confronto delle biografie dei presidenti e/o commissari che negli anni del fascismo guidarono l’ente diviene indispensabile per affermare con chiarezza l’ estrazione politica degli uomini ai vertici dell’Onmi. Nonostante una analisi comparata delle biografie, che privilegia i caratteri dell’ estrazione sociale, della formazione e della professione, da cui affiora un quadro molto eterogeneo di questi dirigenti, emerge da subito e con nettezza un dato: erano tutti “fascisti della prima ora”; tutti riuscirono ad iscriversi al Pnf prima del blocco delle iscrizioni del 1926 e tutti ebbero trascorsi, più o meno importanti, in incarichi di partito, anche se con motivazioni e con dinamiche di sostegno al regime notevolmente dissimili tra loro. E’ questo l’elemento che più di ogni altro dovrebbe consentirci di ascrivere facilmente l’opera tra gli enti assistenziali e previdenziali in cui notevole fu l’ingerenza delle politiche del Regime e delle sue élite.

Guido Melis ci ha però insegnato che ciò non basta : trattandosi di storia delle élite delle istituzioni è di notevole importanza entrare nel merito delle decisioni che questi personaggi prendevano e delle attività che svolgevano quando siedevano alla direzione dell’ente attraverso l’esame degli atti compiuti, dei verbali delle deliberazioni, dei consigli di amministrazione, ecc. Soltanto

²³⁹ Cfr. G. Melis, *Due modelli di amministrazione tra liberalismo e fascismo*, cit., pp. 289-290.

²⁴⁰ G. Esping-Andersen, M. Ferrera, G. Gozzini, M. Salvati, *Lo stato sociale in Italia: caratteri originari e motivi di una crisi*, in *Passato e Presente*, n. 32, 1994, p. 25.

attraverso una simile analisi sarà possibile superare la relativa importanza del possesso della c. d. “tessera del pane” per fare leva, invece, su quegli elementi che consentono effettivamente di poter affermare quanto fasciste siano state queste élite.

Inoltre, per tracciare quel reticolo di informazioni (familiari, culturali, personali, ecc.) che Melis, ugualmente, suggerisce come indispensabile per lo studio della classe dirigente, perché grazie ad essa spesso si mettono in luce legami di tipo particolaristico e clientelare, si è cercato di andare oltre le biografie ufficiali, là dove è stato possibile rinvenirle, utilizzando altre fonti. In primo luogo si è fatto riferimento ai rapporti, spesso in netto contrasto con i ritratti pubblici di questi personaggi, presenti nei fasci di Polizia Politica ed inoltre parte delle informazioni, prevalentemente edite, sono state tratte dall’archivio dei fascicoli personali del PNF, entrambi riversati presso l’Archivio Centrale dello Stato.

Non si può e non si vuole credere che tutto quanto contenuto in questi rapporti sia sempre corrispondente al reale, ma ciò che stupisce è una disarmante unanimità di giudizi negativi espressi nelle relazioni presenti.

Gli uomini ai vertici dell’Opera durante il ventennio furono nell’ordine: il fisico, Barone Gian Alberto Blanc (Maggio 1926- Gennaio 1932), l’avvocato Sileno Fabbri (Gennaio 1932- luglio 1937), l’avvocato Carlo Bergamaschi (luglio 1937- aprile 1940), il Conte Alessandro Frontoni (aprile 1940- maggio 1943), l’avvocato Sergio Nannini (maggio-luglio 1943), il professore Francesco Valagussa (luglio—ottobre 1943), il Professore Francesco Adami (ottobre 1943- aprile 1944)²⁴¹.

²⁴¹L’analisi si concentra sui primi quattro nomi in primo luogo per la maggiore durata dei loro mandati ed in secondo luogo perché furono scelti senza l’influenza alcuna di contingenze particolari, come fu la guerra nel caso di Nannini, Valagussa e Adami.

Con la nascita della Repubblica sociale italiana le sorti dell’Opera si divisero tra la sede ricostruita a Pedrengo, Bergamo, afferente proprio alla Rsi e la direzione rimasta a Roma facente capo al provvisorio governo di liberazione nazionale. A guidare l’Opera della Rsi rimase il professore in medicina Francesco Adami (ottobre 1943-aprile 1944), sostituito dal Prefetto di Pedrengo Dino Cagetti (maggio 1944-aprile 1945), Silvio Radaelli (maggio-giugno 1945, durante questo periodo la sede dell’Opera fu trasferita a Milano) ed in ultimo Capelli Vigni (giugno-dicembre 1945). Per quanto concerne, invece, le sorti dell’opera nei territori liberati, con ordine n. 9 il Governo militare alleato predispose una particolare e contingente organizzazione dei servizi di sanità pubblica con decorrenza 1 gennaio 1944. in virtù di tale ordine, vennero creati gli Uffici provinciali di sanità pubblica, che assunsero i compiti prima appartenenti all’Ufficio sanitario provinciale e degli enti locali, in cui vennero assorbite anche le federazioni e i comitati Onmi fino all’emanazione della circolare del Ministero dell’interno, del 9 settembre 1944, n.

Un loro breve quadro biografico consente di riconoscerli nell'identikit tracciato da Melis per indicare i funzionari tipici degli enti fascisti volti alla diffusione del consenso: quarantenne, fascista della prima ora, con alle spalle un curriculum sommario²⁴². Ecco brevi quadri biografici.

Barone Gian Alberto Blanc (New York 1879-Roma 1966) era dottore in fisica, con una vasta cultura geologica, mineralogica e paleontologica, suo fu il così detto “metodo Blanc²⁴³”. Libero docente già dal 1908, fu nominato nel 1928 ordinario nella facoltà di scienze dell'università di Roma, per la geochimica, disciplina di cui si può dire fondatore. Aveva nel frattempo partecipò alla guerra mondiale e negli anni del dopoguerra aderì al fascismo partecipando alla marcia su Roma. Fu eletto Deputato in Campania nel 1921, nel 1924 e rieletto nel 1929, periodo in cui fu anche membro del direttorio del PNF e come tale partecipava di diritto alle sedute del Gran Consiglio²⁴⁴. Agli incarichi politici univa attività economiche e di ricerca. Alla sua vita politica e scientifica coniugava interessi imprenditoriali in veste di proprietario di un polo di estrazione della leucite, sempre nella medesima provincia di Caserta. Fu vice presidente del Cnr. I rapporti della polizia politica lo definiscono di : “*Temperamento vulcanico impressionabile e facilmente suggestibile, scontroso e incontrollabile*” con qualità “*politiche negative e perniciose*”. Nell'ambiente politico era considerato uomo “politicamente nefasto e scientificamente fallito, il cui disgraziato esperimento nel campo politico era costato al Regime lo smembramento di una nobile provincia e in quello industriale costò alle casse dello stato 10 milioni di lire, scandalo questo, per cui il fraterno amico De Stefani gli tolse il saluto”²⁴⁵.

25285, in cui fu disposto, d'intesa con la Commissione alleata di Controllo, che agli Organi periferici dell'Opera fossero preposti Commissari Straordinari. Mentre alla direzione centrale dell'Opera fu affidata al medico socialista Giuseppe Cavallera (ottobre 1943—novembre 1947).

²⁴² Ibidem, pp. 357-365.

²⁴³ Processo per l'utilizzazione delle rocce leucitiche al fine di estrarne allumina, potassa e silice notevolmente pure.

²⁴⁴ In *Dizionario biografico degli italiani*, Istituto dell'Enciclopedia italiana, Treccani, Roma, vol. 10, pp. 692-694.

²⁴⁵ Acs, PP., p. 146, f. 70, *Gian Alberto Blanc*, rapporti vari e in *Dizionario biografico degli italiani*, Istituto dell'enciclopedia italiana, Treccani, Roma, vol. 10, pp. 692-694 e in **P. Varvaro**, *Politica ed élites nel periodo fascista*, in Aa. Vv., *Storia d'Italia, Le regioni dall'unità ad oggi. La Campania*, a cura di P. Macry e P. Villani, Torino, Einaudi, 1990. Lo scandalo economico a cui ci si riferisce è quello relativo al fallimento dell'accordo tra la Società prodotti chimici nazionali, nata nel 1926 allo scopo di utilizzare la leuciti per la produzione di allumina secondo il metodo Blanc, e la Società italiana potassa, fondata nel 1920 dallo stesso Blanc. La società finì nelle mani dell'Istituto di liquidazione e poi dell'IRI,

Il Barone accettò l'incarico come contropartita per ottenere aiuti nelle sue attività professionali. Utile al riguardo l'analisi di Paolo Varvaro che evidenzia come l'ascesa dei notabili fascisti non seguì una graduatoria di fedeltà o di merito, ma era legata alla posizione sociale. Ai possidenti o agli operatori economici era data particolare possibilità di raggiungere i gradini superiori della carriera politica, potendo così, questi, disporre congiuntamente del potere locale (da cui trarre benefici economici immediati) e di una presenza negli organismi nazionali (per assicurarsi la continuità della propria attività professionale)²⁴⁶. Inoltre, segno che la gli incarichi di governo nel caso del Barone Blanc erano da considerarsi come compromesso tra carriera politica e interessi personali stava il fatto che questi non esitò a rifiutare importanti incarichi. Nel 1927 Bonaldo Stringher chiese a Blanc di divenire governatore della banca d'Italia, ma questi rifiutò sostenendo di generare un possibile conflitto d'interesse causato dalla sua carica nel direttorio del PNF²⁴⁷. Anni dopo, nel 1938, rifiutò l'importante incarico di sottosegretario all'Economia²⁴⁸, per ragioni ideologiche che lo videro contrario alla politica antisemita del fascismo, ma da cui probabilmente riteneva di poter trarre scarso vantaggio personale. Nel dopoguerra continuò la sua attività accademica, abbandonò la cattedra nel 1949 per raggiunti limiti di età, senza del resto abbandonare le sue ricerche di paleontologia e preistoria fino agli ultimi mesi di vita.

L'avvocato Sileno Fabbri (Ficarolo 1873) personaggio di indiscutibile credo fascista condivise sin dalle origini il movimento fascista con il sostegno all'interventismo nei riguardi del primo conflitto mondiale, con la presenza al raduno in Piazza San Sepolcro e con la candidatura nella prima lista di Benito Mussolini alle elezioni del 1919. Fu tra la schiera degli ardenti rivoluzionari e, nell'ottobre del 1922, partecipò alla Marcia su Roma. Conquistata la scena politica fu nominato Presidente, prima, e Commissario Straordinario e Preside, poi, dell'Amministrazione della Provincia di Milano²⁴⁹. Dopo nove anni fu

che pensò ad un rilancio, attraverso la società, anche del metodo Blanc, fino al suo definitivo accantonamento nel 1937.

²⁴⁶ Cfr, *Ibidem*, p. 954

²⁴⁷ *Acs, MI, DGSP, AG, 1931-32, b. 61bis, f. 209.168, sfs. 1-2*

²⁴⁸ *Dizionario biografico degli italiani*, cit.

²⁴⁹ *Ibidem*.

chiamato a presiedere la Federazione delle Province d'Italia, fino al momento della nomina a Commissario Straordinario dell'Opera Nazionale Maternità e Infanzia. Assunse l'incarico in maniera non del tutto sprovveduta ma con alle spalle una già positiva esperienza nel campo della assistenza della maternità e dell'infanzia, maturata come Delegato straordinario della Federazione provinciale dell'Onmi di Milano (1926-1931).²⁵⁰ Fu proprio ricoprendo tale carica che fondò nel 1925 l'Ente Autonomo per l'assistenza del fanciullo nella provincia di Milano che poteva considerarsi il primo tentativo organico ed unitario dell'assistenza legale alla madre e al fanciullo.

Nel corso dei due anni di commissariamento partecipò attivamente alla riforma del testo di legge riguardante l'Opera e si fece promotore instancabile di una politica di rigore economico, imposta anche dalle nefaste conseguenze che la crisi del 1929 ebbe, agli inizi degli anni trenta, sull'economia italiana, nonché di maggiore tecnicismo degli uomini e dei mezzi dell'ente.

Riuscito, inoltre, nel suo obiettivo di ridurre la pletoricità degli organi esecutivi dell'ente, sia a livello centrale che periferico, con la riforma dell'Opera del 1933, trasformò la presidenza in un vero e proprio organo monocratico, ciò si deduce sia dal fatto che la sua partecipazione e presenza furono costanti e continue, contrariamente a quella del suo predecessore, sia dalla numerosità degli incontri che Fabbri aveva con Mussolini, costantemente rispettati il 13 di ogni mese, segno di un forte senso di fiducia del Duce verso la sua persona e la sua attività, avvalorata anche dal fatto che il Duce aveva preso in considerazione la possibilità di nominarlo senatore nel 1937, ma la cosa fu poi accantonata²⁵¹. Anzi nel medesimo anno fu allontanato dalla direzione dell'Opera; un allontanamento che di fatto si tradusse nella sua estromissione dalla scena politica²⁵².

Difficile venire a capo di una così netta e chiara frattura, Ipsen la lega

²⁵⁰ La biografia di Sileno Fabbri è tratta dalla prefazione scritta da Carlo Curcio al volume di **S. Fabbri**, *L'assistenza della maternità e dell'infanzia in Italia (Problemi vecchi e nuovi)*, Chiurazzo e figlio editori, 1933, pp. VI- XII.

²⁵¹ Acs, PP, p. 468, f. 69, *Fabbri Sileno*, rapporto del 1937.

²⁵² In una lettera del 28 agosto 1939 Fabbri chiede al Duce di essere tenuto presente per qualsiasi missione, ma senza riscontro, in *Acs, SPD, CO, b. 2439 f. 5522501*. Nel 1942 lo troviamo, infatti, alla guida di dell'Associazione di Propaganda per il risparmio e la Previdenza (1942), sotto il patronato della provincia di Milano: "Associazione nata nel Dopoguerra per combattere le nuove abitudini spenderecce degli italiani, facendo insorgere nell'animo di tutti l'amore per la previdenza ed il risparmio", in *Ivi, b. 2067, f. 536430*.

all'insuccesso nei confronti della politica demografica²⁵³, ma il Duce era ben consapevole che la negatività di questo risultato non poteva essere ascritto soltanto all'Onmi. Altri fattori gravarono sul suo allontanamento tra cui un peso non secondario ebbero, a mio avviso, le problematiche legate alla gestione clientelare dell'ente, risolto costante della duplice faccia dell'amministrazione dell'Opera.

Ogni esecutivo dell'Opera fu, infatti, adombrato da vicende di mala— gestione, clientelismo e/o corruzione. Appena nominato commissario Fabbri, avrebbe inoltrato contro D'Ormea, precedente direttore generale dell'Opera un esposto al Procuratore della Repubblica, per denunciare le “malefatte perpetrate durante il periodo commissariale dal Barone Blanc, Graziani e D'Ormea”. Onde evitare lo scandalo l'ex Prefetto di Caserta, Graziani (che durante il periodo 1927-31 ricoprì l'incarico di sub—commissario dell'Opera, avrebbe messo in piedi un piano di difesa contro le accuse di Fabbri tra cui era prevista la richiesta di un'udienza al Duce affinché salvasse il buon nome di Blanc²⁵⁴.

Di tale procedimento, tra i documenti consultati, non si sono rinvenute ulteriori tracce, ma sta di fatto che Fabbri rinnovò completamente l'organico della sede centrale, allontanando tutti i personaggi della precedente gestione commissariale e sostituendo anche il personale tecnico e di servizio. Il nuovo personale messo in ruolo presso la sede centrale era costituito da signorine “prelevate” dalla sede dell'Onmi milanese²⁵⁵, particolarmente legate alla moglie

²⁵³ Cfr., **C. Ipsen**, *La demografia totalitaria*, cit., nota 64, p. 269.

²⁵⁴ *Acs, Polizia Politica, pacco 146, f. 70*. Di tale questione non si sono trovate successive tracce, ma il fatto ad esempio che D'Ormea fu subito sostituito da Fabbri alla direzione del giornale può rappresentare un successivo punto a favore della veridicità di questo documento

²⁵⁵ L'informatrice rispose al Ministero dell'Interno, che gli aveva chiesto informazioni (con lettera del 14 febbraio 1934) sul nuovo personale fatto venire dall'Onmi di Milano con il seguente rapporto: “In riferimento a quanto o ricevuto nella lettera stesso mi sono immediatamente impegnata ad indagare in merito. Più che altro mi sono basata sulle informazioni fornite dai FF.FF. dall'ONB e da signore dei patronati scolastici e dell'onmi... in modo salottiero , partecipando alle loro riunioni.

BRUMME ELSA: detta “nifa Egeria” della signora Fabbri. Preparava i discorsi, era addetta alla propaganda dell'Opera, ma particolarmente della signora predetta. Di moralità pessima faceva sorgere dei dubbi sulle sue relazioni amichevoli con la signora Fabbri di ciò a Milano si parlava scandalosamente.

CLARA ELENA:, sono due cugine entrambe addette all'opera. La fu Oreste trovati a Roma, mentre l'altra a MI, dove è appoggiata dalla principessa Trivulzio delegata dei FF.FF.: la famiglia è molto appoggiata da Farinacci. Entrambe le cugine sono devotissime alla Fabbri

CRESPI ADRIANA: era addetta all'ufficio segreteria della signora Fabbri di famiglia poco buona suo fratello condannato per truffa. Moralità scarsa. Grande amica della signora perché adultrice come tutta la Corte di cui amava circondarsi

del Commissario. Caso emblematico, infatti, della gestione Fabbri fu proprio la presenza, anzi, a detta dei rapporti di Polizia politica, l'ingerenza della moglie Bianca Lambertini (Cremona, 1885) nelle vicende dell'Opera²⁵⁶. Elemento difficile da quantificare e che certamente necessiterebbe di maggiori ricerche nella vita filantropica della Milano fascista, ma, pur nella frammentarietà dei dati fin qui raccolti, può quanto meno esserci utile a sottolineare la presenza di un'attività speculativa e clientelare anche durante la gestione Fabbri.

La signora Bianca Fabbri, direttamente partecipe alle attività dell'Opera, prima come presidente della deputazione di Milano, durante gli anni in cui il marito reggeva la presidenza della provincia, poi in qualità di Delegata straordinaria della provincia di Milano, incarico attribuitole dallo stesso marito, veniva additata dai rapporti della polizia politica, in primo luogo, come monopolizzatrice di tutte le opere assistenziali della città²⁵⁷, ed inoltre come speculatrice sulle provvigioni²⁵⁸ e pessima guida dell'Onmi milanese²⁵⁹.

Tra i quattro personaggi Carlo Bergamaschi rappresenta la figura più tipica di uomo di partito ma anche la più negativa e corrotta. Nato a Pontecorvo,

SCALARONE INES: tipo autoritario nessuna voglia di lavorare. Per quanto indolente molto scaltra però . la signora Fabbri a conoscenza di una sua relazione con un giovanotto di Roma la fece traslocare.

MAZZERI ANTONIETTA E AGNELLI EISA: occupavano un posto di poca importanza ma erano nella manica di Sileno Fabbri.

Anche se i posti di tutte queste persone non erano rilevanti tutte rappresentano creature fidate della signora, la quale aveva burocratizzato l'ingranaggio dell'opera onde circondarsi di molte persone

Di queste due ultime come dell'autista Fabbri non si sa molto perché nuove nell'ambiente.

L'autista è stato assunto in luogo di quello precedente perché internato al manicomio", in *Ivi, Lettera del 22 febbraio 1933* .

²⁵⁶ Nel fascio di polizia politica su Sileno Fabbri la maggioranza dei rapporti contenuti ha ad oggetto l'attività della moglie.

²⁵⁷ In effetti la ritroviamo alla presidenza nel 1929 della Fiera campionaria, del Comitato per le nozze del principe ereditario,...(verificare altro in Acs).

²⁵⁸ Molte erano, inoltre, le voci che lamentavano gli inspiegabili arricchimenti della famiglia Fabbri durante gli anni che la videro legata all'ente assistenziale e, in più occasioni, si sottolineava l'abitudine della Fabbri di richiedere "laute provvigioni" ai fornitori di prodotti all'onmi: "Ad una persona recatasi dall'avv. Fabbri all'Onmi per offrire merce per l'Opera stessa, si è sentito dire che degli acquisti si occupa soltanto la moglie! Ora siccome è troppo noto che la sig. Fabbri specula su ogni fornitura, la persona in parola ha dovuto rinunciare al suo lavoro!", *Ivi, Rapporto del 10 maggio 1930*.

²⁵⁹ Inoltre—riportava la relazione del 29 settembre 1930—la Fabbri è molto mal vista dalla popolazione, specialmente certo operato per le sue porcherie e ingiustizie che, nella veste di presidente dell'onmi, commette sulla erogazione dei sussidi: mentre si negano i sussidi a padri di 4- 5 figli, Mutilati, Fascisti, danneggiati per cause fasciste, raccomandati per le loro ottime qualità di cittadini e di operai da personalità altissime, si erogano magari quelli che assai meno bisognosi ma provvisti del merito di piacere, contrariamente ai primi, alla onnipotente presidentessa. Il comitato poi della provincia di Milano non funziona, come se non esistesse, quando per una ragione qualsiasi la presidentessa è assente dalla città, si è verificato così il caso di perone, morenti quasi di fame, le quali insieme ai loro bimbi hanno giornalmente fatto a piedi 20 Km per 7 o 8 giorni consecutivi, sotto il sole la pioggia, per chiedere un sussidio ottenendo prima il risultato che il comitato non poteva provvedere data l'assenza della Fabbri e dopo di sentirsi di negare ingiustamente il sussidio stesso

in Ciociaria, (1883) di professione avvocato, si iscrisse al partito nel 1924, appena prima della chiusura delle iscrizioni²⁶⁰. Fu prima vice federale di Caserta nel 1926 poi potestà del suo comune di nascita, entrambi per volontà di Blanc, poi preside della provincia di Frosinone e segretario federale della medesima provincia fino al 1934. Nel rinnovo della Camera dei deputati del 1934 fu eletto deputato e nel corso del suo mandato si occupò prevalentemente della creazione e organizzazione degli Eoa (Enti opere assistenziali) nel 1932 e degli Eca (Enti comunali di assistenza) nel 1937²⁶¹. Fu nominato Commissario dell'Onmi e contemporaneamente Ispettore del partito nel 1937 e Consigliere nazionale nel 1939. Faceva inoltre parte del Tribunale speciale, fu Presidente dell'Ente Nazionale Fascista Assistenza Enti Parastatali e rieletto deputato nella XXX Legislatura (1939-40).

La conferma della sua cattiva condotta politica e morale è avallata dal brusco allontanamento dalle cariche ricoperte. In tali ruoli, venne fuori tutto il suo arrivismo, il regime stesso non poté non rendersene conto e di conseguenza lo allontanò quando nel 1940 ebbe seguito la più ampia politica di ricambio della classe dirigente fascista²⁶². Fu proprio in questo anno che Bergamaschi si vide spogliato della funzione di Consigliere nazionale, e poi di quella di ispettore ed in ultimo di quella di Commissario dell'Opera. La sua carriera si concluse nel peggiore dei modi quando, nel 1943, la Commissione Reale per gli illeciti arricchimenti diede alla Prefettura di Frosinone l'autorizzazione a procedere contro Bergamaschi. Espletate le indagini Bergamaschi fu fermato e tradotto a Regina Coeli. Nel verbale di polizia si legge chiaramente: *“l'accrescimento della ricchezza di Bergamaschi come è stato prospettato coincide con gli anni in cui*

²⁶⁰ Nel 1926 le iscrizioni al partito furono chiuse e furono riaperte soltanto in occasione del decennale della rivoluzione, per maggiori approfondimenti in materia si rimanda, tra gli altri, a **A. Aquarone**, *L'organizzazione dello stato totalitario*, Torino, Einaudi, 1965, Tomo I e **R. Martinelli**, *Il partito nazionale fascista come organismo burocratico—amministrativo*, in *Passato e Presente*, n. 6, 1984. L'importanza del sottolineare il momento dell'avvenuta iscrizione sta nel fatto che nella distribuzione delle cariche, specialmente quelle di partito, questo era un elemento tenuto molto in considerazione.

²⁶¹ Acs, PNF, SA, SNC, fascicoli personali, b. 3 f. 35 Carlo Bergamaschi, Consigliere nazionale. Nel fascicolo sono presenti una serie di lettere e telegrammi dal 1924 al 1938, anno in cui divenne commissario dell'Opera.

²⁶² Sulla questione **D. Musiedlak**, *Lo stato fascista e la sua classe politica 1922-43*, Bologna, Il Mulino, 2003, pp. 465 e ss. All'inizio del 1940 si assistette ad una sorta di irrigidimento interno del regime derivato dalla consapevolezza che l'Italia era impreparata ad affrontare la guerra non soltanto dal punto di vista militare ma anche politico e morale.

egli ricoprì le cariche più discusse di potestà e di Commissario dell'Onmi. Quest'ultima diede luogo ad una inchiesta e ad un processo per peculato su denuncia di tale Di Stefano e Valente, del quale egli avvalendosi di forti appoggi, riuscì a non essere intaccato"²⁶³.

Per Bergamaschi raggiungere il vertice dell'ente rappresentò una tappa fondamentale di una esistenza spesa alla ricerca del potere personale, in virtù del quale non arretrò di fronte a nessuna azione nefanda. Nel fascicolo di Bergamaschi, infatti, oltre l'accusa di illecito arricchimento, c'è un rapporto che mette in luce alcuni casi in cui egli barattò i servizi dell'Opera con favori sessuali. Era il caso di una tale Maria B., ragazza madre di un figlio nato prima del 1927, e pertanto non avente diritto a sussidi diretti, ma Bergamaschi dette disposizioni perché ricevesse un assegno mensile di £ 150, gravato sul bilancio dell'opera e di £ 50 su quello dell'Amministrazione Provinciale. Maria B. non aveva bisogno di sussidi perché benestante, ma era legata da rapporti intimi con il delegato dell'onmi. I due, secondo il rapporto, furono visti in atteggiamenti molto confidenziali e spesso la signora gli faceva visita presso la camera da letto che il presidente si era riservata in quegli uffici.

Oppure il caso di tale Francesca M., vedova di guerra madre di due figli di un caduto in guerra impiegata presso l'onmi, la quale al contrario fu allontanata dall'impiego presso l'opera perché non volle subire le oscene proposte fattele da Bergamaschi, che : *"Commutato l'ufficio in luogo di...,come lei stessa scrisse in una lettera, solamente dalle accettazioni della donna poteva dipendere a detta di Bergamaschi il pane per la donna e per i suoi figli..."*²⁶⁴.

Il tipico uomo camaleontico italiano²⁶⁵, dunque, che salì per puro opportunismo sul carro dei vincitori²⁶⁶, partendo dal gradino più basso della carriera politica riuscì a percorrere gran parte dell'ascesa verso i vertici del partito. La sua scarsa preparazione in materia di assistenza della maternità e

²⁶³ Prefettura di Frosinone, 6 settembre 1943, divisione di PS, n. 015252, in Acs, PP., p. 112, f. 68, *Bergamaschi Carlo*.

²⁶⁴ Cfr, Acs, PP., p. 112, f. 68, *Bergamaschi Carlo, Rapporto del 1940: Le origini*.

²⁶⁵ Espressione usata da G. Melis durante il seminario Sissco (Cantieri di storia III, cit.) in merito alla figura del Presidente dell'Ina Gatti, la cui biografia ricorda molto da vicino quella di Bergamaschi.

²⁶⁶ Molti sono i dubbi sulla sua fede fascista. Alcuni rapporti lo indicavano come ex--sturziano e, anche dopo il 1924, coinvolto in attività antifasciste legato ad Achille De Martino, ex prefetto nittiano, in Acs, PP., p. 112, f. 68, fascio cit., *Rapporto: Le origini*.

dell'infanzia è riscontrabile nel fatto che durante il suo mandato all'Onmi non fece né più né meno che una politica di gestione. Si tenga anche conto, però, che il tecnicismo, come requisito dei dirigenti degli enti parastatali, divenne un elemento sempre più subordinato ad un maggiore controllo dell'Opera. Questa esigenza fu molto sentita verso la fine degli anni trenta in particolare per contrastare la minaccia della troppa autonomia degli enti parastatali, il cui spazio di manovra fu gradualmente assorbito dalle burocrazie ministeriali²⁶⁷. Tendenza confermata, per quanto concerne l'Opera, con l'art. 1 del R. d. l. 5 settembre 1938, n. 2008, testo di riforma dell'Opera, fu disciplinato il passaggio di competenza delle direttive tecniche e del coordinamento di tutti i servizi per la protezione ed assistenza della maternità e dell'infanzia dall'Opera al Ministero dell'Interno, nonché la diretta vigilanza sull'Opera e su qualsiasi altro ente che svolgeva attività in questo campo.

In ultimo Alessandro Frontoni (1882 Monterotondo—1943 Roma) la cui biografia lo fa apparire il personaggio, per interessi ed estrazione, più distante dall'Ente. Rampante uomo d'affari che, grazie alla concessione ottenuta di rappresentante esclusivo per l'Italia del carbone, del ferro e della ghisa presso la Germania, riuscì a crearsi un ingente patrimonio finanziario. Da tale attività nacque il forte legame con Galeazzo Ciano e suo padre Costanzo, fu quest'ultimo che, quando era a capo del Ministero delle comunicazioni, gli accordò la concessione²⁶⁸. Il legame si risaldò ulteriormente dal momento in cui Frontoni divenne il prestanome degli interessi economici di Galeazzo Ciano. Fu proprio a causa di tale stretto legame che, a giudizio di vari informatori della polizia politica, il 25 agosto 1943, giorno seguente una furiosa retata d'ex fascisti romani, il Conte si tolse la vita.

Quello di presidente dell'onmi fu l'incarico di maggior prestigio che riuscì ad ottenere. Le precedenti cariche ricoperte avevano avuto una valenza molto minore: nel 1928 era stato nominato commissario prefettizio del suo comune di nascita, nel 1929 fu sindaco della Società Anonima Industriale Edilizia Romana a

²⁶⁷ Cfr., **C. Giorgi**, *La provvidenza del regime. Storia dell'Inps durante il fascismo*, il Mulino Ricerche, Bologna, 2004, p. 99 e in **A. Aquarone**, *L'organizzazione dello stato totalitario*, op. cit.

²⁶⁸ Proprio per tale motivo pare che Frontoni dividesse metà del guadagno derivatogli da questa attività con i Conti Ciano, *Acs, PP, p. 535 b. 70, Frontoni Alessandro, Rapporto del 26 settembre 1940.*

cui seguì la presidenza dell'Eoa dell'Urbe e nel 1936 fu nominato capo del Patronato dell'Onmi di Roma²⁶⁹. Per Frontoni la presidenza dell'Onmi pare rappresentare uno strumento per acquisire visibilità, per ottenere quel riconoscimento sociale tanto agognato, che gli avrebbe consentito di entrare in quel mondo da cui per nascita era tanto distante, motivo che lo aveva già spinto ad acquistare il titolo nobiliare di Conte presso il Pontefice. Nel corso del suo mandato l'Opera entrò nell'orbita gestionale del ministero, nella persona del sottosegretario Buffarini—Guidi²⁷⁰, in modo da eliminare qualsiasi margine di autonomia dell'ente.

La presidenza dell'Opera passò da quella di ordinaria amministrazione di Bergamaschi a quella di mera rappresentanza formale di Frontoni. Se il primo, a inizio mandato, colse l'occasione per un monito alle precedenti amministrazioni e tracciò un suo programma di gestione²⁷¹, il secondo si limitò a sottolineare la grande attività dell'Opera computa nel corso degli anni e la stretta collaborazione con il Ministro degli interni²⁷².

Leggendo le nomine in chiave di scelte programmatiche del Regime, però, l'avvicinarsi dei vari dirigenti dell'Opera segue specularmente l'evoluzione stessa delle fasi di conquista e consolidamento del fascismo ed in particolar modo le dinamiche del partito, organo che nel corso degli anni si fece onere della gestione e direzione delle materie assistenziali.

Blanc, allora deputato al Parlamento, non a caso fu nominato quando ancora si credeva possibile una fascistizzazione delle istituzioni ereditate dal governo liberale, in linea con il movimento che spingeva il fascismo a “fondersi” nello Stato e nella Nazione²⁷³. Un fascista della “prima ora” che fosse anche un

²⁶⁹ Opinione diffusa era che egli acquistasse le sue cariche, così come aveva fatto per il titolo di conte acquistato dal papa, in Acs, PP, *fondo cit.*, *Rapporto del 28 settembre 1936*.

Una seconda serie di rapporti si sofferma ad analizzare anche la possibilità di considerare i coniugi Frontoni quali spie dei tedeschi. Dalla loro analisi emerge uno stretto legame tra la famiglia dei Conti Frontoni e la rappresenta diplomatica tedesca Roma. Le visite nelle rispettive erano assai frequenti, tanto da far presupporre che andassero oltre gli affari, *Ivi*, rapporti vari.

²⁷⁰ Ciò è avvalorato anche dal fatto che tra le carte del Ministero degli Interni si rinvenute, proprio per questi anni (1940-42) il fondo dell'archivio Onmi “Buffarini—Guidi”.

²⁷¹ **C. Bergamaschi**, *L'Opera Nazionale per la protezione della Maternità e Infanzia: Motivi e proposte di riforma*, Roma 1937, Ed. Tip. Carlo Colombo, 1937.

²⁷² Cfr. Acs., MI, Gab., ONMI, *Archivio del Sottosegretario Buffarini Guidi, 1940-41*, b. 1, 13/220, fascicolo *Relazione presidente dell'Onmi al Consiglio Centrale riunito a Roma il 23 dicembre 1941*.

²⁷³ Movimento prevalso essenzialmente a partire dagli anni trenta, prima era prevalso quello della separazione che spingeva il fascismo “a far per se stesso”, in **E. Corradini**, *Leggendo lo statuto del*

esponente del massimo consesso rappresentativo dello stato avrebbe potuto garantire una copertura anche “istituzional-legale” al nuovo ente. Lo stesso valse per altri enti assistenziali del regime, si pensi alla presidenza dell’Opera Nazionale Dopolavoro affidata da Mussolini al cugino del re Emanuele Filiberto, Duca d’Aosta, grande sostenitore del fascismo, perché avrebbe attirato sostenitori per “questa burocrazia ancora incolore”²⁷⁴. Copertura che non aveva più senso con il delinearsi di quella che, riguardo alle istituzioni parlamentari, Calamandrei definisce *doppiezza* del Regime e più in generale l’ordinamento fascista inteso come coesistenza e connivenza di due diverse gerarchie di organi costituenti ciascuna la propria struttura giuridica, lo stato e il partito, solo al vertice ricongiunti nell’organo supremo: il Capo del Governo²⁷⁵.

Al partito, in tale contesto, spettava il compito, oltre che di tenere vigile l’illegalismo, anche di forgiare la nuova classe dirigente. Tenendo presente tale scopo si possono meglio comprendere le periodiche purghe ed epurazioni operate tra il 1924 e il 1927 tra gli iscritti al partito. In tali operazioni, ad essere esclusi dal partito furono i fascisti appartenenti alle classi meno agiate, mentre rimasero gli appartenenti all’alta e media borghesia, egli industriali ed agrari²⁷⁶. La chiusura delle iscrizioni del 1926 conservò tale impostazione che faceva naturalmente prevalere, in seno al partito, l’ala più radicale e conservatrice rispetto a quella riformatrice e lo relegava al di fuori del dibattito politico avviandone la spoliticizzazione e avvicinandolo sempre più alle attività assistenziali, educative e propagandistiche²⁷⁷. Tale condotta compromise il ruolo

partito, in *Il Giornale d’Italia*, 25 dicembre 1929, cit. in **A. Aquarone e M. Vernassa**, *Il regime fascista*, cit., p. 169.

²⁷⁴Cfr., **V. de Grazia**, *Consenso e cultura di massa nell’Italia fascista. L’organizzazione del Dopolavoro*, Bari, Laterza, 1981. Non si può nemmeno trascurare che “l’impermeabilità” del fascismo nel Mezzogiorno richiese un compromesso con l’antica classe aristocratica—notabile del sud, a cui apparteneva Blanc.

²⁷⁵Linea di condotta lucidamente maturata negli anni per avallare l’idea della “rivoluzione continua” e per cercare in qualche modo di svuotare di contenuto le istituzioni senza apparentemente mutarle Cfr. **P. Calamandrei**, *La funzione parlamentare sotto il fascismo*, in **A. Aquarone e M. Vernassa**, *Il regime fascista*, cit., pp. 59-60.

²⁷⁶Tre dei 5 uomini ai vertici dell’Opera nel corso del ventennio furono, infatti, avvocati e due nobili—imprenditori. A conferma del fatto che : “fu proprio la piccola e media borghesia che offrì al regime l’appoggio maggiore nella sua fase di consolidamento del potere e fu da questa classe sociale che il fascismo cooptò gran parte dei quadri intermedi e dirigenti della dittatura e del partito che alle fortune dei Mussolini dovettero la loro promozione e affermazione nella vita nazionale”, **S. Colarizi**, *L’opinione degli italiani sotto il regime (1929-1943)*, Bari, Laterza, 1991, p. 34.

²⁷⁷Cfr., **A. Aquarone**, *L’organizzazione dello stato totalitario*, cit., p. 165.

del partito di riuscire a creare una nuova élite politica, in grado di sostituire la vecchia classe dirigente e cristallizzò un nuovo obiettivo: “costruire l’aristocrazia educativa e formativa del popolo italiano”²⁷⁸. Mentre si procedeva alle riforme che tra il 1925- 26 trasformano la struttura amministrativa dello stato, lo stesso Mussolini, in un discorso al direttorio nazionale, ribadì che:

“il Partito, e tutte le istituzioni che da esso dipendono, deve ritenersi in stato di mobilitazione politica e morale per fronteggiare la crisi economica e per alleviare col funzionamento degli Enti e della Opera assistenziali la situazione degli stati della popolazione che si trovano in maggior disagio. Il Partito deve svolgere nel contempo una intensa opera di propaganda allo scopo di precisare quanto è stato fatto in Italia per alleggerire la crisi, predisponendo le opere pubbliche e l’assistenza, la quale deve avere non il carattere di elemosina, ma quello di un’opera di solidarietà umana, nazionale e fascista”²⁷⁹”.

Quando nel 1931 si rese indispensabile per l’Opera un nuovo assetto politico—istituzionale, si cercò una persona che, tra i fascisti “della prima ora”, fosse stato in grado di conciliare la fede fascista con una comprovata capacità tecnica, da cui aspettarsi aiuto concreto per riscrivere le sorti dell’Opera dopo il sofferto avvio. L’avvocato Fabbri corrispondeva alla figura ricercata e la sua attività, almeno fino al suo allontanamento, non parve deludere²⁸⁰.

Se nel caso di Blanc e di Fabbri possono in qualche modo azzardarsi ipotesi sulle loro nomine che vadano oltre il puro essere “fascisti della prima ora” per i successivi dirigenti questo non pare più possibile. A partire da questo momento le scelte furono espressa volontà del partito e delle clientele in esso prevalenti. Clientele che invasero con la trasformazione del partito in una istituzione burocratico—amministrativa in cui, come sostiene Pombeni, i

²⁷⁸ E. e D. Susmel (a cura di), *Opera omnia di Benito Mussolini*, Firenze, La Fenice, 1958, vol. XXIII, cit. in A. Aquarone *L’organizzazione dello stato totalitario*, cit., p. 166.

²⁷⁹ L. S. Silato, *La riforma della previdenza e dell’assistenza sociale nel ventennale dei fasci di combattimento*, Milano, La Prora, 1939, p. 192, cit. in A. Preti, *Fascismo e stato sociale*, in V. Zamagni, (a cura di), *Povertà e innovazioni istituzionali in Italia dal Medioevo ad oggi*, Bologna, Il Mulino, 2000.

²⁸⁰ Fu proprio lui, infatti, ad occuparsi della riforma dell’ente e ne riscrisse accuratamente il testo legislativo. Riforma che, vale la pena di ricordare, sancì anche l’effettivo sganciamento dell’Opera dalle istituzioni di governo attraverso l’eliminazione dal consiglio centrale dei rappresentanti della Camera dei deputati e del Senato del Regno. Il testo della legge del 1925 modificato, commentato articolo per articolo da Sileno Fabbri, che dette corpo alla legge del 1933 è depositato in *Acs, MI, Gab., b. 1, 13/219, 1930-33, fascicolo 3, Progetto di riforma della legge del 10 dicembre 1925 del 20 febbraio 1933*.

militanti si impegnavano solo nella prospettiva di una partecipazione alla spartizione dei ruoli di decisione politica²⁸¹. Inizialmente tali ruoli si credeva corrispondessero a quelli dello stato e della burocrazia pubblica, ma ci si rese presto conto che essi non erano in numero sufficiente per accontentare una militanza che cresceva sempre più, né era possibile premiare elementi utili nel partito con cariche per cui essi non avevano né requisiti né capacità. Furono perciò create una serie innumerevole di cariche interne al partito, che a loro volta crearono, però, un nuovo problema per il partito e cioè il desiderio dei detentori di queste cariche di veder trasformato il loro poter interno anche esterno con conseguenti interferenze e confusioni in ambito costituzionale²⁸². Tesi sostenuta anche da Aquarone il quale sottolinea come, già nella prima fase di formazione dello stato fascista totalitario, il Pnf si presentava come un organismo pletorico privo di mordente politico, centro di pettegolezzi e di astiose rivalità personali fra i gerarchi piuttosto che di ampi e mediati dibattiti sulla vita nazionale, strumento di egoistici arrivismi ben più che di alte e nobili ambizioni. Caratteristiche tutte che con il passar del tempo andarono accentuandosi più che attenuandosi²⁸³.

La tecnocrazia, dunque, dove possibile, e nell'Onmi lo fu, venne definitivamente scalzata lasciando il posto all'avvento di quella che Croce definì "l'anagorocrazia"²⁸⁴.

In ultimo mi pare opportuno sottolineare un elemento che appare evidente

²⁸¹ Cfr., **P. Pombeni**, *Partiti e sistemi politici nella storia contemporanea (1839-1968)*, Bologna, Il Mulino, 1985, pp. 205-206.

²⁸² *Ibidem*, questo caso non appartenne ai presidente dell'Opera.

²⁸³ **A. Aquarone**, *L'organizzazione dello stato totalitario*, cit., p. 167.

²⁸⁴ Tesi secondo cui il fascismo avrebbe aggiunto alle tre classiche forme di governo aristoteliche una quarta, definita, dal Croce "anagorocrazia" e cioè governo degli asini selvaggi, citato in **P. Ungari**, *Ideologie giuridiche e strategie istituzionali del fascismo*, in **A. Aquarone e M. Vernassa**, *Il regime fascista*, cit. p. 48. Nelle istituzioni parallele del regime a carattere previdenziale—assistenziale, come l'Inps, Onmi, Dopolavoro, Onc, ecc., le nomine dei presidenti furono, dunque, frutto di scelte effettuate in base ai criteri politico—clientelari e non tecnici; il tecnicismo fu elemento distintivo per le nomine riguardanti i direttori generali (cfr. **C. Giorgi**, *La previdenza del regime*, cit., p. 99), in virtù della necessità espressa dal Capo del governo di avvalersi di particolari capacità tecniche ed amministrative per governare le istituzioni portanti del paese, specialmente quelle economiche e finanziarie. Questa opinione trova riscontro anche nelle dinamiche amministrative dell'Opera, anche se tale indirizzo si accentuò, nel corso degli anni, parallelamente alla diminuzione del peso della carica di presidente o commissario dell'Opera e al già menzionato processo di riallocazione del potere nell'orbita delle burocrazie centrali.

Al riguardo scrive **D. Musiedlak** (*Lo stato fascista e la sua classe politica 1922-43*, cit., pp. 155): «Un tale mutamento non significava che il regime potesse fare a meno della classe politica, ma che la natura della sua funzione era fondamentale cambiata. Paradossalmente il sistema portava a un'apparente depolitizzazione dello stato, mentre, come aveva rilevato De Felice, era richiesta al tempo stesso un'estrema politicizzazione della società».

dalla lettura incrociata di tutti i documenti esaminati: tra i personaggi alla guida dell'Opera è possibile tracciare una rete relazionale molto fitta, in particolare tra Blanc e Bergamaschi e tra Fabbri e Frontoni. Fu Blanc a nominare l'avvocato di Pontecorvo vice federale della federazione del PNF di Casera, e fu ancora lui a sostenerne la candidatura alla carica di potestà del suo paese, già nel lontano 1926²⁸⁵. Mentre assai forte era il legame tra le famiglie Fabbri e Frontoni, non raro era, infatti, incontrare le due signore al *Caffé Rosati*, mondano ritrovo romano o vedere la figlia di Fabbri andare con i conti papalini²⁸⁶. Elementi questi che portano a ritenere veritiera la sensazione rilevata in un rapporto, in merito alle nomine presidenziali dell'Onmi, secondo cui : *“negli ambienti fascisti si mormora che a Roma tutte le cariche della Gerarchia e del Partito, dunque la presidenza dell'Onmi è tra queste, sono privilegio di una carica molto ristretta, nella quale solo in essa avviene la rotazione che era stata promessa per tutti i meritevoli, si aggiunge poi che non tutte le poche persone che godono di queste preferenze hanno titoli di merito tali da farli anteporre ad altri...”*²⁸⁷.

In conclusione, dunque, le nomine dei vari dirigenti dell'Opera furono decise seguendo il criterio politico—clientelare e non certo tecnico e seguirono le sorti stesse del partito che abbandonato il primo ruolo di modellatore della nuova classe dirigente fascista finì per divenire una ingente macchina burocratico—amministrativa spoliticizzata e relegata alla gestione di quelle materie che consentono a studiosi come il Martinelli di poterlo definire un “partito assistenziale”²⁸⁸ e si sganciarono da esso quando, alla fine degli anni trenta, il partito subì una notevole battuta d'arresto anche nelle poche attività che ancora erano di sua competenza.

²⁸⁵ *Ibidem*.

²⁸⁶ Di cui tra l'altro si diceva fosse amante del Frontoni, in Acs, PP., p. 468, f. 69, *Fabbri Sileno, Rapporto del 1 gennaio 1935*. Non può, tanto meno, essere trascurato il legame che ognuno di loro aveva con nomi storici della gerarchia fascista di cui, gli informatori della polizia politica, si dichiaravano convinti che godessero di protezione. Era il caso di Alberto De Stefani per Blanc, di Achille Starace per Fabbri, di Osvaldo Sebastiani e di Costanzo Ciano per Bergamaschi e ancora dei Conti Ciano per Frontoni.

²⁸⁷ Acs, PP., p. 468, f. 69, *Fabbri Sileno*. Dello stesso parere Aquarone quando afferma che : “Le leve del partito, sia a livello nazionale che a livello locale, rimasero saldamente nella mani della vecchia guardia; i nuovi venuti furono di regola tenuti lontani dai posti di responsabilità, ai quali venivano fatti accedere mano a mano solo i giovani provenienti dalle annuali leve fasciste.”, in **A. Aquarone**, *L'organizzazione dello stato totalitario*, op. cit., p. 187.

²⁸⁸ **R. Martinelli**, *Il partito nazionale fascista come organismo burocratico—amministrativo*, op. cit.

Capitolo II

GLI ANNI DI “ASSESTAMENTO”

Periodizzazione

Uno sguardo complessivo all'attività dell'Opera durante il ventennio mette in chiara evidenza la possibilità di periodizzarne l'attività essenzialmente in tre fasi. Non che non esistano fili conduttori, argomenti e temi che tagliano trasversalmente l'intero arco temporale in esame, ma quello della periodizzazione può essere uno strumento utile per comprendere le ragioni di certe scelte e di indirizzi specifici e dell'attività più o meno intensa in alcuni periodi piuttosto che in altri.

Cambi di presidenza e nomine di commissari dell'Opera da una parte, le riforme legislative apportate al testo originario istitutivo dell'ente dall'altro, costituiscono gli elementi di novità che rendono possibili la periodizzazione in tre fasi:

la prima fase va dal 1926 al 1931. Presidente (e dal maggio 1927 Commissario) fu Gian Alberto Blanc, e il quadro normativo di riferimento è rappresentato dalla legge n. 2277 del 12 dicembre 1925, dal successivo Regolamento R. d. l. 15 aprile 1926, n. 718 e dal Decreto legge 21 ottobre 1926, n. 1904, di modifica della legge del 1925. L'attività dell'Opera corrispose essenzialmente alla messa a punto dell'enorme "baraccone" organizzativo. Furono questi gli anni che De Felice ha definito "della costruzione del regime"²⁸⁹, a cui contribuirono "le leggi fascistissime" varate tra il 1925-26 e l'intero impianto di leggi di ridefinizione delle istituzioni politiche, sociali ed economiche. Tra il 1926 e il 1930 la società fu riorganizzata attraverso le nuove strutture corporative, con l'istituzione del Ministero delle Corporazioni, che assunse tutte le funzioni di organizzazione, controllo e coordinamento del mondo del lavoro, e con l'emanazione della Carta del lavoro, del 1927, con cui si provvide a fissare i cardini della politica sociale del fascismo. La politica assistenziale e ricreativa fu potenziata al massimo, con la creazione oltre che dell'Onmi anche del Dopolavoro, dei circoli sportivi, delle colonie per bambini, tutti rigide strutture che dovevano consentire un controllo costante della vita

²⁸⁹ R. De Felice, *Mussolini il fascista. L'organizzazione dello stato totalitario (1925-1929)*, Torino, Einaudi, 1968; A. Aquarone, *L'organizzazione dello stato totalitario*, Torino, Einaudi, 1965.

privata di ogni singolo cittadino²⁹⁰. L'ente, in linea con il programma amministrativo accentratore, che si stava impiantando, nel 1927 fu commissariato per far fronte all'insuccesso dei primi mesi di attività e nel medesimo anno con il R. d. l. 8 maggio 1927, n. 978, che disciplinava il servizio di assistenza dei fanciulli illegittimi abbandonati o esposti all'abbandono, gli fu attribuito il compito di fornire assistenza anche alle madri illegittime, che finì nel giro di pochi anni per assorbire gran parte del bilancio dell'Opera imponendone, perciò, una revisione.

La seconda fase comprende il periodo 1932-1937. Sileno Fabbri fu nominato prima commissario straordinario e poi presidente e il quadro normativo di riferimento fu quello della legge del 13 aprile 1933, n. 298 di modificazione di aggiornamento e perfezionamento dell'Opera per la protezione della maternità ed infanzia (poi *Testo Unico sulla protezione e assistenza della maternità ed infanzia, approvato con R. decreto 24 dicembre 1934, n. 2316*). Sono gli anni che coincidono con quel periodo che De Felice chiama "*del consenso*"²⁹¹, che corrisponde alla crisi economica da cui il regime uscì rafforzato, "perché soprattutto al Nord il disgregarsi della tradizionale identità sociale delle classi lavoratrici, il loro (almeno parziale) dissolversi in un popolo amorfo e bisognoso di assistenza, forniva nuova linfa al paternalismo in cui già negli anni venti era stato inquadrato il rapporto tra istituzioni e masse"²⁹². Furono anni di grande vitalità e trasformazioni sociali in cui si spezzarono le non poche cesure elitarie della società europea e a cui il fascismo stesso contribuì attraverso nuovi spazi concessi ai ceti inferiori nella vita collettiva²⁹³. Fu anche il periodo in cui il regime riuscì a spendere nei confronti delle masse la sua fama di governo delle grandi imprese (bonifiche, nuova aviazione, sviluppo industriale, impero, ecc.). Anche l'Onmi in questo contesto non poteva che essere rivisitata in un'ottica di maggiore dinamismo e tecnicismo, principi ispiratori della riforma del 1933, mentre veniva dato grande slancio alla sua azione propagandistica finalizzata e

²⁹⁰ S. Colarizi, *L'Opinione degli italiani sotto il regime*, cit., p. 7.

²⁹¹ R. De Felice, *Mussolini il duce I. Gli anni del consenso (1926-1936)*, Torino, Einaudi, 1974.

²⁹² cfr. S. Lupo, *Il Fascismo*, cit. p. 330.

²⁹³ *Ibidem*, p. 332. Si pensi alla creazione e organizzazione del tempo libero valorizzato attraverso l'Ond.

stimolare la natalità ma anche la ricerca del consenso popolare a favore dell'Opera e del regime stesso.

La terza fase che va dal 1937 al 1943 è distinguibile a sua volta in due sotto periodi: il periodo pre-bellico, 1937-1940 e quello bellico (1940-43). Il primo fu caratterizzato dalla guida del Commissario Carlo Bergamaschi e da un quadro normativo di riferimento che fu nuovamente riconsiderato con il Regio Decreto legge del 5 settembre 1938, n. 2008 “Riorganizzazione dell’assistenza e dell’Onmi”, prevalentemente alla luce delle nuove dinamiche scaturite dalla modificata veste internazionale dell’Italia. Riferendoci ancora a De Felice, questi sono gli anni del regime²⁹⁴. Il riaccentramento delle amministrazioni parallele nella gestione ministeriale ne fu conseguenza diretta. Nello specifico, il passaggio di competenza delle direttive tecniche e del coordinamento di tutti i servizi per la protezione ed assistenza della maternità e dell’infanzia dall’Opera al Ministero dell’Interno e la diretta vigilanza sull’Opera e su qualsiasi altro ente che svolgeva attività in questo campo (art. 1, Rdl n. 2008) ne furono esempi concreti. Non va, inoltre, trascurato che questi furono anche gli anni dell’approvazione delle leggi razziali, fu reimpostata la politica demografica (Direzione generale della demografia e della razza, poi Ministero della cultura popolare; L’Unione fascista famiglie numerose) e l’indirizzo autarchico vide aumentare l’intervento dello stato nell’economia. Tutte questioni che, pur toccando direttamente l’Onmi, trovavano ideazione e gestione in altre sedi.

In, ultimo, il periodo bellico 1940-43, sotto la presidenza di Alessandro Frontoni (tranne che per i mesi maggio-giugno 1943 in cui la presidenza dell’Opera fu affidata a Sergio Nannini), fu costellato da una serie di provvedimenti legislativi, norme e decreti varati *ad hoc* proprio per far fronte ai bisogni contingenti derivanti dallo stato di guerra. Quel che con maggiore evidenza traspare in questo periodo sono le condizioni di disagio e le difficoltà, prime tra tutte quelle alimentari, che lo stato di guerra imposero alla popolazione e a cui l’Opera fece fronte con un inaspettato attivismo, gestito in maniera esclusiva dal Ministero dell’interno. Ma nonostante lo sforzo mostrato l’attività dell’ente non riuscì a

²⁹⁴ R. De Felice, *Mussolini il duce. Lo stato totalitario (1936-1940)*, Torino, Einaudi, 1981.

tenere testa alle tante difficoltà che la guerra causò alle madri e ai bambini d'Italia.

Per quanto concerne, in ultimo, gli argomenti che accompagnano con costanza l'intera vita fascista dell'ente, a parte le endemiche lamentele riguardo alla necessità di maggiori finanziamenti, costanti furono i riferimenti e le azioni tutte ascrivibili al quadro generale della politica popolazionista e natalista del Regime, che evocavano l'inscindibile richiamo a progetti ed interventi quali la ruralizzazione, la bonifica integrale, il richiamo ai valori della famiglia contadina e patriarcale di cui, tra l'altro, si esaltava il ruolo subordinato della donna—madre. Tutti sapientemente calibrati tra una giusta dose di propaganda e controllo.

L'attività del primo quinquennio dell'Opera

1. L'assenza di collaborazione

Come si è avuto modo di vedere l'Opera Nazionale per la protezione della maternità e dell'infanzia aveva rappresentato per l'Italia un'esperienza del tutto nuova. Va da sé che i primi anni furono caratterizzati da interventi di prova e sperimentazione, attraverso cui si cercò di diffondere le finalità del nuovo Ente, oltre che all'opinione pubblica, anche a coloro che erano chiamati in prima persona a collaborarvi (preesistenti istituti pubblici e privati che si occupavano della tutela della maternità e dell'infanzia e gli enti locali) e/o a farne parte in maniera diretta (presidenti e membri delle Federazioni provinciali e patroni). Nella circolare di congedo del 4 gennaio 1932, Blanc ringraziava i collaboratori che lo avevano seguito fin dal momento dell'impianto degli uffici federali, ricordando questo periodo come il più faticoso per le molte difficoltà di organizzazione dei servizi e per la non facile attuazione delle finalità assegnate all'Opera fra le "contrastanti tendenze"²⁹⁵. Quest'ultima affermazione si riferiva in particolare alla difficoltà di trovare unanime consenso tra coloro che la legge del 1925 chiamava a collaborare con l'Opera e rivela come fu l'opposizione "interna" a rappresentare il maggiore ostacolo per un'immediata realizzazione di qualunque forma di assistenza da parte dell'ente²⁹⁶. L'assenza di cooperazione si manifestò in una veste diversa a seconda che si trattava di istituti di assistenza o di enti locali.

Nel primo caso l'Opera fu percepita come un elemento estraneo ed antagonista che avrebbe privato, gli amministratori degli istituti, del loro potere decisionale, amministrativo e soprattutto contabile²⁹⁷. Il silenzio fu la loro arma

²⁹⁵ Cfr. *Circolare del 4 gennaio 1932*, a tutti i Presidenti e Delegati straordinari delle Federazioni Provinciali dell'Opera Nazionale Maternità e Infanzia.

²⁹⁶ Posizioni analoghe furono anche quelle degli amministratori stranieri, timorosi di perdere la loro autonomia nel quadro di una paventata "statalizzazione" delle opere pie ospedaliere, in **D. Preti**, *L'organizzazione dello stato corporativo*, cit., p. 200.

²⁹⁷ *I primi sei mesi di vita dell'Opera Nazionale per la protezione della Maternità e dell'Infanzia*, Relazione presentata dalla presidenza al consiglio centrale nella seduta del 10 dicembre 1926, in *Maternità e Infanzia*, Documenti Ufficiali, anno 1, n. 2, dicembre 1926, p. 55.

di dissenso, silenzio che si esplicitò non collaborando alle indagini fatte dalle Sede centrale nell'ambito della sua funzione di "vigilanza e controllo su tutte le istituzioni pubbliche e private per l'assistenza e la protezione della maternità e dell'infanzia"(art. 5 legge del 1925). Vigilanza e controllo funzionali, a loro volta, ad un ulteriore compito integrativo dell'Opera: "il provvedere al coordinamento di tutte le istituzioni pubbliche e private per l'assistenza alla maternità e all'infanzia indirizzandone le attività secondo i più urgenti bisogni della popolazione locale e promuovendo all'uopo la revisione dei relativi regolamenti e degli statuti e, nei riguardi delle istituzioni pubbliche di beneficenza e assistenza, ogni altra riforma consentita dalle leggi in vigore" (art. 6 della legge). In virtù di tali norme il regolamento stabiliva che, per continuare le loro attività, tali istituzioni richiedevano del riconoscimento di idoneità economica-tecnica e morale da parte della Giunta esecutiva dell'Opera Nazionale (art. 50 Regol. to); pertanto, tutte le istituzioni pubbliche e private che si occupavano della protezione e l'assistenza della maternità e dell'infanzia dovevano comunicare all'Opera i relativi regolamenti, statuti e le eventuali modificazioni, dovevano uniformare la loro attività alle norme della legge n. 2277, al suo regolamento e alle disposizioni di massima dell'Opera, nonchè alle prescrizioni generali o speciali da essa date, sia direttamente sia indirettamente, per tutto quanto concerneva il funzionamento e l'organizzazione dei servizi di protezione e assistenza (art. 51 Reg. to).

Il mezzo attraverso cui l'Opera esercitava il potere di vigilanza e controllo erano le ispezioni ordinarie, che servivano ad accertare l'andamento periodico dei servizi di assistenza erogati in ogni provincia, e straordinarie, che discrezionalmente, su richiesta della Sede centrale o dei Presidenti provinciali, ogni qualvolta speciali circostanze ne avrebbero sollecitato il bisogno (art. 52 Reg. to). Questa attività fu la prima ad essere organizzata e esercitata. L'ente aveva effettivamente bisogno di rendersi concretamente conto della qualità, della quantità, della localizzazione e del grado di funzionamento degli istituti che in Italia si occupavano per statuto delle madri e dei bambini in difficoltà. L'ultima statistica in materia risaliva al 1921 e, come si è già avuto modo di specificare, essa aveva rivelato la presenza sul territorio nazionale di circa 5700 di questo

tipo di istituti, ma poco, o nulla, si sapeva sulla loro funzionalità²⁹⁸. Le ispezioni ed i controlli si rivelarono meno agili del previsto a causa della forte opposizione manifestata dagli amministratori degli istituti. Questa resistenza fu esercitata attraverso l'omissione delle informazioni sui loro statuti o regolamenti e sui rispettivi ordinamenti tecnici²⁹⁹. Solo pochi, inoltre, inoltrarono domanda di riconoscimento di idoneità e riformarono i loro regolamenti, entro il prescritto termine del 7 novembre 1926, ispirandoli alle disposizioni regolamentari dell'Opera nazionali. D'altro canto le istituzioni sottoposte a ispezioni lamentavano il peggioramento della situazione dal momento in cui l'Opera aveva iniziato ad interferire nella loro libertà d'azione. Fu il caso, ad esempio, ricostruito da Patrizia Guarnieri, dell'Ospedale degli Innocenti di Firenze, che lamentava come, con l'istituzione dell'Onmi, la situazione fosse precipitata a causa della riduzione dei finanziamenti. Per questo motivo la Federazione degli Aiuti materni fiorentina dovette fare esclusivamente conto sugli scarsi ed incerti proventi straordinari di privati, sul lavoro gratuito dei medici e sulla generosità delle patronesse³⁰⁰. Anche il presidente della Congregazione della carità di Bologna, pur mostrandosi inizialmente fiducioso nell'aiuto economico che sarebbe derivato dal nuovo ente parastatale, fu costretto ad affermare che l'aiuto dell'Opera si era tradotto esclusivamente in una sovrapposizione delle rispettive competenze fino al 1930, anno a partire dal quale il contributo ministeriale concesso alla Congregazione venne meno e per continuare a funzionare, questa, dovette fare affidamento esclusivo sulle offerte dei privati³⁰¹.

Alla scarsa collaborazione degli istituti di assistenza e beneficenza si associò quella dagli enti locali. Questi colsero l'occasione della nascita del nuovo ente per eliminare dal loro bilancio le spese destinate all'assistenza di

²⁹⁸ Gli istituti rintracciati furono 5733 con un patrimonio complessivo di £ 730.639.000, solo in minima parte essi avevano cura delle madri: 27 ospizi di maternità e 68 opere per sussidi alle puerpere (per un ammontare di spesa di poco inferiore a 5 milioni di lire). I rimanenti avevano esclusiva cura dei bambini e in gran parte, 3291, erano asili infantili, seguiti da orfanotrofi, 1095, in **A. Lo Monaco Aprile**, *L'assistenza della maternità e dell'infanzia in Italia*, in MI, novembre 1927, p. 22.

²⁹⁹ Cfr. *Ibidem*.

³⁰⁰ **P. Guarnieri**, *Dall'accoglienza alla cura. La Riforma sanitaria nel brefotrofo degl'Innocenti di Firenze 1890-1938*, in *Medicina e storia. Rivista di storia della medicina e della sanità*, n. 7, anno IV, 2004.

³⁰¹ **C. Venturoli**, *Fascismo e stato sociale*, in **V. Zamagni**, (a cura di), *Povertà e innovazioni istituzionali in Italia dal Medioevo ad oggi*, Bologna, Il Mulino, 2000, p. 741.

madri e fanciulli, a cui ogni provincia e comune erano tenuti per statuto o regolamento, bastava una semplice modifica degli stessi. Come ha fatto notare Ipsen, nel 1932 il deputato e medico Giuseppe Giardina lamentava, che negli anni seguenti l'approvazione della legge del 1927, sulla protezione e assistenza dell'infanzia illegittima, che come vedremo avrebbe dovuto gravare solo in forma suppletiva anche sul bilancio dell'Opera, in ben 76 province su 92, questo tipo di assistenza era sparita³⁰². Né il senso di preoccupazione degli istituti di assistenza materna e infantile, né il sollievo economico per gli enti locali trovavano riscontro in un attento esame dei principi ispiratori della legge istitutiva dell'onmi e del suo regolamento. Intenso fu, perciò, il lavoro dei dirigenti dell'Opera per chiarire tali incomprensioni che si tradusse nell'emanazione di numerose circolari tese a rassicurare lo spirito indipendentista delle istituzioni e ad arginare il desiderio degli enti locali di liberarsi dal peso dell'assistenza. Nella circolare indirizzata ai Presidenti dei Consigli direttivi delle Federazioni provinciali, il presidente Blanc precisava: «é necessario che tutti sappiano che l'autonomia e gli scopi di fondazione delle istituzioni bene amministrate ai fini dell'assistenza verranno sempre rispettati e, anzi, l'Opera Nazionale, nei limiti del possibile cercherà di rendere più vive e fattive, più capaci, assicurando i loro mezzi tecnici e finanziari indispensabili ad un maggiore incremento»³⁰³. Ancora nel 1928, con circolare n. 4 del 21 aprile, la Sede centrale dell'Opera, informava che la sua funzione assistenziale era soltanto integrativa, non sostitutiva dei compiti spettanti alla famiglia e alle iniziative degli enti locali³⁰⁴. Collaborazione e disponibilità furono, al contrario, prestate dalle prefetture che, in questo periodo, e come in genere nelle fasi di difficoltà, rappresentarono gli interlocutori privilegiati dell'Opera³⁰⁵. Si noti la cordialità e il clima di cooperazione che traspare, ad esempio, dal messaggio di preavviso,

³⁰² Cfr. **C. Ipsen**, *La demografia totalitaria*, cit. p. 210.

³⁰³ Messaggio della Presidenza dell'Opera Nazionale ai presidenti dei Consigli direttivi delle Federazioni Provinciali tra le istituzioni per la protezione della maternità e dell'infanzia, in *Maternità e Infanzia*, *Documenti ufficiali*, n. 2, anno 1, dicembre 1926, pp. 63-64.

³⁰⁴ **B. Graziani**, *Attività del primo semestre del 1928*, in *Maternità e infanzia*, anno 3, n. 7, luglio 1928, pp. 521-528.

³⁰⁵ Ciò è dimostrato anche dal fatto che gran parte degli studi e delle ricerche sulle attività delle Federazioni provinciali e dei Comitati di Patronato dell'Opera Nazionale si sono potuti ricostruire grazie agli archivi delle prefetture e non grazie a quelli degli enti locali dell'Onmi stessa, che per la gran parte dei casi sono andati distrutti.

del 6 giugno 1927, con cui Blanc presentò il Commissario Senesi, Ispettore Generale Amministrativo dell'Opera, all'Alto Commissario di Napoli:

«Caro Castelli,

Il Commissario Senesi Angelo, Ispettore Generale Amministrativo di questa Opera, latore della presente, si reca costì per constatare, per mio conto, mediante visite ed ispezioni ai vari uffici e istituzioni, come funzionano i servizi di assistenza e protezione della maternità e infanzia in codesta provincia.

Te lo presento quale funzionario di mia piena fiducia e ti prego di compiacerti agevolargli nel migliore modo possibile, con i mezzi a tua disposizione, il compimento dell'importante e delicato incarico che io gli ho affidato»³⁰⁶.

Fu proprio grazie al rapporto diretto con le prefetture ed al loro aiuto che fu possibile realizzare le prime ispezioni dell'Opera e anche senza troppe forzature grazie al fatto che il fascismo non abolì la legge Crispi del 1890 sulle Opere Pie. In questo modo organi di governo, quali le prefetture, le province, le congregazioni, continuarono ad essere responsabili del monitoraggio dell'attività di questi istituti per tutto il ventennio. Gli ispettori sanitari, allo scopo di rendere la funzione ispettiva veramente efficace e tempestiva, specialmente nei casi d'urgenza, ed anche meno onerosa finanziariamente, erano nominati dalla Sede centrale per ogni provincia del regno, mentre la responsabilità di nomina di uno o più ispettori amministrativi per ogni provincia o gruppo di province, a seconda dell'importanza delle province stesse, era delegata alle prefetture. Queste avrebbero dovuto scegliere tra persone che avevano la residenza nel capoluogo³⁰⁷ e tra ex funzionari dello stato tenendo in particolare considerazione i prefetti e vice-prefetti a riposo³⁰⁸.

³⁰⁶ ASN, Gabinetto di Prefettura, busta 478, *Il versamento*

³⁰⁷ Asn, Gab. Prefettura, b. 478, ONMI, Roma, 29 novembre 1926, al Prefetto di Napoli, Oggetto: Ispettori provinciali amministrativi—Nomina.

³⁰⁸ *Ibidem*. Era, inoltre, riportato nella circolare: "I prescelti avrebbero l'incarico per un massimo di un anno, salvo conferma, e per ogni ispezione eseguita avrebbero il rimborso delle spese di viaggio e la corresponsione di una indennità giornaliera nella misura che sarà determinata dalla giunta esecutiva dell'Opera. ogni ispettore rimarrebbe alle dipendenze del presidente del Consiglio direttivo della Federazione della rispettiva provincia e dal quale ricevere di volta in volta le disposizioni circa le ispezioni da seguire. Gli ispettori sarebbero muniti di una tessera di riconoscimento. Ciò premesso si prega la S. V. di voler segnalare con cortese urgenza uno o più nomi che rispondono a requisiti di capacità prescritta dall'art. 53 del regolamento sopraccitato, alle quali possa essere dato l'incarico di eseguire le ispezioni amministrative e contabili."

Il sistema fu modificato qualche anno dopo quando, con circolare dell'Interno ai prefetti del regno del 17 febbraio 1928, su richiesta dell'Opera, i servizi di ispezione dell'ente erano affidati agli Ispettori provinciali dell'amministrazione dell'Interno, restando all'Opera l'onere delle spese delle ispezioni che non coincidevano o che prolungavano quelle di competenza ordinaria³⁰⁹. Gli istituti ispezionati furono 223 nel 1926, 482 nel 1927, 653 nel 1928, 922 nel 1929 e 831 nel 1930³¹⁰. Il quadro che scaturì, dall'esame di queste relazioni, non fu affatto positivo, specialmente in merito all'assistenza agli esposti³¹¹. La situazione fu confermata anche da un'inchiesta promossa dall'Opera che dette modo di evidenziare le pessime condizioni dei brefotrofi spesso privi di medici responsabili, di igiene e pulizia e dove, nella maggior parte dei casi, si praticava esclusivamente l'allattamento artificiale³¹². Nell'ottobre del 1926 fu istituita una speciale Commissione tecnica per lo studio e la riforma del servizio, presieduta dal Prof. Valagussa. La commissione si espresse a favore della necessità di un miglioramento del servizio, basato, oltre che su un riordinamento tecnico di tutti i brefotrofi, anche su di un sistema assistenziale che avrebbe reso obbligatoria l'assistenza agli illegittimi riconosciuti ed allattati dalla sola madre, a spese dell'Opera³¹³. Dal progetto della commissione nacque il R. d. l. 8 maggio 1927, n. 978, concernente l'ordinamento del servizio di assistenza dei fanciulli illegittimi abbandonati o esposti all'abbandono³¹⁴, che segnò uno dei

³⁰⁹ Circolare del Mi del 17 febbraio 1928, n. 252724 bis, in **F. Sofia**, scheda sull'Onmi ancora in corso di preparazione e gentilmente concessami dall'autrice.

³¹⁰ In Grafici dell'attività dell'Opera, allegati a **G. A. Blanc e B. Graziani**, *Relazione sullo sviluppo dell'attività dell'Opera Nazionale per la protezione della Maternità e Infanzia (1926-1930)*, in *Maternità e Infanzia*, n. 11, anno, 5, novembre 1931. E' considerata nascita illegittima una nascita che avviene al di fuori del matrimonio. Fino al 1883, le statistiche italiane distinguevano le nascite illegittime dagli esposti. Questi erano bambini lasciati nelle ruote delle molte istituzioni caritative ed erano per la maggior parte nati illegittimi. A partire dal 1884 la categoria degli esposti fu eliminata nelle statistiche ufficiali e i nati furono classificati solamente come illegittimi o legittimi. Gli illegittimi venivano a loro volta distinti in riconosciuti e non riconosciuti da uno o ambedue i genitori. Quest'ultima categoria includeva anche i trovatelli la cui origine e statogiuridico erano sconosciuti, in **M. Livi Bacci**, *Donne, fecondità, figli*, cit., p. 87.

³¹¹ La disciplina degli istituti di assistenza per gli esposti e gli illegittimi era stata riformata abbastanza di recente con il regolamento approvato con Regio decreto legislativo 16 dicembre 1923, n. 2900.

³¹² **ONMI**, *Origini e sviluppi dell'Opera Nazionale per la protezione della maternità e dell'infanzia (1925-1935)*, Roma, Tipografia Carlo Colombo, 1936, p. 33.

³¹³ L'opera in realtà avrebbe dovuto farsene economicamente carico in maniera del tutto sussidiaria, solo in quei luoghi in cui i brefotrofi esistenti non vi erano obbligati da statuto o quando non vi fossero ritenuti in base a specifici statuti o regolamenti gli enti locali.

³¹⁴ Il decreto fu convertito nella legge 6 dicembre 1928, n. 2838, integrato dal regolamento 29 dicembre 1927 e, come meglio si vedrà, sarà modificato con legge 13 aprile 1933, n. 312.

passaggi più espliciti dall'obbligo della negazione della maternità, tipico delle società pre novecentesche, a quello di una maternità per forza, controllata ed istituzionalizzata, quale divenne quella delle madri sole nel periodo fascista³¹⁵. Questa norma divenne anche espressione di un rigoroso “controllo sociale”, invece che una semplice forma disinteressata di carità o di solidarietà collettiva³¹⁶, orientato sulla madre, più che sul figlio. La madre sola era vista 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 figli³¹⁷.

In realtà la legge non mancò di suscitare polemiche e di fomentare l'opinione pubblica sulla sua stessa morale. Anche la chiesa cattolica, che nel complesso aveva visto di buon occhio l'istituzione dell'Opera, si irrigidì nei confronti di questa legge. A partire dal 1926 sulle pagine dell'Osservatore romano erano state riportate le opinioni favorevoli della chiesa cattolica romana nei confronti delle finalità dell'Opera. Il Vaticano prese atto con soddisfazione dell'opposizione del regime all'aborto e alla contraccezione e dell'attenzione rivolta alle madri, ai bambini e alla famiglia, senza considerare, con ciò, che il governo potesse integralmente sostituire la chiesa nella sua funzione caritativo-assistenziale. Tanto più che l'Onmi chiedeva l'appoggio del lavoro e della forza delle parrocchie per assistere le madri e i fanciulli cattolici d'Italia³¹⁸. Anche la chiesa era convinta di come l'attività caritatevole giocava un ruolo fondamentale per la penetrazione della dottrina cattolica nella vita quotidiana e perciò 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”³¹⁹. La pastorale cattolica nei confronti delle donne non solo era considerata come naturalmente femminile, ma anche

³¹⁵ Cfr., **L. Terragni**, *Le madri nubili 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, Carocci Editore, 2000, p. 75.

³¹⁶ Cfr., **V. Huneke**, *I trovatelli di Milano. Bambini esposti e famiglie espositrici dal XVII al XIX secolo*, Il Mulino, Bologna, 1989, cit in *Ibidem*, p. 76.

³¹⁷ Cfr., **Y. Knibiehler**, *Corpi e Cuori*, in **G. Duby e M. Perrot** (a cura di), *Storia delle donne: l'Ottocento*, Laterza, Bari, 1991, cit. in *Ibidem*.

³¹⁸ **M. S. Quine**, *Italy's social revolution*, cit., p. 143-144.

³¹⁹ *Ibidem*.

come un mezzo efficace per inculcare nelle donne quelle caratteristiche di rassegnazione, spirito di sacrificio, umiltà che costituivano i tratti del modello femminile della donna del regime³²⁰. La concezione cattolica del ruolo della donna, destoricizzato e idealizzato, e della centralità della famiglia, una famiglia unita e fondata sul rapporto asimmetrico tra i sessi e le generazioni, era più ricca simbolicamente della versione puramente protonatalista e accentuatamente totalitaria del regime, e senz'altro da essa divergente sugli aspetti eugenetici. Tuttavia, come ha spiegato Cecilia Dau Novelli, la chiesa non si oppose e, anzi, rafforzò l'ideologia fascista proprio sugli aspetti che avevano a che fare con i rapporti di genere, garantendo ai modelli familiari proposti dal regime una durata più lunga di quella del regime stesso³²¹. Anche per ciò che concerneva la concezione del lavoro femminile l'alleanza fascismo/cattolicesimo fu molto evidente³²², ancor più quando Pio XI nella quadragesimo anno affermò: "Il lavoro delle madri di famiglia deve essere svolto a casa, alle dipendenze della casa e tra le occupazioni domestiche. È un abuso nefasto e che bisogna ad ogni costo far scomparire il fatto che le madri di famiglia, a causa della modicità del salario paterno, siano costrette a cercare fuori dalla casa una occupazione remunerata, trascurando i doveri particolari che loro incombono e soprattutto l'occupazione dei figli"³²³.

³²⁰ **F. Koch**, *La madre di famiglia nell'esperienza sociale cattolica*, in *Storia della maternità*, a cura di Marina D'Amelia, Laterza, Roma-Bari, 1997, pp. 243- 245.

³²¹ Cfr., **C. Dau Novelli**, *Famiglia e modernizzazione in Italia tra le due guerre*, Roma, 1994 e **C. Saraceno**, *La costruzione della maternità e della paternità nell'Italia fascista*, in *Storia e Memoria*, n. 1, 1994.

La visione cattolica della famiglia rispecchia la visione di una società gerarchizzata nella quale la disuguaglianza, espressione di un ordine voluto da Dio, deve essere accettata e l'autorità del marito "cui Dio vi ha sottomesse per le disposizioni della natura e della grazia" non deve essere solo subita con sincera sottomissione, ma amata "con amore rispettoso che portate a nostro signore"(Pio XII, *Agli sposi novelli* (marzo 1941), in *Discorsi e radiomessaggi di Sua Santità Pio XII*, vol. III, Milano, 1941) il diritto alla patria potestà è visto naturalmente come maschile, in relazione diretta al diritto naturale di proprietà, come già insegnava il magistero ottocentesco; le donne secondo Pio XI, "fatte da natura per i lavori domestici, i quali gradatamente proteggono l'onestà del debole sesso" e non possono che accettare spontaneamente l'ordine dell'amore che implica la supremazia del marito sulla moglie e sui suoi figli. Una tale posizione "non equiparare la donna a quelli che nel diritto si considerano minori", ma interdice quella che l'enciclica *Casti Connubi* definisce "licenza esagerata che trascura il bene della famiglia"(Pio XI, *Casti Connubi* (1930) in *Acta Apostolicae Sedis*, 1930, pp. 539-591), in **F. Koch**, *La madre di famiglia nell'esperienza sociale cattolica*, cit.

³²² Cfr., **I. Piva e G. Maddalena**, *La tutela delle lavoratrici madri nel periodo 1923-43*, in *Salute e classi sociali in Italia dall'unità al fascismo*, a cura di Betri M. L. e Gigli Marchetti A., Milano, Franco Angeli, 1982, p. 849.

³²³ Cit. in *Ibidem*.

Abbandonata questa breve digressione, che in realtà meriterebbe maggiori approfondimenti, e ritornando alla promulgazione della legge sull'assistenza agli illegittimi riconosciuti dalla sola madre, l'Opera mostrò sul campo l'opportunità della legge e perciò fece gran vanto dei risultati raggiunti grazie alla sua applicazione, soprattutto in termini di recupero di vite umane, obiettivo principale per cui era stata motivata ad agire dal governo³²⁴. Un così brillante risultato fu raggiunto grazie ad un crescente numero di illegittimi riconosciuti dalle madri, che ridussero l'abbandono negli orfanotrofi, l'alimentazione artificiale ritenuta, in gran parte, la causa della mortalità infantile,³²⁵ e l'allattamento promiscuo, principale veicolo di trasmissione della sifilide per le donne e per i bambini³²⁶.

I ragazzi illegittimi riconosciuti dalla sola madre e ammessi all'assistenza a spese dell'ONMI, o direttamente dalle Federazioni provinciali³²⁷, o per il tramite delle province o dei brefotrofi furono 4800 nel 1927, 12000 (di cui 7200 nuovi) nel 1928, 15270 (di cui 3270 nuovi) nel 1929 e ben 27580 (di cui 12310 nuovi) nel 1930³²⁸. Quello dell'abbandono dei neonati era un fenomeno più sviluppato in Italia e nei paesi cattolici europei, rispetto ai paesi protestanti già nel corso dell'Ottocento. David Kertzer, suggerisce l'esistenza di un rapporto causale tra confessione religiosa e infanticidio e/o abbandono dei neonati, rilevando l'importanza dell'onore femminile e del controllo della sessualità da parte dell'autorità maschile e patriarcale, associati alla garanzia, nei paesi cattolici, della non identificazione del padre, cosa che non accadeva, ad esempio,

³²⁴ Furono, infatti, l'elevata morbilità e la mortalità infantile tra gli assistiti nei brefotrofi che motivarono il Governo a riformare il regolamento del 1923, in Relazione ministeriale, che precede il disegno di legge per la sua conversione in legge, in *Bollettino Parlamentare, Le leggi fondamentali del regime fascista*, n. 4, p. 116.

³²⁵ Le legge riesce bene a farsi accettare dall'opinione pubblica essendo in realtà frutto di rivisitazioni di indirizzi in materia già venutisi a delineare nei primi due decenni del Novecento, come quello di fornire sussidi in cambio dell'assenso ad allattare i figli lasciati nei brefotrofi. Ciò che muta, però, sono le finalità della legge da lotta alla mortalità brefotrofica e tentativo di sbarcare il lunario per molti di loro a sostegno di politiche nataliste e del risanamento morale e fisico della stirpe, Cfr., **L. Terragni**, *Le madri nubi i loro figli illegittimi*, cit., p. 80.

³²⁶ In nome della lotta contro la sifilide si condusse una campagna per il controllo sanitario dell'allattamento che implicò la schedatura delle madri e delle balie degli esposti, in **G. Pomata**, *Madri illegittime tra Otto e Novecento. Storie cliniche e storie di vita*, in *Quaderni Storici*, 44, 1980, pp. 497-542.

³²⁷ Al fine di provvedere direttamente alle richieste delle madri nubi, venne fatta ad ogni federazione una speciale assegnazione di fondi semestrale.

³²⁸ In **G. A. Blanc e B. Graziani**, *Relazione sullo sviluppo dell'attività dell'Opera Nazionale per la protezione della Maternità e Infanzia (1926-1930)*, cit.

in paesi protestanti come l'Inghilterra dove la ricerca della paternità era consentita e il padre era obbligato al mantenimento del figlio³²⁹. Tale giudizio è avvalorato da un'analisi dell'assistenza alle madri sole promossa dall'Opera, che tenga conto della sua distribuzione geografica. Il suo funzionamento fu ottimo nel nord e pessimo nel sud del paese. Ciò era attribuito soprattutto al sentimento dell'onore familiare assai diffuso in queste zone e che spingeva la madre nubile a celare la propria maternità³³⁰.

Nonostante le perplessità iniziali dell'opinione pubblica conservatrice e della chiesa cattolica, espresse in merito all'emanazione di questa legge, l'Opera constatò che proprio grazie alla sua applicazione aveva ottenuto il suo maggiore risultato, mentre, per il resto, era ancora tutto da fare³³¹. Questa opinione, che nelle opinioni del periodo poteva assumere l'aspetto di una semplice considerazione interessata, è stata poi confermata da ampia parte della storiografia che si è occupata delle problematiche delle madri sole, la quale ha condiviso l'idea che la legge in questione, coniugata ed espressa attraverso l'attività complessiva dell'Onmi, rappresentò il primo e unico tentativo organico di leggi italiane rivolte alle madri sole con cui si cercava di conciliare controllo sanitario e morale della maternità³³². L'intervento finì, però, per raggiungere esiti paradossali, poiché anziché penalizzare la madre nubile finì con renderla più indipendente della donna sposata: infatti, i premi di natalità erano erogati al capofamiglia, al padre, o alla madre se nubile³³³. L'antinomia tra intenzioni del legislatore ed effetti della legge produsse un'ulteriore conseguenza non desiderata e cioè la concessione alle madri sole e nubili del diritto di ricevere la medesima assistenza sanitaria offerta alle madri coniugate solo attraverso il marito, sia pure con obiettivi pedagogici e rieducativi. Questa forma di protezione scomparve totalmente nelle politiche sociali del dopoguerra³³⁴.

³²⁹ Cfr. **D. Kertzer**, *Sacrificed for Honor. Italian Infant Abandonment and the Politics of Reproductive Control*, Beacon Press, Boston, 1993.

³³⁰ **B. Graziani**, *L'attività dell'Opera Nazionale per la Protezione della Maternità e dell'Infanzia nel 1928*, in *Maternità e Infanzia*, n. 5, anno 4, maggio 1929, p. 511.

³³¹ **ONMI**, *Origini e sviluppi*....., cit., p. 34.

³³² Sono di questo avviso Bock, 1992, Saraceno, 1988 e 1991, Caldwell, 1991, De Grazia, 1992.

³³³ **C. Saraceno**, *Le donne nella famiglia: una complessa costruzione giuridica, 1750-1942*, in Barbagli M., e Kertzer D. I., *Storia della famiglia in italiana 1750-1950*, Bologna, Il Mulino, 1992

³³⁴ Cfr., *Ibidem*. Uno studio attento e puntuale sull'attività dell'onmi, in funzione specifica dell'assistenza alle madri nubili ed al suo legame con l'istituzione romana della contessa Daisy di Robilant è stato

Anche questa legge va letta in chiave di pacificazione sociale. Nonostante, infatti, il persistere del disonore e della vergogna delle madri nubili, tali politiche promuovevano l'idea di una pedagogia socio—sanitaria che poteva trasformarle da donne pericolose almeno in madri e nutrici, se non in mogli educatrici³³⁵. Le finalità assistenziali anche in questo caso andavano oltre il diritto della cittadina di vedersi tutelata, poiché in condizioni disagiate, e guardavano piuttosto alla tutela superiore dello Stato.

Anche in questo caso la mancanza di collaborazione con gli amministratori degli istituti di assistenza fu notevole. Blanc affermava che, per quanto concerneva l'assistenza agli illegittimi, ancora molto si sarebbe potuto fare se la legge non fosse stata ostacolata dall'indolenza degli organi chiamati ad attuarla³³⁶. E non solo. L'incomprensione si manifestava anche su altri fronti come, ad esempio, sulla richiesta di sussidi, ad esempio. In questo caso era, però, l'Opera che non poteva rispondere, era l'Opera costretta, a causa, a suo dire, della ristrettezza di fondi, a venir meno al dialogo. Nel maggio del 1927, il prof. Valagussa, diffuse un saggio dal titolo *Logica*, in cui chiedeva ai filantropi ufficiali o occasionali di pazientare, e di calmare i loro facili entusiasmi ed anche “quelle forme esibizionistiche atte a mettersi in evidenza per acquistare clientele e prestigio” perché l'Opera si trovava di fronte ad una assoluta sproporzione tra la velocità con cui erano richiesti sussidi e ricoveri e la velocità con cui all'Opera arrivavano mezzi finanziari: “nel primo caso il moto è uniformemente accelerato, nel secondo è uniformemente ritardato”³³⁷.

In questi anni l'incomprensione prevalse sulla collaborazione e ciò fu avvertito anche in altre circostanze. Vale la pena di evidenziare, a questo proposito, il forte scontro sulla ruralizzazione degli istituti di ricovero.

Le politiche popolazioniste e nataliste, motore dell'Ente, erano ideologicamente legate al progetto ruralista del regime che, a sua volta, si

recentemente compiuto e pubblicato da **M. S. Quine** nel suo testo, più volte citato, *Italy's social revolution: charity and welfare from liberalism to fascism*, Hundmills; New York: Palgrave, 2002.

³³⁵ **S. Simoni**, *Madri sole e politiche sociali: dall'assistenza alla cittadinanza*, in **F. Bimbi** (a cura di) *Madri sole*, cit.

³³⁶ Cfr. **G. A. Blanc e B. Graziani**, *Relazione sullo sviluppo dell'attività dell'Opera Nazionale per la protezione della Maternità e Infanzia (1926-1930)*, cit., p. 1123.

³³⁷ Cfr. **F. Valagussa**, *Logica*, in *MI*, maggio 1927, n. 5, p. 28.

sarebbe dovuto materialmente concretizzare, indirettamente, attraverso interventi di rilancio della politica agraria (la battaglia del grano, la bonifica integrale) e, direttamente, attraverso norme e regolamenti contro l'urbanesimo. Il fascismo mise in piedi una massiccia campagna propagandistica per la rivalutazione del mondo contadino, avviatosi ad un inarrestabile declino, nonostante le enormi contraddizioni che un ritorno alla terra avrebbe sollevato, in piena epoca di neocapitalismo in cui, a partire dagli anni venti l'Italia stava divenendo una nazione urbana e industriale.³³⁸ La ruralizzazione non poteva perciò che assumere una valenza prettamente ideologica, volta a mascherare, come ha osservato Victoria de Grazia, l'effettiva subordinazione delle campagne al mondo industriale³³⁹. Se ne esaltarono, per questa ragione, la superiorità dei valori culturali della famiglia, del lavoro, della prolificità e della maternità a fronte delle aberranti dinamiche socio—culturali che si sviluppavano nei centri urbani che avrebbero condotto a disordine politico e sociale, alla decadenza della natalità e dunque alla degenerazione della razza³⁴⁰. L'opzione ruralista non poteva di certo preludere allo smantellamento dell'industria o allo spopolamento delle città, andava vista piuttosto nell'ottica di un messaggio rassicurante per l'opinione pubblica, basato su valori umani eterni in un periodo di laceranti crisi e trasformazioni³⁴¹. Tanto più quando gli espedienti economici messi in atto dal regime si rivelarono fallimentari a fronte di un concreto miglioramento delle sorti dell'agricoltura italiana³⁴². La lotta all'antiurbanesimo, d'altro canto, fu sostenuta

³³⁸ Cfr. **S. Colarizi**, *L'Opinione degli italiani sotto il regime*, cit. pp. 99 e ss; **V. de Grazia**, *Consenso e cultura di massa*, cit. pp. 109 e ss., **C. Ipsen**, *Demografia totalitaria*, cit. p. 189. Accanto ai fenomeni di transizione demografica e industrializzazione che stavano interessando tutta l'Europa, nel contesto italiano non può essere sottovalutato il duro colpo inflitto all'economia e ai lavoratori italiani dal blocco delle migrazioni transoceaniche, cfr. **D. Preti**, *La modernizzazione corporativa, 1922-1940. Economia, salute pubblica, istruzione e professioni sanitarie*, Milano, Franco Angeli, 1987, p. 27.

³³⁹ *Ibidem*, p. 115.

³⁴⁰ Cfr. **B. Mussolini**, *Il numero come forza*, in *Gerarchia*, settembre 1928, XXIII, p. 216. Per una conferma della sensibile differenza tra fecondità urbana e rurale particolarmente nel centro nord del paese si veda **M. Livi Bacci**, *Donne, fecondità, figli*, cit. pp. 139-170.

³⁴¹ Cfr. **S. Lupo**, *Il fascismo*, cit. p. 341. su questo tema anche **A. Di Michele**, *I diversi volti del ruralismo fascista*, in *Italia Contemporanea*, giugno 1995, n. 199.

³⁴² I limiti di fondo di un indirizzo di politica agraria, scrive **D. Preti** (*La politica agraria del fascismo: Note introduttive*, in *Studi Storici*, n. 14, 1973, pp. 802-869; id, *La modernizzazione corporativa, 1922-1940. Economia, salute pubblica, istruzione e professioni sanitarie*, Milano, Franco Angeli, 1987, pp. 27-31), non seppe adeguarsi alle aspirazioni della propaganda produttivistica fascista e finì per lasciare insoddisfatti i più elementari bisogni di una popolazione in rapida crescita. Limiti che vanno ricercati nella posizione subordinata dell'agricoltura nel contesto della politica economica generale e all'interno dello stesso settore agrario che tendeva a far coesistere due obiettivi inconciliabili quali il produttivismo e

attraverso provvedimenti locali di propaganda e di polizia, destinati a tenere sotto controllo lo stato della disoccupazione: l'espulsione dalle città dei non residenti disoccupati, l'imposizione di un periodo di tempo entro cui i nuovi arrivati potevano cercare lavoro o altrimenti andarsene e il divieto di assumere non residenti³⁴³. Gli effetti di queste misure furono molto esigui ed anche quando si decise di intervenire a livello nazionale, con la promulgazione della legge antiurbana del 6 luglio 1939, n. 1092, il flusso migratorio dalle città alle campagne non subì notevoli variazioni, nonostante i piani di migrazione interna desinati a controllare i massicci flussi migratori, che stagionalmente si muovevano nel territorio nazionale, e la cui gestione fu affidata a partire dal 1926 al Comitato per le migrazioni interne. L'esiguità di questi successi hanno portato Anna Treves a dimostrare come l'antiurbanesimo fascista si rivelò del tutto estraneo alla storia demografica italiana³⁴⁴.

Anche l'Opera nell'esercizio delle sue attività doveva tener conto della ruralizzazione che rappresentava una solida base anche per l'incremento demografico. Come poteva intervenire l'Onmi? L'urbanesimo, insieme alla piccola proprietà rurale, secondo una concezione assai diffusa del fascismo, influiva in maniera negativa sull'attività riproduttiva della specie³⁴⁵, come,

la difesa ad oltranza delle classi proprietarie. In un tale contesto non può stupire come la "battaglia del grano", obiettivo attraverso cui ci si prefisse di saldare il passivo della bilancia alimentare italiana che costituiva un fattore di forte instabilità monetaria, si perde sul terreno economico: la grande industria continua la sua ascesa, le campagne continua a perdere giorno per giorno braccia e capitali [...] Il settore agrario è destinato a rimanere la cenerentola anche negli anni a venire, quando con fatica il paese sembra poco a poco risollevarsi dalla crisi", in **S. Colarizi**, *L'Opinione degli italiani sotto il regime*, cit., pp. 100-101. Anche l'esperienza della bonifica integrale dopo un imponente lancio propagandistico non dette i risultati sperati, come ha argomentato **R. De Felice** (*Mussolini il duce. Gli anni del consenso*, cit.) nel 1938 solo il 10% dei terreni su cui si era dispiegata l'attività di bonifica aveva dato risultati pieni, e quella di maggior successo fu quella delle Paludi pontine, da cui sorgeranno le cittadine del litorale laziale e Littoria, cfr. **S. Lupo**, *Il fascismo*, cit. p. 342- 351; **J. S. Cohen**, *Un esame statistico delle opere di bonifica intraprese durante il regime fascista*, in *L'economia italiana 1860-1940*, a cura di G. Toniolo, Roma—Bari, Laterza, 1978.

³⁴³ **C. Ipsen**, *Demografia totalitaria*, cit. p. 191.

³⁴⁴ Cfr., **A. Treves**, *Le migrazioni interne nell'Italia fascista. Politiche e realtà demografiche*, Torino, 1975, p. 101, sull'inefficacia delle leggi antiurbane varate dal fascismo (1928, 1931, 1939) anche **E. Sori**, *L'emigrazione italiana dall'unità alla seconda guerra mondiale*, Bologna, Il Mulino, 1979, p. 471. La legge del 1939, abolita solo nel 1961, proibiva i trasferimenti di residenza in città che superassero il 25.000 abitanti, o che avessero comunque notevole importanza industriale, senza che fosse stato precedentemente assicurato un impiego stabile. Era, inoltre, richiesta un'autorizzazione da parte del Comitato migratorio comunale o degli uffici di collocamento, e coloro che lasciavano il loro comune per un impiego temporaneo dovevano ritornare a casa entro 30 giorni dalla fine dell'impiego stesso oppure rischiare un "rimpatrio" forzato (attraverso il "foglio di via") da parte della polizia e una multa.

³⁴⁵ Numerosi furono gli studi condotti in tutta Europa sulla così detta "fecondità differenziale" inaugurati anteriormente il primo conflitto mondiale dal lavoro inaugurale condotto nel 1906 da David Heron nei

analogamente, il difetto di un buon programma igienico nei comuni rurali influiva sulla mortalità³⁴⁶. L'Opera non aveva mezzi e modi per contenere l'incremento urbanistico, ma molto poteva fare per difendere la salute della popolazione aumentando le cure igienico—sanitarie nelle campagne³⁴⁷.

La prima tappa del piano ruralista consisteva nel decentramento degli istituti di ricovero, dei brefotrofi, dei conservatori dalle grandi città, perché, affermava il prof. Valagussa, in Italia, nazione prevalentemente agricola, i bambini allevati dallo stato dovevano ridare allo stato, col lavoro, quanto questo aveva speso per il loro mantenimento, solo in tal modo essi divenivano elementi di ricchezza nazionale. Ma il programma era molto più articolato di quanto poteva sembrare: attraverso la colonizzazione interna e la ruralizzazione si andava incontro anche alla bonifica integrale, in modo che “man mano che la terra era resa produttiva, le schiere di fanciulli allevati dall'Onmi erano pronte dare all'agricoltura la forza delle loro braccia”. Così gli assistiti a spese dell'Opera non divenivano un contributo a favore dell'urbanesimo, che l'Opera, funzione del Regime, combatteva con tutte le sue forze evitando che “i tentacoli della piovra cittadina trasformino, danneggiandola, l'anima e la coscienza dei fanciulli allevati dall'Onmi”³⁴⁸.

Tre circolari emanate dall'Opera in questo quinquennio davano dimostrazione del ruolo di centrale importanza assunto da questi argomenti. Attraverso la circolare del 30 novembre 1928, era affermato che la ruralizzazione degli istituti di ricovero doveva essere strettamente connessa col problema della bonifica integrale, come già disciplinato nel regolamento del 1926 agli articoli 178 e 122. Il primo articolo stabiliva che i bambini e gli adolescenti orfani e

quartieri di Londra ed estesa nel 1911 all'intera popolazione britannica e gallese, da cui chiaro emerse il risultato secondo cui: *L'upper and middle class* mettevano al mondo un numerosi figli minore rispetto ai *textile workers, miners and agricultural laboureres*. Una ricostruzione completa della vicenda in **A. Treves**, *Le nascite e la politica*, cit. , pp. 87-94. Mussolini stesso nel Discorso dell'Ascensione fece proprie queste concezioni: “[...]primo l'urbanesimo industriale porta alla sterilità le popolazioni; secondo che altrettanto fa la piccola proprietà rurale. Aggiungete a queste due cause d'ordine economico la infima vigliaccheria morale delle classi così dette superiori della società”, in **B. Mussolini**, *Il discorso dell'Ascensione* (26 maggio 1927), in Id. , *Opera Omnia*, a cura di E. e D. Susmel, v. 22, La Fenice, Firenze, 1957, pp. 364-365.

³⁴⁶ **S. Fabbri**, *Fra un anno e l'altro di lavoro per la protezione della maternità e dell'infanzia*, Milano, 1930, p. 46.

³⁴⁷ Cfr. *Ibidem*.

³⁴⁸ Cfr. **F. Valagussa**, *Relazione tenuta al XIII Congresso di pediatria di Torino*, in *Maternità e Infanzia*, n. 9, settembre 1929, pp. 952-953.

abbandonati, quando non potevano essere collocarsi presso famiglie, dovevano essere affidati ad istituzioni rurali, possibilmente costituiti in piccoli gruppi tipo famiglia perché fossero indirizzati in tal modo verso il lavoro dei campi. Nel secondo articolo era, invece, disciplinato che gli orfanotrofi, conservatori, educandati dovevano essere costituiti sul modello delle scuole all'aperto e con ciò era loro imposto il trasferimento nelle campagne. Con circolare del 1° febbraio 1929 si tracciò il piano di ruralizzazione sulle seguenti basi: il trasporto delle sedi degli istituti urbani in campagna e graduale riordinamento sul modello della colonia agricola o quello della colonia all'aperto; il trasferimento in istituzioni rurali di fanciulli assistiti dall'Opera Nazionale e ricoverati in orfanotrofi, conservatori, e collegi non ordinati secondo le seguenti norme; la fondazione di nuove istituzioni rurali. Con la circolare del 1° ottobre 1929, in ultimo, l'Opera ammoniva gli amministratori degli istituti di ricovero dichiarando che, nella concessione di sussidi, avrebbe tenuto conto in maniera positiva di quegli istituti uniformati alle disposizioni del regolamento riguardante la ruralizzazione, e avrebbe negato in modo assoluto, qualsiasi sovvenzione a quegli istituti che si opponevano al loro trasferimento dalle città alle campagne³⁴⁹.

L'insieme di queste disposizioni risultò del tutto vano. Così come il progetto di ruralizzazione nazionale fallì, anche l'articolato progetto ruralista dell'Onmi crollò come un castello di carte alle prime difficoltà. Ci furono circostanze che, di fatto, impedirono l'attuazione del programma di ruralizzazione degli istituti di ricovero dell'Opera, lo stesso Commissario fu costretto ad ammetterlo nella Relazione al Presidente del Consiglio sull'attività dell'Opera nel quinquennio 1926-1930. Tali cause erano imputabili alle inadeguate condizioni economiche degli istituti d'assistenza cittadini che spesso non avevano altre sedi oltre a quell'urbana né tanto meno avevano la disponibilità economica per poterne acquistare una³⁵⁰, in altri casi, la vendita degli edifici cittadini risultava molto complessa, trattandosi spesso di antichi

³⁴⁹ Cfr. **G. A. Blanc e B. Graziani**, *Relazione sullo sviluppo dell'attività dell'Opera Nazionale per la protezione della Maternità e Infanzia (1926-1930)*, cit., pp. 1108-1109.

³⁵⁰ Nonostante la concessione di mutui trentennali, con la quota di ammortamento di poco più del 6%, complessiva di capitale e interesse che l'Opera ottenne in concorso con l'Associazione Nazionale dei Consorzi di Bonifica e d'Irrigazione

monasteri che non si prestavano ad essere adibiti come abitazioni private e, in ultimo, parte delle difficoltà derivava dal dissenso dei “vetusti e spesso ringhiosi amministratori” che si nascondevano dietro antiche clausole di fondazione, o vincoli di donazione, che ritenevano di dover applicare alla lettera³⁵¹.

Se la ruralizzazione fallì in merito allo “sventramento” di questi istituti dai centri cittadini, è lecito ipotizzare che le strutture e gli organismi propri dell’ente, che si stavano costruendo in quegli anni, erano progettati in modo tale da sopperire a questa difficoltà e perciò le nuove costruzioni dell’Onmi erano impiantate nelle province piuttosto che nei centri cittadini. La realtà dei fatti non conferma questa ipotesi: più ci si allontanava dalle città e meno frequente era la possibilità di trovare dei centri assistenziali o qualunque altro tipo di struttura dell’Opera. Contraddizione che sembra avvalorata da tre ordini di motivazioni. In primo luogo, costruire nei piccoli centri di provincia avrebbe significato installare ex novo qualunque tipo di struttura e ciò a fronte di una maggiore spesa da parte dell’Opera; in secondo la disponibilità economica degli enti locali più piccoli era certamente minore rispetto a quella delle città maggiori e dunque nella maggior parte dei casi erano materialmente impossibilitati a finanziare le spese d’assistenza lasciate ad appannaggio della filantropia privata; in ultimo, era certamente minore, in questi luoghi, lo spirito di iniziativa e l’attivismo, elemento fondamentale per uno sviluppo dell’Onmi che muoveva su basi di partecipazione volontaristica.

Negare il problema sarebbe stato ammettere il fallimento dell’assistenza che l’Opera, in via diretta, avrebbe dovuto prestare. Su tali basi poggiava la creazione delle “*Cattedre ambulanti di assistenza materna e puericultura: un elemento di ruralizzazione*”³⁵². Il compito principale di queste strutture era di favorire la diffusione di una sana coscienza igienica nella popolazione rurale per ottenere apprezzabili risultati nella lotta contro la mortalità e la morbilità infantile, o meglio «per creare quella coscienza igienica del popolo che, tradotta

³⁵¹ Cfr. *Ibidem*, pp. 1109-1110

³⁵² Così titolava un articolo di Guido d’Ormea apparso su *Maternità e Infanzia*, n. 8, agosto 1929, pp. 833-839.

in pratica porterà alla diminuzione della morbilità, con conseguente risparmio di vite, energie, denaro»³⁵³.

Nate inizialmente solo come cattedre di puericultura, divennero, in un secondo momento, anche di assistenza materna. Furono organizzate in base ad una divisione del territorio nazionale in “zone” prevalentemente corrispondenti alle province e regioni. Ogni zona rappresentava la sede di un gruppo di cattedre, gestito nella sede capoluogo da un direttore, che operava complessivamente su circa venti comuni³⁵⁴. Nella sede principale oltre al dirigente della cattedra stessa vigilava l’assistente visitatrice, entrambi, secondo un calendario prestabilito e con un automezzo dato loro in dotazione, ogni mattina si recavano a fare consultorio nei comuni del gruppo, cercando di ripetere il giro settimanalmente. Nel periodo in esame ad aver ottenuto i migliori risultati in termini di efficacia furono le cattedre dell’Agro Pontino, a favore della loro attività si espresse anche la Società delle Nazioni, che inviò una delegazione per studiare da vicino il loro modo di operare³⁵⁵.

Non mancarono anche in questo caso difficoltà. Ne furono un esempio la diffidenza dei medici condotti, presto superata, poiché si resero conto che l’attività delle cattedre aveva uno scopo meramente profilattico e quindi non intaccava la loro che era, invece, essenzialmente curativa. In secondo luogo ostacoli furono sollevati dalla presenza di quelle che il prof. D’Ormea, direttore dei servizi sanitari, definì “empiriche”, e cioè le diffuse levatrici di campagna, senza istruzione riconosciuta, che assistevano le donne durante il parto. In ultimo, dai farmacisti di campagna che si lamentavano del calo delle vendite di quei prodotti che, prima dell’istituzione delle cattedre, rifilavano alle madri³⁵⁶.

Alle cattedre ambulanti di puericultura ed assistenza materna era strettamente legata la formazione del personale scientificamente adatto a gestirle. Per evitare che fossero affidate all’empirismo di persone tecnicamente impreparate, l’Opera si attivò per la formazione di un personale specializzato tramite i corsi di puericultura per medici condotti e levatrici, che dal 1929 furono

³⁵³ F. Valagussa, *Finalità*, in *MI*, n. 1 gennaio 1926.

³⁵⁴ Cfr. G. D’Ormea, *Cattedre ambulanti di assistenza materna e puericultura, elemento di ruralizzazione*, in *MI*, 4, agosto 1929, pp. 833-939.

³⁵⁵ Cfr. *Ibidem*, p. 939.

³⁵⁶ Cfr. *Ibidem*, p. 837.

concentrati tutti a Roma, per imprimere loro unità d'indirizzo³⁵⁷. Le cattedre, furono abolite nel 1933, quando il nuovo dirigente dell'Opera, Fabbri, ritenne più opportuno sostituirle con centri di assistenza stabili, i consultori materni e pediatrici, che avrebbero dovuto essere presenti in ogni comune del regno con personale tecnico e specializzato dipendente, ma le difficoltà di attuazione di questi centri, come meglio si vedrà, non furono minori.

Mancando, dunque, la collaborazione ed il dialogo con gli istituti pubblici e privati preesistenti a tutela delle madri e dei bambini e trovandosi di fronte al diniego di responsabilità da parte degli enti locali, problemi che non erano stati preventivamente presi in considerazione come possibili ostacoli, molto carente in questo primo periodo di attività dell'Opera fu l'attività assistenziale "indiretta". Questa assenza era ancor più sentita, poiché l'ente era, in quel momento, ancora impossibilitato, per l'assenza di concreti uomini, mezzi e strutture, a provvedere autonomamente a una forma di attività assistenziale diretta. Anche le difficoltà affrontate nei primi anni di attività dall'Opera, per decentrare gli istituti di ricovero nelle campagne, continuarono a manifestarsi negli anni successivi. La ruralizzazione fu per l'Onmi un problema sempre aperto e mai risolto, come del resto lo fu per il fascismo stesso. E, dunque, tranne l'impulso dato all'assistenza agli illegittimi riconosciuti dalla sola madre con la norma del maggio 1927, la restante attività rimase quasi del tutto paralizzata, nonostante le dichiarazioni contrarie.

La radicale rigenerazione sociale, che tanto auspicavano i promotori dell'Opera, nel primo quinquennio non ebbe modo di decollare, anzi il modo in cui si operò, per far fronte alle resistenze e alle difficoltà incontrate, non fece altro che cristallizzare antichi disequilibri. A contribuire al mantenimento dello *status quo* fu, ad esempio, il criterio di assegnazione adottato dall'Opera per elargire contributi, poiché fu essenzialmente basato sul principio volto a premiare quelle istituzioni che, pur trovandosi in momentanei periodi di difficoltà economica, dimostravano di avere una solida base finanziaria ed amministrativa. Tale sistema si tradusse nel consolidamento del *gap* esistente tra la disarmonica

³⁵⁷ Cfr. **G. A. Blanc e B. Graziani**, *Relazione sullo sviluppo dell'attività dell'Opera Nazionale per la protezione della Maternità e Infanzia (1926-1930)*, cit., pp. 1138-1139.

distribuzione degli istituti pubblici e privati di assistenza tra il centro-nord e il sud Italia. Questo perché quantitativamente e qualitativamente gli istituti, con le caratteristiche richieste dall'Opera, per ottenere il sussidio, erano collocati nel nord, mentre nel Mezzogiorno oltre che scarsi erano spesso anche male amministrati. Uno sguardo alla quantità dei contributi concessi dall'Opera nel periodo 1926-1930 conferma quanto affermato. Alla fine del 1930 la cifra complessiva spesa dall'Opera era di £ 30.968.082, della quale £ 5.723.075 erogate ad istituti per l'assistenza delle madri bisognose e £ 25.245.007 ad istituti per l'assistenza ai fanciulli e adolescenti. Di cui £ 8.70.550 agli istituti dell'Italia settentrionale, £ 17.326.532 agli istituti dell'Italia centrale e £ 4.911.000 agli istituti dell'Italia meridionale³⁵⁸, ulteriore motivo per cui l'Opera aveva istituito i consultori delle cattedre ambulanti di puericultura e di assistenza materna soprattutto nel sud³⁵⁹.

In realtà la sensazione che si ricava dalla lettura dei vari documenti è che a funzionare meglio, tanto da essere menzionate come degne di esempio, furono, già nella fase d'avvio dell'attività dell'Opera, le federazioni del centro e del nord del paese, tendenza che come si avrà modo di vedere si consoliderà nel corso degli anni. Unica eccezione: Napoli.

2. L'assistenza diretta

Si è già posto l'accento sulle cause delle difficoltà, incontrate nei primi anni di vita dall'Opera, vanno certamente ricondotte, per quanto concerne l'assistenza indiretta, alla scarsissima collaborazione degli amministratori degli istituti e al diniego di responsabilità da parte degli enti locali. Anche l'assistenza diretta, però, ebbe uno stentato avvio. In questo caso, esse vanno imputate alle difficoltà della Sede centrale nell'organizzazione delle Federazioni locali, prima, e dei Comitati comunali di patronato, poi. C'era qualcosa nell'ingranaggio dell'Opera che non aveva funzionato, cosa che richiedeva un attento intervento d'analisi ed eventualmente di modifica.

³⁵⁸ Cfr. *Ibidem*, pp. 1102-1103.

³⁵⁹ Cfr. *Ibidem*, p. 1103.

Il maggio 1927 fu un momento molto indicativo per tracciare le linee programmatiche dell'attività dell'Opera. Fu in questo periodo che si giunse alla consapevolezza del fallimento verso cui ci si stava avviando. Nella seduta inaugurale della riapertura della Camera Mussolini pronunciò il discorso di ufficializzazione della campagna demografica del Regime, indicandola tra gli scopi primari del Governo ed affidandone l'esecuzione *in primis* all'ONMI: *“Bisogna vigilare sul destino della razza, bisogna curare la razza, a cominciare dalla maternità e dall'infanzia. A questo tende l'Opera Nazionale per la maternità e l'Infanzia, voluta dall'Onorevole Federzoni [...] Fatta la legge, Organizzata l'Opera[...]bisogna finanziare quest'Opera ...di qui la tassa sui celibi...ma voi credete realmente che io abbia voluto questa tassa soltanto a questo scopo? Ho approfittato di questa tassa per dare una frustata demografica alla Nazione. Questo vi può sorprendere; qualcuno di voi può dire “Ma come, ce n'era bisogno? Ce ne è bisogno. Qualche inintelligente dice: “Siamo troppi”. Gli intelligenti rispondono: “Siamo pochi”. Affermo che dato non fondamentale ma pregiudiziale della potenza politica e morale delle nazioni, è la loro potenza demografica. Parliamoci chiaro: che cosa sono 40 milioni di Italiani di fronte a 90 milioni di Tedeschi e a 200 milioni di Slavi? Volgiamoci a occidente: che cosa sono 40 milioni di Italiani di fronte a 40 milioni di Francesi, più 90 milioni abitanti delle Colonie, o di fronte a 46 milioni di Inglesi, più 450 milioni che stanno nelle Colonie?”*³⁶⁰.

Se riferito al momento di difficoltà che l'Onmi stava attraversando, il discorso poteva essere inteso come una sorta di propaganda e sostegno morale a favore della *Creatura tipica del Regime* e, indirettamente come monito del Governo a quanti erano chiamati a collaborare con essa. Anche la promulgazione della legge a favore degli esposti e degli illegittimi riconosciuti dalla sola madre, tra l'altro emanata sempre nel maggio 1927, poteva leggersi come il desiderio di palesare la comunità d'intenti tra l'Opera e il Governo, quest'ultimo non esitò ad approvare, subito e senza remore, la legge ideata e voluta dall'Opera stessa.

Dimostrare all'opinione pubblica il sostegno e la vicinanza del governo al nuovo ente non bastava. I meccanismi interni dell'Opera avevano bisogno di

³⁶⁰ **B. Mussolini**, *Il discorso dell'Ascensione (26 maggio 1927)*, in Id., *Opera Omnia*, cit., pp. 364-365.

essere ridiscussi e, dove necessario, reimpostati. La struttura assembleare degli organi decisionali e amministrativi divennero il capro espiatorio e, nel maggio 1927, il Consiglio centrale dell'Opera fu sciolto e l'ente commissariato³⁶¹. La scelta del commissariamento fu la classica via che il regime percorse nei casi in cui desiderava ridimensionare l'autonomia e accentrare nell'esecutivo la gestione degli istituti commissariati³⁶². Se, infatti, la scelta fosse dipesa soltanto dal cattivo lavoro degli amministratori, questi sarebbero dovuti essere sostituiti, mentre sia il Presidente Blanc, che i sub-commissari Francesco Valagussa e Carlo Scotti furono riconfermati.

Con questo atto si dette il via ad una lunga, anche se alterna fase, di accentramento decisionale che caratterizzò l'intera attività dell'Opera durante il Regime e soffocò l'iniziativa locale³⁶³. L'opinione del Commissario Blanc fu, naturalmente. Egli, al contrario, vedeva nel commissariamento una maggiore autonomia: «Assumo per ordine di sua Eccellenza il Capo del Governo e Duce del fascismo la carica di Regio Commissario straordinario per l'ONMI. È mio intendimento procedere anzitutto a quella semplificazione e a quel decentramento che si sono manifestati indispensabili attraverso la pratica esperienza dei primi mesi di funzionamento di questo istituto.

Mio concetto fondamentale è che ad un massimo di autorità e di libertà d'azione dei fiduciari dell'Opera corrisponda un massimo di responsabilità

³⁶¹ Il Regio decreto 18 maggio 1927 di Scioglimento del Consiglio Centrale dell'ONMI e nomina del Commissario straordinario:

VITTORIO EMANUELE III Per grazia di Dio e per volontà della Nazione RE D'ITALIA

Visto l'art. 1, ultimo comma, della legge 10 dicembre 1925 n. 2277, sulla protezione e assistenza della maternità e infanzia; ritenuta l'urgente necessità di affidare temporaneamente ad uno speciale commissario ogni potere esecutivo e deliberante, attinente alla gestione dell'ONMI nell'intento di assicurare, nel modo più rapido ed efficace, la sistemazione dei servizi dipendenti dall'Opera stessa; sulla proposta del Capo del governo, Primo Ministro Segretario di Stato e Ministro segretario di Stato per gli affari dell'Interno; abbiamo decretato e decretiamo:

il Consiglio Centrale dell'ONMI è sciolto;

l'on. Barone dott. GIAN ALBERTO BLANC, deputato al Parlamento, è nominato Commissario per la straordinaria gestione dell'Opera predetta con i poteri e le funzioni attribuiti dalle norme in vigore al Consiglio Centrale e alla Giunta esecutiva dell'Opera stessa.

Il nostro Ministero proponente è incaricato dell'esecuzione del presente decreto.

Dato a Roma, addì 8 maggio 1927 Firmato VITTORIO EMANUELE—MUSSOLINI, in *Gazzetta Ufficiale*, n. 114 del 1927.

³⁶² G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana (1861-1993)*, Bologna, il Mulino 1996, p.

³⁶³ Spesso ciò sarà indicato come il maggior difetto dell'Opera. L'assoluto accentramento di ogni forma decisionale, direttiva e perfino applicativa dei regolamenti abituava i piccoli ed alti funzionari ad una passiva esecuzione di ordini mancando i quali si rischiava di andare a rotoli, in I. Vaccari, *Le donne nel ventennio fascista (1919-1943)*, cit., p. 95. Vale la pena di ricordare che dal 1925 al 1943, l'Opera ebbe poco meno di dieci annidi gestione commissariale, più della metà dei suoi anni di vita.

nell'assicurare l'attuazione efficace e pronta dei compiti, d'importanza vitale per il paese, che all'Opera sono stati affidati, e della cui perfetta applicazione essa deve rispondere »³⁶⁴.

Col fine di *assicurare, nel modo più rapido ed efficace, la sistemazione dei servizi dipendenti dall'Opera stessa*, così come stabilito nel decreto dell'8 maggio 1927³⁶⁵, Blanc sciolse tutti i Consigli federali fino già istituiti e li sostituì con Delegati straordinari da lui stesso nominati. Per la sistemazione dei servizi dipendenti dall'Opera e la messa a punto di tutte quelle strutture tecniche, prevalentemente gestite a livello locale dai comitati di patronato, atte a fornire l'assistenza diretta, Blanc seguì i tre obiettivi che il Duce, nel suo monito al “*massimo di natalità e minimo di mortalità*”, aveva dichiarato indispensabili per lottare contro il decremento della popolazione e cioè la diffusione della coscienza igienica, l'allattamento materno e assistenza prima e dopo il parto. Vediamo nello specifico come si scelse di procedere³⁶⁶.

Madri bisognose

Un carattere innovativo della politica assistenziale a favore delle madri era rappresentato dallo stato di povertà, inteso come assoluta mancanza di tutto il necessario, che non era più richiesto alle donne che domandavano di poter usufruire dei servizi dell'ente. Avevano, dunque titolo per l'ammissione all'assistenza le donne meno agiate, o anche non agiate, e non soltanto le povere in senso stretto, poiché non si trattava di beneficenza ma di assistenza³⁶⁷. Elemento fondamentale questo per quanti si sono accostati allo studio delle origini dei sistemi di welfare state e alla loro diffusione. Anche attraverso l'Opera si stava procedendo verso l'allargamento dell'accesso ai diritti sociali, che, come Jens Alber ha riscontrato, seguirono un processo di diffusione inverso

³⁶⁴ Circolare del 27 maggio 1927, del Commissario Blanc Ai Presidenti delle Federazioni Provinciali e per conoscenza ai prefetti del Regno e ai segretari delle Federazioni provinciali fasciste, in ASN, Gabinetto di Prefettura, busta 478, II versamento.

³⁶⁵ Cfr. *Ibidem*.

³⁶⁶ **B. Mussolini**, *Il numero come forza*, in *Gerarchia*, 1 settembre 1928, poi pubblicato nella prefazione del libro di O. Spengler, nella traduzione italiana di **R. Korherr**, *Regresso delle nascite:morte dei popoli*, 1928.

³⁶⁷ **A. Lo Monaco Aprile**, *L'assistenza della maternità e dell'infanzia in Italia*, cit., p.23.

rispetto a quello dei diritti civili: entrambi ebbero una diffusione piramidale, ma, mentre, l'estensione dei diritti civili iniziò il suo processo di fusione dal vertice verso la base (da pochi a molti, da ricchi a poveri) l'estensione dei diritti sociali iniziò a diffondersi dalla base verso il vertice (da molti a pochi, da poveri a meno poveri)³⁶⁸. Non si può non tenere conto, però, che il tema dei diritti sociali fu una carta giocata dal regime contro quella dei diritti politici si tradussero in una serie di concessioni elargite da uno stato totalitario che aveva come scopo la riduzione del “ malcontento di quella piccola borghesia che alle origini lo aveva sostenuto³⁶⁹”.

L'azione a favore delle madri bisognose fu svolta, nella maggior parte dei casi, attraverso l'istituzione dei consultori ostetrici e pediatrici, che funzionavano per lo più come istituti di sorveglianza igienica delle gestanti e delle madri, i primi, per la sorveglianza igienica dietetica³⁷⁰ dei bambini, e per l'educazione igienica delle madri, i secondi, come istituti di propaganda e vigilanza igienica. Nel quinquennio (1926-31) furono istituiti 141 ambulatori ostetrici e infantili. Di particolare importanza erano considerati i Refettori materni. L'Opera raccomandò con circolare n. 33 del 1 ottobre 1929 che, nella fondazione di nuove istituzioni, si preferisse sempre il refettorio materno da impiantare nei punti più popolosi, dove più facile e comodo potesse essere l'accesso *e dove maggiori fossero gli effetti della propaganda*³⁷¹.

Gli istituti delle maternità di confine, sorte per consentire alle donne italiane emigrate e bisognose di partorire in Italia, ebbero scopo esclusivamente demografico. Tale servizio fu inaugurato dall'Opera nel 1928 con l'istituzione della Maternità di Dolceacqua, integrato, poi, con la Casa di Maternità Regina

³⁶⁸ **J. Alber**, *Le origini del Welfare state: teorie, ipotesi ed analisi empirica*, in *Rivista Italiana di scienza politica*, n. 3, 1982, id., *Dalla carità allo Stato sociale*, Bologna, il Mulino, 1986.

³⁶⁹ **M. Salvati**, *Cittadini e governati. La leadership nella storia dell'Italia contemporanea*, Roma—Bari, Laterza, 1997, p. 107.

³⁷⁰ Il rapporto negativo stilato in base all'inchiesta sull'alimentazione negli istituti si risolse con l'istituzione da parte dell'Opera di una speciale Commissione, presieduta da Filippo Bottazzi, e una sottocommissione composta dai professori Baglioni, Pacchioni e Spolverini, per la formulazione delle tabelle dietetiche da seguire negli istituti. Tali tabelle furono compilate anche tenendo conto dell'associazione tra il criterio fisiologico, clinico e quello economico. In **F. Valagussa**, *Relazione tenuta al Congresso di Pediatria tenutosi a Firenze nel settembre 1931*, in *MI*, anno 6, settembre 1931, pp. 1046-1051.

³⁷¹ Il corsivo è mio.

Margherita di Bordighera e la Casa di Maternità Alma Terra Italica di Torino³⁷². Ad accogliere, inoltre, le madri provenienti dalla Corsica c'era il Regio Ospedale di Livorno³⁷³. Iniziativa che col concorso del Ministero degli esteri, che se ne assumeva una parte dell'onere di gestione, diede risultati abbastanza soddisfacenti³⁷⁴. Nella casa di maternità Regina Margherita dal 1929 al settembre 1932, furono accolte 1100 madri che diedero alla luce 1076 bambini³⁷⁵ che se nati in Francia sarebbero divenuti cittadini francesi. Infatti, il diritto di cittadinanza in Francia era fondato sul principio dello *jus soli*, bastava dunque nascere nel territorio francese per divenirne cittadino, mentre in Italia la cittadinanza era uno status giuridico basato sul principio dello *jus sanguinis*, in virtù del quale la cittadinanza si trasmetteva dal padre, cittadino italiano, al figlio. La scelta delle maternità di confine limitrofe ai territori francesi non fu assolutamente casuale. L'arresto dell'immigrazione imposto dagli USA si tradusse in una totale ristrutturazione dei flussi emigratori italiani degli anni venti, in cui crebbe l'emigrazione verso l'Europa con una marcatissima preferenza per la Francia (70-80.000 unità nel 1927)³⁷⁶. Qui si diressero non solo operai specializzati e non, ma anche un forte flusso di emigrazione agricola, indirizzato verso il sud della Francia, e proveniente principalmente dalle regioni del nord Italia a partire dal 1923. Corrente che non fu scoraggiata, ma si preferì controllarla attraverso consolati appositamente aperti, missionari dell'Opera Bonomelli, accusati in Francia di essere agenti del fascismo, l'INCILE, l'INCRILE e le banche che ne rastrellavano il risparmio, i Consorzi agrari e una Società di agricoltori che pubblicava un giornale³⁷⁷.

In base all'art. 4 della legge 10 dicembre 1925, l'Opera Nazionale aveva il compito di vigilare sull'applicazione delle disposizioni legislative e

³⁷² Questa fu istituita grazie al concorso economico dell'Istituto Nazionale delle Assicurazioni Sociali, che si fa carico dell'acquisto e dell'adattamento del fabbricato.

³⁷³ Cfr. **G. A. Blanc e B. Graziani**, *Relazione sullo sviluppo dell'attività dell'Opera Nazionale per la protezione della Maternità e Infanzia (1926-1930)*, cit., pp. 1113-1121.

³⁷⁴ Il Ministero degli Esteri partecipava anche alle spese per il sostentamento di queste istituzioni. Nei prospetti di bilancio annuali dell'Opera vi era, infatti, anche la voce "Rimborso del Ministero degli esteri di metà della spesa per assistenza gestanti e fanciulli provenienti dall'Estero", l'entità di tale contributo corrispose, ad esempio, nel 1931 a £ 500.000.

³⁷⁵ **A. Carelli**, *Sei anni di attività dell'Opera Nazionale Maternità e Infanzia*, in *MI*, agosto, 1932, p. 980.

³⁷⁶ **E. Sori**, *L'emigrazione italiana dall'unità alla seconda guerra mondiale*, Bologna, Il Mulino, 1979, p. 419-427.

³⁷⁷ *Ibidem*.

regolamentari in vigore sulla protezione della maternità e dell'infanzia, e , in base all'art. 150 del Regolamento 15 aprile 1926, i Comitati di patronato dovevano assumere tutte quelle iniziative, ascritte nei bilanci come "Assistenze morali", che erano destinate ad assicurare l'assistenza e la protezione del fanciullo nelle officine e nei laboratori. Di particolare importanza era la disposizione contenuta nell'art. 10 della legge 10 novembre 1907 sul lavoro delle donne e dei fanciulli, che prescriveva l'obbligo di istituire nelle fabbriche, dove erano impiegate donne, la camera di allattamento. Nell'art. 14 della nuova legge sulla disciplina del lavoro delle donne del 13 maggio 1929, n. 85 fu nuovamente riconfermato che, per un anno dalla nascita del bambino, la lavoratrice aveva l'obbligo di due periodi di riposo giornaliero per allattamento retribuiti, di mezz'ora (se esisteva una camera di allattamento con i prescritti requisiti igienici) o di un'ora. La camera di allattamento era obbligatoria nei luoghi di lavoro in cui erano presenti più di 50 lavoratrici donne, salvo esonero da parte del Ministero delle corporazioni, per quei casi in cui vicino all'azienda era presente un asilo nido. Quando il numero delle occupate, fra i 15 e i 50 anni, superava le cento unità nella camera di allattamento avrebbe dovuto essere presente, secondo il giudizio dell'Ispettore corporativo, del personale idoneo per la custodia dei bambini, durante il periodo di lavoro delle madri, questo significava per le fabbriche dover istituire dei veri e propri asili nido³⁷⁸. Da un'indagine condotta dall'Opera risultò che, escluse le Regie manifatture dei tabacchi ed altri rari stabilimenti privati, questa disposizione di legge non era applicata³⁷⁹. Anzi, per ovviare al problema si diffuse tra gli industriali la pratica di licenziare le donne in

³⁷⁸ Cfr., **I. Piva e G. Maddalena**, *La tutela delle lavoratrici madri nel periodo 1923-43*, in *Salute e classi sociali in Italia dall'unità al fascismo*, a cura di Betri M. L. e Gigli Marchetti A., Milano, Franco Angeli, 1982, pp. 841-842.

³⁷⁹ L'allestimento delle camere di allattamento videro una qualche attuazione solamente negli stabilimenti statali, come nel caso delle Manifatture tabacchi, dove furono creati i così detti "baliatici", in **I. Vaccari**, *Le donne nel ventennio fascista*, cit. p. 95. Nel saggio di **C. Ficola** (*Legislazione sociale e tutela della maternità nell'età giolittiana*, in *Salute e classi sociali in Italia*, cit. p. 706) è sottolineato come l'industria delle Manifatture dei tabacchi, cosa che può essere estesa anche alle altre industrie statali, fosse l'unico tipo di industria in cui le donne rimanevano a lavorare in gran numero anche dopo i 35 anni; e poiché la maggioranza dei parti avveniva in operaie comprese tra i 21 e i 35 anni di età, si può dedurre che le tabaccaia nonostante sopravvenisse la maternità non lasciassero il lavoro. Ciò era chiaramente legato agli alti salari che percepivano (lire 1, 86 lire giornaliere), ma anche e soprattutto per la stabilità del posto di lavoro di cui godevano: infatti non potevano essere licenziate a causa del matrimonio o della maternità, cosa che avveniva in alcune industrie private.

gravidanza³⁸⁰. In realtà tale prassi non era nuova. Le norme a tutela del lavoro femminile approvate in Italia nei primi anni del Novecento ottennero da subito il duplice risultato di riconoscere, da un lato, un “diritto femminile” ma dall’altro, di rendere il lavoro delle donne più rischioso, in quanto maggiormente subordinato alla presenza di manodopera maschile, l’impiego della quale imponeva minori restrizioni e tutele³⁸¹. Ciò nel senso che, come ha fatto notare Maria Vittoria Ballestrero, l’introduzione dei nuovi limiti legali al lavoro delle operaie, perché tali norme erano esclusivamente rivolte alle lavoratrici delle fabbriche, rendeva meno conveniente, rispetto al passato, l’uso della manodopera femminile³⁸².

Questa problematica non fu mai risolta. Nel 1931 Guido D’Ormea denunciava come, la norma dell’art. 10 del Rdl 20 novembre 1908, che prevedeva l’istituzione di camere di allattamento negli opifici industriali con più di cinquanta operaie non “sempre veniva osservata” e in molte aziende le sale di allattamento consistevano esclusivamente in una stanza disordinata ed ingombrante che portava la pomposa scritta “Sala di allattamento”, ma che poteva solo essere classificata come un “magazzino dei rifiuti”³⁸³. Ed anche dopo l’emanazione del r.d. del 22 marzo 1934, n. 654, che consentiva alle industrie di servirsi degli asili dell’Opera, previa pagamento di un corrispettivo, evitandogli l’onere della costruzione delle sale di allattamento andarono deluse. Così fu per il caso bresciano, dove gli industriali preferivano concedere del tempo alle loro operaie per andare a casa ad allattare, piuttosto che istituire sale di allattamento aziendali o servirsi delle vicine strutture dell’Opera³⁸⁴. Un esempio contrario fu, invece, quello della Filanda Majani di Forlì, descritto da Ilva Vaccari, dove il nido fondato nel 1923 costava annualmente 6.500 lire per i badanti, biancheria,

³⁸⁰ Circolare (1359 1-3-2), febbraio 1927.

³⁸¹ Cfr., **A. Pescarolo Curli**, *Il lavoro e le risorse delle donne in età contemporanea*, in **A. Groppi**, *Il lavoro delle donne*, Laterza, Roma—Bari, 1996, p. 307.

³⁸² Cfr., **M. V. Ballestrero**, *La protezione concessa e l’eguaglianza negata, il lavoro femminile nella legislazione italiana*, in **A. Groppi**, *Il lavoro delle donne*, cit., p. 455.

³⁸³ **G. D’Ormea**, *Il servizio ispettivo dell’opera nazionale Maternità e Infanzia nei confronti degli istituti per le madri e i fanciulli*, in *MI*, luglio 1931, p. 719.

³⁸⁴ Cfr., **S. Onger**, *Il latte e la retorica: L’Opera Nazionale Maternità e Infanzia a Brescia (1927-1939)*, in *Storia in Lombardia*, n. 1-2, 1989, p. 89. L’Opera spese molte energie a favore dell’esecuzione di queste norme, già nel 1927, in accordo con il Ministero di grazia e giustizia era riuscito ad ottenere che in alcuni carceri femminili fossero istituiti degli asili nido per i figli delle carcerate, in *Circolare (1359 1-3-2)*, febbraio 1927.

assistenza medica, medicinali. Spese coperte dall'imprenditore con il contributo mensile di £ 200, dal comune e dalla Congregazione di carità con £ 500 annuali ciascuno e per il resto con beneficenza saltuaria³⁸⁵.

In generale furono proprio gli stabilimenti tessili, dove lavorava circa la metà delle lavoratrici di fabbrica, a prendersi cura delle operaie e dei loro figli, ma più che per il rispetto della legislazione in virtù del paternalismo patronale. Tra gli imprenditori cattolici era, infatti, assai diffusa la tradizione dell'assistenzialismo aziendale che prevedeva ad esempio vitto e alloggio per le operaie e assistenza per i loro bambini. Il fascismo incoraggiò tale pratica cercando, in tal modo, di compensare i tagli salariali, creare armonia tra imprese e maestranze e rendere più docili i sindacati fascisti³⁸⁶.

La lavoratrice madre italiana si trovava, perciò, come ha evidenziato la de Grazia, di fronte al dilemma se abbandonare o meno il posto di lavoro. I bassi salari, la legislazione protettiva e la propaganda proto-natalista incoraggiavano le donne sposate a lasciare il lavoro alla nascita dei figli, ma le necessità familiari andavano in altro senso³⁸⁷. Anche da questo punto di vista l'onere del costo dei figli ricadeva tutto sulle madri. Stante il modello di famiglia molto gerarchico condiviso dal fascismo la sua enfasi su una divisione netta, e asimmetrica, dei ruoli di genere, i costi per i figli, formulati come spese di mantenimento, furono riconosciuti quasi esclusivamente per i padri³⁸⁸. Mentre i costi per i figli delle madri—prevalentemente la perdita del lavoro—furono presentati come doveri legali e sociali: le donne potevano essere legalmente licenziate solo per il fatto di

³⁸⁵ *Ibidem*. Qualche anno dopo, sottolinea l'autrice, il merito del Nido della filanda fu attribuito ai Fasci femminili forlivesi.

³⁸⁶ Nel settore tessile il salario reale, cresciuto durante e dopo la guerra, subì costanti diminuzioni. Nel 1928 la paga medie era pari al 78% di quella dell'intera industria, nel 1939 era scesa al 74%, in **V. Zamagni**, *Distribuzione del reddito e salari reali tra le due guerre*, cit. p. 31.

³⁸⁷ Nonostante la legislazione garantiva loro la possibilità di stare a case fino a sei mesi dalla nascita dei figli e poi rientrare, la maggior parte delle donne preferiva che i figli fossero divezzi prima che la necessità le spingesse a ritornare a lavoro. A tornare erano in numero sempre crescente, nonostante la propaganda fascista contraria, infatti, nel 1931 lavorava il 12% delle donne sposate, nel 1936, il 20,7%. Molte madri che riprendevano a lavorare non tornavano, però, al vecchio posto perdendo così i diritti alla pensione e alle altre forme di previdenza e ed era molto probabile che la maggior parte di loro finiva nel sommerso, dove trovavano occupazioni più compatibili con i numerosi impegni familiari. In **V. de Grazia**, *La donna nel ventennio fascista*, cit. p. 257.

³⁸⁸ Si ricorda ad esempio che esclusivamente ai padri erano pagati i premi di natalità e concesse detrazioni fiscali crescenti con il crescere dei figli, fino al totale esonero delle tasse sul reddito dopo il settimo figlio, nonché gli assegni famigliari. Inoltre i padri potevano estendere la propria copertura sanitaria ai propri familiari—moglie e figli—mentre lo stesso non equivaleva per le lavoratrici. Ed inoltre l'aver un determinato numero di figli rappresentava un punteggio, sempre per i padri, in alcuni concorsi pubblici.

essere incinte o di avere dei figli. In tal modo le madri, durante il periodo fascista, videro aumentare in maniera notevole il costo derivante dall'aver figli, mentre i padri potevano trarne limitati vantaggi economici e riconoscimenti. Una menzione a parte spettava, come già detto, per le madri sole. Queste ricevevano a loro nome gli assegni familiari e i premi di natalità, ma a differenza dei padri, erano esposte al rischio di essere licenziate a causa della nascita di un figlio³⁸⁹.

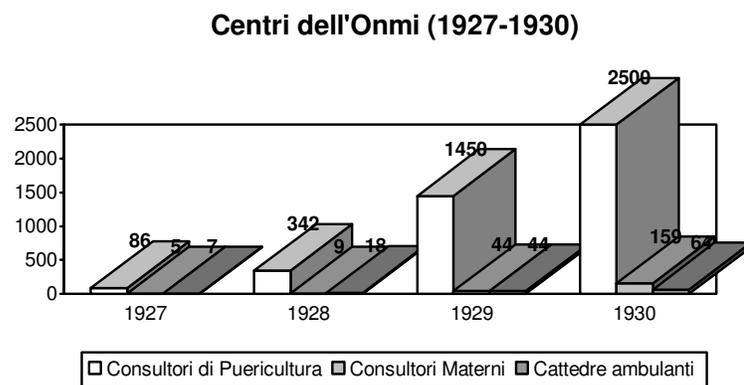


Figura 1. Evidenzia il netto squilibrio d'assistenza tra madri e fanciulli. Fonte: *Grafici dell'attività dell'Opera*, allegati a **G. A. Blanc e B. Graziani**, *Relazione sullo sviluppo dell'attività dell'Opera Nazionale per la protezione della Maternità e Infanzia (1926-1930)*, in *MI*, anno, 5, novembre 1931.

Fanciulli bisognosi, abbandonati, infermi sanabili, traviati.

L'azione rivolta a favore dei giovani “*elementi produttivi*” era spinta dall'obiettivo di evitare, quanto più possibile, il loro allontanamento dalle famiglie d'origine, contrastando, in tal modo, anche una tendenza considerata molto diffusa dagli amministratori dell'Opera e consisteva nel desiderio delle classi operaie e della classe piccolo borghese di scrollarsi di dosso l'onere del mantenimento e dell'educazione dei figli. Il bambino, perciò, doveva essere allontanato dalla famiglia d'origine soltanto quanto non vi erano altre possibilità, in tutti gli altri casi l'ente gli prestava soccorso, con sussidi economici o

³⁸⁹ Cfr. **C. Saraceno**, *Il costo dei figli: un diverso riconoscimento per padri e madri*, cit.

materiali, direttamente in famiglia, vigilando che fossero utilizzati per gli scopi assegnati.

Quando il distacco era inevitabile si cercava, in primo luogo, di collocare i fanciulli presso famiglie, prevalentemente residenti in campagna, in linea con i principi ruralisti, e solo nel caso in cui ciò non fosse stato possibile si sarebbe provveduto a ricoverarli in istituti ed, in tal caso, si sarebbero dovuti preferire quelli con annessi laboratori professionali, per consentire agli ospiti di apprendere una professione.

Chiari furono i moniti che impedivano all'Opera di prendersi cura dei fanciulli infermi non sanabili essendo questo il compito di istituzioni filantropiche e caritatevoli o di istituti pubblici adibiti per statuto a tali scopi. L'Opera, invece, aveva finalità assistenziali e dunque poteva farsi carico solamente di quei bambini che recuperati avrebbero potuto essere «produttivi per la Nazione e militi per la difesa del Regime»³⁹⁰. L'Onmi era, dunque, stata istituita per arginare la mortalità infantile e per stimolare la natalità. Ma si impose di farlo attraverso un tipo di assistenza pubblica moderna, laica e tendenzialmente universale (nel senso di apolitica) capace di penetrare nell'intimo familiare, anche di forza, riformando abitudini consolidate³⁹¹. E soprattutto che, bando a qualunque principio di eugenetica negativa, aprisse le porte anche, come scriveva Gian Alberto Blanc, “a quegli individui privi di valore sociale, come gli anormali ineducabili, gli adulti perennemente inabili al lavoro, ed i vecchi” se non altro perché “quegli individui abbandonati a loro stessi, non abbiano a perturbare il normale svolgimento della vita sociale, menomando la vitalità e lo sviluppo ordinato dello stato”³⁹². Il problema era considerato esclusivamente dal punto di vista dell'ordine pubblico ed evoca maggiormente i principi ispiratori della nascita della clinica ottocentesca, che i temi di miglioramento della razza³⁹³.

Il suo obiettivo quantitativo non scivolò mai verso quello qualitativo, i principi eugenici a cui si ispirava facevano certamente eco all'eugenica positiva e mai a quella

³⁹⁰ Cfr. *Circolare (1359 1-3-2), febbraio 1927.*

³⁹¹ Cfr., **C. Mantovani**, *Rigenerare la società*, cit., p. 312.

³⁹² **G. A. Blanc**, *Il fascismo dianzi al problema della razza*, in *MI*, n. 5, maggio, 1927, p. 19.

³⁹³ Sull'argomento **M. Foucault**, *Nascita della clinica. Il ruolo della medicina nella formazione delle scienze umane*, Torino, Einaudi, 1969 e id., *La volontà di sapere*, Milano, Feltrinelli, 1978.

negativa³⁹⁴. I medici, i sociologi, gli psicologi, i sessuologi, ecc. misero al servizio dello Stato la loro professionalità e lo fecero seguendo indirizzi e proponendo soluzioni spesso anche molto in contrasto tra loro, ma “si giunse presto a sostenere che il fattore primo della vittoria era stata la natalità degli italiani, da difendere in futuro come bene prezioso nelle sue matrici biologiche ovvero nella fecondità della donna. In tal senso allo stato spettava un ruolo di rigoroso controllo, trattandosi di ripristinare i valori funzionali della razza, benché sin dal principio molti mettersero in guardia dal fanatismo di chi avrebbe voluto una sorta di zootecnia della specie umana”³⁹⁵.

Forme di assistenza prestate ai fanciulli

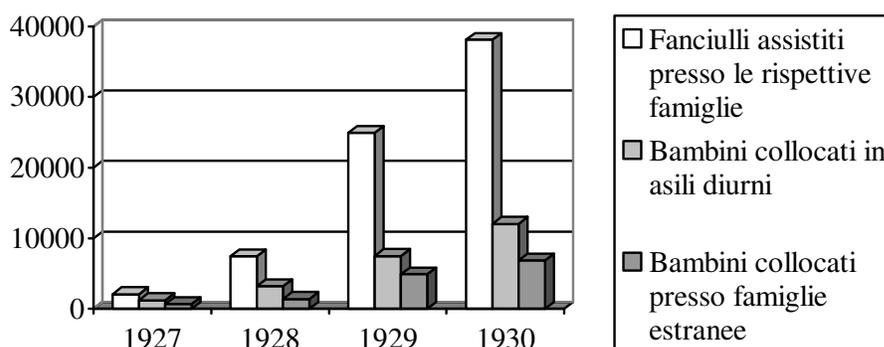


Figura 2. I dati ONMI confermano la netta differenza tra la quantità d’assistenza fornita alle madri e quella fornita ai fanciulli. Fonte: In Grafici dell’attività dell’Opera, allegati a **G. A. Blanc e B. Graziani**, *Relazione sullo sviluppo dell’attività dell’Opera Nazionale per la protezione della Maternità e Infanzia (1926-1930)*, in *MI*, n. 11, novembre 1931.

In tale contesto un’assistenza speciale spettava alla tutela dei fanciulli tubercolotici, curati presso le colonie climatiche e la cui gestione fu affidata nel 1927 all’Opera³⁹⁶. L’esecuzione del nuovo incarico assorbì notevoli energie degli amministratori dell’Ente prevalentemente durante il biennio di progettazione della nuova attività, 1927-1928. Le origini delle colonie possono farsi risalire agli “Ospizi marini” sorti nell’Inghilterra di fine settecento, dove i bambini bisognosi

³⁹⁴ In realtà come ha evidenziato Claudio Pogliano tutta la cultura eugenica italiana non si avvicinò mai alle pratiche negative degli scienziati in nel nord Europa e negli Usa.

³⁹⁵ **C. Pogliano**, *Eugenisti, ma con giudizio*, in **A. Brugio**, *Nel nome della razza*, cit., p. 432. Nonostante visioni tra loro diverse i toni dell’eugenetica italiana erano stati sempre moderati rispetto a quelli provenienti dall’estero, in tal senso Pogliano parla di eugenica “con giudizio”.

³⁹⁶ Per un’analisi della tubercolosi, come malattia sociale, e della lotta antitubercolare si veda **D. Preti**, *La modernizzazione corporativa, 1922-1940. Economia, salute pubblica, istruzione e professioni sanitarie*, cit, pp. 127-191.

erano condotti al mare per essere curati ed allontanati dall'aria viziata dei primi nuclei industriali. Verso la metà del secolo successivo (1856), per merito del medico, Giuseppe Ballerai, fu impiantata a Viareggio la prima colonia italiana grazie al sostegno economico dell'aristocrazia locale. Soltanto con l'avvento del fascismo lo stato si fece carico del loro finanziamento e, accanto all'originaria funzione curativa, le colonie assunsero anche quella preventiva³⁹⁷.

Nel notiziario dell'attività assistenziale pubblicato sulla rivista dell'Opera dell'aprile 1927, fu chiarito il ruolo che l'Opera Nazionale aveva in merito. Così come per l'assistenza, anche per la disciplina delle colonie l'Opera aveva, l'obbligo di censire le colonie già attive e, in seguito, di coordinarle, sorvegliarle e integrarle, in via del tutto integrativa e mai sostitutiva. Per rispondere in maniera più efficace possibile a tale mansione la presidenza aveva nominato una speciale commissione³⁹⁸, il cui compito fondamentale era quello di estendere le cure delle colonie al maggior numero di fanciulli, almeno 100.000 aveva espresso desiderio Mussolini nel 1927. Il censimento delle colonie fu eseguito con un questionario diramato dall'Opera, alle Federazioni provinciali ed ai Comitati di patronato³⁹⁹, in cui erano richieste notizie essenziali ai Presidenti delle Federazioni provinciali, tra cui, oltre al numero delle colonie presenti in ciascuna provincia, l'Ente o il Comitato promotore, la sede, la natura della colonia e il numero complessivo di fanciulli che potevano ospitare. Con la circolare, n. 1973, del 30 luglio 1927, la Sede centrale manifestò il suo disappunto per le scarse notizie pervenute dalla periferia. Anche in questo caso si attivò direttamente per compiere un rapido censimento delle colonie e questa e

³⁹⁷ Le colonie prendevano vita in appositi edifici strutturati in ampie camerate, numerosi servizi igienici, un refettorio, una infermeria ed un piccolo ospedale. La vita in colonia era molto rigida e controllata anche nel corso delle poche ore di libertà veniva loro impartita la dottrina fascista, gran parte del tempo era invece impiegato per i bagni di sole, acque e esercizi fisici. Sull'argomento oltre a saggi vari pubblicati sulla rivista dell'Opera si veda **G. Gori**, *L'atleta e la nazione. Saggi di storia dello sport*, Rimini, Ed. Panozzo, 1996.

³⁹⁸ I membri della Commissione erano: accanto al presidente e al vice-presidente, rispettivamente, Blanc e Valagussa, furono nominati, Renato Ricci, Pres. dell'ONB, Alessandro Messedea, Direttore generale della Sanità Pubblica, Cesare Baduel, Direttore Generale della C.R.I., Attilio Lo Monaco Aprile, Direttore capo dei servizi dell'ONMI, Gallo Garbini e le signore Baronessa Blanc ed Elisa Mayer Rizzioli, delegata per le opere assistenziali dei FF.FF., in *Maternità e Infanzia*, n. 4. anno 2, aprile 1927, p. 13.

³⁹⁹ *Circolare 2075 1-3-2*, *1-4-27*, *16-4-27*, Ai presidenti dei Consigli direttivi delle Federazioni provinciali; *Circolare 2382/ 1-3-2 e 2902/ 2-2-1*, ai Presidenti dei Consigli direttivi delle Federazioni provinciali ed ai Comitati di patronato; *Circolare 29-3-7*, ai Medici provinciali; *Circolare 29-3-27* ai Segretari delle Federazioni provinciali.

una nuova traccia a conferma della scarsa collaborazione tra istituti centrali e periferici dell'Opera.

Il risultato raggiunto in questo campo fu in ogni caso notevole, tanto che per un sovraccarico di domande l'Opera fu costretta a ricordare che le colonie erano istituite per i bambini bisognosi e non per quelli che aspiravano alla villeggiatura (Circ. 8 luglio 1927). I buoni risultati raggiunti in questo campo furono resi possibili grazie all'istituzione, nel 1928, di un fondo in bilancio specifico per la profilassi antitubercolare dell'infanzia destinato esclusivamente alle colonie permanenti. Il fondo fu suddiviso tra le Federazioni provinciali considerando gli effettivi bisogni valutati in base alle statistiche sulla mortalità infantile sulla tubercolosi.

Un elemento, anche in questo caso presente, fu quello che riguardava la cura dei figli degli immigrati. Come nel caso delle maternità di confine, a sostegno delle donne immigrate che desideravano partorire in Italia, furono erette anche colonie per la cura e la profilassi dei bambini italiani figli di emigrati⁴⁰⁰. Lo scopo di tale iniziativa pare possa inquadrarsi nella duplice veste che vede, da un lato, la possibilità controllare questi minori, altrimenti lontani dalla patria e quindi impossibilitati a ricevere "insegnamenti fascisti"⁴⁰¹. Notoria fu la consapevolezza da parte del PNF di quale enorme strumento di propaganda fossero le colonie, dimostrata con la scrupolosa attenzione con cui i gerarchi fascisti se ne prendevano cura, esercitata sia sui bambini ospitati ed anche sui loro genitori⁴⁰². Ed a maggior ragione quando i genitori erano immigrati il che significava anche dimostrare l'attenzione del regime verso questa categoria di

⁴⁰⁰ Tra gli articoli celebrativi di tali eventi ricordiamo: *Messaggeri di italianità in terra straniera*, in *MI*, Novembre 1929, pp. 1115-1116; *Lettere di riconoscenza dei genitori dei piccoli italiani residenti all'Estero rientrati in famiglia dopo il periodo di cura nelle Colonie permanenti dell'Onmi*, *MI*, novembre, 1929, pp. 1248-1252.

⁴⁰¹ In un articolo sulla maternità di confine di Bordighera, che come si è detto era sostenuta dagli stessi principi ideologici che reggevano le Colonie per i figli degli italiani all'estero, era testualmente riportato: "Oltre che essere circondate da una completa assistenza materiale, le ricoverate vivono, nell'istituto, in una atmosfera di schietto e sano patriottismo e di elevati sentimenti morali e spirituali. Da parte della Direzione della casa, infatti, non viene mai trascurata ogni occasione e tralasciato ogni mezzo, atti a mantenere o vivificare nell'animo delle gestanti e dei loro figli quei profondi sentimenti di italianità che debbono essere retaggio di ognuno e particolarmente radicati nel cuore di chi, come buona parte di questi connazionali, trascorre molto tempo della sua vita lontano dalla patria", *P. Badino, Un anno di funzionamento della "Maternità Regina Margherita" di Bordighera*, in *MI*, marzo, 1931, p. 315.

⁴⁰² Cfr., **S. Colarizi**, *L'Opinione degli italiani sotto il regime*, cit. 156-157. Sullo slittamento del Pnf ad organo assistenziale si veda tra gli altri il saggio di **R. Martilelli**, *Il partito nazionale fascista come organismo burocratico—amministrativo*, in *Passato e Presente*, n. 6, 1984.

italiani a cui il regime continuava demagogicamente a ripetere che in Italia c'era spazio per loro, ma concretamente era impossibilitato a darne dimostrazione.

Dall'altro lato, da non sottovalutare, a mio avviso, anche la questione del rimpatrio legata al contagio del corpo sociale⁴⁰³. Da un'inchiesta condotta nel 1925 dal Commissariato per l'emigrazione emerse il legame tra emigrazione e peggioramento delle condizioni sanitarie nazionali. Molte città dopo i primi rimpatri si trovarono a fare i conti con patologie e malattie prima assenti, e ciò a maggior ragione nelle regioni meridionali dove paradossalmente l'emigrazione scacciò una serie di problematiche dalla porta per farne rientrare nuove dalla finestra⁴⁰⁴.

Queste attività di così ampia portata organizzativa ed economica furono trasferite nel 1931 all'Ente Opere Assistenziali (Eoa), pur continuando, in alcuni casi, ad essere promosse e finanziate dall'Onmi. Nel medesimo anno fu inoltre varato il primo regolamento per le colonie distinte in base al luogo in cui erano istituite (marine, montane, lacustri, campestri o agricole) e in base alla durata della permanenza (permanenti, dai 3 ai 6 mesi; temporanee, dai 30 ai 40 giorni; diurne, senza pernottamento). Il passaggio sotto la direzione del Partito, da cui l'ente dipendeva, avvenne, nel momento in cui ci si rese conto dell'alto potenziale propagandistico delle colonie. La loro numerosità e poi anche qualità fu perseguita in maniera incessante negli anni successivi, come infatti scriveva la Colarizi, Starace non diede tregua ai suoi uomini in questo campo e l'intera attività delle federazioni provinciali del partito erano giudicate in base al buono o cattivo funzionamento delle colonie⁴⁰⁵. D'altro canto, però, questo come altri strumenti propagandistici assistenziali del regime, a poco servirono per mettere a tacere la fame e l'angoscia di chi non trovava da mesi una occupazione e "più lavoro e meno colonie" fu una voce che giunse spesso alle orecchie del regime⁴⁰⁶.

⁴⁰³ E. Sori, *Aspetti dell'emigrazione italiana tra ottocento e novecento*, in M. L. Betri, A. Gigli Marchetti, a cura di, *Salute e classi sociali in Italia*, cit. p. 635-636.

⁴⁰⁴ A titolo esemplificativo ad Avellino gli emigranti rimpatriati portarono tubercolosi, sifilide, tracoma e le più svariate "malattie mentali", a Reggio Calabria soprattutto tbc, ma anche sifilide e alcolismo, a Cosenza, Salerno, Catanzaro, Chieti, Aquila, tbc e sifilide, cfr., *Ibidem*.

⁴⁰⁵ Cfr., S. Colarizi *L'opinione degli italiani sotto il regime*, cit. pp. 155-156.

⁴⁰⁶ *Ibidem*, p. 97.

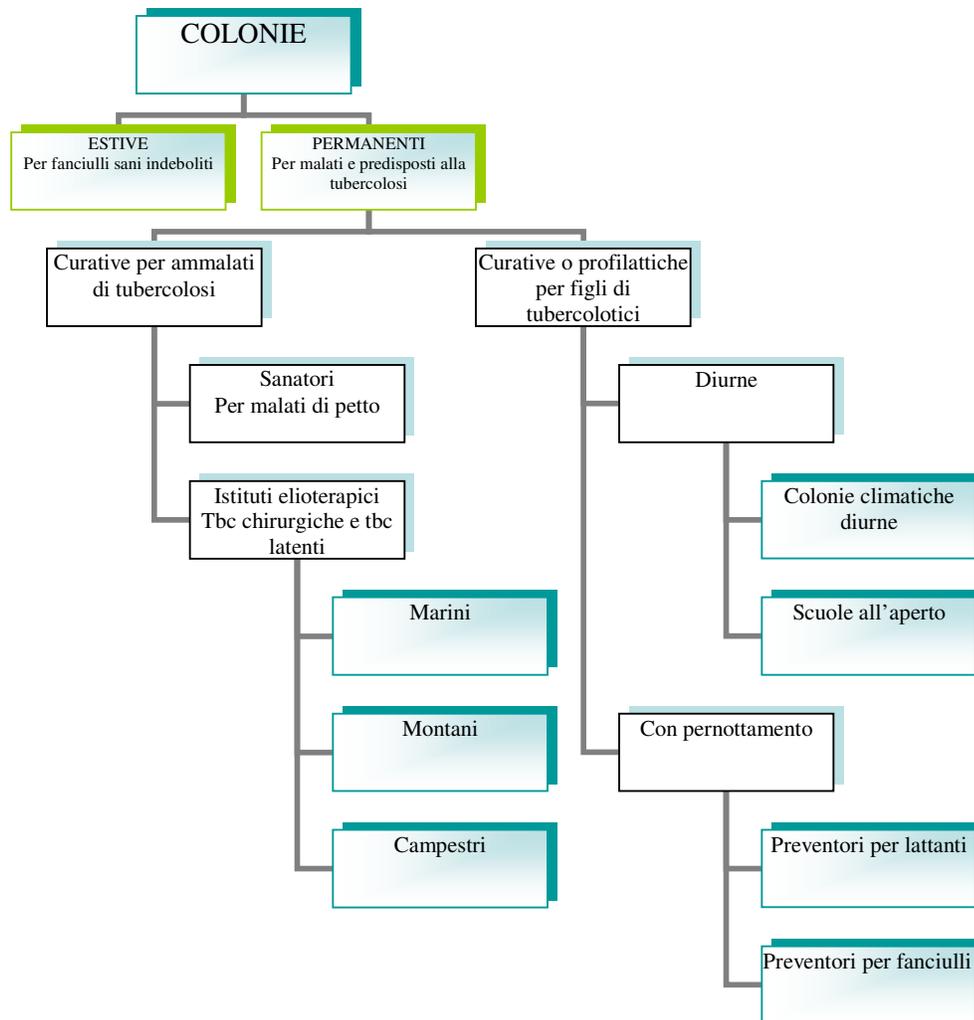


Fig. 3. Fonte Dottoressa Filomena Covini, in *Maternità e Infanzia*, febbraio 1928.

Il “*decennio fecondo*” dell’Opera, come spesso è indicato il decennio 1925-1935, certamente non fu tale nel suo primo quinquennio.

Ci porta ad esprimere un giudizio negativo, in primo luogo, le difficoltà incontrate dall’opera per creare una sua struttura tecnico—amministrativa funzionante e non solo sulla carta. Ciò ebbe naturalmente un’influenza negativa sia sulla quantità sia sulla qualità della sua attività assistenziale. In secondo luogo, l’Opera non fu in grado di diffondere il suo carattere assistenziale e non caritativo. Queste battaglie furono entrambe sostenute sul duplice fronte esterno—interno. In particolare, la prima con gli amministratori delle preesistenti istituzioni pubbliche e private, che vedevano nel nuovo ente un usurpatore della loro autonomia gestionale e soprattutto finanziaria. La seconda, invece,

combattuta prevalentemente con cumuli di pregiudizi culturali diffusi nella popolazione femminile, non ancora pronta ad accogliere nuove forme di cura e profilassi puerperali e post—natali per sé e per i loro figli, e con la diffidenza dei tecnici stessi chiamati dall’Opera a collaborare.

Il trend crescente delle cifre diffuse e pubblicate dall’Ente, a dimostrazione dei successi ottenuti, dovevano essere sempre commisurate al reale bisogno assistenziale: il numero degli assistiti fu di certo ampio e crescente nel corso degli anni ma non corrispose mai alle reali necessità del paese. Per quanto concerneva, invece, la campagna condotta sul versante demografico, si assistette, nel quinquennio in esame, ad una diminuzione della mortalità infantile, ma non certo ad un aumento delle nascite⁴⁰⁷. Prova questa che l’Opera aveva ottenuto qualche risultato positivo nell’ambito della cura, della profilassi e della diffusione di migliori norme igieniche, il che non deve essere assolutamente sottovalutato, ma fu la propaganda proto—natalista a non dare i frutti sperati.

C’era, dunque, ancora molto da fare e non solamente nel campo assistenziale, ma anche in quello tecnico-amministrativo. I primi anni d’esperienza sul campo mostrarono da subito che la legge del 1925, nonostante le modifiche apportate, aveva ancora bisogno di essere migliorata. Bisognava muoversi su questo secondo fronte. Questa l’eredità lasciata dal Commissario Straordinario Onorevole Barone Gian Alberto Blanc e questo l’obiettivo del mandato con cui fu nominato il nuovo Commissario Sileno Fabbri.

⁴⁰⁷ Statistiche confermano che la natalità che si attesta attorno al 30% tra il 1920-1925, scende al 26% tra il 1925-30, la nuzialità si mantiene pressoché costante attorno al 7%, mentre la mortalità scende dal un massimo del 18.7% nel 1921 ad un minimo del 13.7% del 1930, fonte **C. Alessandri**, *Nuzialità, mortalità e natalità nell’ultimo cinquantennio*, in *MI* anno 6, gennaio 1931, pp. 201-203, il saggio fa riferimento alle statistiche pubblicate dall’ISTAT sul processo demografico italiano, che per la prima volta nel 1930, grazie al riordino che il Duce fece dell’istituto, come ricorda Alessandri, erano già disponibili ad un mese dalla fine dell’anno (quelle del 1930, furono, infatti pubblicate alla fine di gennaio del 1931).

Capitolo III

SVILUPPI DELL'OPERA NEGLI ANNI TRENTA

L'ERA FABBRI (1932-37)

Il 1932: l'anno del cambiamento

Il 1932 rappresentò l'anno di netta cesura con il tipo di amministrazione precedente e contemporaneamente il momento in cui furono poste le basi di quelli che sarebbero divenuti i nuovi indirizzi dell'Opera.

A rendere ancor più tangibile l'inizio di questo nuovo corso fu, in primo luogo, la sostituzione del Commissario Blanc con l'avvocato Sileno Fabbri (R. d. 10 dicembre 1931). Nonostante sul Popolo d'Italia Blanc aveva dichiarato di aver personalmente chiesto le dimissioni, per dedicarsi in via esclusiva alla sua attività scientifica ed industriale⁴⁰⁸, pare certamente più legittimo ascrivere il cambiamento al vertice nel più ampio contesto di riforme che investirono l'ente all'inizio degli anni trenta. Necessità resa indispensabile, oltre che dagli scarsi risultati fino al momento raggiunti, anche dalle nuove e mutate esigenze della popolazione italiana. Gli effetti del venerdì nero americano si innestano in Italia su una situazione di stagnazione produttiva, lasciata in eredità dalla politica "della quota novanta", che spezzò subito, proprio in quegli anni, gli anelli più deboli del sistema economico. Licenziamenti, riduzioni dei salari, chiusure di stabilimenti furono le reazioni più immediate alla cattiva congiuntura economica a cui, dal basso, si reagì con proteste ed agitazioni da parte dei lavoratori ed in particolare delle donne che rappresentavano la parte della popolazione sociale—politica e produttiva più debole⁴⁰⁹.

Queste problematiche misero, del resto, in evidenza tutti i limiti degli schemi di copertura sociale elaborati fino a quel momento sia dal regime sia

⁴⁰⁸ Il Popolo d'Italia, *Nuovo commissario dell'Opera Nazionale Maternità e Infanzia*, 8 dicembre 1931.

⁴⁰⁹ Le prime donne a scendere in piazza furono le operaie impiegate nel settore tessile del bergamasco, seguite poi da quelle di Brescia, Treviso, Vicenza, Cremona, e da quelle degli stabilimenti serici di Montevarchi e dalle operaie dei bottonifici piacentini, ecc., in **S. Colarizi**, *L'opinione degli italiani sotto il regime*, cit. pp. 38-46. Fino al 1932 le proteste contro questa situazione furono generali e continue, ma nell'insieme inefficaci. Esse furono tendenzialmente l'espressione di scoppi momentanei di rabbia e di disperazione e non trovarono il minimo appoggio in sede politica, cfr. **P. Corner**, *Riformismo e fascismo. L'Italia tra il 1900 e il 1940*, Roma Bulzoni, 2002, pp. 174-175. Sulle dinamiche salariali si veda **V. Zamagni**, *La dinamica dei salari nel settore industriale*, in **P. Ciocca e G. Toniolo** (a cura di) *L'economia italiana nel periodo fascista*, Bologna, Il Mulino, 1976; **R. de Felice**, *Mussolini il duce. Gli anni del consenso*, cit., p. 74.

quelli più antichi di ispirazione “liberal-democratica”. La disoccupazione, la stagnazione economica, l’inadeguatezza dei tradizionali strumenti di lotta alla crisi rianimarono, perciò, non solo il dibattito attorno al ruolo dello stato nel settore economico ma anche in ambito sociale. Le tendenze verso cui furono dirette le riforme assistenziali fasciste degli anni venti avevano avuto un chiaro richiamo alle politiche sociali bismarkiane di ispirazione corporativistica, basate sullo smantellamento delle tradizionali strutture organizzative sindacali ed autoritarie, che esercitavano anche l’importante funzione organizzativa di ricerca e organizzazione del consenso⁴¹⁰. All’inizio del decennio successivo, istituiti come l’Infps, l’Infail, gli Eca, che si aggiungevano ad istituiti già operanti, come appunto l’Onmi, costituirono la struttura portante dello Stato sociale fascista e si sommarono ad una serie di interventi legislativi imperniati a sostenere la funzione “anticrisi” del nucleo familiare⁴¹¹. Per rendersi conto della drammaticità in cui versava la popolazione italiana può essere utile riportare i dati sul funzionamento dell’Ente Opere Assistenziali milanese studiato da David Horn. L’autore oltre a sottolineare lo sforzo quotidiano dell’ente, in numerosi contesti, evidenzia la grande quantità del numero degli assistiti direttamente proporzionale alla miseria dovuta alla crisi economica. Nel mese di aprile del 1930, ad esempio, a Milano 12.000 famiglie ricevevano assistenza e nel mese di gennaio la mensa pubblica di S. Vittore serviva tra gli 800 e i 900 pasti quotidiani⁴¹².

Politica previdenziale e politica sociale procedettero nella medesima direzione. La grande crisi si trasformò in un nuovo stimolo alla “funzionalità” della previdenza sociale nel quadro di interventi statali su settori economici, influenzando sugli investimenti e sui consumi, e di una redistribuzione del reddito di origine previdenziale⁴¹³. Furono, inoltre, anche questi gli anni in cui si dette

⁴¹⁰ Cfr. **G. Silei**, *Dalle assicurazioni sociali alla Social Security. Politiche sociali in Europa e negli Stati Uniti fra le due guerre (1919-1939)*, in **V. Zamagni**, (a cura di), *Povertà e innovazioni istituzionali in Italia dal Medioevo ad oggi*, cit., pp. 762-763.

⁴¹¹ *Ibidem*. Tale tendenza non fu una prerogativa dell’Italia, ma anche dell’Austria, prima dell’Anschluss, e della Germania nazionalsocialista, dove, inoltre, il varo delle leggi razziali ebbe connotazioni spiccatamente totalitarie, in particolare sotto il profilo della politica sanitaria.

⁴¹² **D. Horn**, *L’Ente Opere Assistenziali: strategie politiche e pratiche di assistenza*, in *Storia in Lombardia*, n. 1-2, 1989, pp. 479-490.

⁴¹³ Cfr. **A. Cherubini**, *Storia della previdenza sociale*, cit. pp. 272-273. Scrive, inoltre, l’autore: “la lotta contro il socialismo, che in Italia si sviluppa con sistemi brutali e banali, viene altrove impostata contro le cause che si pensa lo producano o lo sostengano: il sottoconsumo, la disoccupazione strutturale cronica, ecc. Gli studi e le realizzazioni previdenziali devono comprendersi in un tal quadro, vale a dire di una

corpo alla così detta politica di statalizzazione degli istituti di previdenza che, come ha osservato Mariuccia Salvati, rappresentò una vera e propria politica sociale, attraverso cui non si costituirono soltanto enti finanziari vincolati a logiche di efficienza e redditività, ma si crearono dei veri e propri strumenti di dirottamento di risorse verso aree, come il Mezzogiorno, dove il consenso sociale appariva meno ampio e più difficile⁴¹⁴.

La modifica dell'incarico commissariale avvenne in questo contesto in cui una posizione non meno rilevante ebbe il riaccendersi del dibattito intorno alla questione della campagna demografica promossa dal Regime. Ad essere messi sotto accusa furono gli scarsi risultati fino a quel momento ottenuti. I dati demografici pubblicati nel Bollettino dell'ISTAT del 1932 e confrontati con quelli dei due anni precedenti mostravano una diminuzione della natalità di 109.428 unità che in cifre relative evidenziavano una diminuzione da 26.7 ‰ del 1930 al 24.9‰ del 1931 e al 23.6 ‰ del 1932.

Il monito del Duce, espresso attraverso la circolare del 25 gennaio 1933, fu molto aspro e il possibile scenario da lui descritto appariva a dir poco apocalittico. L'Onmi rappresentava il migliore strumento a disposizione Regime per far fronte a questa difficoltà ed ancora una volta, come era accaduto con il discorso dell'Ascensione, Mussolini sottolineò il ruolo centrale che l'ente aveva nella politica demografica:

« Il Regime ha creato l'Opera per la Maternità e l'Infanzia: quest'anno—su mia decisione-- il bilancio di questa istituzione è stato aumentato in misura notevole; è in quest'Opera che il regime deve fare perno per la sua azione sul settore demografico. Quest'Opera deve essere rianimata in tutti i comuni e deve dinamicamente, praticamente ed effettivamente funzionare. È soprattutto attraverso l'Opera che bisogna stimolare la nuzialità; è attraverso l'Opera che bisogna salvare il maggior numero di nati; è attraverso l'opera che

nuova politica economica, già verso la sicurezza sociale. è ormai chiarito che misure del genere non recano danno ma vantaggio (stabilità, progresso) al sistema capitalistico”.

⁴¹⁴ Cfr. G. Esping-Andersen, M. Ferrera, G. Gozzini, M. Salvati., *Lo stato sociale in Italia: caratteri originari e motivi di una crisi*, in *Passato e Presente*, n. 32, 1994, p. 30. Rispondeva anche a questo quadro il crescente aumento degli impiegati pubblici meridionali e il conseguente aumento dell'apparato burocratico. In altri termini ci si riferisce al processo di “meridionalizzazione” dell'amministrazione pubblica sottolineato in S. Cassese, *Questione amministrativa e questione meridionale. Dimensioni e reclutamento della burocrazia dall'unità a oggi*, Milano, Guffrè, 1977.

la maternità, senza distinzioni, dev'essere tangibilmente aiutata e moralmente onorata; è attraverso l'Onmi che si deve tenere alimentata l'atmosfera favorevole al raggiungimento dei nostri scopi, che io riassumo ancora una volta nella formula : "massimo di natalità, minimo di mortalità"»⁴¹⁵.

Nel disegno del Capo del Governo, accanto e insieme all'Onmi dovevano agire tutte le altre istituzioni del Regime in modo, quotidiano, metodico, coordinato e molteplice e senza assumere toni chiassosi e artificiali, ma lavorando in silenzio e profondità⁴¹⁶. Il compito era fondamentale: « *si tratta di creare, salvare, dilatare la vita della razza italiana e quindi la sua forza e il suo futuro, poiché nella vita tutto è contenuto, ma nel suo opposto è il tramonto, il nulla* »⁴¹⁷.

Il piano di intervento di Sileno Fabbri non poteva prescindere da queste disposizioni, di cui, tra l'altro, era personalmente convinto. Si dichiarava, inoltre, consapevole dell'indiscussa funzione di stimolo alla natalità dell'Opera Nazionale e, quale attento osservatore delle dinamiche demografiche italiane, riteneva che per lottare contro "*il pericolo dell'esaurimento dei popoli*" fosse indispensabile conoscerne le cause. A suo giudizio, tali cause, derivavano da tre ordini di fattori: materiali (urbanesimo), psicologici (diffusione di una coscienza egoistica) e sociali (emigrazione all'estero e cattiva organizzazione igienica)⁴¹⁸. I rimedi, d'altro canto, potevano condurre a buoni risultati soltanto se intesi come misure indirette e non coattive⁴¹⁹:

«Il rimedio fondamentale è la rieducazione dell'anima, perché la maternità e la paternità sono in primo luogo fatti spirituali, pertanto il mezzo di penetrazione più efficace per l'educazione dell'anima è la religione; come la condizione d'ambiente più adatta per conseguire i migliori effetti demografici è la famiglia; la più idonea e costante possibilità di sviluppo della famiglia è la

⁴¹⁵ *Capo del Governo, Archivio di Gabinetto, n. 1200-2 del 25 gennaio 1933, a tutti i Prefetti del Regno, in ASN, Gab. di Prefettura di Napoli, secondo versamento, busta 56 "Nunzialità e natalità a Napoli".*

⁴¹⁶ Cfr. *Ibidem*. Al contrario, come ha dimostrato **G. Melis** (*Due modelli, cit.*, p. 265), : "il pullulare di enti mutualistici e previdenziali, frammentati sino all'estremo come enti essenziali di singole categorie, denota come la duttilità della forma organizzativa possa dare soddisfazione a particolarismi e microinteressi che nella società italiana del ventennio fascista tendono a farsi più numerosi e invadenti.

⁴¹⁷ Cfr. *Ibidem*.

⁴¹⁸ **S. Fabbri**, *L'assistenza della maternità e dell'infanzia in Italia*, cit., p. 8-10, ed anche id., *Politica demografica*, in *MI*, n. 8, agosto 1932, pp. 717-725.

⁴¹⁹ *Ibidem*, p. 8.

terra; e la più sicura e durevole difesa dell'esistenza umana è l'igiene sociale»⁴²⁰.

L'Opera, pertanto, secondo il nuovo Commissario doveva avere una funzione attiva di sviluppo, la più importante di tutte perché era in relazione alla politica energetica, creativa ed espansionistica del Regime⁴²¹. Per questo motivo era necessario fare una grande politica della natalità ed era proprio l'Onmi l'organo più idoneo ad assolvere questo compito, che consisteva nel creare le condizioni fisiche degli individui ai quali spettava il compito di “continuazione della stirpe”⁴²². In primo luogo bisognava predisporre le condizioni ambientali favorevoli al potenziamento della razza, quali ambienti sani, abitazioni luminose, e vita all'aperto, tutte condizioni che meglio potevano essere ottenute nell'ambiente rurale: “*e perciò bisogna che gli italiani amino e preferiscano la vita rurale*”⁴²³.

Al di là delle mere questioni ideologiche e di principio, l'Opera, per meglio rispondere alla chiamata popolazionista aveva bisogno di un attento riesame delle sue dinamiche interne con particolare riguardo alla composizione e al funzionamento tecnico—strutturale dei suoi organi. Sette anni di attività e la quotidiana esperienza sul campo avevano svelato alcune “pecche” della legge istitutiva dell'Opera. Fabbri, pur essendo molto critico nei riguardi della precedente gestione, giustificò parte dello stagnante inattivismo, in cui si era venuto a trovare l'ente, oltre che con la scarsa disponibilità di fondi, anche appellandosi a vizi di forma contenuti nella legge del 1925.

La tempestività con cui il nuovo Commissario si mise al lavoro fu tale da anticipare sul campo quelle che poi furono le modifiche che, in sede parlamentare, furono apportate alla legge sull'Onmi⁴²⁴. L'abitudine di procedere secondo il suo consueto schema di rilevazione delle cause e formulazione dei rimedi, fu seguito anche in questo caso. Da subito chiare apparvero a Fabbri gli

⁴²⁰ *Ibidem*, pp. 9-10. il contributo della religione, sostiene Fabbri sarà più che mai vivo grazie anche alla conciliazione tra lo Stato italiano e Chiesa cattolica (Concordato 1929).

⁴²¹ **S. Fabbri**, *L'Opera Nazionale Maternità e Infanzia*, Verona, Mondatori, 1933, p. 47.

⁴²² *Ibidem*.

⁴²³ Cfr. *Ibidem*.

⁴²⁴ In realtà fu lo stesso Fabbri ad essere incaricato di formulare le modifiche da apportare al nuovo testo di legge, in *Acs, Mi, Gab., b. 1, 13/219, fascicolo n. 3* c'è l'intero testo di legge modificato e commentato da Fabbri articolo per articolo, datato 20 febbraio 1933.

inconvenienti verificatisi nel primo periodo di attività dell'ente. Essi erano riconducibili: alla presenza di organi direttivi, sia al centro che alla periferia, pletorici; alla generale incomprendione dello spirito dell'opera considerata ancora organo elemosiniere invece che assistenziale e con funzioni curative piuttosto che profilattiche; alla mancanza dell'organo tecnico, atto a compiere le funzioni sia morali che sanitarie; all'insufficiente preparazione tecnica del personale, cooptato su base volontaria; all'assenza di tassative e chiare disposizioni atte a dare all'Opera il potere esclusivo di coordinamento di tutta la disciplina della maternità e dell'infanzia; ed, in ultimo, il compito della vigilanza era frustrato dal difetto di sanzioni⁴²⁵.

Analizzate le cause degenerative dell'Opera, Fabbri, ne propose i correttivi, precisando che essi dovevano andare oltre l'intervento assistenziale contingente fino a spingersi alle ragioni che le avevano generate. Dopo più di cinque anni di attività l'Opera, come del resto l'intero sistema assistenziale italiano, si limitava ancora a curare la miseria senza risolverne le cause, si era sostituita ai vecchi depositari della carità, filantropi e religiosi, ma il metodo adottato era ancora il medesimo⁴²⁶. La riforma dell'Onmi può essere letta, oltre che come l'ammissione concreta del fallimento della precedente gestione (contrariamente a quanto veniva affermato, i risultati raggiunti non furono certo positivi, e se così non fosse stato non si sarebbe trasformata radicalmente la loro struttura, soprattutto in considerazione delle così tante difficoltà affrontate per avviarne l'attività), anche come risultato di non essere riusciti a trasmettere le finalità assistenziali, profilattiche ed educative dell'ente. Ancora, dunque, la confusione tra diritto e dono e tra assistenza e carità erano evidenti.

Ad avvalorare questa impressione furono le altre linee guida della riforma, che non avevano affatto un sapore nuovo. Grande attenzione fu promossa affinché si comprendesse il carattere integrativo e non sostitutivo degli enti pubblici e privati che si occupavano dell'assistenza alla maternità e

⁴²⁵ S. Fabbri, *L'assistenza della maternità e dell'infanzia in Italia (Problemi vecchi e nuovi)*, in *MI*, n. 5, maggio 1932, pp. 434-435.

⁴²⁶ S. Colarizi, *L'opinione degli italiani sotto il regime*, cit. p. 91.

all'infanzia; e il principio del coordinamento di tutte le questioni che avessero potuto riguardare la materia attraverso controlli ed ispezioni oculati⁴²⁷.

Così come accaduto nel momento in cui Blanc assunse l'incarico di Commissario straordinario, anche il primo intervento di Sileno Fabbri si tradusse in una sorta di "epurazione" dei direttivi periferici. Questa fu effettuata attraverso la soppressione degli organi collegiali e deliberanti e con l'unificazione del comando nella persona del Delegato straordinario. In particolare, con circolare n. 9 del 11 aprile 1932, gli organi collegiali federali e comunali dell'ente furono sciolti e sostituiti con altrettanti Delegati straordinari, mentre i Delegati straordinari già operanti furono incaricati solo del disbrigo delle pratiche di ordinaria amministrazione, fino al momento della loro conferma o sostituzione⁴²⁸.

Nella persona del Delegato straordinario dovevano convergere oltre al requisito dell'esperienza nel campo dell'assistenza materna e infantile anche requisiti amministrativi e politici, o meglio, doveva essere comprovata la loro "purissima e ardentissima fede fascista"⁴²⁹. L'istituto stava subendo, dopo quella del 1927, una nuova ondata di fascistizzazione. Avrebbero avuto, perciò, titolo di preferenza i Presidi, gli amministratori provinciali, i Potestà, e i loro vice per quanto concerneva il campo amministrativo, mentre per quello politico sarebbero stati preferiti i senatori, i deputati, i segretari federali, le delegate dei fasci femminili⁴³⁰. Questa la norma, ma la prassi andò in tutt'altra direzione. Non apparteneva nessuna di queste categorie il Delegato straordinario della provincia di Milano: la signora Bianca Fabbri. Questa nomina suscitò non poche disapprovazioni, come si già avuto modo di vedere, oltre che per il palese favoritismo del Commissario verso sua moglie, anche per la pessima fama che questa godeva negli ambienti dell'assistenza milanesi durante gli anni in cui il marito era alla guida di quella deputazione⁴³¹.

⁴²⁷ ONMI, *Direttive per l'organizzazione e il funzionamento delle Federazioni provinciali (Ordinanza 8 aprile 1932 del Regio Commissario)*, cit.

⁴²⁸ Circ. n. 9 del 11 aprile 1932, *Riordinamento degli organi provinciali*, in MI, n. 4, aprile 1932, pp. 317-318.

⁴²⁹ *Ibidem*, p. 9.

⁴³⁰ *Ibidem*. Dei 92 nuovi Delegati straordinari 9 erano uomini politici, 8 delegate provinciali dei Fasci Femminili, 11 Pubblici Funzionari, 20 sanitari, 44 pubblici amministratori.

⁴³¹ *Acs, PP*, p. 468, f. 69, rapporti da Milano del 23 novembre 1929 e del 14 gennaio 1932. Ecco il

Il piano di riorganizzazione di Fabbri era guidato da uno scopo fondamentale: la *razionalizzazione*, intesa principalmente come economia di mezzi e di tempo⁴³²; l'assistenza avrebbe, attraverso questo principio, abbandonato il carattere caritatevole per approdare alla moderna nozione *servizio sociale*, considerato un metodo razionale e non empirico⁴³³. L'assistito doveva ora essere stimato quale entità sociale e reinserito nella collettività attraverso l'individualizzazione dell'assistenza riferita ad ogni singolo caso; la partecipazione attiva dell'assistito alle cure; l'adattamento del caso singolo alla vita collettiva operando quindi un ripristino morale e fisico che avrebbe messo l'individuo in condizione di fare da sé⁴³⁴.

Da questi spunti emergeva chiaramente la necessità che il personale adibito ai servizi dell'Opera doveva avere una preparazione sociale, spiccata attitudine a tali servizi, abito mentale e spirito idoneo e condizioni fisiche adatte allo scopo⁴³⁵.

Accentramento amministrativo e tecnicismo furono, perciò, i pilastri su cui poggiava la struttura riformatrice di Sileno Fabbri. Erano questi i nuovi indirizzi su cui puntare per rendere i servizi più organici e più elastici e quindi più rispondente ai bisogni locali. La circolare d'ordinanza in cui si tracciavano le nuove direttive per l'organizzazione ed il funzionamento delle Federazioni Provinciali (circ. n. 12, dell'11 aprile 1932)⁴³⁶, e a cui successivamente, nel

rapporto della polizia politica che indicava il modo in cui a Milano fu accolta la nomina della signora Fabbri : *“Ora si è sicuri che gli ordini al marito ossia al Commissario Nazionale, continuerà a darli lei, e si preparano giorni non lieti per la grande organizzazione che il governo ha voluta, ma non per farne mezzo di ascensione politica e di soddisfazione per gli ambienti della signora Fabbri. Gli inconvenienti di Milano si estenderanno a tutta Italia, ed allora sarà evidente il grave errore commesso dal Fabbri nominando sua moglie a commissaria per la più grande organizzazione provinciale”*⁴³¹.

⁴³² Per razionalizzazione deve intendersi “l’insieme dei metodi di tecnica e di organizzazione che, tenendo a ridurre al minimo le perdite, aumentano il rendimento, migliorano le condizioni del lavoro, abbassano i prezzi di costo. Essa mira parallelamente a : dare al lavoro il massimo di efficacia col minimo sforzo e a facilitare con la minore varietà dei tipi, se questa varietà non offre vantaggi evidenti, lo studio, la fabbricazione, l’impiego, la intercambiabilità dei prezzi e la vendita; evitare lo spreco di materie prime e di energie; semplificare la distribuzione dei materiali; liberare dai trasporti illogici, da schiacciati oneri finanziari, dall’inutile sovrapporsi degli intermediari” **S. Fabbri**, *L'assistenza della maternità e dell'infanzia in Italia*, cit., pp. 37-38.

⁴³³ *Ibidem*, p. 48.

⁴³⁴ *Ibidem*, p. 66-67.

⁴³⁵ *Ibidem*, p. 68.

⁴³⁶ **ONMI**, *Direttive per l'organizzazione e il funzionamento delle Federazioni provinciali (Ordinanza 8 aprile 1932 del Regio Commissario)*, Roma, Tipografia R. Garroni, 1932 .

novembre dello stesso anno (circ. n. 29 del 3 novembre 1932), seguirono delle note aggiuntive, guardavano in questa direzione⁴³⁷.

Nasceva, nel quadro di riordino delle Federazioni provinciali e in armonia con gli intendimenti del nuovo Commissario, il *Segretario sociale della Federazione*. Organo deputato alla gestione tecnico—professionale della Federazione, che lasciava ai medici e al personale specializzate le loro esclusive competenze scientifiche. Le competenze e le qualità richieste al Segretario sociale giustificavano tale figura principalmente in un'ottica di controllo sugli snodi periferici, seguendo quel filone di accentramento amministrativo già inaugurato sotto la presidenza Blanc.

All'organo fu assegnata la totale organizzazione dell'attività sociale della Federazione, sia nel campo dell'assistenza morale che igienico—sanitaria. La nomina del segretario era fatta per titoli o esami e l'aver frequentato un corso di specializzazione organizzato dall'Opera, a cui, tra l'altro avevano accesso i soli laureati in giurisprudenza, scienze politiche o scienze economiche o commerciali, rappresentava un titolo preferenziale⁴³⁸. Il Segretariato sociale della Federazione aveva quattro compiti fondamentali: vigilare e coordinare l'organizzazione e l'attività dei Segretariati sociali dei Centri di Assistenza Materna e Infantile della Provincia; promuovere e coordinare le iniziative locali dirette ad assistere la maternità e l'infanzia; raccogliere tutti i dati della Federazione a fini statistici; dar luogo ai provvedimenti chiesti dai Centri d'assistenza previa ordinanza del Delegato straordinario⁴³⁹.

Il Centro di Assistenza Materna Infantile (che poi venne ribattezzato Casa della Madre e del Fanciullo), rappresentava, invece, l'organo tecnico attraverso cui si esplicava la vera e propria attività assistenziale, ognuno dei quali operava su di una zona di competenza territoriale prestabilita seguendo criteri diversi a seconda che si trattasse di un centro urbano o rurale⁴⁴⁰. La Federazione

⁴³⁷ Circolare n. 29 del 3 novembre 1932 “*Note esplicative sulla circolare ordinanza 8 aprile 1932 (n. 12)*”, in *MI*, n. 11, novembre e dicembre 1932, pp. 1127.

⁴³⁸ *Ibidem*, p. 10.

⁴³⁹ *Ibidem*, p. 10.

⁴⁴⁰ La direttiva disponeva che i Centri urbani dovevano essere collocati accanto alle case popolari, mentre quelli, mentre quelli rurali nei comuni capoluogo degli ex-mandamenti o in quelli dell'ex-mandamento più popoloso. *Ibidem*, pp. 11-12.

provinciale ne affidava la gestione diretta al Comitato di Patronato, che sommava questa attività a quella originaria di promozione e coordinamento dei patroni e delle patronesse.

I Consultori ostetrici e pediatrici ed il Segretario sociale⁴⁴¹ rappresentavano rispettivamente gli organi assistenziali e tecnici presenti in ciascun Centro, e a cui si affiancavano strumenti collaterali quali i refettori materni, gli asili—nido e il servizio sociale, affidati ad assistenti sociali e patronesse. Per la gestione ottimale di questi ultimi tre servizi Fabbri chiamò a collaborare il partito, ed in particolare i Fasci Femminili, perché :*«Il compito dell'assistenza pubblica è, infatti, squisitamente femminile; solo chi porta nello spirito e nella carne l'amore e l'istinto della maternità può svolgere quel compito con fede e tenacia»*⁴⁴². Cosa veniva chiesto alle donne fasciste? La collaborazione su tre fronti in particolare: la gestione, lo sviluppo e la creazione di asili nido e refettori materni e di esercitare le funzioni di assistenti sociali. Figura del tutto nuova, quest'ultima, con funzioni fisse e retribuite, presente in ogni Centro. L'assistente sociale aveva il compito di stare a contatto con il popolo, doveva individuare e interpretare i bisogni delle madri e dei fanciulli in difficoltà ed avviarli verso il recupero delle loro forze materiali e spirituali⁴⁴³. A tal fine furono istituiti corsi per assistenti sociali a Roma e Milano, a cui potevano accedere le donne con titolo di diploma di scuola superiore⁴⁴⁴. Una

⁴⁴¹ Le competenze affidate dall'ordinanza al Segretariato sociale del centro erano amplissime; esso curava: " le inchieste domiciliari; l'avviamento delle madri al refettorio materno e dei bambini all'asilo nido annessi al centro; l'assegnazione di alimenti o di medicinali suggerita dai consultori, seguendo criteri di oculatezza onde evitare abusi; le pratiche per il riconoscimento degli illegittimi e le pratiche per la regolarizzazione delle unioni illegittime; l'eventuale azione alimentare contro il padre del bambino; il collocamento al lavoro delle madri disoccupate e degli adolescenti dopo il 14° anno di età; i rapporti con i datori di lavoro per la tutela delle operaie gestanti o nutrici; a vigilanza delle camere di allattamento nelle fabbriche; l'assistenza domiciliare, nei casi, del tutto eccezionali, dove sia consentita; la segnalazione alle istituzioni locali ed, occorrendo, alla Deputazione provinciale, delle gestanti e madri bisognose di ricovero in istituti di maternità o in alberghi materni e di fanciulli anormali, predisposti, orfani, abbandonati o travati; l'esecuzione dei provvedimenti di ricovero o collocamento predisposti dal Delegato straordinario; l'avviamento dei fanciulli bisognosi ai refettori presso asili o altre istituzioni; la vigilanza sulle gestanti e sui fanciulli ricoverati presso istituti o collocati presso famiglie; il collocamento al lavoro di minorenni dimessi dagli istituti per raggiunto limite di età, il patrocinio legale dei minorenni giudicabili; il controllo sulla pratica applicazione di tutte le norme che mirano alla protezione morale dei fanciulli e degli adolescenti", *Ibidem*, p. 17.

⁴⁴² **S. Fabbri**, *Fasci Femminili e Opera Nazionale Maternità e Infanzia*, in *MI*, n. 6, giugno 1932, p. 549. Relazione tenuta in occasione del raduno a Roma, al Palazzo del Littorio, delle Delegate Provinciali dei Fasci Femminili su convocazione del Segretario del Partito Achille Starace.

⁴⁴³ *Ibidem*, p. 550.

⁴⁴⁴ *Ibidem*.

circolare di alcuni giorni dopo (Circ. n. 16 del 10 giugno 1932) chiedeva di meglio coordinare il ruolo dei fasci femminili con quello della figura di assistenti sociali, questa volta però “specialmente volontarie”, con il fine di arrivare là dove l’assistenza dei centri non arrivava⁴⁴⁵. Attraverso il partito, dunque, si tentava di superare i particolarismi locali, ma fu a partire da questo momento che esso avrebbe monopolizzato la via clientelare del riconoscimento dei diritti ai cittadini, anche in campo previdenziale e sanitario, assumendo il ruolo di mediatore privilegiato tra istituzioni e cittadini⁴⁴⁶. L’empirismo con cui era stato fino ad allora cooptato il personale doveva, secondo quando predisposto nel nuovo riassetto dell’Opera, cedere il passo ai principi di organicità e di tecnicismo, scopo raggiungibile in primo luogo sostituendo al personale volontario, con personale fisso, specializzato e retribuito. Accanto ai corsi per assistenti sociali l’Opera istituì, perciò, corsi di specializzazione in igiene pre e post—natale per medici condotti e liberi professionisti (Del. comm. 8 aprile 1932) e per levatrici condotte e libere professioniste (Del. comm. 8 aprile 1932) presso tutte le Università del Regno, diretti dai clinici pediatrici, i primi e dai clinici ostetrici, i secondi⁴⁴⁷.

Nel luglio dello stesso anno vennero, poi, indetti i primi concorsi pubblici per Capo della Divisione “Assistenza igienico sanitaria”, “Assistenza morale” e di Capo Sezione Amministrativo e Sanitario di 2° classe dell’ONMI⁴⁴⁸, seguiti, poi, dal concorso per Ragionieri e per addetti alla Segreteria⁴⁴⁹, esclusivamente presso gli Uffici centrali⁴⁵⁰.

⁴⁴⁵ *Circolare n. 16 del 10 giugno 1932, Rapporti con i Fasci Femminili*, in *Maternità e Infanzia*, n. 6, giugno, 1932, pp. 625-626.

⁴⁴⁶ Cfr., **M. Salvati**, *Lo stato sociale in Italia: caratteri originali e motivi di una crisi*, cit., p. 25. Sulla funzione assistenziale del partito si rinvia al paragrafo sui dirigenti dell’Onmi.

⁴⁴⁷ *Deliberazione commissariale 8 aprile 1932, che istituisce Corsi di Perfezionamento in igiene pre e post—natale per medici condotti e liberi professionisti*, in *Maternità e Infanzia*, n. 4, anno 7 aprile 1932, pp. 313-314 e *Deliberazione commissariale 8 aprile 1932, che istituisce Corsi di Perfezionamento in igiene pre e post—natale per levatrici condotte e libere professioniste*, in *Maternità e Infanzia*, n. 4, anno 7 aprile 1932, pp. 314-316. Gli enti che promuovevano in via del tutto autonoma la preparazione e l’aggiornamento del proprio personale, calibrandolo sulle sue esigenze, erano alla fine degli anni venti già abbastanza numerosi. Ma questo punto di vista la nascita della “seconda burocrazia” coincise in Italia con l’esperimento di modernizzazione del potere pubblico, cfr. **G. Melis**, *Due modelli*, cit., p. 269.

⁴⁴⁸ Delibere commissariali del 30 luglio 1932, in *Maternità e Infanzia*, n. 8, anno 7, agosto 1932, pp. 797-803.

⁴⁴⁹ Delibere commissariali del 23 agosto 1932, in *Maternità e Infanzia*, n. 9, anno 7, settembre 1932, pp. 894-897.

⁴⁵⁰ La sede centrale dell’Onmi, tra l’altro, ancora non disponeva di una propria sede. Ne entrò in possesso soltanto nel 1938, quando le fu costruita la sede in via Lungotevere.

Ma un simile intervento era stato predisposto anche per il personale da impiegare per i servizi di segreteria dei Centri di assistenza che furono affidati ad un applicato alle dipendenze del Segretariato e i servizi di economato, dovevano essere affidati a persone esperte in materia amministrativa e economale.⁴⁵¹

L'insieme di queste riforme amministrative non mancò di suscitare perplessità, tanto che, in questo primo anno di attività Fabbri fu accusato di eccessiva burocratizzazione dell'ente, ma egli cercò di sottrarsi a questo tipo d'accusa facendo parlare il bilancio del 1932, dove risultava che le spese generali della sede centrale dell'Opera arrivavano ad un massimo di 1,78%, tasso molto minore rispetto a quello di tutti gli altri uffici pubblici⁴⁵², mentre quello per le 92 Federazioni provinciali era del 2.38% rispetto alle spese generali⁴⁵³.

Una ulteriore attività fondamentale delle federazioni, a livello provinciale, e dei Comitati, a livello comunale, era lo sviluppo e la disciplina della propaganda mediante la stampa, per quanto concerneva l'attività dell'Opera, (propaganda esterna), mediante circolari interne per diramare dal centro gli indirizzi, il significato e le riforme dell'Opera (propaganda interna) ed, infine, presso i refettori, asili e consultori per quanto concerneva quella a favore della natalità e della diffusione delle norme igienico—sanitarie (propaganda igienico—sanitaria). Qui si doveva in ogni modo determinare nella donna *l'orgoglio della maternità e si deve formare nelle madri e nei bambini una salda coscienza civile e igienica*⁴⁵⁴. La propaganda si legava in maniera stretta con la vita economica degli organi locali essendo destinata anche ad ottenere il sostegno economico delle energie locali (Enti per le case popolari, Comuni, Casse di risparmio ed anche privati cittadini) e ciò a maggior ragione dal momento in cui venne stabilito che le spese d'impianto dei singoli Centri di assistenza erano a carico delle Federazioni, le quali dovevano farvi fronte con le risorse locali. Anche ai comitati di patronato spettava collaborare alla propaganda diretta a

⁴⁵¹ *Ibidem*, p. 15.

⁴⁵² *Acs, Mi, Gab, 1922-43, 13/219*, Circolare del Commissario straordinario dell'Onmi a S.E. Arpinati, del 23 settembre 1932, n. 19328.

⁴⁵³ *Ibidem*.

⁴⁵⁴ Circolare n. 29 del 3 novembre 1932 “*Note esplicative sulla circolare ordinanza 8 aprile 1932 (n. 12)*, in *Maternità e Infanzia*, n. 11, anno. 7, novembre e dicembre 1932, pp. 1127.

creare “larghe correnti di simpatia” nei riguardi dell’Opera al fine di farvi convergere lo spirito filantropico delle classi abbienti⁴⁵⁵.

L’instancabile lavoro di riordino dell’Opera non poteva avere successo senza la collaborazione periferica, il nuovo Commissario ne era pienamente consapevole e non perse occasione per incitare alla partecipazione e alla collaborazione. Volle in prima persona testare quanto i delegati delle federazioni provinciali fossero realmente informati e coscienti delle modifiche apportate all’ente. Il convegno del 15 giugno a Roma, a cui parteciparono, oltre i 92 delegati provinciali dell’Opera, il rappresentante del Ministero dell’Interno e il Vice segretario del Partito, fu l’occasione per testare personalmente il grado di penetrazione del nuovo indirizzo tecnico—amministrativo dell’ente e per redarguire i funzionari locali sull’inattivismo mostrato nella precedente gestione.

Ribaditi i cardini del nuovo programma, Fabbri lasciò la parola ai delegati che espressero opinioni e informarono sulle specificità delle singole realtà di appartenenza⁴⁵⁶. Il giorno successivo il Duce ricevette a Palazzo Venezia i delegati straordinari. In tale occasione, oltre a dichiarare il suo supporto al programma fabbriano, Mussolini ribadì nuovamente i principi fondamentali della politica natalista, assicurò nuovi fondi all’Opera e chiese alle province più ricche di contribuire all’azione di “preservazione della tutela nel Mezzogiorno che dà al paese il più alto contributo di natalità e compensa con la sua eccedenza attiva il minor numero di nascite delle altre regioni”⁴⁵⁷. I delegati furono congedati con la richiesta di inviare alla sede centrale una relazione in cui fossero dettagliatamente descritte le condizioni economico-strutturali e funzionali di ogni singola federazione. Tra centro e periferia continuò però ad esserci un muro di incomunicabilità, nel mese successivo al congresso assai scarsi furono i delegati straordinari che inviarono le relazioni richieste⁴⁵⁸.

Ennesima delusione a conferma che con la virata accentratrice data all’ente si stava procedendo per la strada giusta.

⁴⁵⁵ A. Bresci, *L’Opera nazionale maternità e infanzia*, cit., p. 426.

⁴⁵⁶ *Il Convegno Nazione dei delegati dell’ONMI*, (a cura di) Lo Monaco Aprile, in *Maternità e Infanzia*, n. 7, anno 7, luglio 1932, pp. 629-646.

⁴⁵⁷ *Acs, Segreteria Particolare del Duce, Carteggio Ordinario 1922-43*, b. 1261, f. 509.817/ 1-2

⁴⁵⁸ Circolare n. 20 del 15 luglio 1932 “*Relazioni semestrali*”, in *Maternità e Infanzia*, n. 7, anno, 7, luglio 1932, p. 714.

La riforma del 1933.

La riforma dell'Opera sperimentata da Fabbri, nel corso di due anni di commissariamento, fu riprodotta specularmente nel disegno di legge presentato alla Camera dei Deputati da Mussolini, in veste di Ministro degli interni, il 21 febbraio 1933, dal titolo “*Modificazioni di aggiornamento e perfezionamento alla legge sull'Opera Nazionale per la protezione della maternità e l'infanzia*”⁴⁵⁹. Nella breve relazione di accompagnamento al disegno di legge, il Duce dichiarava che gli scopi essenziali della riforma miravano ad ottenere una maggiore unità d'indirizzo, snellezza ed efficacia di azione dell'ente, mediante la diminuzione dei componenti degli organi direttivi, centrali e periferici, il migliore coordinamento, nelle province e nei comuni, delle varie attività assistenziale a favore delle madri e dei fanciulli ed una più economica gestione delle federazioni provinciali e dei comitati di patronato⁴⁶⁰.

Il deputato Leicht, presentando alla Camera la relazione della commissione nominata per la riforma della legge, ritenne che il rinnovato testo legislativo aveva ampiamente provveduto ad accogliere le richieste di Mussolini. In particolare la discontinuità d'azione tra l'attività dell'Opera e quella degli enti locali, che aveva spesso fatto da freno all'efficienza e all'efficacia dell'Onmi, era stata superata, al centro, attraverso la riduzione del numero dei componenti del Consiglio Centrale, che fu portato da 38 a 13, così come per il numero dei componenti della giunta esecutiva ridotto a 3 persone (Presidente, vice—

⁴⁵⁹ *Atti Parlamentari, Camera dei Deputati*, leg. XXVIII, sessione 1929-33, Documenti, Disegni di legge e relazioni, n. 1662, seduta del 21 febbraio 1933. Prassi che si riscontra, ad esempio, anche per quanto concerne le riforme apportate all'Inps nel 1935. Scrive al riguardo **C. Giorgi** (*La previdenza del regime*, cit., nota 65, p. 55): “Le riforme del 1935 furono preparate in un periodo di due anni di commissariamento, durante i quali non si svolsero le usuali riunioni collegiali del Consiglio, i cui poteri insieme a quelli del comando esecutivo e dei comitati speciali, erano stati infatti conferiti unicamente al presidente dell'Istituto, il quale operò a mezzo di deliberazioni presidenziali”.

Il disegno di legge fu presentato alla Camera dei Deputati dal Ministro dell'Interno in concerto con quello di grazia e giustizia, delle finanze, dell'agricoltura e delle foreste il 21 febbraio 1933; riferì su di esso a nome della Commissione della Camera il deputato Licht; la discussione ebbe luogo nella tornata del 17 marzo, e ad essa parteciparono i deputati Maggi, Capri-Cruciani e il sottosegretario per l'interno Arpinati. Al senato il disegno venne presentato alla seduta del 21 marzo; riferì su di esso a nome dell'Ufficio centrale il senatore Ernesto Pestalozza e fu approvato nella tornata del 6 aprile, in *La legislazione fascista 1929-34*, vol I, p. 162.

⁴⁶⁰ *Ibidem*, pp. 1-2.

presidente e rappresentante del Pnf), mentre, in periferia, con l'aver imposto la presidenza degli organi provinciali e comunali dell'Onmi rispettivamente al presidente della deputazione ed al potestà.

Il maggior coordinamento con le istituzioni pubbliche e private che si occupavano dell'assistenza della maternità ed infanzia, che rappresentava una problematica di non minore importanza per un concreto sviluppo dell'ente, era superato, attraverso una maggiore rappresentatività, di questi istituti, in seno alle federazioni provinciali (come disposto nell'art. 7 del nuovo testo di legge avrebbero fatto parte di diritto in ciascun Consiglio direttivo delle federazioni due rappresentanti delle suddette istituzioni), ed anche grazie alle disposizioni con cui si determinò una maggiore unità d'azione con gli organi del partito, ed in particolare con i fasci femminili, attraverso il potenziamento del ruolo delle donne fasciste a cui fu affidata la vice-presidenza dell'organo provinciale (art. 7).

Interessante anche notare che la nomina di questi membri, prima di competenza del Consiglio centrale, era ora affidata al prefetto, organo attraverso cui si garantiva un intervento diretto del potere centrale. Furono queste le disposizioni con cui si cercò di correggere il vizio di comunicazione tra centro e periferia, chiaramente ispirate al recupero dell'iniziale autonomia concessa agli snodi periferici dell'Opera e in linea con la tendenza dell'organizzazione delle istituzioni fasciste pronta a rispondere al pluricentismo di inizio secolo, che affidava ai comuni la promozione e la gestione delle politiche sociali, con un chiaro programma di centralizzazione⁴⁶¹.

Ad una più parsimoniosa gestione economica dell'ente si sarebbe, invece, giunti attraverso l'obbligo imposto a province e comuni di predisporre non soltanto i locali per le sedi dell'Opera e il loro arredo interno, ma soprattutto disponendo che la Federazione si sarebbe dovuta avvalere per sua gestione del personale dell'amministrazione provinciale e che i comitati comunali avrebbero dovuto servirsi del lavoro del segretario e degli impiegati del comune. Per quanto concerneva il destino dei dipendenti già assunti per questi ruoli dalle sedi locali fu stabilito che gli organi periferici potevano continuare ad avvalersi di quelle persone che avevano mostrato maggiore efficacia nell'attività svolta ad ogni

⁴⁶¹ Cfr. G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana*, cit., p. 368.

modo ai licenziamenti si sarebbe dovuto provvedere soltanto in un secondo momento e in maniera graduale trattenendo preferibilmente gli impiegati o gli operai con famiglia a carico⁴⁶².

La legge di riforma dell'Opera Nazionale, se alla Camera fu accolta senza remore, incontrò qualche obiezione in Senato. Nonostante le esplicite dichiarazioni a favore degli interventi di modifica apportati, alcuni padri fondatori della legge, nonché emeriti competenti in materia, quali i senatori e medici Ettore Marchiafava e Ernesto Pestalozza espressero, in primo luogo, obiezione sul titolo dato al testo di legge in esame. Esso, infatti, riportava solamente il termine protezione omettendo del tutto il termine assistenza. Questa non era solamente una questione di parole: “nel loro significato pratico le due parole equivalgono rispettivamente a profilassi e cura, a due concetti cioè diversi che non si completano l'un l'altro: prevenire e reprimere”⁴⁶³. Il sottosegretario Arpinati dissipò ogni dubbio ammettendo la leggerezza al riguardo e spiegando che il titolo in questione si riferiva al disegno di legge in esame e non al nome di fondazione dell'istituto che rimaneva invariato⁴⁶⁴.

Altre questioni furono sollevate in merito. In particolare ancora il senatore Pestalozza, riprendendo quanto già sostenuto dal Marchiafava, non condivideva la scelta di attribuire all'ente una competenza esclusivamente

⁴⁶² Nel mese di maggio dal Ministero degli Interni fu diramata una circolare ad oggetto: Federazioni ONMI- Licenziamenti del personale, nella quale veniva espressamente affermato: “[...], con il penultimo comma dell'art. 7 della legge su indicata viene fatto obbligo alla Federazione di avvalersi, per i bisogni della propria gestione, del segretario e del personale dell'amministrazione provinciale. Però, la stessa legge prevede che possa rendersi necessaria l'assunzione, anche, di personale retribuito, in base ad apposito regolamento da sottoporre ad approvazione di questo ministero. Ora è evidente che le nuove rappresentanze della Federazione non potrebbero adottare una ponderata determinazione al riguardo, prima di aver acquistato piena coscienza dei servizi a cui occorre provvedere, e che non possono subire interruzioni.

Pertanto risulterebbe inopportuno addivenire affrettatamente a licenziamenti del personale già assunto dalle singole Federazioni, salvo si tratti di personale ritenuto, per qualsiasi motivo, inidoneo.

Soltanto in un secondo tempo, dopo accertate le reali necessità dei servizi, le rappresentanze delle Federazioni dovranno, in osservanza della legge, disporre il licenziamento del personale che risulti esuberante: a tali licenziamenti dovrà, in ogni modo, addivenirsi gradatamente e trattenendo più a lungo, a preferenza, gli stipendiati o i salariati aventi famiglia a carico”, in ASN, Gabinetto di prefettura, busta 485, secondo versamento, Circolare del Ministero dell'Interno, del 29 maggio 1933.

⁴⁶³ ASN, Gabinetto di prefettura, busta 485, secondo versamento, Circolare del Ministero dell'Interno, del 29 maggio 1933.

⁴⁶⁴ “Discussione del disegno di legge: stato di previsione della spesa del Ministero dell'Interno per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1933 al 30 giugno 1934 (n. 1575)” in AP, Senato Leg. XXVIII I Sessione 1929/33 -Discussioni – Tornata del 6 aprile 1933” vol. 1164, p. 6354.

profilattica⁴⁶⁵. Ciò avrebbe condizionato l'azione stessa della profilassi, particolarmente nel caso delle donne, infatti a cosa sarebbe servito diagnosticare loro una qualche disfunzione o anomalia nella gravidanza senza poi offrirle la possibilità di curarsi?. *«La cura della madre è in gran parte necessaria dunque se si vuole proteggere il bambino dalla costanti minacce. La cura della gestante malata, la sua assistenza diretta, fa dunque parte essenziale della profilassi della mortalità infantile e di essa non può ne deve disinteressarsi l'Opera nazionale se non vuole fallire ai suoi obblighi»*⁴⁶⁶

Ed ancora, in veste di operatore diretto dei centri dell'Onmi chiese assicurazioni circa la volontà del governo di destinare i proventi della tassa sui celibi all'Opera. La legge di Contabilità dello stato vietava che i proventi di una singola imposta avessero destinazioni specifiche, ed inoltre, nel testo di legge riformato, all'art. 6, di disciplina dei canali di finanziamento, non si faceva assoluto riferimento a tale provento⁴⁶⁷. Nella seduta del giorno successivo Arpinati si assicurò di smentire i dubbi dei senatori, ma non poté fare lo stesso per la questione del ricovero e delle cure per le madri, d'altronde questa era una nuova spesa e la riforma era finalizzata a diminuirla e non ad aumentarla. Razionalizzazione ed economia prima di tutto, anche prima dell'esercizio delle funzioni sociali e assistenziali per cui l'ente era stato istituito.

La più economica gestione dell'Opera venne strettamente collegata, anche, come meglio si vedrà in seguito, all'approvazione del disegno di legge di *“Modificazioni alle vigenti norme sull'ordinamento del servizio di assistenza ai fanciulli abbandonati o esposti all'abbandono”*. La legge del 1927 aveva infatti gravato sul bilancio dell'Opera in maniera pesantissima e non solo per il conseguente diniego di responsabilità degli enti locali ma anche in conseguenza dell'ampliamento che il regime fece della categoria delle madri sole. Fino a quel

⁴⁶⁵ Il senatore Ernesto Pestalozza fu un sostenitore accanito dell'importanza dell'assistenza alle madri. A lui si deve la nascita del primo aiuto materno italiano sorto a Firenze nel 1900, quando Pestalozza dirigeva la clinica ostetrica e pediatrica della città, e fu lui ad organizzare i consultori materni dell'Onmi quando fece parte del primo consiglio esecutivo dell'ente, cfr. D. Moggi, Gli aiuti materni (consultori per lattanti) di Firenze negli anno 1900-'28, in MI, n. 1, giugno, 1926, pp. 651-657.

⁴⁶⁶ *“Discussione del disegno di legge: stato di previsione della spesa del Ministero dell'Interno per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1933 al 30 giugno 1934 (n. 1575)”* in AP, Senato Leg. XXVIII I Sessione 1929/33 -Discussioni – Tornata del 5 aprile 1933” vol. 1164 pp. 6335.

⁴⁶⁷ *Ibidem.*

momento considerate sinonimo di ragazze madri, madre nubile, donna sedotta furono allora inserite nella categoria anche le vedove, le abbandonate o quelle con il marito in carceriere, purché avessero dimostrato la carenza di mezzi minimi di sussistenza e il desiderio di voler allevare (e soprattutto nutrire al seno) i loro figli⁴⁶⁸. Ciò si tradusse anche in una implicita gerarchia di trattamento, tipica della logica del modello culturale che sosteneva la dipendenza della donna da un maschio capofamiglia, e dunque, tra le madri sole, durante il ventennio, le vedove, ad esempio, erano più meritevoli delle mogli separate o abbandonate che a loro volta lo erano più delle madri nubili⁴⁶⁹. Fabbri, d'altro canto, si lamentò molto della situazione “immorale” creata dalla legislazione del 1927, che a suo parere faceva sì che alcune donne preferissero addirittura non sposarsi⁴⁷⁰.

Come era accaduto per la legge del 1925, nuovamente la Sede centrale si trovò nella necessità di dover chiarire le modifiche apportate alla legge istitutiva dell'Opera a quanti erano chiamati ad applicarla. Si riaprì, dunque, lo scenario della propaganda “interna” e una gran quantità di circolari furono emanate dal Ministero dell'Interno e dalla Sede centrale per divulgare il contenuto della riforma. Una qualsiasi di queste circolari può essere esemplificativa per rendersi conto della portata dei nuovi provvedimenti. Alle autorità napoletane il Ministero il 27 aprile 1933 inviò la seguente circolare:

“Il provvedimento promosso dal Governo fascista tende essenzialmente a snellire gli organi Rappresentativi dell'Opera al centro e alla periferia, e ad assicurare il coordinamento delle attività esplicate dall'Istituto con le altre svolte localmente, nel campo dell'assistenza materna ed infantile, dalle province, dai comuni e dai Fasci femminili.

In relazione a tali criteri, mentre è stato ridotto da 38 a 13 il numero dei componenti il Consiglio Centrale, è stata disposta la soppressione delle giunte

⁴⁶⁸ Cfr., **S. Simoni**, *La costruzione di un'assenza nella storia del sistema italiano di welfare*, in **F. Bimbi**, *Madri sole*, cit. p. 86-88.

⁴⁶⁹ *Ibidem*, p. 87. In ogni caso i servizi sociali pubblici, come scrive **V. de Grazia** (*Le donne nel ventennio*, cit., p. 101), promossero un atteggiamento più comprensivo verso le madri non sposate. Proprio con argomenti quali l'igiene sociale e gli interessi della razza il regime si difendeva dalle critiche della Chiesa contro politiche accusate di distribuire la generosità dello stato in modo diseguale e di premiare i comportamenti dissoluti delle donne.

⁴⁷⁰ **C. Ipsen**, *La demografia totalitaria*, cit., p. 211.

esecutive presso le Federazioni provinciali dell'Opera ed è stato ridotto a due il numero dei componenti i consigli direttivi della Federazioni medesime.

Ai Presidi delle Province e ai Potestà è attribuita di diritto la presidenza, rispettivamente delle Federazioni provinciali e dei Comitati di patronato comunali; la vicepresidenza degli stessi consessi spetta poi, rispettivamente, alla fiduciaria dei fasci femminili, o a una sua delegata, e alla segretaria del fascio femminile.

Particolare importanza hanno, pure, le disposizioni con cui viene determinato l'obbligo dei Comitati di patronato di avvalersi delle prestazioni del segretario e degli impiegati del Comune.

È bene avvertire, che i nuovi compiti assegnati dalla legge ai detti funzionari non sono da essi declinabili per alcun motivo e debbano essere adempiuti con la stessa diligenza richiesta nel disimpegno delle attribuzioni d'istituto e sotto le stesse sanzioni.

In corrispondenza dell'importanza delle sanzioni affidate alle Federazioni provinciali è stata prevista nella legge la facoltà dei Prefetti di revocare i componenti, non di diritto, dei Consigli direttivi delle Federazioni medesime: è ovvio che di tale facoltà le EE. LL. dovranno far uso in casi veramente eccezionali e , comunque, riferendone preventivamente a questo ministero.

Le altre norme contenute nella legge sono dirette specialmente ad integrare e a chiarire le disposizioni preesistenti, e non richiedono particolare illustrazione.

Tra l'altro è stato precisato che i compiti assistenziali dell'Opera vengono attuati per il tramite degli organi provinciali e comunali: sicchè l'amministrazione centrale, alleggerita da qualsiasi attribuzione di diretta assistenza alle madri e ai fanciulli, potrà attendere con la necessaria assiduità alle specifiche sue funzioni di direzione e coordinamento delle molteplici attività dell'Istituto.

Ciò premesso, si fa presente alle EE. LL. che è intendimento del governo di addivenire al più presto alla ricostruzione delle rappresentanze ordinarie dell'Opera, sia al centro sia alla periferia.

Pertanto le EE. LL. provvederanno subito alla nomina, ai sensi dell'art. 7, comma sesto, della legge, dei 4 componenti del Consiglio direttivo della Federazione provinciale, da scegliere nelle persone di un medico specializzato in pediatria altro medico specializzato in ostetricia, di due rappresentanti delle istituzioni pubbliche e private a favore della maternità e dell'infanzia, comunicando tali nomine al presidente della provincia, presidente della Federazione, e, per conoscenza a questo Ministero e alla sede centrale dell'ONMI. Nello stesso tempo le LL.EE. promuoveranno dal Segretario Federale dei Fasci di combattimento.

La nomina, ad esso spettante, di un componente del Consiglio direttivo suddetto. Appena, poi, costituita l'amministrazione centrale dell'Opera, sarà da questo Ministero chiesta la designazione del sesto componente temporaneo del Consiglio della Federazione Provinciale e intervenuta tale designazione potrà essere senz'altro insediata dalle EE. LL. la nuova amministrazione della federazione, i cui restanti componenti sono, di diritto, (oltre il Presidente della Provincia e la fiduciaria dei Fasci Femminili) il consigliere di prefettura preposto ai servizi della pubblica beneficenza, il medico provinciale e il Presidente del tribunale o un giudice da lui delegato.

La Federazione provvederà successivamente, nel più breve termine, alla costituzione in tutti i comuni della provincia, dei Comitati di patronato, comitati la cui composizione è stata riformata, essendosene anche affidata la Presidenza al Potestà e la vicepresidenza alla Segretaria del Fascio Femminile”⁴⁷¹.

Pochi giorni dopo, il 24 aprile, seguì una circolare del Capo del Governo ai Presidi della Provincia, a cui si ricordava che, in virtù della legge approvata dal Parlamento, *per dare una più perfetta organizzazione all'ONMI*, la direzione delle Federazioni provinciali dell'importante istituto fascista era loro affidata e questo nuovo incarico portava con sé un forte e nuovo carico di responsabilità imprescindibili:

“Il nuovo incarico importa lavoro e responsabilità gravi: la Federazione è, infatti, l'opera che provvede alla pratica applicazione degli scopi dell'Opera, che si assommano al fine ultimo della difesa e del miglioramento della razza. La

⁴⁷¹ ASN, Gabinetto di prefettura, *Il versamento*, busta n. 485.

Provincia, attraverso i suoi Presidenti, è chiamata, così, a collaborare ad una delle più nobili e importanti funzioni dello Stato, sia con l'azione diretta, sia con il coordinamento dell'attività degli istituti esistenti per ricondurla a quella unità di criterio e di indirizzo, che è indispensabile pel pieno raggiungimento delle alte finalità della legge. Sono sicuro che i signori Presidi, pienamente consapevoli dell'importanza e della delicatezza del compito che viene loro affidato, sapranno attendervi con cura costante e assidua, con spirito d'iniziativa, con largo senso di umanità.

Seguirò con vigile attenzione il vostro lavoro e giudicherò non dai programmi più o meno magniloquenti, ma dai risultati concreti ottenuti, l'efficacia della vostra azione che deve mirare, attraverso opportune provvidenze, a questi obbiettivi: rafforzare al massimo il sentimento del vincolo familiare, dare il maggiore impulso alla natalità, ridurre al minimo le cause di morte delle madri e dei bambini”⁴⁷².

La riforma di questo particolare aspetto della legge del 1925 era indubbiamente finalizzata, come si è già avuto modo di dire, a rimediare alla paralisi, e la conseguente inefficienza, causata dallo scarso coinvolgimento nelle attività dell'Opera delle sedi locali. La riforma del 1933 aveva, dunque, posto di diritto a capo degli organi provinciali e comunali dell'Opera rispettivamente il presidente della provincia ed il potestà, in tal modo la gestione degli organi periferici dell'ente rientrava tra le funzioni degli amministratori locali che non vi si potevano più sottrarre. Le disposizioni in esame, in altri termini, sancirono l'inquadramento dell'Opera nelle amministrazioni locali attraverso una semplificazione dei vettori di comunicazione tra centro e periferia, ma ancora una volta, come riportato da Annalisa Bresci, i risultati raggiunti non furono quelli sperati. In un articolo apparso sul Corriere Amministrativo del 1936 si sosteneva che: “vi era stata una netta repulsa nonostante la legge a prendere sul serio la cosa. Si era caricato di lavoro il personale del Comune senza grandi benefici per l'amministrazione dell'onmi. Il funzionamento dei comitati come è facile capire ne soffre non poco. Tutto va a rilento, tutto procede secondo il seguente concetto:

⁴⁷² Circolare n. 901-30, del Capo del Governo, in ASN, Gabinetto di prefettura, Il versamento, busta n. 485.

l'Opera è un ente di scarsa importanza, un appendice del comune, un ente che non paga i propri dipendenti, è perciò fin troppo che il carro sia tirato avanti alla men peggio⁴⁷³”.

Il nuovo testo di legge del 13 aprile 1933, n. 298, era composto di 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 R. decreto 24 dicembre 1934, n. 2316⁴⁷⁴. L'approvazione di questo testo coordinato faceva eco all'ambizioso progetto “ordinatore” del regime, da cui ci si aspettava la possibilità di ridurre al minimo le cause di sovrapposizione di fonti normative e regolamenti che fino a quel momento avevano disciplinato l'ente, seguendo l'ambizioso progetto “ordinatore” del regime⁴⁷⁵.

Questo momento, in realtà fu anche significativo per delineare la volontà del Duce di non voler assoggettare l'Opera ad altro ministero se non a quello dell'Interno, da egli stesso retto. Il che lascia presupporre che Mussolini volesse riservare il controllo esclusivo di questo ente sia per poterlo meglio manovrare in termini di nomine, di organico del personale, di spese ecc, sia per nascondere eventuali irregolarità che il Duce sapeva o supponeva esistere per non lasciare che *l'istituzione tipica del Regime* potesse essere messa alla gogna.

Questa osservazione nasce dall'analisi dell'aspro conflitto che si accese tra il Ministero delle Finanze ed il Ministero dell'Interno, filtrato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, circa la necessità espressa dalla Finanza di partecipare normalmente al controllo finanziario dell'ente, con il riscontro della Corte dei Conti, così come avveniva per le gestioni statali ad ordinamento autonomo. Il momento giusto per introdurre tale modifica, secondo il parere della

⁴⁷³ **S. Dodaro**, *Il funzionamento amministrativo—contabile dei comitati dell'Onmi*, in *Il Corriere amministrativo*, 1936, n. 11, pp. 491—499, cit. in **A. Bresci**, *L'Opera nazionale*, cit., p. 427.

⁴⁷⁴ *Testo Unico sulla protezione e assistenza della maternità ed infanzia*, approvato con R. decreto 24 dicembre 1934, n. 2316, corredato di tutte le altre disposizioni legislative e regolamentari dal medesimo richiamate, Napoli, Casa editrice E. Pietrocòla, 1935. Il T. U. incluse anche la nuova legislazione riguardo la tutela del lavoro della donna lavoratrice e del fanciullo (R. d. l. 26 aprile 1934, n. 653) e il decreto sull'istituzione del Tribunale dei minorenni (R. d. l. 20 luglio 1934, n. 1404).

⁴⁷⁵ **G. Melis**, *Il diritto amministrativo tra le due guerre*, in “*Materiali per una storia della cultura giuridica*”, n. 2, dicembre 1990, pp. 403 e ss. Rientrano, ad esempio, in tale progetto il T.U. delle leggi sulla protezione delle donne lavoratrici; il T.U. 4 ottobre 1935 sull'Inps, il T. U. del 1934 sulle leggi sanitarie, il T. U. della legge Comunale e Provinciale (R. d. 3-3-34 num. 383).

Finanza, doveva essere proprio l’emanazione del T. U.⁴⁷⁶. La preoccupazione del Ministero delle Finanze per l’allarmante proliferazione di enti “speciali” sorti per “provvedere a funzioni o servizi che rientravano nei compiti fondamentali dello stato” era già stata espressa sul finire degli anni venti, in linea, come ha osservato Guido Melis, con quanti vedevano con timore la diffusione di un fenomeno difficilmente controllabile e che avrebbe reso vana l’azione dei tradizionali centri di governo della spesa pubblica⁴⁷⁷.

Scendendo nel merito della questione, il Ministero delle Finanze poggiava le sue richieste essenzialmente sul fatto che l’Opera era finanziata prevalentemente con il contributo unico dello stato, elevato alla cospicua somma di 100 milioni, pertanto era indispensabile una sua partecipazione diretta al controllo contabile e finanziario dell’ente, come del resto il Consiglio dei ministri aveva già convenuto⁴⁷⁸. Le tesi contrarie del Ministero dell’Interno si appellarono sia ad un vizio procedurale, in quanto la modifica dell’art. 1 non era possibile in base al provvedimento in esame che imponeva esclusivamente di unire in un T.U. tutte le leggi in materia senza alcuna modifica, sia ad un vizio sostanziale, poiché si riteneva che non vi fosse motivo di modificare l’articolo. Questo perché in base all’art 2 della legge 13 aprile 1933 faceva parte del Consiglio centrale dell’ONMI un rappresentante del ministro delle finanze; inoltre, ai sensi dell’ultimo comma dell’art. 7 della legge detta, la Finanza era chiamata a rivedere ed approvare di concerto con il ministero dell’ interno, gli organici del personale dipendente dall’opera; ed infine, sebbene non esisteva una apposita disposizione di legge o regolamento, il Ministero dell’interno, fin dal momento in cui l’opera era stata istituita, aveva sempre sottoposto all’esame delle finanze il bilancio preventivo annuale dell’opera e prima di approvarlo aveva tenuto conto

⁴⁷⁶ L’intera vicenda è stata ricostruita in base ai documenti rinvenuti in *Asc, PCM, Gab, 1931-33, fascio 1.1.26, n. 11810* : “Schema di T.U. delle leggi sulla protezione della maternità e infanzia. Divergenze tra il Ministero dell’interno e quello delle Finanze circa alcune modifiche da apportarsi allo schema suddetto”.

⁴⁷⁷ **G. Melis**, *Due modelli*, cit., p. 282.

⁴⁷⁸ Il ministero delle Finanze propose che fosse introdotto il nuovo testo dell’art. 1 della legge 10 dicembre 1925, n. 2277, così modificato all’ultimo comma: “*L’Opera è sottoposta all’alta vigilanza del Ministero dell’Interno*”.

Il Ministero dell’Interno di concerto con quello delle Finanze approva il bilancio preventivo, provvede al controllo contabile e finanziario della gestione e approva il conto consuntivo, con decreto da registrarsi, previa revisione del conto alla Corte dei Conti”.

delle sue osservazioni. Dal che si rilevava che le norme di legge e le prassi vigenti già assicuravano il necessario controllo delle Finanze sull'andamento amministrativo e contabile dell'Opera.

La questione iniziata nell'ottobre del 1933, si protrasse per più di un anno il ministero delle Finanze ribadì l'insufficienza delle norme presenti nel testo di legge originario che non gli consentivano un attento controllo. La presenza di un rappresentante del Ministero delle Finanze nel Consiglio Centrale dell'Opera di un rappresentante, il quale, tra l'altro, non faceva parte della giunta esecutiva, non era di certo sufficiente; né, agli effetti del controllo finanziario e contabile della gestione, poteva bastare che la finanza era costretta a rivedere ed approvare di concerto con il Ministero dell'interno, gli organici del personale dipendente dell'Ente in parola⁴⁷⁹. Ed ancora, anche l'esame del preventivo fatto ai fini della determinazione annuale del contributo, esame che si svolgeva sopra cifre sommarie e riassuntive, e non offriva che una sufficiente nozione dello svolgimento dell'azione dell'Opera.

Ancora il Ministero degli interni si oppose ritenendo che concedendo alle Finanze un controllo integrale, finanziario e contabile sull'Opera si sarebbe andato incontro esclusivamente ad un'inutile duplicazione di controlli, che avrebbero finito per appesantire sempre più la macchina burocratica e rendere più lenta l'azione dell'Ente. Alla diatriba pose fine lo stesso Mussolini mettendo la finanza di fronte al fatto compiuto. Il capo di Gabinetto della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Edmondo Rossoni, informò il Ministero delle Finanze che il Duce aveva disposto che il T.U. delle leggi sulla protezione dell'assistenza della maternità e dell'infanzia fosse quello disposto dal Ministero dell'interno e sotto la data del 24 dicembre, giornata della Madre e del Fanciullo. Il testo, accompagnato con il decreto di approvazione del Re, veniva così rimesso semplicemente alla firma del Ministero delle Finanze al quale non restava che sottoscriverlo. Anche nel caso dell'Onmi, dunque, il primo tentativo di

⁴⁷⁹ In linea con quanto disposto nel R. d. l. 20 novembre 1930, n. 1491, con il quale si intese procedere alla riduzione generalizzata degli stipendi e degli emolumenti dei dipendenti dello Stato e del personale di enti e opere nazionali. Ed inoltre si faceva obbligo di procedere alle revisioni delle tabelle organiche e dei trattamenti di attività e di quiescenza, nonché delle norme concernenti il personale degli enti e degli istituti sottoposti a vigilanza o tutela statale. Per un quadro esaustivo della vicenda si veda **G. Melis**, *Due modelli*, cit. pp. 280-288.

ricondere l'entificazione sotto il controllo della burocrazia ministeriale pare fallire⁴⁸⁰.

Colmate le lacune presenti nella legislazione originaria, Fabbri si trovava a dover ricostruire tutto l'apparato tecnico—amministrativo dell'Opera sia al centro che alla periferia, potendo, però, fare affidamento maggiore sul sostegno del prefetto e del partito. Anche la ristrutturazione periferica dell'Opera corrispose ai nodi principali di gestione politica, economica e sociale del e sotto il fascismo, caratterizzata, da un lato dall'affermazione di rigidi principi gerarchico—autoritari, con l'attenzione tutta incentrata sul controllo diretto del centro sulla periferia e dall'altro puntava a favorire una collaborazione delle parti sociali, grazie a cui si rendeva possibile la collaborazione ad una società sempre più complessa, conflittuale e stratificata⁴⁸¹.

Vale inoltre la pena di sottolineare che il nuovo Commissario gestì l'Opera negli anni in cui il Regime dispiegò ogni sua forza a favore della ricerca del consenso (da tale punto di vista può meglio comprendersi la creazione della “Giornata della Madre e del Fanciullo”) e soprattutto erano gli anni in cui il mito imperiale del regime, da cui trasse nuovo vigore la campagna demografica, era in fase di realizzazione. Come ha, inoltre, evidenziato Paul Ginsborg per l'Italia e per la Germania, lo scatenamento della guerra esterna fu l'elemento guida dell'assetto delle politiche delle famiglia, al contrario di quanto avvenne, invece, nel caso del regime franchista o di quello sovietico, e fu attraverso tale prospettiva che guardarono anche ai rapporti fra i sessi e a quelli intrafamiliari⁴⁸².

Le donne, allora più che, mai furono chiamate a compiere la loro missione di madre, o meglio di riproduttrici, in nome del più altisonante impero.

⁴⁸⁰ Cfr., *Ibidem*, p. 288.

⁴⁸¹ Questo metodo di gestione equivale a quello che la Giorgi rintraccia tra gran parte degli organi fascisti, in **C. Giorgi**, *La previdenza del Regime*, cit., p. 121.

⁴⁸² **P. Ginsborg**, *Le politiche della famiglia nell'Europa del Novecento*, in *Passato e Presente*, a. XX (2002), n. 57, p. 63 ed anche in **A. Del Re**, *Politiche demografiche e controllo sociale in Francia, Italia, Germania negli anni Trenta*, in **A. Del Re**, (a cura di) *Stato e rapporti sociali di sesso*, Milano, Franco Angeli, 1989.

La presidenza di Sileno Fabbri

“Gazzetta Ufficiale ha pubblicato le due leggi concernenti ONMI stop Ho mandato una circolare ai presidi stop Ora bisogna mettersi a lavoro”⁴⁸³. Con questo telegramma il Duce dava sostanzialmente il via alla presidenza di Sileno Fabbri. Uno sguardo all’eredità dell’assistenza materiale e morale lasciata da Fabbri al suo successore ben evidenzia l’incremento del numero di assistiti raggiunto nel suo quinquennio di amministrazione (tale aumento fu di ben 1.062.698 unità in più)⁴⁸⁴.

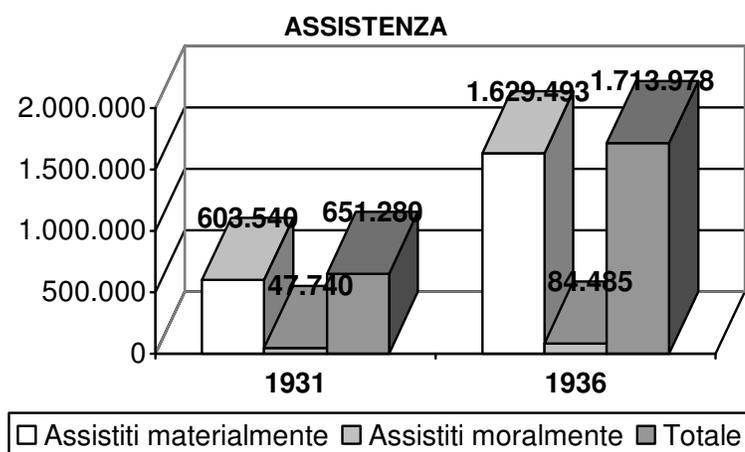


Figura 1. Aumento del numero degli assistiti durante la gestione Fabbri. Fonte: Cinque anni di attività dell’Opera Nazionale Maternità e Infanzia, in *Maternità e Infanzia*, n. 1-2, anno XII, gennaio—febbraio 1937, p. 2.

L’aumento del numero degli assistiti crebbe contestualmente a quello degli istituti assistenziali, che nel 1937 raggiunsero un totale di 9000 istituti, contro i 3000 del 1931, di cui solo 134 erano rappresentati da Case della Madre e del Fanciullo. Ideazione fabbriana del 1933, la cui denominazione faceva del resto già parte della “nomenclatura” del Regime; si aggiungeva alle già sorte Casa del mutilato, Casa del combattente, Casa dello studente, Casa del Balilla. La Casa della madre e del bambino riuniva in un unico edificio e nelle località

⁴⁸³ Acs, Segreteria Particolare del Duce, Carteggio Ordinario, f. 509.817/1-2, Telegramma del 28 aprile 1933 a Sileno Fabbri.

⁴⁸⁴ *Ibidem*, p. 2.

più adatte, tutti i servizi diretti e indiretti, materiali e immateriali dell'Opera, affinché si presatasse l'assistenza in maniera organica e integrale.

La Casa della Madre e del Fanciullo rappresentava, almeno sulla carta, il luogo in cui avrebbe dovuto regnare la perfetta armonia tra l'azione sanitaria e i provvedimenti assistenziali integrativi pre e post—natali, un vero centro di attrazione e di irradiazione dell'assistenza materna ed infantile, quindi, dove l'azione dei medici, delle patronesse, delle assistenti doveva svilupparsi al massimo grado e ottenere “risultati meravigliosi”⁴⁸⁵. In realtà le costruzioni della Casa della Madre e del Bambino andarono piuttosto a rilento, nel 1935 erano 95, nel 1938 162 e nel 1942 192⁴⁸⁶.

Il nuovo presidente indirizzò l'azione dell'Opera prevalentemente su quattro obiettivi. Il primo consisteva nella riduzione al minimo del numero dei ricoveri, sia per motivi economici che morali, bisognava predisporli solamente quando non era possibile una qualche forma di tutela familiare (anche retribuita); il secondo ed il terzo consistevano, invece, rispettivamente nel rafforzamento della lotta antitubercolare, contro le malattie veneree e la sifilide, per cui la Direzione garantiva larghezza di mezzi, in ultimo, Fabbri mise in piano subalterno l'assistenza alle madri illegittime; riconoscendo l'obbligo di tutela delle madri nubili e dei figli illegittimi quale esclusiva competenza alle Amministrazioni provinciali, l'opera doveva continuare ad occuparsene esclusivamente dal punto di vista igienico-sanitario, senza mai, però perdere di vista il fine morale dell'Opera, che consisteva nel rafforzamento dei vincoli familiari, nel rispetto della legalità e nell'affermazione del “focolare domestico” come centro e nucleo della vita fascista, “cos'ì si dovrà ben distinguere la madre legittima dall'altra e darle sempre in qualunque momento la preferenza nell'assistenza”⁴⁸⁷.

Le cifre su riportate seppur importanti erano ancor troppo lontane dal raggiungere l'obiettivo della nazionalizzazione dell'assistenza alle madri e ai fanciulli e della pretesa di eliminare il parassitismo dell'assistito, mettendolo in

⁴⁸⁵ Cfr. **S. Fabbri**, *Valori ideali e pratici dell'ONMI*, Discorso tenuto il 25 marzo 1936 ai dirigenti della provincia di Siena, in *Mia*, n. 5 maggio 1936, p. 5.

⁴⁸⁶ *Bilanci dell'attività svolta dall'Onmi*, in *Maternità e Infanzia*, anni vari.

⁴⁸⁷ Cfr. *Il Presidente dell'ONMI presiede a Bari il rapporto dei comitati della Provincia*, in *Maternità e Infanzia*, n. 2, 1935, pp. 14-15.

condizione di far da sé, semplicemente attraverso la profilassi e la formazione di una coscienza igienico—sanitaria, senza alcun intervento strutturale e concreto sulle condizioni di vita quotidiana, in particolare per quanto concerneva la vita delle popolazioni operaie cittadine e contadine rurali.

Il beneficio temporaneamente prestato, a discrezione delle patronesse, era perlopiù incentrato sul recupero del singolo soggetto, e spesso nemmeno tale, a causa delle ristrettezze finanziarie dell'Opera e della nazione tutta. In pratica ancora si assisteva a quelle pratiche di assistenza che tanto si dichiarava di voler sopprimere, e questo soprattutto nei periodi di crisi economica. Scriveva al riguardo David Horn che l'assistenza verso i poveri e i disoccupati nel corso degli anni trenta continuava a perpetuare le pratiche di elemosina proprie della cultura ecclesiastica e delle istituzioni filantropiche dell'Ottocento⁴⁸⁸. Anche se il pauperismo e la disoccupazione erano qualificati come problemi sociali, e non più come mero effetto di comportamenti individuali, l'assistenza pubblica persisteva nel trattare i sintomi della miseria pubblica e non le cause⁴⁸⁹.

Si tenga presente, ad esempio, che nel 1936, per far fronte alle sanzioni gran parte dei principi di buona amministrazione e tecnicismo, paventati da Fabbri, e ritenuti fondamentali per una efficiente attività dell'ente dovettero cedere il passo. Fu, perciò, fatto divieto, oltre che dell'acquisto da parte delle Federazioni di qualunque prodotto non italiano, anche della somministrazione di ogni tipo di medicinale nei consultori dell'Opera, dato che per legge essa aveva carattere prevalentemente profilattico e preventivo⁴⁹⁰. Fu, inoltre, ricordato che le prestazioni dei sanitari e degli amministrativi dovevano essere in linea di massima gratuite ed, in ultimo, fu abolita ogni forma di assistenza che avesse richiesto l'uso del carburante o di altre materie prime provenienti dall'estero⁴⁹¹. Questa ultima disposizione significò precludere i servizi dell'Opera a gran parte della popolazione rurale, assistita prevalentemente dalle assistenti sanitarie visitatrici, che prestavano soccorso perlopiù domiciliare, e i medici specialisti,

⁴⁸⁸ Cfr. **D. Horn**, *L'ente opere assistenziali*, cit. p. 481.

⁴⁸⁹ *Ibidem*.

⁴⁹⁰ *Disposizioni dell'ONMI per combattere le sanzioni*, in *Maternità e Infanzia*, n. 1, gennaio-febbraio 1936.

⁴⁹¹ *Ibidem*. In realtà furono anche abolite le assegnazioni di medaglie d'oro, d'argento e di bronzo sostituite dai soli diplomi corrispondenti.

figure entrambe presenti quasi esclusivamente nei centri cittadini, a cui la disposizione in questione di fatto impediva di raggiungere i centri assistenziali dagli ambulatori più decentrati. La gratuità delle prestazioni, invece, implicò, di fatto l'abbandono del progetto di Fabbri, finalizzato ad affidare i servizi medici dell'Opera a specialisti remunerati, per servirsi nuovamente dei medici condotti e/o volontari⁴⁹².

In realtà nonostante i numerosi appelli alla collaborazione di medici specialisti, in particolare, e di tecnici e amministratori, in generale, la risposta fu abbastanza scarsa. D'altro canto il tecnicismo avrebbe inevitabilmente portato con sé anche istanze sempre più attente e complesse a cui l'Opera non poteva fare finanziariamente fronte e, dunque, i tecnici e gli specialisti oltre a prestare il loro servizio in maniera volontaria si sarebbero visti frustrati anche nelle loro azioni⁴⁹³.

Gli appelli demagogici alla missione di classe di questa "borghesia tecnologica", come ha sottolineato Victoria de Grazia, per quanto concerne lo stimolo al volontarismo nel Dopolavoro, con la rassicurazione che il lavoro volontario non l'avrebbe costretta a rinunciare all'alto posto assegnatole "nella gerarchia della società italiana", non ottennero risultati sperati. Di conseguenza verso il finire degli anni Venti il regime cominciò ad assegnare medaglie d'oro, d'argento e di bronzo accompagnate da Diplomi di benemerenzia distribuiti in occasione di solenni cerimonie, che divennero, in qualche modo efficaci, come stimolo al volontarismo, soltanto quando vennero valutati come punti di merito nella graduatoria per la promozione nell'amministrazione statale⁴⁹⁴. Fu in tal modo che la posizione di "tecnico" dell'Onmi, come dei Balilla o dell'Ond, acquistò gradualmente un certo prestigio sociale anche in relazione al fatto che essa non presentava gli stigmi del manifesto assoggettamento politico che molti professionisti cercavano di evitare⁴⁹⁵.

⁴⁹² Questa difficoltà non trovò mai soluzione, se si pensa che nel 1943 il Ministero dell'Interno lamentava ancora l'assenza di collaborazione tra i medici e l'Opera, in Circolare del 22 gennaio 1943, in *Bollettino del Ministero dell'Interno*, nn. 5-6, 1943, p. 101.

⁴⁹³ Scrive al riguardo del ruolo dei tecnici **A. Bresci** (*L'Opera Nazionale*, cit., p. 426): "la conoscenza approfondita dei problemi in questione rischiava di renderli portatori di istanze non in armonia con i mezzi a disposizione e con le direttive del regime".

⁴⁹⁴ Cfr., **V. de Grazia**, *Consenso e cultura di massa nell'Italia fascista*, cit., p. 48.

⁴⁹⁵ *Ibidem*.

I fanciulli abbandonati o esposti all'abbandono.

Se le difficoltà delle condizioni economiche dell'intera penisola condizionavano il funzionamento dei “moderni” centri dell'Opera, ben si può immaginare lo stato di fatiscenza delle altre istituzioni, pubbliche e private, a favore dell'assistenza delle madri e dei fanciulli. In realtà questa problematica fu una eredità scomoda che la precedente amministrazione Blanc aveva lasciato al suo successore, frutto dell'assenza di coordinamento e integrazione con l'attività dell'Opera.

L'ispettore generale medico del Ministero dell'Interno, Serafino Ravicini, pubblicava sul numero di Difesa Sociale dell'aprile 1932, il quadro della situazione di questi istituti⁴⁹⁶. Secondo questi la numerosità degli istituti per i minori, pubblici e privati, era accomunata di frequente alla loro inefficienza e pertanto erano allo stesso tempo numericamente troppi e pochi quelli che ben funzionavano. Dipendevano da enti di diversa natura, da associazioni varie, da privati, veri o sedicenti benefattori e rappresentavano una dannosa dispersione di mezzi e di energie, perché agivano tutti autonomamente. Spesso non erano vigilati e controllati dalle autorità preposte al loro regolare funzionamento⁴⁹⁷.

Fabbri sposò appieno questo problema e considerò l'assenza di una unità di indirizzo, che comportava il frazionamento dell'assistenza in troppi enti che erano spesso doppiamente inutili, la principale causa della loro inefficienza. In compito di unità d'indirizzo e di coordinamento erano funzioni istitutive dell'Opera, ma le sue azioni in questo ambito furono paralizzate dalle resistenze passive dei singoli istituti, dalla complessità delle procedure e dalla mancanza di qualsiasi potere coercitivo diretto dell'Opera⁴⁹⁸.

Nel maggio 1932 la commissione igienico—sanitaria, composta da illustri clinici pediatri universitari del regno, stilò il suo rapporto sulle ispezioni compiute ai Brefotrofi e alle sale di ricezione del Regno, che svelò un quadro abbastanza pessimistico della situazione. Dei 128 istituti ispezionati 31 furono

⁴⁹⁶ S. Ravicini, *Gli istituti materni*, in *Difesa Sociale*, n. 4 aprile 1932

⁴⁹⁷ *Ibidem*.

⁴⁹⁸ S. Fabbri, *L'assistenza della maternità e dell'infanzia in Italia*, cit., p. 126.

giudicati pessimi, 44 mediocri e a 53 fu dato un giudizio favorevole. Il rapporto mise ancora una volta in evidenza il forte contrasto tra il sud e il nord del paese erano le attrezzature a disposizione degli istituti erano ridotte rispetto a quelle dei istituti del nord. Il brefotrofia di Avellino, ad esempio, non aveva più alcuna traccia degli assistiti esterni, i brefotrofi sardi erano in balia dell'empirismo delle suore, poco preparate, ed infine era ad un brefotrofia del sud che spettava il triste primato della mortalità infantile: Bari (dal 50 al 70% dei bambini). La maggiore diffusione della pratica dell'allattamento al seno era l'unico vanto per gli istituti del mezzogiorno⁴⁹⁹.

Fabbri si oppose ad un semplice "parapasso di competenze" dalla provincia, che aveva la gestione gli istituti, all'Opera. C'era, a suo dire, bisogno di cambiare integralmente il sistema del brefotrofia, che si occupava più che altro di interventi a scopo sanitario e i sussidi rappresentavano le loro uniche forme assistenziali. Alla madre invece non era data alcuna importanza. Un sistema così gestito finiva con l'essere socialmente condannato, economicamente costoso e igienicamente sterile, per non dire nocivo⁵⁰⁰. La nuova funzione del brefotrofia doveva essere quella di provvedere ad un complesso di funzioni d'ordine igienico, spirituale, morale, sociale, insieme, non solo rivolte al bambino ma anche alla madre. Si doveva andare oltre la funzione meramente sanitaria di questi organismi e stimolare, invece, quella più prettamente sociale. Questo era il compito che spettava all'Onmi, ente che esplicava le sue funzioni proprio attraverso il servizio sociale⁵⁰¹.

L'8 maggio 1932 Fabbri ottenne da Mussolini l'approvazione verbale del suo progetto di provvedimento legislativo sull'ordinamento del servizio di assistenza all'infanzia abbandonata, secondo il quale l'assistenza di tutti i bambini abbandonati o esposti all'abbandono (senza differenza tra legittimi e illegittimi) sarebbe passata dalle province all'Opera. Il duce ritenne il provvedimento necessario ed importante per contrastare il crescente aumento

⁴⁹⁹ *Acs SPD, CO, 1922/43, b. 1261, f. 509.817/1-2*

⁵⁰⁰ **S. Fabbri**, *Prospettive assistenziali per la prima infanzia*, p. 20, in *Acs, SPD, CO, 1922/43, b. 1261, f. 509.817/3*

⁵⁰¹ *Ibidem*, p. 25.

della mortalità infantile che era stato registrato negli anni 1931-32, e per provvedere ad una non meno necessaria unificazione dei servizi e dei mezzi⁵⁰².

In base alla legislazione allora in vigore, l'assistenza ai fanciulli illegittimi abbandonati era obbligatoria e ad essa dovevano provvedere le province con il contributo dei comuni, salvo per quanto riguardava gli illegittimi riconosciuti dalla sola madre a cui anche l'Opera era tenuta a prestare un contributo finanziario. L'assistenza ai fanciulli abbandonati era invece facoltativa e lasciata alle libere iniziative delle opere pie.

Un appunto per il Capo del governo, del 1932, sosteneva che l'assistenza provinciale non dava buoni risultati, per l'insufficienza dei mezzi di cui disponevano, per il peso dei tanti incarichi, per l'assenza della preparazione tecnica necessaria. Dall'insieme di questi elementi dipendeva l'elevato tasso di mortalità tra gli illegittimi assistiti nelle province. Inoltre dopo la nascita dell'Opera tale competenza non aveva più ragione di esistere⁵⁰³. Il nuovo provvedimento avrebbe consentito, invece, di evitare a province e comuni ogni ulteriore aggravio dovuto dal loro incremento; la spesa a carico degli enti locali passando all'opera sarebbe stata ridotta; si sarebbe sgravata la provincia da un servizio complesso; si sarebbe dato un assetto unitario e razionale all'assistenza dell'infanzia abbandonata. Contrariamente a quanto ci si sarebbe aspettato, le province non accettarono di buon grado quanto proponeva il nuovo testo di legge, poiché ritenevano di essere usurpate di una loro funzione⁵⁰⁴, o forse, più verosimilmente, di un fondo in entrata nei loro bilanci.

Fabbri combatté il loro ostracismo con la tesi secondo cui :

“il nuovo servizio assistenziale dove essere impostato nel campo sociale perchè è largamente documentato che il sistema tradizionale del brefotrofito è altamente immorale insufficiente e dannoso per la vita del bambino.

⁵⁰² *Acs, Mi, Gab, 1931/33, b. 1, 13/219, fascicolo 2*, Nota per il Gabinetto degli interni, 8 maggio 1932.

⁵⁰³ *ACS, Mi, Gab, 1922-43, b. 1, 13/219, fascicolo 2* : “Progetto di provvedimento legislativo sull'ordinamento del servizio di assistenza all'infanzia abbandonata 27 aprile 1932 al 2 dicembre 1932)”

⁵⁰⁴ *Ibidem*, Circolare del Commissario straordinario dell'Onmi a S.E. Arpinati, del 23 settembre 1932, n. 19328.

È immorale perché mentre l'assistenza al figlio illegittimo è obbligatoria quella al figli legittimo facoltativa, mentre la prima deve essere fatta a qualunque costo la seconda viene fatta con le briciole,[...]

È insufficiente perché per diminuire la mortalità infantile nei primi sei mesi di vita, non solo bisogna assicurargli l'allattamento materno, ma bisogna che fino alla gestazione la madre abbia un trattamento alimentare e morale che le consenta di compiere la sua delicata funzione fisiologica in condizioni normali di vita. Solo a queste condizioni il bambino nasce a peso normale e con piena vitalità.

Quindi dovendosi cominciare l'assistenza dalla madre e non dal bambino bisogna cambiare sistema cui il brefotrofito non è più preparato. Di qui la necessità di organizzare un vero e proprio servizio sociale come si fa da decenni nei paesi civili(USA, Inghilterra, Germania, Belgio)”⁵⁰⁵.

Anche il Capo dell'amministrazione civile, Ruggeri, avallò il progetto di Fabbri, paventando al Duce e al Consiglio dei ministri i risultati positivi che si sarebbero ottenuti con il provvedimento in esame: accertamento nell'opera i cui mezzi destinati all'attuazione dell'assistenza ottenendo così completa unità d'indirizzo e maggiore efficacia di azione, uniformità di interventi e prestazioni assistenziali in ogni località del Regno, eliminando pertanto le difformità e le deficienze attualmente esistenti da provincia a provincia, intensificazione dell'attività assistenziale, resa possibile da una migliore utilizzazione sotto una sola ed organica direzione dei mezzi finanziari suddivisi nei numerosi istituti cui era affidata l'assistenza”⁵⁰⁶. Nonostante tutto facesse ipotizzare un esito positivo della vicenda, il Duce sapeva benissimo che un simile provvedimento avrebbe contrariato non solo le province ma soprattutto la chiesa cattolica, tradizionale depositaria di questo tipo di assistenza, o meglio carità. Come ha puntualmente notato Alberto Aquarone, con la Conciliazione il fascismo mirò a servirsi della Chiesa Cattolica per rafforzare il suo prestigio e la sua posizione all'interno come all'estero. In questo modo rinunciò, però, ad egemonizzare la formazione

⁵⁰⁵ *Ibidem.*

⁵⁰⁶ *Ibidem*, Mi, 12 maggio 1932.

spirituale degli italiani e accettò una pericolosa spartizione di sfere di competenza con la Chiesa a prezzo di gravi concessioni⁵⁰⁷. Questa in esame pare possa considerarsi una tra le tante rinunce. Infatti, la secolare azione caritatevole della chiesa si rivelò un deterrente maggiore rispetto alla necessità di sistemazione dei brefotrofi e, perciò, come meglio si vedrà, nel paragrafo relativo al bilancio, alla via della totale riforma dell'assistenza brefotrofia fu preferita una semplice riforma economica volta a ridurre le spese dell'Opera per l'assistenza agli illegittimi riconosciuti e, di contro, a rafforzare ancor più il potere delle amministrazioni provinciali in materia⁵⁰⁸.

⁵⁰⁷ Cfr. **A. Aquarone**, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, cit., p. 293.

⁵⁰⁸ In questi anni cominciò inoltre a farsi strada la convinzione che il problema dello sfollamento dei brefotrofi non era soltanto una questione legata ad una loro ristrutturazione amministrativa e funzionale, ma anche alla più ampia questione giuridica relativa alla ricerca della maternità e della paternità. Il Codice civile italiano del 1865 nel suo articolo 376 ancora conteneva la disposizione che garantiva il diritto dei genitori di evitare il riconoscimento dei figli imponendo anche il divieto della ricerca assoluta della paternità. Cfr. **A. Bresci**, *L'Opera nazionale*, cit., p. 434. Sulla questione del riconoscimento della paternità e della maternità naturali ed in conseguente riconoscimento legale dei figli illegittimi si vedano le battaglie condotte dall'ex socialista Regina Teruzzi e da Tesesa Labriola ricostruite da **V. de Grazia** (*Le donne nel ventennio*, cit. pp. 99-100) ed anche le strenue battaglie sostenute in materia dalla contessa Daisy di Robilant, recentemente ricostruite da **M. S. Quine** (*Italy social revolution*, cit., pp. 175 e ss.), sia in ambito della federazione romana dell'Onni sia come Presidente internazionale del comitato protezione per l'infanzia, che come Presidente del Consiglio Nazionale delle donne italiane sia, ancora, come Presidente centro assistenza illegittimi.

Il nuovo Consiglio Centrale

Gli anni dell'amministrazione Fabbri ad un primo approccio appaiono anni di dinamismo, di entusiasmo, di novità, ma scavando più a fondo la realtà si presenta del tutto diversa. Sfolgiando, ad esempio, la rivista dell'ONMI, anch'essa mutata nella sua veste editoriale nonché nella sua direzione, a Guido d'Ormea successe Carlo Curcio, ci si rende subito conto che i temi e gli argomenti proposti continuavano ad essere sempre gli stessi⁵⁰⁹. Modificata la struttura i temi trattati non cambiano. Dopo l'analisi dei temi della riforma del 1933, si ribadivano quelli antichi dell'importanza dell'allattamento materno, del ruolo di madre della donna fascista, della centralità dei valori della famiglia patriarcale, del problema della denatalità e dunque dell'urbanesimo con la sua cattiva influenza sulla riproduzione e, di contro, si esaltava la vita rurale e dei suoi benefici, dell'importanza della diffusione delle norme di allevamento igieniche, ecc., quasi come se l'Opera prendesse vita in quel momento. La frattura con gli anni precedenti era netta, ma non nel senso di progresso, nel senso, invece, di nuovo inizio.

Il 3 luglio 1933 nella sede dell'Onmi, fu insediato il nuovo consiglio nominato con decreto reale il 1 giugno 1933 in base alla legge 13 aprile 1933. Erano presenti il gran. Uff. avv. Sileno Fabbri, l'on. Adelchi Serena, vice presidente; il prof. Dante de Blasi Accademico d'Italia, l'on. Prof. Niccolò Castellino, membro del Consiglio; S. E. l'on. Giuseppe Bottai, il grand'uff. dott. Stefano De Ruggero direttore generale dell'Amministrazione civile, il Grand'uff. dott. Gaetano Basile direttore generale della Sanità Pubblica; il comm. Piero Parini direttore generale degli Italiani all'estero, il comm. dott. Giorgio Foà capo divisione di ragioneria al Ministero delle Finanze; in grande uff. dott. Giovanni Novelli, presidente di sezione della Corte di Cassazione; il gran uff. dott. Eduardo Scardamaglia, ispettore superiore del Ministero dell'educazione

⁵⁰⁹ Una caratteristica nuova della rivista consiste nel fatto che non pubblica più la sezione degli atti ufficiali, cosa, non favorevole per chi fa ricerca, ma soprattutto indicativa del fatto che la gestione dell'Opera assunse una collocazione più interna, più riservata ad una piccola nicchia di dirigenti, in cui la parte il commissario faceva la parte del leone, in altre parole più centralizzata.

nazionale; il grande uff. dott. Anselmo Anselmi, direttore generale del Ministero delle corporazioni e il senatore Cremonesi, presidente della Croce Rossa Italiana⁵¹⁰.

L'elencazione di tutti i membri nominati secondo le nuove disposizioni di legge, se da un lato può apparire un noioso esercizio di lettura, dall'altro è molto utile per rendersi meglio conto del meccanismo in cui e con cui l'ente quotidianamente era costretto, per la numerosità delle sue funzioni, a muoversi. Ogni membro, infatti, appare nominato in virtù di uno specifico ruolo competente all'ente; era il caso, ad esempio del direttore generale dell'amministrazione civile, a cui spettava la gestione della politica demografica, oppure del direttore generale della sanità pubblica che rappresentava la cinghia di trasmissione tra l'Opera e le Ipa e le altre istituzioni sanitarie, come ad esempio i Preventori tubercolari, ecc., ed ancora, il direttore generale degli italiani all'estero, con cui condivideva l'organizzazione degli istituti di maternità di confine e la gestione delle colonie per i figli degli emigrati. Al vertice della sua amministrazione erano, quindi, presenti rappresentanti di organismi che collaboravano con l'Opera, e molto spesso si scontravano, durante l'esercizio delle sue svariate attività. Il legame con gli altri enti o istituti fascisti cresceva insieme dell'età dei fanciulli da assistere. Il principio su cui muoveva l'Onmi era, infatti, basato sulla convinzione che le forme di assistenza prestate dall'ente dovevano essere tanto più intense quanto minore era l'età del fanciullo perché man mano che questa sarebbe aumentata a prendersi cura di loro sarebbero intervenuti altri enti, opere ed istituti (Scuole Materne nell'età prescolare, ONB per l'età scolastica, EOA con le Colonie estive, ecc.). L'Opera agiva da sola soltanto nei riguardi dell'assistenza alla prima infanzia, era questo il suo fine specifico ed era questo l'ambito in cui doveva agire più prontamente⁵¹¹. Dalle cifre riportate, nei vari rapporti sull'attività assistenziale dell'Opera, tale obiettivo pare pienamente raggiunto:

⁵¹⁰ *L'insediamento del nuovo consiglio dell'ONMI*, in *Maternità e Infanzia*, n. 8, anno 8, agosto 1933, p. 15.

⁵¹¹ *Il Presidente dell'ONMI presiede a Bari il rapporto dei comitati della Provincia*, op. cit. p. 15. Ad essere razionalizzate, dunque, furono non solo le forme di assistenza, ma anche gli stessi assistiti.

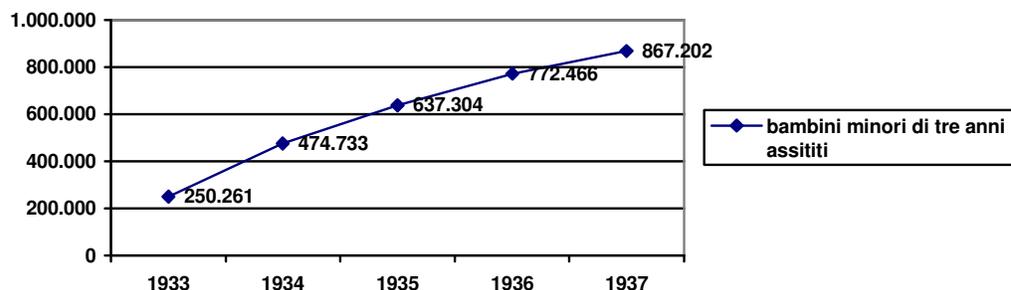


Figura 2. Numero dei bambini minori di tre anni assistiti. In percentuale essi rappresentarono dal 1933 rispettivamente il 33%, il 50%, il 42%, il 46% e il 45% del totale dell'assistenza materiale prestata dall'Opera. Fonte Maternità e Infanzia, anni vari.

La giunta che si insediò lo stesso giorno era invece composta dal Presidente Fabbri, dall'on. Adelchi Serena, rappresentate del Pnf, e dall'on. Niccolò Castellino, e dal membro supplente Gaetano Basile⁵¹².

Gli atti ufficiali dell'Onmi consentono di tracciare un quadro dell'attività del nuovo esecutivo nei suoi primi mesi di amministrazione⁵¹³. Accanto a circolari con ad oggetto temi abbastanza prevedibili, per la maggior parte incentrati sulla esplicazione della riforma del precedente aprile e su, direttive sul bilancio preventivo, del tutto innovativa fu la circolare n. 59 del 19 settembre che disciplinava le : *Norme per la celebrazione della giornata madre e del bambino*⁵¹⁴. In realtà la prima circolare riguardante l'istituzione di tale celebrazione fu diramata dal Capo del Governo a tutti i Presidi delle Province il 26 aprile, giorno in cui sulla Gazzetta Ufficiale fu pubblicata la legge di riforma dell'Opera. In questa circolare il Duce stabilì che tutti i premi di indole demografica (nuzialità, natalità, prole numerosa, ecc.) fossero distribuiti il 24 dicembre di ogni anno, giornata che dal 1933 sarebbe stata dedicata alla "Madre e al Fanciullo"⁵¹⁵.

Le direttive emanate, in seguito, dall'Opera, che era stata investita dell'organizzazione della manifestazione, alle Federazioni provinciali,

⁵¹² Cfr. *Ibidem*. La nomina dell'on. Castellino fu un riconoscimento per l'ottimo lavoro svolto come Presidente e delegato straordinario della Federazione napoletana che guidò fin dalle origini dell'Opera.

⁵¹³ *Bollettino degli atti ufficiali dell'ONMI*, a, VIII, n. 4-5, luglio-ottobre 1933, in ASN, Gabinetto di Prefettura, busta n. 485.

⁵¹⁴ *Ibidem*.

⁵¹⁵ *La giornata nazionale della Madre e del Fanciullo fissata dal Duce per il 24 dicembre*, in *Maternità e Infanzia*, n. 5, maggio 1933, p. 1

disciplinavano in maniera minuziosa le modalità da seguire per lo svolgimento della celebrazione, in particolare sottolineavano l'importanza della partecipazione delle Autorità cittadine e della proiezione di speciali spettacoli cinematografici dedicati alle madri e ai fanciulli⁵¹⁶.

La scelta del giorno (il 24 dicembre) non fu casuale, ma fu il frutto di una “*propaganda sopraffina*”, capace di utilizzare in maniera esatta le date⁵¹⁷. Con l'inaugurazione della manifestazione si diede avvio ad una macchina propagandistica senza precedenti che avrebbe dovuto inserirsi “nel posto più luminoso del grande quadro dei mezzi morali che il Regime adottava per mettere in piedi un'efficace politica demografica”. Più semplicemente, in questi anni di crisi bisognava rafforzare il consenso al regime, bisognava “andare verso il popolo” e la giornata ne fu un mezzo. Come ha giustamente scritto Renzo de Felice : “ Sarebbe troppo semplicistico ed errato spiegare il consenso solo con il regime di polizia, il terrore, il monopolio della propaganda di massa. Al contrario dei regimi conservatori e autoritari classici il fascismo ha sempre teso e da ciò ha tratto a lungo la sua forza a creare nelle masse la sensazione di essere sempre mobilitate, di aver un rapporto diretto col capo [...] e di partecipare a contribuire non ad una mera restaurazione di un ordine sociale [...], bensì ad una rivoluzione dalla quale sarebbe gradualmente nato un nuovo ordine sociale migliore e più giusto”⁵¹⁸.

L'organizzazione di questo evento fu affidata, dunque, all'Opera, che la gestì esattamente per un decennio (1933-1942). La giornata tendeva ad esaltare e a premiare le buone madri, facendo appello, più ai doveri che ai diritti femminili, come accadeva anche nelle celebrazioni analoghe della vicina Francia,⁵¹⁹.

⁵¹⁶ *Bollettino degli atti ufficiali dell'ONMI*, a, VIII, n. 4-5, luglio-ottobre 1933, in ASN, Gabinetto di Prefettura, busta n. 485.

⁵¹⁷ Scriveva la dott.ssa Elena Fambi, nel primo numero della rivista, *Maternità e Infanzia*: “Io credo che una delle maggiori arti di chi fa propaganda, a qualunque scopo diretta, consista nel saper utilizzare le date. Esiste un punto qualunque nel tempo marcato da un interesse speciale, un ora, un giorno in cui i pensieri di tutti convergono ad un fascio, verso un unico ricordo, costituiscono una forza, una speranza unica? Ebbene suggerire quel passaggio logico da quell'immagine volta, disciplinare e sfruttare il sentimento generale così che esso, di riverbero, si rivolga ad un'idea, la nostra; incanalare l'interesse anonimo verso un unico scopo, quello che ad ogni scopo vogliamo raggiungere, è scienza ed arte di propaganda sopraffina”, in **E. Fambi**, *La festa della culla*, *MI*, n. 1, novembre 1926, p. 39.

⁵¹⁸ **R. De Felice**, *Mussolini il duce. Gli anni del consenso*, cit., p. 257.

⁵¹⁹ Già a partire dal 1912 negli Stati Uniti, seguiti poi da Canada e Gran Bretagna, era stata inaugurato un *Mother's Day*, ripreso poi a partire dal 1918 anche dalla Francia, che in una prospettiva di incremento demografico, tentò di creare cerimonie pubbliche in onore delle madri di famiglia numerose, premiate con

Nonostante le donne fossero trattate alla stregua di macchine riproduttive, mai nessun governo prima di allora aveva dato la possibilità ad una qualsiasi madre di un qualunque sperduto paese di provincia di essere ricevute e onorate direttamente dal Capo del governo; solo in tale occasione la maggior parte di queste donne si allontanava dal paese natale, prendeva per la prima volta il treno, entrava in contatto con persone di altri luoghi, ecc. Questo fu un ottimo tentativo di fondere la propaganda proto-natalista e la ricerca del consenso, facendo, come si è già avuto modo di sottolineare, della riproduzione, uno strumento di diffusione sia della politica demografica che dell'ideologia fascista⁵²⁰. Il Duce, istituendo la Giornata della Madre e del Fanciullo, si era ispirato a concetti di ordine ideale, morale e politico per stimolare negli italiani il senso della discendenza, per consolidare l'istituto della famiglia quale fondamento dello stato, per stimolare l'incremento della natalità poiché il "destino delle nazioni è legato alla loro potenza demografica"⁵²¹. Peccato, come è stato poi osservato, che la sacra famiglia fosse la minima convenuta⁵²².

Un tipico strumento di propaganda, utilizzato anche durante la celebrazione della Giornata della Madre e del Fanciullo, era la proiezione di film o documentari. In proposito pare opportuno aprire una breve parentesi per meglio specificare e comprendere il rapporto tra l'Opera e la cinematografia. Sin dalle discussioni parlamentari che accompagnarono l'emanazione del testo di legge istitutivo dell'Opera, molte furono le preoccupazioni espresse dai medici deputati o senatori sulla regolamentazione dell'accesso dei minori alle sale cinematografiche. In particolare va sottolineato l'accurato appello a favore di una maggiore sorveglianza che impedisse ai minori di assistere a spettacoli cinematografici ritenuti pericolosi per la loro psiche e soprattutto per il condizionamento che avrebbero potuto esercitare su di loro. Il deputato

premi di prolificità (Medaglia della Famiglia), in **F. Thebaud**, *La Grande Guerra: età della donna o trionfo della differenza sessuale?*, in **F. Thebaud** (a cura di) *Storia delle donne*, cit., p. 77. In Italia La giornata della madre fu istituita già da 1927 dall'Unione Donne di Azione Cattolica nel giorno dell'Annunciazione, ma fu solo con il fascismo che divenne una celebrazione molto più rilevante, in **F. Koch**, *La madre di famiglia nell'esperienza sociale cattolica*, in *Storia della maternità* a cura di M. D'Amelia, Laterza, Roma-Bari, 1997, pp. 243- 245.

⁵²⁰Cfr., **C. Saraceno**, *Il costo dei figli: un diverso riconoscimento per padri e madri*, cit.

⁵²¹ Cfr. *Nella prima giornata della Madre e del Fanciullo tutti devono sentire la bellezza e la poesia del grande rito d'amore e d'orgoglio nazionale*, in *Maternità e infanzia*, n. 12, dicembre 1933, p. 2.

⁵²² **F. Koch**, *La madre di famiglia nell'esperienza sociale cattolica*, cit.

Messedaglia, chiese con maggiore insistenza dei suoi colleghi, che la legge, e in particolare il suo regolamento, disciplinassero questa materia in modo molto più rigoroso di quanto fosse stato fatto fino ad allora. Né l'obbligo dei minori di essere accompagnanti da persone adulte durante la proiezione dei film, né tanto meno l'emendamento, aggiunto dal senato, che prevedeva che una speciale commissione decidesse a quali spettacoli i fanciulli potevano assistere, si erano rivelate delle precauzioni sufficienti.

Le Commissioni, preposte alla valutazione degli spettacoli cinematografici, avevano operato con “manica troppo larga”⁵²³, di contro il giudizio di gran parte dei medici del tempo era sempre più unanime nella necessità di precludere l'accesso ai minori delle sale cinematografiche, tranne che per la visione di spettacoli riconosciuti dalle autorità utili ed educativi. Gran parte dei disturbi nervosi, sindromi morbose, insonnie, aberrazioni sessuali ed emulazioni derivavano, ad opinione di questi clinici, da impressioni subite al cinematografo⁵²⁴.

Bisognava, dunque, lottare contro il *cinematografo demolizzatore*, come già era stato fatto in Svezia, Spagna, Germania, Svizzera, Belgio, Norvegia e Danimarca. La legge istitutiva dell'Onmi accoglieva queste preoccupazioni nell'art. 22 in cui affidava ad una speciale Commissione l'esame degli spettacoli cinematografici ai bambini e gli adolescenti di ambo i sessi, stabilendo, inoltre, delle ammende per i direttori o concessionari delle sale cinematografiche, che, in caso di reiterazione delle trasgressioni, potevano condurre alla revoca della licenza⁵²⁵. Il regolamento prevedeva, inoltre, che fossero nominate nella Commissione di revisione cinematografica sei madri di famiglia scelte dell'Opera (art. 156) ed a prescindere dal loro giudizio i bambini e gli adolescenti dovevano comunque essere esclusi da spettacoli di genere passionale, poliziesco (art. 157 c. 1)⁵²⁶, mentre particolarmente adatti ad un pubblico giovane erano gli

⁵²³ Cfr. **Messedaglia**, in *A. P., Camera dei Deputati, discussioni*, tornata del 26 novembre 1925, p. 4612. Questa problematica era già stata sollevata durante il dibattito al Senato con gli stessi toni di condanna nei confronti dei cinematografi.

⁵²⁴ Cfr. *Ibidem*.

⁵²⁵ Art. 22, in *Bollettino parlamentare, Le leggi fondamentali del Regime fascista*, vol. IV, p. 90.

⁵²⁶ Questo perchè: “Il soggetto passionale è quasi sempre la storia di un adulterio, o di un dramma della mala vita, con la riproduzione di ambienti dell'alta società, o del demi—monde, e con una lunga serie di scene di depravazione, di dissolutezza e di lusso sfrenato. Il soggetto poliziesco consiste poi in una lunga

spettacoli che riproducevano opere d'arte, città, paesaggi, storie e costumi di popoli, fatti della storia naturale, fenomeni ed esperimenti scientifici, lavorazioni agricole, impianti ed esercizi industriali, o che avevano soggetti e scene intenti a esaltare le virtù civile e religiose, la sanità del focolare domestico, gli affetti familiari, l'amor materno, lo spirito di sacrificio, gli atti di eroismo, e che potevano infondere gaiezza, bontà, forza e coraggio (art. 157 c. 2). Fra le righe può essere letto che la visione consentita era quella offerta dai soli film e, principalmente, documentari prodotti dall'Istituto LUCE. L'Unione Cinematografica Educativa, che era divenuto il fulcro della produzione cinematografica, fu posta alle dirette dipendenze del Capo del governo che supervisionava direttamente i materiali realizzati, questo fino al 24 settembre 1936 quando l'istituto LUCE cessò di essere alle dipendenze del Capo del Governo per passare a quella del Ministero per la Stampa e la Propaganda. Il genere documentario e quello di divulgazione scientifica restarono la punta di diamante del LUCE⁵²⁷.

Il connubio tra l'Onmi e il LUCE fu immediato, già negli art. 73 e 75 del Regolamento del 1926 era prevista l'utilizzazione del cinematografo come mezzo di propaganda igienica ed educativa, ma fu a partire dagli anni trenta che questo rapporto divenne operativo. Nel 1931 fu girato un film nei consultori e presso le cattedre ambulanti di puericoltura, che ritraeva il loro funzionamento e che sarebbe poi servito da insegnamento ai medici, ai patroni, alle patronesse e a tutti coloro che si occupavano della maternità e dell'infanzia⁵²⁸. Ancora nel 1932, fu eseguito un documentario dal titolo *La tutela della stirpe*, per diffondere l'azione svolta dall'Opera e nel 1935 fu prodotto un altro film destinato alle madri del popolo e delle campagne, diviso in tredici temi che riguardavano la

successione di scene brutali e sanguinarie, avventure di delinquenti, quadri suggestivi di criminalità: dal furto con destrezza, alla frode, all'incendio, all'omicidio, alla rapina, tutta la gamma del delitto vi figura magnificamente. Sotto l'influenza suggestiva di tali spettacoli le giovinette imparano a disprezzare le virtù, i ragazzi divengono facile preda di pericolose nostalgie e i ladruncoli si perfezionano nel furto con scasso e scalata", in *Bollettino Parlamentare*, op. cit., p. 91.

⁵²⁷ Per una attenta ricostruzione del dibattito sul ruolo del cinematografo in questi anni si rinvia a **G. P. Brunetta**, *Cent'anni di cinema italiano*, Laterza Editori, Bari 1991 e dello stesso autore, *Storia del cinema italiano*, volume II, Il cinema del regime 1929-1945, Editori Riuniti, Roma 1979 e *Cinema italiano tra le due guerre*, Casa editrice Mursia, Milano 1975. Di **D. Bordwell e K. Thompson**, *Storia del cinema e dei film*, volume I, Dalle origini al 1945, Editrice Il Castoro, Milano 1998.

⁵²⁸ Nel 1931 si ebbe il passaggio dal cinema muto a quello sonoro.

tutela e la protezione della maternità e dell'infanzia, destinato soprattutto a combattere i pregiudizi popolari in materia⁵²⁹.

Se durante il primo quinquennio di amministrazione questa problematica ebbe uno scarso peso tra le attività dell'Opera, che si limitava quasi esclusivamente a pubblicare sulla rivista l'elenco dei film che la Commissione vietava, l'attenzione crebbe molto durante la gestione Fabbri. Sfogliando la rivista dell'Opera di questi anni è assai frequente imbattersi in qualche articolo dedicato al rapporto fanciullo—cinematografia. Nel 1932 fu, infatti, l'Opera ad occuparsi, in Italia, della diffusione del *Referendum sul cinematografo e l'infanzia*, promosso dall'Istituto internazionale di Cinematografia Educativa, superando anche un contrasto con la Chiesa Cattolica che non si sentì abbastanza coinvolta nella vicenda⁵³⁰. Il Referendum, come si leggeva nella circolare n. 33 del 30 novembre 1932, aveva lo scopo di conoscere l'opinione delle madri sui riflessi d'ordine psichico e morale che le proiezioni dei film producevano sui fanciulli⁵³¹. L'ente partecipò, inoltre, attivamente al Congresso Internazionale del Cinema Educativo, svoltosi a Roma dal 19 al 25 aprile del 1934. In tale occasione il rappresentante dell'Opera oltre ad evidenziare l'importanza e l'efficacia dell'utilizzo delle proiezioni cinematografiche per la diffusione dell'educazione demografica, delle madri, dell'infanzia, igienico—sociale in genere, del personale specializzato all'assistenza ben metteva in guardia circa la possibile funzione “diseducatrice” delle rappresentazioni cinematografiche⁵³². Bisognava, quindi, preoccuparsi di ciò che era male proiettare e se si voleva contribuire in maniera efficace alla lotta contro la denatalità, contro l'urbanesimo, contro i vari pericoli sociali che incidevano sulla decadenza

⁵²⁹ ONMI, *Origine e sviluppi dell'Opera Nazionale Maternità e Infanzia (1926-1935)*...op. cit., p. 87.

⁵³⁰ Sull'Osservatore Romano del 28 dicembre 1932, si espresse rammarico per la mancanza di coinvolgimento e per il maggior contributo che le madri cattoliche avrebbero potuto dare, se interpellate. Nella sezione Discussioni e Problemi della Rivista dell'Opera si rinnegano tali accuse avendo l'Opera stessa pubblica il testo del referendum sulla sua rivista inviata regolarmente anche all'Osservatore. Per quanto concerneva, invece, la collaborazione delle madri cattoliche, non c'era motivo di escludere che tutte le madri interpellate nei comitati di patronato fossero tali, in *Maternità e Infanzia*, n. 2, febbraio 1933, p. 8.

⁵³¹ Cfr. *Circolare n. 33 del 30 novembre 1932: Referendum sul cinematografo e l'infanzia*, in *Maternità e Infanzia*, dicembre 1932, pp. 1133-1134.

⁵³² Cfr. *Cinematografo ed assistenza alla maternità ed all'infanzia*, Relazione presentata dall'Onmi al Congresso Internazionale della Cinematografia Educativa, Roma 19- 25 aprile 1934, in *Maternità e Infanzia*, n. 5, maggio 1934, pp. 11-15.

materiale e morale della stirpe, erano necessari: il preventivo controllo dei film, la visione a limitati spettacoli formativi e il divieto totale all'ingresso nei cinematografi, anche se accompagnati, per ai minori di quattordici anni, almeno che non si proiettassero pellicole destinate all'infanzia⁵³³.

A distanza di poco meno di dieci anni, nel 1943, in pieno conflitto, su Maternità e Infanzia ancora “*indirizzare il cinema, superbo ed insopprimibile mezzo espressivo di arte, che si rivolge alle grandi masse e ne conquista facilmente i sensi e la mente, al bene morale e spirituale*” rappresentava un problema sempre aperto⁵³⁴. Fuori discussione era la capacità del cinematografo come mezzo di formazione culturale e di educazione per il popolo, di cui il regime era consapevole e aveva perciò creato la Direzione generale presso il Ministero della Cultura popolare che amministrava la cinematografia. L'articolo 156 del regolamento dell'onmi del 1926, che come visto disciplinava le norme per la nomina di una Commissione di revisione cinematografica, non era più in vigore e pertanto ricadeva esclusivamente sui genitori la responsabilità di preservare i fanciulli dai danni e dai pericoli derivanti dalla visione di cattivi spettacoli cinematografici⁵³⁵.

Quali erano i film adatti ai fanciulli? I documentari, i film comici, e quelli avventurosi alla Salgari. Anche quelli religiosi come *Christus* e *Ben-Hur* e quelli dedicati allo sport o all'ambiente militare, come *Alfa-Tau*, che esaltava la vita dei marinai, o *Tre Aquilotti*, sulle avventure dell'Accademia aeronautica di Casera. Inoltre, i film di guerra, purchè con scene non troppo crude, come *Giarabub*, sulla guerra civile spagnola, e *Bengasi*, in ultimo, ampio spazio poteva essere concesso alle fiabe e ai romanzi infantili, da Cenerentola a Biancaneve, da il signor Bonaventura a Pinchio e a I ragazzi della via Pal⁵³⁶.

Ritornando al discorso interrotto sulla celebrazione della Giornata della Madre e del Fanciullo va sottolineato che, seppur la proiezione di spettacoli

⁵³³ Cfr. *Ibidem*, p. 15. Per l'importanza del rapporto tra cinematografia e Onmi si vedano i numerosi articoli pubblicati in Maternità ed Infanzia di questi anni, tra cui: *Il fanciullo e il cinema*, *Il Referendum dell'Onmi*, *L'educazione alla maternità attraverso il cinematografo* (1933); *Impressioni dei fanciulli*, *Le madri e il cinema* (1934); *Il cinema e l'insegnamento tecnico professionale* (1935).

⁵³⁴ **F. S. Inzitari**, *Cinema e protezione morale dell'infanzia*, in *MI*, n. 1, 1943, pp. 24-28.

⁵³⁵ Cfr., *Ibidem*, p. 28.

⁵³⁶ Cfr., *Ibidem* p. 27

cinematografici rappresentava un momento fondamentale, la manifestazione prevedeva altri importanti momenti. A partire dal gennaio del 1934, la rivista dell'Opera pubblicava i resoconti della manifestazione del precedente dicembre, grazie a cui è possibile ricostruire la giornata "tipo" della celebrazione romana a favore delle madri prolifiche, per la cui riuscita la macchina organizzativa delle singole federazioni locali si metteva in moto mesi prima. Ad eccezione di irrilevanti modifiche annualmente apportate la manifestazione seguiva questo iter: i giorni precedenti il 24 dicembre si recavano a Roma le donne più prolifiche del regno, naturalmente dopo un'attenta selezione fatta da ogni singola Federazione, a partire dal 1936 accompagnate anche dai rispettivi mariti, qui erano accolte dalle patronesse dell'Opera ed alloggiate in albergo. A partire dal 1937 fu stabilito che le coppie fossero annualmente scelte tra determinate categorie di lavoratori, nel 1939, ad esempio furono scelte tra i lavoratori dell'industria, nel 1940 tra quelli del commercio e nel 1941 tra quelli dell'artigianato. Il giorno successivo visitavano la città a bordo di torpedoni ed erano insignite dal presidente dell'Opera dei diplomi d'onore, quindi erano immerse in un "bagno di fascismo" con il ricevimento organizzato in loro favore dalle donne fasciste romane. Naturalmente la tappa più ambita era l'incontro con il Duce, il quale attribuiva loro un premio di 5000 lire; successivamente si recavano dal papa il quale impartiva loro la benedizione⁵³⁷. Il lavoro incominciato a Roma raggiungeva il suo culmine il giorno 24, quando, in ogni comune del regno, in realtà solo in alcuni, erano predisposte dei patronati locali le cerimonie per la giornata della Madre e del Bambino. Accanto alla celebrazione romana, ogni federazione provinciale e comitato organizzava nel suo distretto la "sua" giornata. In tale contesto, alla presenza delle autorità pubbliche e dei gerarchi locali si premiavano e si distribuivano premi, in denaro o in oggetti, alle madri risultate meritevoli dopo un attento filtro delle richieste⁵³⁸.

Allo sfarzo ed all'enorme esaltazione di questo giornata in realtà non corrisposero atti concreti di sostegno alle madri ed ai fanciulli, la scelta di

⁵³⁷ La visita al pontefice non era inizialmente programmata, ma avvenne su richiesta delle partecipanti, cfr. *Acs, SPD, CO, b. 1261, f. 509.817/1-2*.

⁵³⁸ Per un migliore quadro della celebrazione della giornata a livello locale si rimanda al caso della federazione napoletana, di seguito discusso.

concentrare quanto loro dovuto in un singolo giorno ne ampliava l'eco propagandistico, ma non implicava un aumento di quanto corrisposto. Pura e semplice propaganda, dunque, che rimaneva spesso finalizzata a se stessa; essa non bastava bastava per allevare i figli, e tanto meno a stimolare a farne altri. Non poteva bastare un viaggio a Roma, per quanto rappresentasse per la maggior parte dei premiati un evento straordinario ed irripetibile, e un assegno di 5000 lire limitato a 92 coppie, o premi che nelle manifestazioni locali oscillavano tra le 50 e le 500 lire, a lusingare gli italiani a mettere al mondo più figli. La riproduzione è un fenomeno ascrivibile esclusivamente alla sfera privata di ciascun individuo, e può essere, solo in minima parte, condizionata da fattori economici. Il duce stesso, d'altro canto, affermò, che «*Se un uomo non sente la gioia e l'orgoglio di essere continuato come individuo, come famiglie e come popolo, a niente possono le leggi*»⁵³⁹ e, dunque, anche gli aiuti economici.

C'è un elemento che fa supporre che la giornata fosse più proficua di quanto in realtà non appaia, quello che nei documenti della Segreteria Particolare del Duce viene indicato come: "Domande delle donne prolifiche". In occasione della celebrazione della giornata della Madre e del Fanciullo, divenne prassi raccogliere, prima di recarsi a Palazzo Venezia, le richieste personali delle coppie premiate. Tali richieste erano poi inviate, naturalmente quelle che esulavano la competenza dell'Opera, alla Segreteria⁵⁴⁰. Nel 1935 delle richieste, rimesse alla segreteria, più della metà chiedevano un lavoro, per il marito o qualche altro familiare, altre, invece, avevano ad oggetto richieste tra loro molto disparate, come ad esempio la dote per le figlie femmine, l'aiuto per spese mediche, la collocazione in collegio per qualche figlio maschio ed anche la possibilità di pascolo per una mucca⁵⁴¹. Un altro elenco completo, di contenuto assai simile, è stato rinvenuto tra i documenti della celebrazione del 1939⁵⁴². Non si è trovato un riscontro effettivo della soddisfazione o meno di queste richieste,

⁵³⁹ Cfr. *La seconda Giornata della madre e del fanciullo*, in *MI*, n. 12, dicembre, 1934, p. 1.

⁵⁴⁰ *Acs, SPD, CO, b. 1261, f. 509.817/1-2, Circolare Onmi del 23 gennaio 1936.*

Tracce di questa prassi si rinvengono dalla celebrazione del 1934 a quella del 1940, dopo tale data in realtà sarebbe anche inutile cercarle, perché per motivi inerenti lo stato di guerra la celebrazione non avveniva più a livello nazionale, ma solamente locale.

⁵⁴¹ *Ibidem*, Circolare Onmi gennaio 1935, n. 404.

⁵⁴² *Acs, SPD, CO, b. 1261, f. 509.817/3, Circolare Onmi 3 gennaio 1940.*

ma, viste le numerose chiose a margine di ogni nome e della rispettiva richiesta, è certamente possibile affermare che esse venivano prese in considerazione dalla Segreteria. Molte delle istanze delle coppie cadevano, come si è avuto modo di notare, oltre la sfera di competenza dell'Onmi e dunque l'ente fungeva semplicemente da intermediario, passando le pratiche alle autorità competenti, per l'ingresso delle madri prolifiche nel sistema clientelare dello Stato⁵⁴³.

L'amministrazione Fabbri, seppur più esperta, determinata ed economicamente più forte della precedente, riuscì solo in minima parte ad attuare il suo programma. In sede di discussione del Bilancio dell'Interno il 25 marzo 1936 il sottosegretario Buffarini Guidi a proposito dell'Onmi affermava: "Che tutto sia perfetto è assurdo solo pensarlo, che l'ordinamento attuale sia quello che risponde meglio alle finalità dell'ente è ancora del tutto prematuro affermarlo o negarlo; occorre attendere l'esperimento di qualche anno"⁵⁴⁴.

L'ampia e attenta progettualità si scontrò con i limiti imposti dal bilancio e con problematiche che investirono l'intera nazione, confermando la lungimiranza dell'Onorevole Eugenio Morelli che, in sede di discussione della legge, evidenziò come l'Opera nascesse con attenzione esclusiva alle conseguenze e non alle cause delle problematiche della maternità e dell'infanzia⁵⁴⁵. L'esiguità degli obiettivi raggiunti dall'Onmi confermano lo scarso adeguamento tra i fini e i mezzi dei progetti fascisti ed anche in questo caso la modernizzazione, desiderata dal regime in tema di assistenza materna e infantile, dovette cedere il passo di fronte agli evidenti ed assolutamente incontrastati mali che attanagliavano la società italiana e di cui la mortalità infantile era un ottimo indicatore. Un documento rintracciato da Annalisa Bresci nell'archivio del Ministero dell'Interno ben evidenzia le cause del fallimento dell'ente ed in particolare pone la questione della lotta alla mortalità infantile in relazione al tenore di vita della popolazione italiana, costretta quotidianamente a fare i conti con disagi materiali, con le difficoltà economiche, con la mancanza assoluta di norme igieniche, con l'insufficienza di servizi pubblici sanitari e

⁵⁴³ V. de Grazia, *La donna nel ventennio fascista*, cit. p., 134.

⁵⁴⁴ A. P. *Camera dei Deputati*—Discussioni—Sessione del 25 marzo 1936-- Discussione del Disegno di legge di "Previsione del Bilancio del Ministero degli interni", pp. 2476.

⁵⁴⁵ A. P., *Camera dei Deputati*, Leg. XXVII, Tornata del 26 novembre 1925, vol. 1085 pp. 4608 e 4612 (Morelli Eugenio).

assistenziali : “In questi ambienti, qualunque tentativo di educazione, dal punto di vista della maternità e dell’allevamento, non può riuscire efficace perché è vano attendere la comprensione delle norme dirette alla tutela ed al sano sviluppo della procreazione da parte di persone nelle quali è impossibile il formarsi di una coscienza igienica per il fatto che negli altri campi della vita individuale e familiare, manca ad esse soprattutto per ragioni economiche, la pratica di ogni elementare principio di sanità e igiene”⁵⁴⁶.

L’inchiesta pubblicata nel 1938 dall’ufficiale sanitario di Matera sulle condizioni dei igienico—sanitarie dei sassi, utilizzata da Domenico Preti per lo studio dello sviluppo della tubercolosi nel sud Italia, pare altrettanto utile per evidenziare in quali condizioni ed ambienti si pretendeva che i moderni centri dell’Opera lottassero contro la mortalità infantile⁵⁴⁷. Delle 2997 abitazioni, come riportava la relazione, il 71% erano stanzie riconosciute inabitabili, l’85% era composto di un solo vano, con un indice di affollamento che arrivava a toccare il valore di 4,36 abitanti per stanza. La mancanza di ogni elementare requisito igienico si sposava nell’80% dei casi con l’abitudine di adibire la parte posteriore della stanza dell’abitazione a stalla per animali grossi, con relativa “pagliera”, e la stanza di abitazione a ricovero per i più diversi animali. In queste abitazioni trogloditiche, la stessa tubercolosi, che pure vi influiva pesantemente, impallidiva di fronte all’azione devastante dal punto di vista demografico che vi esercitava la sifilide, maggiore piaga sociale del luogo. Principale responsabile delle alte percentuali di sterilità e abortività riscontrabili in molte delle donne che vi abitavano e non estranea all’altra grande piaga sociale che affliggeva la città, costituita da una mortalità infantile molto alta, che ancora nel quadriennio 1933-37, nonostante fosse stato istituito in città un consultorio dell’Onmi, aveva superato mediamente il 53%⁵⁴⁸.

Nel 1936 l’Opera funzionava da ormai un decennio e se il suo ordinamento ancora aveva bisogno di qualche accorgimento tecnico—amministrativo per quanto concerneva la questione della mortalità infantile, dati

⁵⁴⁶ Acs, MI, Dgac, Opere Pie, f. 22295-12-117, cit. in **A. Bresci**, *L’Opera nazionale*, cit. pp. 428-429.

⁵⁴⁷ La relazione a cui ci riferisce è **L. Crispino**, *Inchiesta sull’abitato dei sassi e sulle malattie sociali della città di Matera*, Matera, 1938, in **D. Preti**, *La modernizzazione corporativa*, cit. p. 136.

⁵⁴⁸ **L. Crispino**, *Inchiesta*, cit.

alla mano, nulla sembrava essere stato fatto⁵⁴⁹. La politica demografica gestita attraverso l'Opera non aveva dato frutti sperati e quindi quando si parla di fallimento si deve farlo principalmente in relazione a questo massimo obiettivo, almeno per quanto concerne il punto di vista del governo fascista⁵⁵⁰. Non a caso la presa di coscienza degli scarsi risultati proto—natalisti corrispose ad un nuovo rimpasto dell'esecutivo dell'Opera. Fu così che nel 1937 il Presidente Fabbri fu sostituito da Carlo Bergamaschi.

⁵⁴⁹ In realtà anche la ruralizzazione dell'Opera fu considerato un fallimento avvalorando in tal modo ancor più l'insuccesso delle politiche demografiche che dovevano muoversi di pari passo. Di tale avviso il vice-presidente dell'Opera, On. Castellino, in A. P. *Camera dei Deputati—Discussione—tornata del 13/03/1935* vol. 1213, p. 945-946-947, Discussione del Disegno di Legge: «*Stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno per l'esercizio finanziario del 1° luglio 1935 al 30 giugno 1936*».

⁵⁵⁰ Nonostante l'Istat aveva calcolato un declino della mortalità infantile, in Italia, del 19% tra il 1924-25 e il 1934-35, in relazioni agli altri Paesi europei i tassi restavano ancor molto ampi. Nel 1934 i tassi italiani raggiunsero il valore più basso pari al 99‰, mentre in Olanda si era al 40, in Inghilterra al 57, in Francia al 72. solamente in Spagna e in Romania i tassi di mortalità infantile erano maggiori, in **C. Ipsen**, *La demografia totalitaria*.op. cit., p. 231.

Il triennio pre-bellico (1937-1940)

Nel 1937 l'ente fu nuovamente commissariato e la carica direttiva fu affidata all'onorevole Carlo Bergamaschi, con il compito, come riportava il *Giornale d'Italia*, di armonizzare gli ordinamenti e le direttive dell'ente con le nuove esigenze della politica demografica del Regime⁵⁵¹. La nomina del nuovo commissario fu quasi contestuale ad una ulteriore modifica dell'ordinamento dell'Opera: con l'art. 1 del testo di riforma del R.d.l. del 5 maggio 1938, n. 2008, fu disciplinato il passaggio di competenza delle direttive tecniche e del coordinamento di tutti i servizi per la protezione ed assistenza della maternità e dell'infanzia dall'Opera al Ministero dell'Interno, nonché la diretta vigilanza sull'Opera e su qualsiasi altro ente che svolgeva attività in questo campo.

Questa norma, che privò l'Opera del suo maggiore potere di coordinamento e controllo che fino ad allora lo aveva reso un istituto *primus inter pares*, dà adito a duplici chiavi di lettura. Oltre ad essere interpretabile, infatti, come espressione della generale tendenza, avvertita verso la fine degli anni trenta, volta a riallocare il controllo degli enti parastatali nell'ambito delle gestioni ministeriali⁵⁵², in linea con il tentativo generale di fare dell'allora stato fascista un vero e proprio governo totalitario, fu, anche, funzionale alla presa di coscienza dell'incapacità dell'Opera di riuscire a coordinare, come si è già avuto modo di sottolineare, le sue articolazioni centro—periferiche.

Accanto a tale novità, il nuovo testo legislativo predisponeva altri correttivi ma prima di esaminarli vale però la pena di chiedersi da cosa muoveva la necessità di una nuova riforma. Cosa, a distanza di cinque anni dalla precedente riforma dell'Opera, ancora non aveva funzionato? In primo luogo si fu costretti a fare nuovamente i conti con il fallimento di ciò che rappresentava l'obiettivo primario dell'istituto: supporto e stimolo allo sviluppo demografico della Nazione attraverso, in primo luogo, la lotta alla moralità infantile.

⁵⁵¹ Cfr. *Giornale d'Italia* del 4 luglio 1937.

⁵⁵² Cfr. **A. Aquarone**, *L'organizzazione dello stato totalitario*, cit. e **G. Melis**, *Storia dell'amministrazione*, cit.

Quando Fabbri assunse la direzione dell'Opera alla domanda cosa deve essere l'Opera rispondeva: *“(l’Opera) ha innanzitutto una funzione attiva di sviluppo, che è la più importante perché in relazione alla politica energetica, creativa ed espansionistica del regime. Perciò è necessario fare una grande politica della natalità. Questo è l’organo più idoneo ad assolvere questo compito. Essa deve mirare e creare, sviluppare le condizioni fisiche degli individui ai quali è affidato il dovere della continuazione della stirpe. Bisogna creare condizioni ambientali favorevoli al potenziamento della razza”*⁵⁵³.

Nel momento in cui, invece, si stava avviando verso la conclusione del suo mandato dovette ammettere che “il problema dei problemi”⁵⁵⁴ non era stato ancora risolto. Le classi che, a suo avviso, avrebbero dovuto dare l'esempio (classi medie), si erano, invece, mostrate indifferenti e scettiche, evidenziando una incomprensione delle finalità e del metodo dell'Opera⁵⁵⁵. Ugualmente non era stato inteso il concetto di assistenza sociale; erano mancati corsi di formazione teorico pratica di giovani professionisti del servizio sociale e tanto meno le Università avevano accolto l'indicazione di Fabbri di istituire dei corsi di medicina preventiva⁵⁵⁶. Altro grave ostacolo al rendimento delle organizzazioni aventi per scopo l'incremento demografico era rappresentato dal disordine e dall'indisciplina. Ciascun ente o istituzione ignorava gli altri, con i quali, invece, avrebbe dovuto collaborare per affinità di scopi e per una reciproca minore dispersione di mezzi ed energie⁵⁵⁷.

Un commento sul movimento della popolazione e mortalità infantile, pubblicato su *Maternità e Infanzia*, riportava, tra l'altro, l'indice di mortalità delle donne per problematiche legate al parto, puerperio e gestazione. Come si può vedere per gli anni 1931-38 (fig. 1) l'attività dell'Opera non aveva influito molto sulla loro riduzione e tanto meno aveva contribuito ad una loro stabilizzazione.

⁵⁵³ Cfr. **S. Fabbri**, *L'Opera Nazionale Maternità e Infanzia*, Verona, Mondadori, 1933, p. 47.

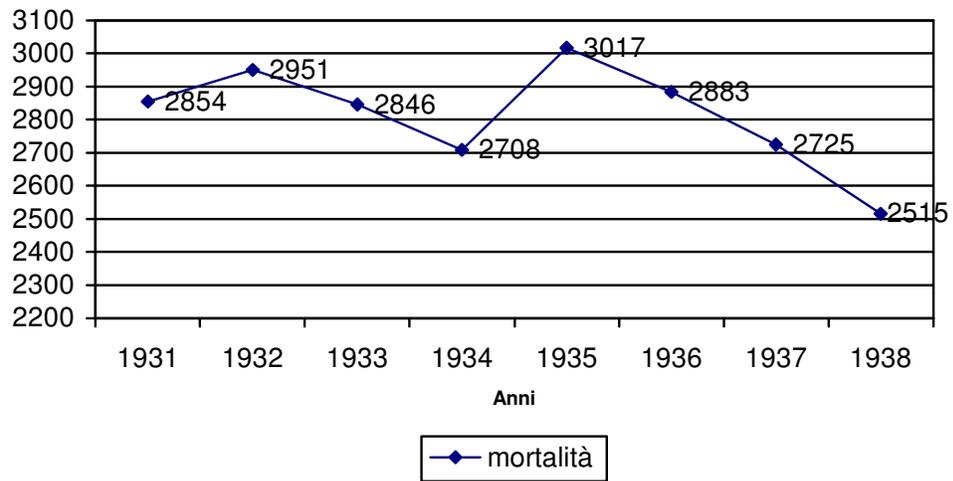
⁵⁵⁴ Cioè quello demografico, così come fu definito nella seduta del Gran Consiglio del Fascismo del 3 marzo 1937

⁵⁵⁵ Cfr. **S. Fabbri** *Il problema dei problemi*, in *MI*, n. 3, 1937, p. 2.

⁵⁵⁶ Cfr., *Ibidem*.

⁵⁵⁷ Cfr., *Ibidem*.

**Donne morte per gravidanza, parto e puerperio
(1931-1938)**



Lo stesso poteva dirsi per i bambini morti per le malattie dell'infanzia (debolezza congenita, nascita prematura, conseguenze del parto, altre malattie dell'infanzia):

**Bambini morti per malattie dell'infanzia
(1931-1938)**

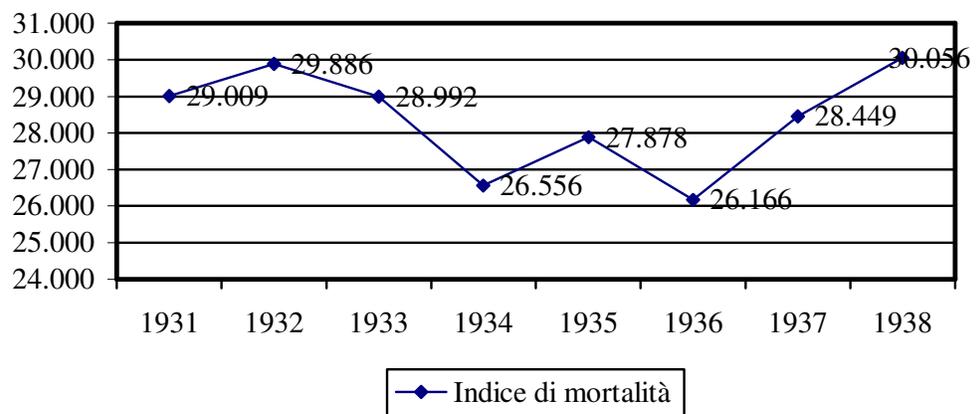


Figure 1-2. Fonte "Movimento della popolazione e mortalità infantile nella realtà statistica", in *Maternità e Infanzia*, anno XV, n. 3-4, pp. 230-240. Va notato che il numero annuo delle gestanti era di circa 1.060.000.

Oltre ad aver mancato nell'obiettivo dello stimolo alla natalità⁵⁵⁸, l'Opera non riuscì nemmeno in quello che poteva essere il suo apporto più diretto alla battaglia demografica: l'abbassamento degli indici di mortalità materna ed infantile. Erano proprio questi alti tassi a rappresentare il maggiore problema demografico della popolazione italiana ed era la loro riduzione il risultato su cui l'Opera doveva e poteva intervenire in maniera tangibile attraverso un integrato intervento sanitario e morale⁵⁵⁹. Da essa, infatti, più che da qualunque altro ente, ci si aspettava che fossero prese adeguate misure per arginare il dilagare delle tante malattie e problematiche che falciavano annualmente troppe madri e bambini. Era dall'Opera, in altre parole, che ci si attendeva l'innalzamento della popolazione italiana con la riduzione della mortalità materna e infantile e rendendo sani e robusti i fanciulli sin dai primi anni di vita. I grafici, però, ben evidenziano l'insuccesso dell'Opera in questo campo, insuccesso che l'Ente si trascinerà dietro fino alla sua soppressione nel 1975⁵⁶⁰. Bisogna però stare attenti nel non fare dell'Onmi il capro espiatorio della vicenda e considerare che alle

⁵⁵⁸ Gli indici di natalità durante tutto il ventennio continuarono nel loro inarrestabile declino già iniziato negli ultimi decenni dell'ottocento.

Nel periodo 1870-1872	la natalità era pari al	36,8
1880-1882	"	36,3
1890-1892	"	34,3
1900-1902	"	33,0
1910-1912	"	32,4
1921-1926	"	29,0
1930-1932	"	25,2
1935-1937	"	23,2
1950-1952	"	18,5

In **M. Livi Bacci**, *Donna, fecondità e figli*, cit., p. 76.

⁵⁵⁹ I tassi di mortalità infantile italiani erano ancora molto alti rispetto a quelli delle altre nazioni europee. Ad esempio nel 1934, quando in Italia raggiunse il valore più basso, era 99‰ l'anno dei bambini di età compresa tra 0 e 1 anno. In Olanda fu del 40‰, in Inghilterra e Galles del 57‰, in Francia del 72‰, in Germania del 99‰, in Spagna 109‰ e in Romania 192‰, in **C. Ipsen**, *Demografia totalitaria*, cit., p. 231.

⁵⁶⁰ Ipsen considera il limitato successo dell'Opera nella lotta alla mortalità materna ed infantile conseguenza di una struttura sanitaria che mancava in gran parte del paese, in *Ibidem*, p. 238.

Lo scioglimento dell'Onmi è avvenuto con la legge 698/75, che regola anche il trasferimento delle sue funzioni a regioni, province e comuni. A decorrere dal 1 gennaio 1976 sono trasferite le funzioni amministrative esercitate dall'Onmi, che riguardano le materie di competenza regionali, nonché le funzioni di programmazione e indirizzo. Sono ugualmente trasferiti alle regioni i poteri di vigilanza e controllo su tutte le istituzioni pubbliche e private per l'assistenza e la protezione della maternità e dell'infanzia (art. 2). Le funzioni amministrative relative agli asili nido e ai consultori comunali sono invece attribuite ai comuni, mentre spettano alle province tutte le funzioni amministrative di fatto esercitate dai comitati provinciali dell'onmi (art. 3). Due anni dopo veniva introdotto il D.p.r. 616/77, che ha completato il trasferimento delle competenze in materia di "beneficenza pubblica", nel quadro di un più ampio decentramento amministrativo delle funzioni dello stato. In **E. Ruspini**, "Le politiche sociali per le madri sole teenager", in **P. Trivellato** (a cura di), *Giovani madri. Formazione e servizi in Italia e in Europa*, Roma, Carocci, 2001.

radici della mortalità infantile c'erano cumuli di problematiche sedimentatesi negli anni contro cui anche la più capillare diffusione della coscienza igienica materna, operata attraverso le più efficienti strutture dell'Opera, non avrebbe potuto che rappresentare una goccia di positività nel *mare magnum* dei problemi che erano alla base di un indicatore sociale così sensibile.

Non ne fecero mistero i numerosi titoli dell'emeroteca italiana del tempo dedicati in maniera specifica alla medicina con tutte le sue branche e specializzazioni, all'igiene e alla sanità pubblica, alle assicurazioni sociali, all'amministrazione, ecc⁵⁶¹. Nella rassegna di queste riviste Domenico Preti ha evidenziato il franco e schietto dibattito sui capi d'accusa della mortalità infantile: "La cattiva alimentazione della madre e del fanciullo, il lavoro faticoso fino al momento del parto e la riammissione al lavoro subito dopo, il divezzamento in certi casi necessariamente precoce, la casa malsana, la mancanza della più elementare cultura igienica, l'incidenza delle malattie sociali trasmissibili quali la sifilide e la tubercolosi, la carenza di adeguati presidi e controlli sanitari, la promiscuità dell'ambiente, i limiti e le contraddizioni dell'intervento statale dell'Onmi, l'evasione della legislazione protettiva della maternità o la sua pratica inapplicabilità (assenza di camere di allattamento)"⁵⁶².

L'Opera, dunque, fu uno dei tanti tasselli che mal funzionava nel fitto reticolo di problematiche che si intrecciarono e si accumularono a discapito di concreti segni di declino dei tassi di mortalità infantile ed da questo punto di vista pare quasi giustificabile il suo insuccesso; a poco potevano valere interventi di carattere assistenziale, sanitario e profilattico senza che nulla fosse predisposto per far fronte alle cause economiche e sociali da cui essa traeva forza (povertà, abitazioni insalubri, scarsa alimentazione, condizioni di lavoro precarie, ecc.)⁵⁶³.

E tanto meno a nulla valse il proliferare di numerosi enti di diritto pubblico creati dal regime e fondati su organi provinciali creati ad hoc per fronteggiare malattie sociali (tbc, malaria, tracoma,...) o sulle grandi opere

⁵⁶¹ **D. Preti**, *Per una storia sociale dell'Italia fascista: la tutela della salute nell'organizzazione dello stato corporativo (1922-40)*, in *Salute e classi sociali in Italia dall'unità al fascismo*, cit., pp. 799-800. Tra le tante riviste elencate dall'autore ricordiamo: *Clinica Pediatrica*, *Acta pediatrica*, *Pediatria*, *Annali di ostetricia*, *Arte ostetrica e Rassegna di ostetricia e ginecologia*.

⁵⁶² *Ibidem*, p. 800.

⁵⁶³ Cfr. **A. Bresci**, *L'Opera Nazionale Maternità*, cit., pp. 421-442.

nazionali, come appunto l'opera, sugli istituti previdenziali, sulle casse mutue, ecc, dal momento in cui questi organismi, muovendosi nell'ambito della propria gelosa autonomia di bilancio, creò nel più assoluto disprezzo di ogni criterio di coordinamento e spesso anche di economia, una propria attrezzatura sanitaria. Tutto questo avvenne senza che l'autorità sanitaria centrale si rendesse conto della esigenza di porre sotto controllo tutti i servi di assistenza e tutte le attività sanitarie che si andavano predisponendo a salvaguardia della salute pubblica⁵⁶⁴.

Tra il 1935 ed il 1937 la leggera ripresa della situazione economica italiana avrebbe dovuto riflettersi sul miglioramento di vita delle masse operaie, nell'estate del 1936, in realtà, furono predisposti i tanto desiderati aumenti salariali in ragione dell'8-10% in più ma non furono che un'illusione momentanea. In breve tempo furono sopraffatti da un ulteriore e notevole aumento dei prezzi, tanto da far presupporre che sia stata proprio la spirale ascendente del caro-vita ad imporre al regime l'aumento dei salari e non viceversa, medesima sorte toccò all'ulteriore aumento del 10% nel 1937 che ugualmente non furono in grado di tenere il passo al costo della vita passato dall'84.2 del 1936 al 92.2⁵⁶⁵. Lo stesso accadde per gli aumenti salariale del biennio 1939-1940, quando le restrizioni introdotte in materia di consumi civili, incisero su livelli già molto bassi (i consumi alimentari assorbivano mediamente la metà dei redditi delle famiglie) e per cui una preparazione alla guerra anche di modesta intensità (e quindi di scarsa incidenza sul piano dell'efficienza militare) era passibile di innescare nella società italiana del tempo forti tensioni⁵⁶⁶ e, come sostiene Simona Colarizi, poteva contribuire ad alienare le masse dal fascismo⁵⁶⁷.

⁵⁶⁴ **D. Preti**, *Per una storia sociale dell'Italia fascista...*, cit., p. 821. Ciò non si riflesse in maniera negativa soltanto sulla mortalità infantile, ma in genere su tutte le materie per cui ciascun organo era stato istituito.

⁵⁶⁵ Tra il 1934 e il 1937 i beni alimentari di maggior consumo fagioli, merluzzo, burro, estratto di pomodoro aumentarono del 50%; carni, insaccati, formaggi, olio, patate subirono una ulteriore maggiorazione del 30% ed il pane registrò un aumento del 18,75%, in **S. Colarizi**, *L'opinione degli italiani sotto il regime*, cit. pp. 215-223. Sull'argomento anche id., *Vita alimentare degli italiani e razionamento*, in R. Rainero e A. Bigini (a cura di) *L'Italia in guerra*, vol. II, Roma, 1993; **M. Legnani**, *Consumi di guerra. Linee di ricerca sull'alimentazione in Italia nel 1940-43*, in Aa. Vv. *Guerra vissuta-guerra subita*, Bologna, Clueb, 1991; id., *Guerra e governo delle risorse. Strategie economiche e soggetti sociali in Italia 1940-1943*, in *"Italia contemporanea"*, giugno 1990, n. 179.

⁵⁶⁶ Cfr. **M. Legnani**, *Società in guerra e forme della mobilitazione. Stato degli studi e orientamenti di ricerca sull'Italia*, in *"L'impegno"*, a. XIII, n. 1, aprile 1993.

⁵⁶⁷ Cfr. **S. Colarizi**, *Vita alimentare degli italiani e razionamento*, cit.

Elementi questi che si riversarono in modo diretto su una più attenta pianificazione familiare sia in termini di consumi che in termini di riproduzione. L'intero programma popolazionista del fascismo ebbe pertanto bisogno di essere integralmente rivisto. Nella riunione del Gran Consiglio del Fascismo del 3 marzo 1937 furono varate direttive di perfezionamento alla politica demografica, adottando i seguenti correttivi:

- condizioni di priorità nei lavori e negli impieghi ai padri di numerosa prole, poiché sulle famiglie numerose ricadevano, in tempi eccezionali per la patria, il peso dei sacrifici ed il maggior contributo di uomini;
- una politica del salario familiare (a pari categoria di lavoro e rendimento reddito proporzionato agli oneri di famiglia);
- una revisione delle provvidenze demografiche in atto, per imprimervi un carattere più diretto ad assicurare stabilmente la vita delle famiglie numerose;
- l'istituzione di prestiti per matrimoni e di assicurazioni dotazioni per giovani lavoratori;
- la costituzione di una associazione nazionale per le famiglie numerose⁵⁶⁸;
- la revisione delle circoscrizioni provinciali e comunali in base ai risultati del censimento del 1931, sopprimendo comuni e province, dove una popolazione invecchiata e rarefatta non ha più bisogno di pubblici istituti;
- la costituzione di un organo centrale di controllo e di propulsione della politica del Regime nel settore demografico.

Il testato insuccesso della battaglia demografica, condotta dal regime su più fronti, mise in discussione gran parte degli organismi assistenziali del

⁵⁶⁸ L'Unione Fascista Famiglie numerose (R. d. l. 3/6/1937, n. 805) con statuto approvato con R. d. 22/11/37, n. 2032 sanciva i seguenti scopi:

1. ricordare solennemente che il problema demografico deve essere considerato da tutti gli italiani come il problema dei problemi e che solamente la vittoria nella battaglia demografica può garantire la vita e l'avvenire della nazione, e potenziare la forza politica, materiale e morale della vita fascista.
2. Mantenere alto nella considerazione nazionale il prestigio delle famiglie numerose, benemerite alla patria
3. svolgere propaganda in tutti i settori dell'attività nazionale per spiegare e diffondere i principi della politica demografica del regime
4. assistere le famiglie numerose
5. vigilare per assicurare l'osservanza delle disposizioni legislative e regolamentari sull'incremento demografico.

fascismo, che, quasi contemporaneamente, subirono degli interventi di modifica sulla scia anche dell'impostazione totalitaria del regime della fine degli anni trenta. Fu il caso, ad esempio, del Dopolavoro, che il nuovo statuto del 24 maggio 1937 pose sotto il controllo diretto del Duce e con cui gli fu riconosciuto lo status giuridico di istituzione pubblica senza più alcun tipo di legame con il Pni⁵⁶⁹. Ed ancora, il R.d.l. 27 ottobre 1937, n. 1839, con cui l'ONB, fu assorbita dalla GIL (Gioventù Italiana del Littorio), passando, in questo caso, alle dirette dipendenze del Partito⁵⁷⁰.

A premere per la riforma dell'Opera furono anche una serie di problematiche interne all'ente. Con spirito assai critico, sull'operato fino al momento svolto, il nuovo commissario denunciò, in un saggio del 1937, dal titolo: *L'Opera Nazionale per la protezione della Maternità e Infanzia: Motivi e proposte di riforma*, i mali "interni" dell'Opera e le necessarie modifiche da apportare⁵⁷¹.

A tal proposito, Bergamaschi pose come prima e fondamentale condizione una riduzione del numero dei fanciulli assistiti attraverso l'abbassamento dell'età degli aventi diritto, non più 18 anni come prescriveva la legge in vigore, ma fino a 6 anni. Oltre a rendere, in questo modo, i fini dell'Opera più rispondenti alla sua stessa nomenclatura, ne riduceva in modo notevole il numero dei potenziali assistiti che allora contava circa 20 milioni di aventi diritto (donne dai 15 ai 50 anni e bambini fino a 18). In un così ampio bacino di utenza rendeva impossibile, a fronte di un bilancio annuale di circa 120 milioni di lire, prestare un'assistenza attenta, accurata e rispondente ai reali bisogni, favoriva, invece, una massiccia dispersione di mezzi che, inoltre, rendevano impopolare l'Opera stessa creando numerosi motivi di malcontento⁵⁷². Una scarsa incidenza delle prestazioni dell'Onmi sul tenore e sullo stile di vita

⁵⁶⁹ Cfr. **V. de Grazia**, *Consenso e cultura di massa nell'Italia fascista*, cit., pp. 264 e ss.

⁵⁷⁰ Cfr. **C. Betti**, *L'Opera Nazionale Balilla e l'educazione fascista*, Firenze, Le Lettere, 1984.

⁵⁷¹ **C. Bergamaschi**, *L'Opera Nazionale per la protezione della Maternità e Infanzia: Motivi e proposte di riforma*, Roma 1937.

⁵⁷² *Ibidem*, p. 14. Se si valuta che, ad esempio, le persone assistite dall'Opera Nazionale furono: 1937 pari a 2.031.603, 1938 pari a 1.883.383; 1939 pari a 1.671.371; si riscontra che in totale l'assistenza era prestata si aggirava intorno al 10% degli aventi diritto.

delle donne e dei fanciulli fece sorgere una serie di interrogativi nell'opinione pubblica sull'opportunità della propaganda demografica. Che senso aveva fare più figli quando erano proprio le famiglie numerose ad essere le più esposte alla povertà? Questo non era l'unico segno di *debacle* dell'opinione degli italiani nei confronti del fascismo riscontrato sul finire degli anni trenta. C'era, ad esempio, chi si interrogava sul senso degli aumenti salariali del 1939 che furono quasi del tutto assorbiti dal costo delle trattenute previdenziali, o sulle difficoltà create dalla disposizione che aveva abolito, per il 1940, le norme sull'equo canone lasciando il mercato immobiliare in balia del libero mercato. Insomma cominciava a dilagare un profondo malcontento ed anche, per la prima volta, l'idea che il fascismo potesse finire⁵⁷³.

Bisognava dunque con prontezza reagire a queste difficoltà, ma il mutato atteggiamento dell'opinione pubblica rendeva necessario un intervento che andasse oltre la mera propaganda e portasse risultati tangibili. Ad essere messi sotto accusa dal nuovo commissario furono la troppa frammentarietà e suddivisione dei compiti di tutela della maternità ed infanzia tra vari organismi. Chiese, perciò, che l'ente fosse riformato tenendo conto dell'importanza di accentrare in esso tutte le questioni riguardanti i molteplici aspetti della "maternità e infanzia". Le funzioni che in quel momento erano assegnate al altri istituti dovevano, a giudizio di Bergamaschi, essere accentrate esclusivamente nell'Opera. Era il caso dell'attività preventoriale che l'INPS svolgeva a favore dei bambini gracili e predisposti appartenenti a famiglie di assicurati contro la tubercolosi, nonché l'assistenza profilattica e curativa che lo stesso istituto svolgeva a favore delle madri assicurate alla Cassa Nazionale Maternità, lo stesso dicasi per i Consorzi Antitubercolari. Per le medesime ragioni di unitarietà ed organicità in fatto di assistenza, sarebbero dovute essere trasferite all'Opera la profilassi e la cura dei bambini luetici⁵⁷⁴. In queste considerazioni Bergamaschi non tenne conto della frammentarietà, elemento tipico del sistema sanitario nazionale italiano che durante il ventennio crebbe notevolmente. Questa

⁵⁷³ Cfr., S. Colarizi, *L'opinione degli italiani sotto il regime*, cit. p. 322-323.

⁵⁷⁴ Val la pena di sottolineare che Bergamaschi era proprietario di due colonie elioterapiche a Formia, intitolate alla madre e al fratello defunti il che ci può maliziosamente condurre a vedere questo forte interesse per l'assistenza profilattica dell'Opera, che era esercitate proprio attraverso le colonie, come in interesse personale. Sulle colonie del Bergamaschi si veda *Acs, PP, p. 535, f. 70, Carlo Bergamaschi*.

situazione fu, da un lato, il frutto del fallimento del sistema di assistenza sanitaria ai lavoratori, fondata sulla mutualità corporativa e, dall'altro, il prodotto dell'incapacità del regime di arginare i limiti del codice sanitario italiano (Crispi-Pogliani, 1988), in particolare per quanto concerneva l'attribuzione al personale tecnico, e quindi ai funzionari medici, dei poteri decisionali in materia di politica sanitaria. Ulteriore aggravante, del fascismo, fu quello di attribuire le materie, che in modi svariati potevano incidere sulla salute dei cittadini, ad una serie di enti, ministeri o organizzazioni senza mai provvedere al loro coordinamento direzionale e da questo punto di vista anche il varo del T.U. delle leggi sanitarie del 1934 fu un'occasione mancata⁵⁷⁵. Ciò porta a concludere Domenico Preti che gli obiettivi, che il legislatore fascista intendeva perseguire in campo sanitario, andavano ricercati su di un piano economico, legato alla questione della spesa pubblica e all'intervento pubblico in funzione anticongiunturale, più che in un vasto progetto che mirasse a realizzare un piano di rinascita sociale⁵⁷⁶.

Dunque il nuovo Commissario chiedeva di diminuire il numero degli assistiti ed accrescere la competenza esclusiva, abbassando, nel primo caso, l'età degli aventi diritto all'assistenza (da 18 a 6 anni) e riesumando la battaglia già condotta e persa da Fabbri volta a destinare all'Opera l'assistenza di tutti i fanciulli abbandonati o esposti all'abbandono senza la discriminante dello status giuridico di legittimità o illegittimità⁵⁷⁷. Il fanciullo abbandonato o esposto doveva essere assistito non perché figlio di genitori ignoti, o perché di nascita illegittima, ma perché in stato di abbandono⁵⁷⁸.

A sostegno delle sue richieste Bergamaschi portava una attenta analisi dei mali che avevano impedito all'Opera di svolgere un'azione positiva negli anni precedenti. Secondo il nuovo Commissario l'ente, dopo ben 12 anni di funzionamento, non aveva messo in atto che una parte assai limitata dei compiti

⁵⁷⁵ Tra i tanti istituti e sigle componenti il panorama del servizio sanitario nazionale durante il ventennio Domenico Preti ha evidenziato: ministeri, Ff. Ss, enti lcali, Pnf, Gil, Onmi, Ipab, Cri Inps, Ina, Infail, Enpas, Infadel, Cpa, Enfadep, Ong, Fntlt, ecc., in **D. Preti**, *L'organizzazione corporativa*, cit., p. 119.

⁵⁷⁶ *Ibidem.*, p. 120.

⁵⁷⁷ Cfr., **C. Bergamaschi**, *L'Opera Nazionale per la protezione della Maternità e Infanzia*, cit. Al contrario di Fabbri, però, Bergamaschi anche in questo caso chiedeva il limite di età fino a sei anni.

⁵⁷⁸ *Ibidem*, pp. 13-23

che la legge gli aveva assegnato⁵⁷⁹. Mancavano ancora in molte realtà locali gli organi esecutivi dell'Opera: in molti comuni del regno il Comitato di patronato non esplicava alcuna funzione, ed in altri ancora non era stato costituito⁵⁸⁰. Secondo una visione ottimistica della questione su 7300 comuni circa non più di 3000 avevano organizzato in qualche modo un comitato. La situazione variava a seconda delle dimensioni dei comuni, (ma anche nei grandi si notavano ancora deficienze notevoli). I presidenti locali erano soliti giustificarsi adducendo ragioni finanziarie. Nell'Italia meridionale—tranne Napoli, Sassari e Siracusa—i fondi da assegnare a ciascuna provincia erano definiti moltiplicando per £ 50 il numero dei nati vivi, senza in tal modo, tener conto delle spese per i costi di gestione dei centri assistenziali esistenti. Ciò non accadeva, però, nelle province del nord e in gran parte di quelle del centro, dove la somma assegnata risultava notevolmente superiore, pur essendo consapevoli che in queste zone la natalità era assai più bassa ci si trovava di fronte ad una presenza di strutture dell'Onmi, o quelle da essa direttamente finanziate, notevolmente superiore e sui loro costi di gestione la Sede centrale non poteva risparmiare⁵⁸¹.

Questa procedura di assegnazione dei fondi alle sedi periferiche aveva, quindi, innescato una sorta di meccanismo perverso ed irreversibile attraverso cui la provincia che più vantava sul proprio territorio la presenza di una pregressa tradizione assistenziale forte e/o che prima si era adoperato per mettere in piedi i centri Onmi vedeva consolidato, a suo favore, un bilancio per far fronte all'amministrazione ed al mantenimento di tali strutture assistenziali, anche se, successivamente i bisogni di queste zone erano divenuti minori rispetto ad altre realtà del paese. Zone o città del Mezzogiorno che avrebbero voluto recuperare il ritardo accumulato edificando nuove strutture o risanando quelle esistenti se ne

⁵⁷⁹ *Ibidem*, p. 6. Tra i tanti compiti disattesi Bergamaschi portava ad esempio la mancata partecipazione dei soci dell'Opera, i quali non avevano partecipato ne direttamente ne indirettamente alla vita dell'Opera e mai erano state applicate le disposizioni ali art. 39-40 e 41 del regolamento del 1926; gli agenti di protezione dell'infanzia (art. 119) erano stati istituiti nella sola provincia di Genova; i premi per le madri frequentanti i consultori non erano mai stati concessi (art. 135) e soltanto da pochi anni durante la celebrazione della Giornata della Madre e del Bambino erano stati istituiti i premi di buon allevamento igienico. Molto scarsa era stata anche l'applicazione delle norme con finalità sociali ed in particolare quelle rivolte alla tutela delle madri e dei fanciulli lavoratori, e quelle disciplinanti l'uso del tabacco, del vino e l'ammissione ai cinematografi (p. 7).

⁵⁸⁰ *Ibidem*, p. 9.

⁵⁸¹ Si evidenzia a cifra assegnata la Padova che fu di 8 volte maggiore a quella di una provincia del sud, in *Ibidem*, p. 13

vedevano negata la possibilità, per limiti di bilancio, nonostante fossero più bisognose. Stava di fatto che, le regioni che per prime risposero all'appello dell'Opera, e da questa ricevettero finanziamenti, furono quelle del nord, che, oltre tutto, potevano contare su una numerosa rete di strutture assistenziali, prevalentemente opere pie o istituti laicali, assai più massiccia che nel sud. Era un ulteriore tentativo, anche quello di Bergamaschi, volto a sottolineare le difficoltà organizzative in chiave nord-sud e soprattutto di richiamare l'attenzione su come le possibilità di accedere ai servizi assistenziali variava da luogo a luogo, carattere negativo ancora oggi presente nel modello italiano di welfare state⁵⁸².

Le norme sulla modalità di assegnazione dei fondi presupponevano che in Italia ci fosse una rete di organismi assistenziali pubblici e privati che, invece, esisteva in maniera difforme e variamente distribuita. Su questo presupposto si fondava il carattere di integrazione e coordinamento dell'Opera, che ebbe scarsa applicazione proprio perché ancora in alcuni capoluoghi di provincia e in molte province mancavano o erano insufficienti gli organi sanitari di assistenza per la maternità e l'infanzia. In questi casi l'azione dell'Onmi sarebbe dovuta consistere in una costruzione *ex novo* delle strutture mancanti e non di una loro semplice integrazione

Va tenuto presente, per di più, la diversa tradizione assistenziale italiana. Come si riscontra in un attento saggio di Patrizia Battiliani, già al momento dell'unificazione l'assistenza pubblica fin a quel momento condotta, seppur limitata ovunque, presentava differenze notevoli se valutate nel rapporto nord-sud⁵⁸³. Differenze che sopravvissero a dispetto dei tentativi di omogenizzazione del decreto Rattazzi del 1859 e della legge del 1865. Il tessuto economico più debole del meridione e la minore presenza di istituzioni rendevano meno efficiente la gestione patrimoniale delle opere stesse che d'altro canto si distinguevano per le elevate spese di amministrazione⁵⁸⁴. Vi era inoltre una

⁵⁸² Cfr. **V. Fargion**, *Geografia della cittadinanza sociale in Italia. Regioni e politiche assistenziali dagli anni settanta agli anni ottanta*, Bologna, Il Mulino, 1997.

⁵⁸³ Cfr., **P. Battiliani**, *I protagonisti dello Stato sociale italiano prima e dopo la legge Crispi*, in **V. Zamagni**, (a cura di), *Povertà e innovazioni istituzionali in Italia dal Medioevo ad oggi*, Bologna, Il Mulino, 2000, pp. 639- 670.

⁵⁸⁴ *Ibidem*, pp. 654.

notevole disparità territoriale. Come ha evidenziato l'autrice, nell'indagine del 1880 risultava che le opere pie della sola Lombardia disponevano di un patrimonio pari a quello dell'intero meridione, Sicilia compresa⁵⁸⁵. Il che poneva in rilievo che le differenze regionali erano frutto di una sedimentazione secolare, che nel secondo Ottocento si espresse soprattutto attraverso la diversa consistenza patrimoniale raggiunta⁵⁸⁶. Differenze mai colmate e che negli anni del fascismo, in cui ci si propose di sistamarle o meglio controllarle, riaffiorano solide, come accadde, ad esempio, attraverso l'attività dell'Opera.

Di speculare portata furono la crescita disorganica del settore ospedaliero, indispensabile supporto all'attività assistenziale dell'Opera. Nelle regioni del centro-nord, il connubio tra enti locali, istituti bancari, grandi e piccoli donatori rappresentò un impulso notevole allo sviluppo di una più capillare rete ospedaliera, a maglie molto più fitte rispetto a quella presente nel Mezzogiorno⁵⁸⁷. Anche in questo campo si ripropose, e durante gli anni del fascismo si rafforzò, la perversa logica dello sviluppo duale iniziata già nei primi anni post-unitari. Fu proprio nelle regioni del sud che si fu costretti a registrare le maggiori carenze della struttura ospedaliera, dove, di contro, l'arretratezza sociale e civile faceva annotare i tassi di morbilità e mortalità più alti del Paese⁵⁸⁸. L'insieme delle considerazioni fino ad ora fatte trovano un riscontro empirico nell'analisi della distribuzione territoriale dei centri dell'Opera, che oltre a essere speculari ad una già presenterete assistenziale furono anche paradossalmente più frequenti nelle zone a bassa fecondità, che non in quella ad alta fecondità, ed in quelle in cui la mortalità infantile era meno elevata⁵⁸⁹.

⁵⁸⁵ E non a caso la Lombardia fu l'unica regione ad alta mortalità infantile in cui la presenza dell'Onmi fu considerevole, **C. Ipsen**, *Demografia totalitaria*, cit. p. 235.

⁵⁸⁶ *Ibidem*, pp. 655.

⁵⁸⁷ Cfr., **D. Preti**, *La modernizzazione corporativa*, cit., pp. 234-247. Si tenga conto, ad esempio, che l'ospedale pediatrico di Genova, l'Istituto per l'Infanzia "Giannina Gaslini", fu eretto nel 1938 grazie ad una donazione di 50 milioni fatta dall'omonima famiglia di industriali per commemorare una figlia defunta in giovane età, in *Ibidem*, p. 236.

⁵⁸⁸ Cfr., *Ibidem*, pp. 241-242.

⁵⁸⁹ Cfr. **C. Ipsen**, *La demografia totalitaria*, cit., p. 219. I dati riportati negli Annali di statistica (VII, 7) mettendo in relazione la presenza degli istituti dell'Onmi al 31 dicembre 1939 con la popolazione residente di età 0-9 anni evidenziano lo squilibrio esistente. Ad esempio, in Piemonte tale rapporto era del 2,2, in Liguria del 1,3, in Emilia Romagna dell'1,1, in Toscana dell'1,3, nel Lazio dell'1,4, in Campania e Puglia dello 0,6.

I comitati di patronato erano anch'essi annoverati da Bergamaschi tra le "pecche" dell'Opera. Allo stato dei fatti, questi, risultavano principalmente nel presenti nel nord Italia e per lo più costituiti da un solo patrono o da una patronessa o, più di frequente, dal segretario comunale, ed esaurivano il loro compito concedendo qualche sussidio o attuando qualche ricovero; forme assistenziali, che finivano per assorbire la maggior parte del bilancio dell'Opera, considerando che in "cifre tonde", i sussidi ed i ricoveri pesavano, sul bilancio annuale, complessivamente per 37 milioni⁵⁹⁰.

Il lavoro di corrispondenza, di indagini, di visite, assorbiva, invece, buona parte del personale dipendente. Gli uffici assistenziali della Sede Centrale, delle Federazioni, dei Comitati meglio organizzati erano soffocati dal disbrigo di pratiche di richieste di sussidi e ricoveri. I provvedimenti negativi finivano anche per creare un'atmosfera non favorevole nei confronti dell'Opera.

Altra causa era, inoltre, rappresentata dalla scarsa professionalità del personale utilizzato dagli organi assistenziali, in primo luogo i patroni. Le prestazioni volontarie di servizio pubblico portavo vantaggi notevoli quali la spontaneità, il disinteresse, lo zelo, ecc., ma ciò non poteva essere accettato per i servizi di assistenza che richiedevano una preparazione tecnica adeguata, continuità di lavoro e disciplina⁵⁹¹. Per tale motivo era auspicabile una riorganizzazione dell'istituto della condotta ostetrica, nel senso che le ostetriche sarebbero dovute divenire, mediante una più larga preparazione professionale e mediante un opportuno inserimento nell'Opera, gli organi capillari tecnici di questa, in funzione di assistenti visitatrici e di puericultura⁵⁹².

Ancor più per quanto concerneva le prestazioni del servizio medico. Queste, per la maggior parte espletate dai medici condotti, dopo l'abolizione del 1933 delle Cattedre ambulanti di puericultura, erano state gratuite, nonostante le continue sollecitazioni in contrario⁵⁹³. La professionalizzazione dell'ostetricia fu una questione molto dibattuta in tutta Europa, dal momento in cui i governi

⁵⁹⁰ I sussidi nel 1936 furono pari £ 6.583.760 e nel 1937 furono pari a £ 12.16.779, mentre i ricoveri(esclusi quelli inerenti la profilassi per la tubercolosi) ammontarono a £ 30.901.414 nel 1935 e £ 25.803.356 nel 1936.

⁵⁹¹ *Ibidem*, p. 10.

⁵⁹² *Ibidem*, p. 24.

⁵⁹³ *Ibidem*, p. 11.

cominciarono a fare i conti con le problematiche del declino demografico, ravvisando nelle ostetriche la duplice facoltà di assistenza delle nascite e di controllo delle nascite, nel senso di controllo degli aborti. Anche in questo caso la legislazione degli stati europei fu molto più precoce rispetto a quella italiana. In Francia una prima disciplina della materia si ebbe già nell'ultimo ventennio del XIX secolo, in Inghilterra nel 1902 con la promulgazione del *Midwifery Act*, ma prima di tutti nei Paesi Bassi dove il *Health Act* del 1965 aveva riconosciuto le levatrici come indispensabili e aveva affidato loro il ruolo di assistere ai parti. In Italia Il *Regolamento per l'esercizio ostetrico* fu emanato il 6 dicembre 1928 e fu poi emendato il 17 maggio 1930 con il Decreto Ministeriale sulle *Istruzioni per l'esercizio ostetrico delle levatrici*⁵⁹⁴.

Il fallimento della politica demografica e i nuovi impulsi ad essa dati dal regime, le difficoltà tecniche—amministrative, così lucidamente messi sotto accusa da Bergamaschi, e la sferzata totalitaria del regime che impose di accentrare nel Ministero dell'Interno la funzione di coordinamento e controllo, che di fatto privò l'ente del suo maggior potere, resero indispensabile una nuova rivisitazione del testo di legge istitutivo dell'Opera, anche se, a detta della commissione nominata per la riforma, l'Opera aveva bisogno solamente di poche modifiche suggerite dall'esperienza e che non ne avrebbero alterato le linee fondamentali. Oltre al già discusso articolo 1 le ulteriori novità, prevalentemente di ordine tecnico—amministrativo, introdotte con il decreto legge n. 2008, che era composto di soli 5 articoli, furono le seguenti. In primo luogo fu modificata la composizione degli organi direttivi centrali e periferici. In primo luogo per

⁵⁹⁴ Per una completa analisi comparata della questione si rinvia a **A. Gissi**, *Levatrici e controllo delle nascite nell'Europa del Novecento*, in *Medicina e Storia, Rivista di storia della medicina e della sanità*, vol. 2, 2004. Nonostante l'emanazione della normativa, va però tenuto conto anche della sua scarsa applicazione, causa per cui Bergamaschi ne ritenne opportuna una nuova definizione. In un ulteriore lavoro di Alessandra Gissi, ben si evidenzia anche la scarsa presenza, nell'Italia degli anni trenta, delle ostetriche legalmente riconosciute. Dal 1927 al 1941 il loro incremento fu pari solo al 2% ed il loro rapporto rispetto a 10.000 abitanti era di nel sud Italia e di 5 nel Nord. Questo nonostante i ripetuti appelli del regime, promossi attraverso l'Opera, invoglianti all'applicazione di tecniche e norme igieniche più moderne. Nel 1936 fu professionalizzata e chi la praticava doveva avere un diploma rilasciato da una scuola di ostetricia e con R. d. l. 26 maggio 1940, n. 1364, le responsabilità delle ostetriche furono estese in modo da comprendere non solo l'assistenza al parto ma anche il controllo sanitario della madre e del bambino. Il lavoro delle ostetriche "tuttofare" le così dette comari o mammane fu assai più sviluppato di quanto si potesse pensare, in **A. Gissi**, *Between Tradition and Profession; Italian Midwives during the Fascist Period*, in Willson P. (a cura di), *Gender, family and sexuality. The private sphere in Italy 1860-1945*, Palgrave Macmillan, 2004, pp. 119-129 ; **C. Ipsen**, *Demografia totalitaria*, cit., pp. 215-217.

quanto concerneva la composizione del Consiglio centrale e dei comitati amministrativi delle Federazioni provinciali, immettendo in tali consessi persone particolarmente versate in materia di ostetricia, pediatria, igiene, biologia, sociologia, ecc., sia per la composizione dei Comitati comunali di patronato. Nell'ultimo articolo fu disposta la creazione di una speciale federazione per il governatorato di Roma⁵⁹⁵.

Il Consiglio Centrale, secondo i dettami della nuova riforma, subì una ulteriore diminuzione dei membri, ora ridotti a 11, tra cui tre di diritto: il Dirigente Generale della Sanità Pubblica, il Dirigente Generale della Demografia e la Razza, il Dirigente Generale dell'Amministrazione civile. I restanti otto membri erano invece nominati con decreto reale su designazione del Ministro Segretario del Partito Nazionale Fascista, del Ministro per le Finanze, del Ministro per l'Educazione Nazionale e i restanti cinque del Ministro dell'Interno. Tra questi ultimi era nominato il Presidente, mentre il ruolo di vicepresidente spettava di diritto al Dirigente Generale della Sanità Pubblica, il Dirigente Generale della Demografia e la Razza. Questa novità va letta nel quadro delle riforme apportate negli ultimi anni del terzo decennio del 1900, dal Regime, che ridefinisce le sue istituzioni riguardo al tema della razza. Notevoli furono i cambiamenti e tra quelli che più direttamente influirono sull'attività dell'Opera vanno menzionati: l'istituzione dell'Unione delle famiglie Numerose, la Direzione Generale per la Demografia e la Razza⁵⁹⁶.

Come è naturale anche la legge sulla protezione della maternità e dell'infanzia doveva essere aggiornata tenendo conto delle novità introdotte nell'ordinamento legislativo. Novità che implicavano anche una riduzione delle finalità dell'Opera, molte delle quali erano ora diventate competenza di altri istituti.

⁵⁹⁵ *La legislazione fascista 1934-39*, pubblicazione a cura del Senato del Regno e della Camera dei Fasci e delle Corporazioni, Roma, vol. I, pp. 328-329.

⁵⁹⁶ Per ciò che concerneva più nello specifico la difesa della razza italiana furono varati una serie di provvedimenti specifici: Provvedimenti per la difesa della razza R. d. l. 17/11/38, n. 1728; istituzione del Consiglio superiore per la demografia e la Razza R. d. l. 5/9/1938, n. 1539; Provvedimenti per la difesa della razza nella scuola fascista R. d. l. 5/9/1938, n. 1938; Istituzione di scuole elementari per fanciulli di razza ebraica R. d. l. 23/9/1938, n. 1630; Integrazione e coordinamento in un testo unico delle norme per la difesa della razza nella scuola italiana R. d. l. 15/11/1938, n. 1779.

Bergamaschi era convinto che soltanto attraverso una riduzione dei compiti dell'Opera si sarebbero potuti ottenere risultati migliori. Tutti gli sforzi dell'ente, dunque, dovevano essere diretti a favore della lotta contro la mortalità della donna durante la gestazione, il parto e il puerperio, che nel corso degli anni non aveva subito alcun cambiamento, e la mortalità dei bambini, che seppur lievemente diminuita aveva raggiunto risultati tutt'altro che rassicuranti. Perciò divenne necessario: “ *che l'Opera abbandoni gli altri compiti e concentri la sua attività solo nella lotta alla mortalità*”, esauendo la protezione della maternità e dell'infanzia solo fino a sei anni⁵⁹⁷.

Vessata di continuamente di nuovi incarichi, il triennio pre—bellico, invece, caratterizzò l'ente per una contrazione delle sue funzioni, imposto certamente più dalle difficili condizioni economiche in cui versava il paese che dall'indirizzo proposto da Bergamaschi. Quindi ridurre al minimo i compiti dell'ente significava focalizzare l'attenzione esclusivamente sull'assistenza alle madri e ai bambini. Anche le sempre presenti difficoltà di bilancio dell'Opera avvalorarono tale decisione. Stette di fatto che, ad esempio, nel febbraio del 1939 l'Opera eliminò dalle voci di spesa del suo bilancio i fondi da destinare ai minori fermati per motivi di Pubblica Sicurezza, che da quel momento non rientrarono più nelle competenze dell'Opera⁵⁹⁸, come pure la spesa per i minori sani ricoverati in istituti di educazione venne ugualmente ridotta all'indispensabile⁵⁹⁹. In ottobre, invece, fu stabilito che, dai bilanci dell'Opera, sarebbero gradualmente stati defalcate anche le spese relative alla somministrazione di refezione calda distribuita attraverso le mense degli asili infantili⁶⁰⁰. Ma le proteste degli amministratori degli asili furono tali da imporre un contrordine che

⁵⁹⁷ C. Bergamaschi, *L'Opera Nazionale per la protezione della Maternità e Infanzia: Motivi e proposte di riforma*, Roma 1937, cit., p. 17.

⁵⁹⁸ Circolare n. 156 del 23 febbraio 1939, in *Atti Ufficiali dell'Onmi*, n. 1, 1939. con una successiva circolare dell'agosto del 1939 Bergamaschi fu costretto ad evitare che le Federazioni continuassero a segnalare al Ministero di Grazia e Giustizia, perché se ne facesse carico, in virtù dell'art. 2 del R. d. l. 15 novembre 1938 n. 1802, tutti i minori considerati traviati, includendo in tale definizione anche i ragazzi abbandonati che manifestano temperamenti vivaci, caratteri violenti, ecc. Spia, anche questa che segnalava il desiderio anche delle strutture periferiche di alleggerire il loro numero degli assistiti. Circolare n. 163 del 12 agosto 1939, in *Atti Ufficiali dell'Onmi*, n. 4 del 1939.

⁵⁹⁹ Circolare n. 159 del 6 maggio 1939, in *Atti Ufficiali dell'Onmi*, n. 3, 1939.

⁶⁰⁰ Gli Asili Infantile furono posti dalla Carta della Scuola del 1939, sotto la direzione del Ministero dell'Educazione nazionale, divenendo Scuole Materne e quindi il loro funzionamento dipendeva ora da altri enti, il Ministero dell'educazione Nazionale, la G.I.L., l'E.C.A. In Circolare n. 166 del 20 ottobre 1939, in *Atti Ufficiali dell'ONMI*, n. 5-6 del 1939.

sospese il provvedimento in questione ed anzi, come meglio si vedrà, durante la guerra questa forma di assistenza fu notevolmente potenziata⁶⁰¹.

Anche la necessità di rafforzare il funzionamento degli organi locali, dovette misurarsi con un parsimonioso utilizzo dei fondi assistenziali ad essi assegnati. Alle Federazioni fu perciò chiesto di tener presenti esclusivamente le “più urgenti necessità assistenziali”, mentre i Comitati di Patronato furono invitati a concentrare la loro azione essenzialmente sul funzionamento dei consultori e delle mense materne. La circolare del 19 luglio 1939 rese esecutive queste disposizioni e ancora una volta veniva chiesto di dedicare particolare attenzione ai consultori ostetrici e pediatrici, indispensabili organi funzionanti presso ogni Comitato di patronato. Non si potevano, però, sacrificare i requisiti specifici per quanto concerneva i servizi (struttura delle sedi), il personale (specialisti per le istituzioni facenti parte delle Case della Madre e del Bambino e medici condotti per quelli che non vi facevano parte), il funzionamento (tenendo presente che i consultori non erano degli ambulatori e che i sanitari dovevano svolgere qui la funzione non di clinici ma di puericultori, ricordando, inoltre, l’accurata selezione dei casi che avrebbero potuto avere titolo all’assistenza, per cui, oltre al parere sanitario, c’era bisogno anche del nulla osta del Comitato di patronato). Ugualmente doveva essere valorizzato il ruolo dei refettori materni. Essi, oltre ad essere autonomi e inconfondibili, dovevano consentire l’accesso alle gestanti mentre le nutrici potevano esservi ammesse soltanto dopo un adeguato parere tecnico sanitario del dirigente del consultorio e dopo le prescritte indagini del Comitato di patronato⁶⁰².

Il commissario riuscì a raggiungere, però, un obiettivo che, come visto, gli stava particolarmente a cuore. A partire dall’esercizio del 1940 all’Opera veniva affidato il compito dell’istituzione di Colonie Infantili diurne, per i bambini al di sotto dei sei anni di età. Attività complementare a quella gestita dal Partito, a mezzo della Gioventù Italiana del Littorio, che si occupava

⁶⁰¹Cfr., **S. Onger**, *L’assistenza alla maternità e all’infanzia nel bresciano durante il secondo conflitto mondiale*, in *Sanità, scienza e storia*, n. 1, 1990, p. 242. *Circolare n. 213 del 14 novembre 1940*, in *Atti Ufficiali*, n. 5-6 del 1941. Nell’allegato alla circolare venne testualmente affermato: “Sono stati ripristinati gli articoli relativi al ricovero di bambini sani minori di 3 anni e all’assistenza di minori ammessi negli Asili nido non gestiti dall’Opera”.

⁶⁰² *Circolare n. 161 del 12 luglio 1939* in *Atti Ufficiali dell’ONMI*, n. 4 del 1930.

dell'istituzione delle colonie per i bambini dai 6 ai 12 anni. Le colonie diurne dell'Opera dovevano essere organizzate presso le Case della Madre e del Bambino, funzionare tutto l'anno ed accogliere durante il giorno i bambini dai 3 ai 5 anni gracili con bisogno di sana vitellizzazione e particolare assistenza⁶⁰³. Non fu questo un modo per sottrarre questa competenza al partito, ma di certo un tentativo di continuare nell'opera di fascistizzazione delle masse rafforzando uno tra i metodi propagandistici più efficaci, proprio quando anche su questa forma assistenziale cominciarono ad essere espressi commenti non felici ed in particolare si chiedeva che dei fanciulli, specialmente dal punto di vista alimentare, ci si prendesse cura sempre e non soltanto per venti giorni all'anno⁶⁰⁴.

L'Opera doveva essere lasciata libera di muoversi in modo da risolvere questioni urgenti in talune province o regioni dove mancavano gli elementi essenziali e fondamentali dell'assistenza alla maternità e all'infanzia. Oltre a ciò le doveva essere consentita una maggiore unità d'azione, concentrando in essa anche taluni servizi d'assistenza che venivano eseguiti da altri enti, soprattutto sarebbe dovuto esserle affidato il servizio integrale dell'assistenza agli esposti. Solo in questo modo nell'Opera tutti i servizi inerenti la maternità e l'infanzia sino a sei anni, secondo Bergamaschi, l'ente avrebbe assunto una fisionomia più demarcata, funzioni più specifiche e più aderenti ai bisogni, responsabilità più precise e rispondenza più esatta alla sua stessa "nomenclatura". La realtà andò, però, in tutt'altra direzione e la nascita della Demorazza e dell'Unione italiana delle famiglie numerose, con cui l'Onmi si trovò a cogestire rispettivamente la materia demografica e la disciplina delle famiglie prolifiche, ne furono un chiaro esempio.

Nel contempo il potere decisionale dell'ente fu ridimensionato in maniera notevole: la Sede centrale non aveva più competenze di direzione tecnica e controllo su tutte le istituzioni che si occupavano dell'assistenza della maternità ed infanzia; le Federazioni provinciali erano ridotte a far fronte solo "alle più urgenti attività assistenziali" e i Comitati comunali avevano come unico fine quello di garantire, alla meglio, il funzionamento dei consultori materni ed

⁶⁰³ Circolare n. 166 del 20 ottobre 1939, in *Atti Ufficiali dell'ONMI* n. 5-6 del 1939.

⁶⁰⁴ Cfr. S. Colarizi, *L'Opinione degli italiani*, cit.

infantile e dei refettori, a cui, però, gli utenti erano ammessi solo dopo aver superato un attento e arbitrario esame dei requisiti di accessibilità, basato su di un doppio controllo sociale: di regime e di classe⁶⁰⁵.

L'ordinaria amministrazione fu il tratto distintivo del triennio di commissariamento di Bergamaschi. Questa affermazione trova conferma anche in un documento della Polizia politica del 1940, in cui era affermato: "*L'ONMI attualmente va avanti con un generale deleterio rilassamento, è ovunque al centro e alla periferia una ordinaria amministrazione*"⁶⁰⁶. Anche nel caso dell'Onmi l'Iperstatolatria del fascismo, o meglio del Duce, la crescente smania accentratrice e intollerante, preclusero al regime stesso la possibilità di dispiegare al meglio i suoi istituti: "di saggiare appieno sul banco di prova della realtà il loro vigore, la loro efficienza, la loro capacità di dare concreta attuazione alle loro finalità intrinseche"⁶⁰⁷.

Lo scoppio del secondo conflitto mondiale non fece altro che esasperare questo andamento, ma a fare i conti con la nuova realtà fu chiamato alla guida dell'Opera il Presidente Alessandro Frontoni, che aveva alle spalle una già discussa presidenza della Federazione dell'Urbe.

⁶⁰⁵ La Saraceno esprime tale giudizio in relazione al fatto che a valutare lo stato di bisogno delle donne erano le patronesse visitatrici e cioè donne borghesi iscritte al fascio locale, in **C. Saraceno**, *Le donne nella famiglia: una complessa costruzione giuridica, 1750-1942*, in **M. Barbagli**, e **D. I. Kertzer**, *Storia della famiglia italiana*, cit., p. 125.

⁶⁰⁶ Acs, PP., p. 112, f. 68, *Bergamaschi Carlo*.

⁶⁰⁷ **A. Aquarone**, *L'organizzazione dello stato totalitario*, cit., p. 220.

Capitolo IV

L'ONMI NEGLI ANNI DI GUERRA

Gli anni di guerra

L'attività del nuovo Consiglio Centrale.

La prassi questa volta non fu rispettata. Il Commissario Bergamaschi non fu confermato Presidente dell'Opera, come era già accaduto con Fabbri e, inversamente, con il suo predecessore Blanc. La direzione dell'ente fu affidata al conte Alessandro Frontoni assistito da una *equipe* "tecnica"⁶⁰⁸ di cui si dichiarò entusiasta, poiché i tre prefetti (Campani, Corsaci e Ventura) e i due vice-prefetti (Spezzali e Alea), destinati alla Sede centrale, avrebbero arricchito l'Opera con la loro esperienza e perizia e avrebbero confermato e, se possibile ancor più aumentato, la stretta collaborazione tra l'ente e il Ministero dell'interno⁶⁰⁹. Il tecnicismo, seppur con ritardo, divenne anche per l'Onmi un elemento distintivo per le nomine della classe dirigente ed in particolare dei direttori generali, in virtù della necessità, espressa dal Capo del governo, di avvalersi di particolari capacità tecniche ed amministrative per governare le istituzioni portanti del paese⁶¹⁰. Nell'Opera fece da contrappeso a questo indirizzo la riduzione dell'autonomia gestionale dell'ente attraverso il, già menzionato, processo di riallocazione dell'amministrazione nell'orbita della burocrazia ministeriale. Questo tipo di legame fu rafforzato anche nelle sedi periferiche intensificando il rapporto

⁶⁰⁸ Frontoni non aveva alcun titolo accademico, ma grazie all'enorme ricchezza cumulata negli anni riuscì a comprare per sé il titolo di conte dal papa, perciò noto come "conte papalini".

Oltre Borghese, Presidente dell'Unione Italiana delle Famiglie Numerose, Le Pera, direttore generale per la demografia e la razza, Petraghini, direttore generale della Sanità pubblica e Giovenco, direttore generale dell'Amministrazione civile del Ministero dell'Interno, furono chiamati a far parte del nuovo Consiglio, Clara Franceschini, rappresentante dei FF.FF., il senatore Spolverini, il professore Gaifami, la contessa di Robilant, il dott. Santini, direttore generale del Ministero dell'educazione nazionale, il rag. Manghi e il dott. Gentile.

⁶⁰⁹ Cfr. Acs., MI, Gab., ONMI, *Archivio del Sottosegretario Buffarini Guidi, 1940-41*, b. 1, 13/220, fascicolo *Relazione presidente dell'Onmi al Consiglio Centrale riunito a Roma il 23 dicembre 1941*.

Nello specifico, il prefetto Ciampini fu poi nominato direttore generale dell'opera, vice direttore il viceprefetto Pezzali e nel ruolo di Ispettori generali furono posti i Prefetti Corsaci e Ventura e il viceprefetto Ales.

⁶¹⁰ Il riferimento era in particolare alle istituzioni economiche e finanziarie, Cfr. **C. Giorgi**, *La previdenza del regime*, cit., p. 99. Tommaso Ciampini, era stato anche consigliere della Corte dei Conti, Commissario degli alloggi dell'Opera Nazionale Orfani di Guerra di Roma e provincia e Commissario per l'assistenza ai profughi giuliani e dalmati, organizzazione eretta Ente morale nel dopoguerra e di cui fu anche presidente, in **G. Vaccaro**, *Panorama bibliografico degli italiani d'oggi*, vol. I, 1956.

tra le federazioni e le prefetture. Per la messa a punto dell'attività straordinaria, dovuta alla guerra, le federazioni dovevano rivolgersi esclusivamente al massimo organo rappresentativo del potere statale nelle periferie.

Nel corso del secondo conflitto mondiale il Consiglio centrale cercò, nei limiti della disponibilità di bilancio, che in questi anni raggiunse la cifra in conto capitale più elevata, di coordinare l'ordinaria azione dell'Opera evitando che la guerra condizionasse troppo le sue attività più che mai tanto indispensabili.

Nella riunione del Consiglio del 23 dicembre 1941, alla presenza della Principessa di Piemonte, del sottosegretario agli Interni Buffarini Guidi e del vice segretario del PNF, Mezzasoma, Frontoni evidenziava con soddisfazione lo sviluppo "in estensione e in prosperità" che in quegli anni aveva investito l'Opera, frutto, a suo avviso, dell'azione combinata di due fattori. In primo luogo, della consapevolezza di affrontare in pieno i problemi dell'assistenza della madre e del fanciullo, attraverso un loro stretto coordinamento con i problemi demografici e sanitari della nazione, cosa che fu realizzata, secondo Frontoni, con la promulgazione della legge 19 luglio 1941, n. 936⁶¹¹; in secondo luogo, dalla guerra che, oltre a imporre un tipo di assistenza più incisivo per i riflessi sociali e politici che ne derivavano, richiedeva una più attenta salvaguardia del patrimonio umano della nazione nelle sue "linfe vitali"⁶¹². Per questi motivi il bilancio dell'Opera, per espressa volontà del Duce, raggiunse nel 1942 la sua massima dote.

Un'analisi più attenta dei memorandum contenuti nell'archivio del sottosegretario Buffarini Guidi, fa emergere opinioni meno entusiastiche rispetto a quelle del presidente Frontoni.

⁶¹¹ L. 19 luglio 1941, n. 936 (G. U. n. 217) «*Coordinamento dell'attività degli Istituti di assistenza della madri e dei bambini con quella dell'Opera Nazionale per la protezione della maternità e dell'infanzia*». La legge prevedeva la possibilità per le amministrazioni locali dell'Onmi di assumere direttamente l'amministrazione delle istituzioni che fornivano assistenza alle madri e ai fanciulli, che equivaleva a porre anche queste sotto il più stretto controllo del Ministero dell'interno.

⁶¹² Cfr. Acs., MI, Gab., ONMI, *Archivio del Sottosegretario Buffarini Guidi, 1940-41*, op. cit.

La mortalità infantile ancora rappresentava la maggiore fonte di preoccupazione per l'ente. Le cifre pubblicate per il 1940 erano superiori a quelle dell'anno precedente. In ben 66 province del regno la mortalità, nel primo anno di vita, era aumentata (nel biennio 1939-40 era lievitata sensibilmente passando da 97 a 202,6 morti per mille nati vivi) ed anche i dati del primo semestre del 1942 confermavano questa tendenza⁶¹³. Un intervento concreto era, dunque, indispensabile. In primo luogo furono puntualizzate le cause scatenanti della situazione:

1. parti precoci e nascite di soggetti deboli (ciò era dovuto principalmente all'insufficienza alimentare delle gestante e alle condizioni psichiche di essa in rapporto alla guerra);
2. allattamento insufficiente;
3. difficoltà per le madri di procurarsi alimenti per l'allattamento e lo svezzamento del bambino;
4. scarsa cura dei bambini da parte delle madri costrette a lavori che le tenevano lontane dai figli;
5. insufficiente vestizione dei bambini;
6. insufficiente assistenza medica specialmente nei comuni rurali, ove i medici condotti, richiamati alle armi, non sempre erano stati sostituiti verificandosi spesso che un solo sanitario doveva attendere a più condotte, mentre altri che potevano disimpegnare il servizio, erano sprovvisti dei necessari mezzi di trasporto⁶¹⁴.

I rimedi adottati riecheggiavano vecchie soluzioni. Essi facevano essenzialmente perno sul potenziamento dei servizi assistenziali diretti, sulla distribuzione alimentare e sul servizio di vigilanza e controllo. Potenziare i servizi assistenziali diretti significava stimolare l'attività dei comitati di patronato e delle dipendenti istituzioni (consultori materni e pediatrici), adatti a prestare i servizi in maniera diretta e immediata. I fabbisogni alimentari e vestiari delle madri si adeguarono grazie ad una maggiore

⁶¹³ Acs, PCM, Circolare del Ministero dell'Interno alla Presidenza del Consiglio dei Ministri del 23 marzo 1942, n. 16488-906, in PCM, Gab., fascio 1.1.10 fascicolo 1000 sottofascicolo 6.187 (1940-41).

⁶¹⁴ Cfr. Acs., MI, Gab., ONMI, *Archivio del Sottosegretario Buffarini Guidi, 1940-41*, b. 1, 13/220, fascicolo *Mobilitazione civile*.

attività delle mense materne e con la distribuzione di pacchi ostetrici alle gestanti in imminenza del parto. Mentre, per i bambini, le federazioni videro aumentati i loro finanziamenti per acquistare i ricostituenti e per potenziare il servizio di refezione calda nelle scuole materne⁶¹⁵. L'approvvigionamento alimentare causò più di ogni altra esigenza un forte allarmismo nella popolazione civile già a partire dal 1940, quando, a seguito di una diminuzione sul mercato di alimenti per la prima infanzia, nelle madri si diffuse una notevole "mentalità accaparratrice"⁶¹⁶. Il consiglio centrale dell'Opera indisse una riunione esclusivamente per discutere della questione alimentare, in cui, abbandonata una prima ipotesi di istituzione di una "Carta dell'alimentazione infantile", si preferì raggiungere un accordo con le ditte produttrici di beni per la prima infanzia affinché il mercato fosse normalizzato nel giro di tre mesi. In cambio le ditte ottennero dalla Direzione generale dell'alimentazione una doppia assegnazione di materie prime⁶¹⁷.

In ultimo, l'Opera intensificò il servizio di vigilanza e controllo igienico sanitario grazie ad una maggiore collaborazione con le assistenti sanitarie visitatrici dipendenti dall'Opera, con le ostetriche comunali chiamate a collaborare con i medici dirigenti dei consultori e con le visitatrici fasciste che, in collegamento con le assistenti e con le ostetriche, eseguivano un utile servizio di vigilanza, di assistenza e di propaganda igienica. L'istituzione della figura del Direttore sanitario servì, invece, a potenziare il servizio ispettivo provinciale⁶¹⁸. Questo ruolo fu creato con lo scopo di effettuare un miglior coordinamento delle attività sanitarie delle

⁶¹⁵ Le ricerche finora condotte sulla regolamentazione dei consumi alimentari durante gli anni di guerra, in realtà ancora poche, hanno portato alla luce due tipi di contributi principali. In primo luogo la forte e diffusa carenza, a partire principalmente dal 1941, di numerosi beni alimentari di prima necessità con la conseguente diffusione del mercato nero, ed, in secondo luogo, la denuncia delle inefficienze e della corruzione che regnavano negli organismi preposti al settore, in **M. Legnani**, *Società in guerra e forme della mobilitazione. Stato degli studi e orientamenti della ricerca in Italia*, cit.

⁶¹⁶ **S. Onger**, *L'assistenza alla maternità e all'infanzia nel bresciano durante la seconda guerra mondiale*, in *Sanità, scienza e storia*, n. 1, 1990, p. 223.

⁶¹⁷ Per quanto concerneva i così detti alimenti di regime (pastine glutinate, biscotti, crema d'orzo, grissini e gallette) essi erano venduti dietro presentazione della carta annonaria; mentre gli alimenti per la prima infanzia erano distribuiti dalle farmacie, *Ibidem*, pp. 223-224.

⁶¹⁸ Cfr. Cfr. Acs., MI, Gab., ONMI, *Archivio del Sottosegretario Buffarini Guidi, 1940-41*, b. 1, 13/220, fascicolo *Mobilitazione civile*.

federazioni provinciali. I direttori avevano non solo il compito di organizzare l'assistenza materna ed infantile nelle province, ma anche quello di coordinare, insieme con la Commissione provinciale sanitaria, il lavoro delle singole istituzioni di cui, con ispezioni periodiche ne controllavano anche il funzionamento⁶¹⁹. La nascita di questa nuova figura a livello provinciale può anche leggersi come l'ennesimo tentativo di colmare quel gap di incomunicabilità esistente, sin dai primissimi anni d'attività dell'Opera, tra centro e periferia. Infatti, il presidente Frontoni, in occasione della diramazione delle direttive sul prospetto statistico per il 1942 alle federazioni provinciali, scrisse testualmente: “[...]con l'occasione devo risolvere con mio vivo rammarico che i dati finora forniti dalle federazioni oltre ad essere inviati con notevole ritardo e dopo ripetuti solleciti, appaiono inesatti ed incompleti e talvolta addirittura inverosimili e cervelotici, dimostrando la poca cura e la scarsa serietà con cui vengono compilati e controllati[...]”⁶²⁰. Anche la concessione fatta ai presidi o ai potestà di poter delegare la presidenza delle federazioni provinciali o dei comitati di patronato ad altra persona, quando gravi cause impedivano loro di occuparsene direttamente, non ottenne i risultati sperati⁶²¹. In pieno conflitto si ebbe, dunque, nuova conferma della necessità dell'accentramento gestionale dell'ente e la si ebbe a sacrificio di una gestione *ad hoc* delle singole realtà locali che, viste le enormi differenze presenti sul territorio italiano, sarebbe stata di certo auspicabile.

In merito alla *debacle* demografica, infatti, l'Opera chiese alle province con alti tassi di mortalità di prendere provvedimenti adeguati, e esortò le province in cui la mortalità era diminuita a continuare nello sforzo compiuto. Solamente con un piano organico nazionale si poteva

⁶¹⁹ *L'istituzione dei Direttori provinciali dei servizi sanitari dell'Onmi*, in *Maternità e Infanzia*, n. 1-2, 1942, p. 43.

⁶²⁰ Circolare del 14 giugno 1942, *Prospetto statistico semestrale per il 1942*, in ASN, Prefettura, Gab., busta 485.

⁶²¹ Circolare n. 174 del 11 maggio 1940, *Delega della presidenza della federazione*, e Circolare n. 195 del 26 agosto 1940, *Delega della presidenza della federazione*, in *Atti Ufficiali dell'Onmi*, n. 4-5-6, 1940.

efficacemente e radicalmente combattere le cause della mortalità materna e infantile perciò l'Onmi riteneva necessario che:

1. il Ministero dell'Agricoltura, delle Corporazioni e in genere tutti gli enti e organizzazioni che si occupavano della disciplina dall'alimentazione e dell'abbigliamento fossero invitati a sentire l'onmi prima di adottare provvedimenti che potessero anche indirettamente incidere sulle condizioni sanitarie di madri e dei bambini;

2. all'Onmi fossero stati forniti nell'avvenire i mezzi finanziari necessari per far fronte alle spese che l'organizzazione in corso richiederà in misura maggiore dell'attuale;

3. nella concessione di licenze di circolazione e di carburanti i sanitari dell'onmi avessero la precedenza, compatibilmente con quelle che erano le possibilità del momento⁶²².

A nulla valsero gli sforzi compiuti, nel 1942. Il tasso di mortalità infantile subì un ulteriore incremento, tanto da costringere il Ministero dell'interno ad un formale richiamo ai prefetti sui criteri adottati in merito all'assistenza all'infanzia. Nella circolare, il miglior modo per arginare il fenomeno era considerato il massimo potenziamento dell'Opera nazionale a livello locale. Dopo quasi venti anni di attività dell'ente si era costretti ancora a constatare che, sia da parte dei presidi delle province sia dai potestà, lo spirito e gli scopi della legge costitutiva dell'Onmi erano stati di frequente male interpretati ed applicati; si ricadeva ancora nell'errore di considerare l'ente come una istituzione a scopo caritativo, senza tener conto delle alte finalità umane e sociali che essa perseguiva⁶²³. Il contenuto della circolare in questione non si discostava da quello delle altre inviate da Roma nei primi anni di attività dell'Opera, a conferma che, nonostante i tanti anni

⁶²² Cfr. *Ibidem*. La *Direzione Generale dell'Alimentazione* fu l'organismo centrale afferente al Ministero dell'Agricoltura ente, quest'ultimo, deputato dal 1941 alla disposizione esclusiva dei servizi centrali di approvvigionamento e di distribuzione degli alimenti (compito questo affidato prima al Ministero delle Corporazioni). A livello locale, invece, tali compiti erano svolti mediante le Sepral (sezioni provinciali dell'alimentazione), costituite presso i consigli provinciali delle corporazioni e rette da pletorici consigli direttivi composti da membri di diritto e presieduti dal prefetto. Per un maggiore quadro sull'argomento si rinvia al saggio di **M. Legnani**, *Società in guerra e forme della mobilitazione. Stato degli studi e orientamenti della ricerca in Italia*, cit.

⁶²³ *Asn, Gabinetto di Prefettura, b. 485, Il versamento*, Circolare del Ministero dell'interno ai Prefetti del Regno del 12 maggio 1942, *Assistenza all'infanzia*.

trascorsi, il reale spirito assistenziale, finalizzato a mettere gli assistiti in condizione di far da sé, per usare nuovamente le parole del presidente Fabbri, ancora non era stato concepito. Nuovamente fu imposto il supporto diretto in materia demografica dei Presidi e dei potestà e chiese tassativamente, a quanti erano impossibilitati ad occuparsi in prima persona delle Federazioni provinciali dell'Onmi, di delegare la funzione al vice presidente o a un rettore che avrebbero dovuto dedicarsi ad essa in via esclusiva. Discorso analogo fu fatto per i potestà che, non avendo tempo disponibile, avrebbero dovuto delegare alla presidenza di Comitati comunali "persona pratica e volenterosa"⁶²⁴.

Come meglio procedere, dunque?

Frontoni in primo luogo precisò che l'intervento dell'Opera doveva essere particolarmente attento ai bisogni scaturiti dalla guerra con un occhio di riguardo alle famiglie dei richiamati alle armi, alla cura delle popolazioni dei territori sfollati e, infine, al soccorso repentino alle madri ed ai bambini delle zone colpite da incursioni nemiche⁶²⁵.

Nel frattempo l'ente, con il concorso del governo, aveva inaugurato un programma organico di sistemazione sanitaria assistenziale che coinvolgeva l'intera penisola, cominciando da quelle province che presentavano le maggiori deficienze e lacune (Alessandria, Ancona, Brescia, Catanzaro, Chieti, Como, Crotone, Forlì, Grosseto, Imola, Lecce, Livorno, Matera, Padova, Perugia, Pisa, Potenza, Rimini Rovigo, Sondrio, Teramo, Trento, Treviso, Udine, Varese, Venezia). L'organizzazione del piano fu affidata ai Prefetti Ispettori generali, coadiuvati dai sanitari della sede centrale. Fu inoltre previsto che, nel corso del 1942, il piano sarebbe stato dispiegato, almeno nelle sue linee fondamentali, in tutta la Nazione. La forza di questo progetto stava nell'essere stato studiato nel luogo, con le autorità e le gerarchie locali, e per il luogo, solo in un secondo momento era stato approvato dalla sede centrale. Il fine di tale intervento era quello di ottenere

⁶²⁴ *Ibidem*. La delega delle cariche di presidente della federazione e del comitato di patronato fu già autorizzata dall'Opera nel 1940 con *Circolare n. 174 del 11 maggio* e *Circolare n. 195 del 26 agosto*, entrambe ad oggetto *Delega dalla presidenza delle federazioni*.

⁶²⁵ Cfr. **A. Frontoni**, *La difesa della razza e l'Onmi*, in *MI*, n. 1-2, gennaio aprile 1942, pp. 7-8.

una più efficiente sistemazione dei centri assistenziali esistenti, l'istituzione di nuovi centri mediante la costruzione ex novo di Case della Madre e del Bambino e l'organizzazione funzionale dei Servizi sanitari. Per la sistemazione dei servizi sanitari fu disposta la ripartizione delle province in zone. L'assistenza avrebbe potuto, grazie al collegamento dato dagli specialisti, dai medici condotti, dalle assistenti sanitarie visitatrici e dalle ostetriche presenti in ciascun comune capo-zona, raggiungere dal centro i piccoli comuni⁶²⁶. Questo esperimento riecheggiava la lontana esperienza delle Cattedre ambulanti di puericoltura, a loro tempo fallite proprio per lo scarso contributo dei medici specialisti e delle ostetriche, cosa che fece ricadere il peso della loro gestione esclusivamente sui medici condotti, e anche perché le federazioni avevano preferito fornire alle madri aiuti concreti in termini di denaro o viveri, piuttosto che cure e profilassi⁶²⁷. Un progetto di riorganizzazione dei servizi sanitari dell'ente, fondato su tali basi, metteva in luce l'esito negativo della ruralizzazione dell'istituto e non si vede come fosse possibile realizzare un'inversione di tendenza proprio nel corso della guerra⁶²⁸.

Tra la fine del 1940 e l'inizio del 1941, l'Opera provvide alla riorganizzazione dei servizi socio—sanitari della Sardegna, iniziativa ritenuta urgente e necessaria in considerazione, oltre che dell'elevata mortalità infantile, anche per le sfavorevoli condizioni economiche e igieniche della regione, che la guerra aveva reso ancora più sensibili. La spesa complessiva del piano per la sistemazione organica di assistenza fu di 5 milioni mentre quella di gestione fu valutata di circa 2 milioni⁶²⁹.

⁶²⁶ Cfr. Acs., Mi, Gab., ONMI, Archivio del Sottosegretario Buffarini Guidi, 1940-41, b. 1, 13/220, fascicolo Relazione presidente dell'Onmi al Consiglio Centrale riunito a Roma il 23 dicembre 1941, pp. 14-15.

Il programma di riordinamento fu completato nel 1943, con l'approvazione da parte della Giunta esecutiva degli ultimi 18 piani di riorganizzazione per i quali fu disposto un contributo di £ 40.000.000, in *MI*, n. 1, gennaio—febbraio, 1943, p. 32.

⁶²⁷ Cfr. **S. M. Quine**, *Italy's social revolution*, cit., p. 159.

⁶²⁸ Fabbri, si ricorda, eliminò le cattedre per sostituirle con centri assistenziali stabili presenti in ciascun comune. Riproporre interventi sulla falsa riga delle cattedre significava ammettere che questi centri non erano stati istituiti quantomeno nei piccoli paesini rurali.

⁶²⁹ Cfr. Acs., Mi, Gab., ONMI, Archivio del Sottosegretario Buffarini Guidi, 1940-41, b. 1, 13/220, fascicolo *Riordinamento della Sardegna e della Sicilia*. Nel fascicolo si può prendere atto del piano tecnico—finanziario dettagliato per ciascuna provincia delle due isole.

Medesima sorte toccò, poco tempo dopo alla Sicilia. Anche in questo caso la riorganizzarne i servizi fu motivata dalla necessità di contrastare l'alta mortalità e contemporaneamente il desiderio di veder premiato "il patriottismo di quella fiera popolazione isolana che con serenità disciplina e sangue sopporta la violenza delle incursioni nemiche"⁶³⁰. In questo secondo caso la spesa complessiva preventiva fu di lire 15.524.000, mentre quella di gestione era pari a 16 milioni.

Bisognava, inoltre, garantire, dato il crescente costo dei servizi, il funzionamento delle istituzioni già esistenti (case, refettori, asili) e di quelle che, sotto la spinta delle necessità contingenti, sorgevano quotidianamente, magari con attrezzature di fortuna. Particolarmente elevate divennero la spesa per le refezioni scolastiche nelle scuole materne e per i ricoveri⁶³¹.

Per la riorganizzazione dei servizi assistenziali si procedette, invece, con l'emanazione di nuove *Norme per il funzionamento dei Comitati di patronato e delle dipendenti istituzioni* e, in special modo, delle case della madre e del bambino che costituivano, ormai, l'istituzione tipica dell'Opera⁶³². Era necessario fissare attraverso queste norme la via maestra dell'attività degli organi periferici. Esse non modificavano la legge originaria, ma precisavano i modi e le forme dell'assistenza che, dopo 15 anni, dovevano adeguarsi ai miglioramenti suggeriti dalla pratica e ai passi in avanti compiuti dalla scienza. I compiti del comitato di patronato, dell'ufficiale amministrativo e dell'assistenza sociale e quello del personale

⁶³⁰ Cfr. *Ibidem*. In realtà la serenità e la disciplina non appaiono i termini più adatti per definire il peggioramento della già disastrosa situazione economico-sociale dell'isola che la vedeva già prima della guerra una zona il cui tenore di vita era lungamente distante da quello dei connazionali del nord. I bombardamenti non fecero che peggiorare la situazione spingendo migliaia di siciliani a sfollare le città per trovare cibo e riparo nei centri rurali. Ciò, naturalmente, rese più difficili le condizioni igienico-sanitarie, che si tradussero in una moltiplicazione delle malattie infettive. Quando il 17 agosto 1943 gli alleati conquistarono l'isola, il 10% del patrimonio edilizio statale era andato distrutto, mentre l'edilizia privata perse 250 mila vani, soltanto 4 comuni, su un totale di 353, rimasero provvisti di elettricità acqua potabile e fognature, cfr. **C. Spingola**, *Crisi alimentare e problemi di ordine pubblico in Sicilia nel secondo dopoguerra*, in **N. Gallerano** (a cura di) *L'altro dopoguerra. Roma e il sud 1943-45*, Milano, Franco Angeli, 1985, pp. 341-356.

⁶³¹ Cfr. Acs., MI, Gab., ONMI, *Archivio del Sottosegretario Buffarini Guidi, 1940-41*, b. 1, 13/220, fascicolo Richieste ONMI.

⁶³² Cfr. Acs., MI, Gab., ONMI, *Archivio del Sottosegretario Buffarini Guidi, 1940-41*, b. 1, 13/220, fascicolo Relazione del presidente dell'Onmi tenuta il 23 dicembre 1941. Le norme a cui si fa riferimento furono approvate dalla Giunta esecutiva dell'Opera nella seduta del 23 aprile 1941 e successivamente pubblicate in **ONMI**, *Norme sul funzionamento del Comitato di Patronato e delle dipendenti istituzioni*, Roma, Tip. Garroni, 1941.

addetto ai servizi furono riscritti in maniera chiara e puntuale. Ad essere riscritte furono anche le norme riguardanti le crescenti funzioni dei consultori. Di particolare rilievo fu il peso assunto dai consultori per la profilassi delle malattie leuteniche delle donne e dei bambini, mediante la creazione di appositi consultori dermosifilopatici in tutte le province⁶³³, e quello, ancora allo studio, per la profilassi del tracoma.

Anche il numero degli utenti ammessi all'assistenza dell'ente aumentò. I refettori materni aprirono a tutte le donne nel periodo di età feconda che avevano bisogno di cure e consigli medici; i consultori pediatrici accolsero, invece, i bambini fino ai cinque anni, per i quali erano, però, previste solamente le visite consultoriali⁶³⁴.

In, ultimo, ma non per minore importanza bisognava organizzare l'assistenza per gli illegittimi, che in uno dei tanti appunti per il Duce era testualmente definito come un problema "*ancora lontano dalla sua integrale soluzione*"⁶³⁵. I motivi di tale fallimento risiedevano nell'assenza di uniformità e unità di indirizzo e di metodo. Problemi dovuti, in gran parte, alla scarsa disponibilità dei mezzi delle amministrazioni provinciali, costrette a subordinare la loro azione alle condizioni delle rispettive finanze, ed, inoltre, continuava il memorandum, "*il potere di direzione e di controllo attribuito all'opera non ha potuto per ragioni molteplici attuarsi e il desiderato coordinamento non è stato perciò raggiunto*"⁶³⁶.

Le differenze nell'assistenza prestata erano, perciò, da provincia a provincia, sensibilmente diverse. Un quadro della situazione degli illegittimi

⁶³³ " Questa sede, in ottemperanza alle direttive impartite dal Ministero degli Interni (Direzione Generale Sanità) ha stabilito di completare l'assistenza sanitaria a favore della madre e dei bambini con l'istituzione dei consultori per la profilassi e la cura della sifilide e delle malattie veneree in genere nonché delle malattie dermoparassitarie. Questa assistenza deve essere esclusivamente rivolta alle donne ed ai bambini frequentanti i consultori dell'ONMI..." in Circolare n. prot. 25796/ST del 30 dicembre 1940, *Consultori dermosifilopatici*, in atti Ufficiali dell'Onmi, n. 1, 1941 ed ulteriormente disciplinato con Circolare n. prot. 1819/S. T., del 15 marzo 1941, *Norme per l'istituzione dei consultori dermosifilopatici*, in atti Ufficiali dell'Onmi, n. 3-4 del 1941 ed ancora Circolare n. 269 del 21 gennaio 1942, *Servizio capillare dei consultori ambulatori dermosifilopatici*, in atti Ufficiali dell'Onmi, n. 1-2, 1942; Circolare n. 255 del 5 novembre 1941, *Consultori e ambulatori dermosifilopatici profilassi delle malattie veneree*.

⁶³⁴ ONMI, *Norme sul funzionamento del Comitato di Patronato e delle dipendenti istituzioni*, cit., pp. 7-8.

⁶³⁵ Asc, MI, Gab, ONMI, *Archivio del Sottosegretario Buffarini Guidi, 1940-41*, b. 1, 13/220, fascicolo *Situazione illegittimi*.

⁶³⁶ Cfr. *Ibidem*.

mise in rilievo che ben 12 province non avevano brefotrofio o sala di ricezione; su 98 brefotrofi e sale di ricezione esistenti nel regno, 41 avevano amministrazione autonoma o dipendevano da enti che non disponevano di mezzi finanziari sufficienti; in poche province, solo 5 in tutto, la misura dei sussidi alle madri che allattavano o allevano direttamente il proprio figlio poteva ritenersi adeguata. In tutte le altre i sussidi concessi erano in misura talmente limitata da raggiungere, dopo il sesto o settimo anno di età del bambino, cifre addirittura irrisorie (da 6 a 10 lire al mese). Questi dati spiegavano come, nonostante le provvidenze del regime, la nati—mortalità degli illegittimi era ancora sensibilmente maggiore di quella dei legittimi⁶³⁷.

La mortalità nei brefotrofi raggiunse, in alcune province, cifre impressionanti (Palermo 57%, Grosseto 41% orvieto 40% foggia39%); i premi di riconoscimento prescritti dall'art. 25 del regolamento 9 dicembre 1927, n. 2822, non venivano concessi affatto in 23 province (tra cui Napoli), mentre, nelle altre essi variavano da un minimo di lire 50 (Pania) ad un massimo di lire 500 (Belluno)⁶³⁸.

Nel memorandum, che si riferiva al biennio 1940-41, era riportato che nel ciclo assistenziale, considerato dalla nascita fino a 14 anni, erano assistiti nel regno circa 172.000 illegittimi riconosciuti dalla sola madre e circa 60.000 figli d'ignoti. Se il costo medio dei servizi di assistenza per ogni illegittimo era di 6 lire al giorno sarebbe stato necessario un fabbisogno annuo di 500 milioni, mentre la spesa effettivamente sostenuta si aggirava intorno a 120 milioni di lire. Di cui 30 milioni a carico dell'Opera (per gli illegittimi ammessi all'assistenza prima del 1933 e per la quota di un terzo per quelli ammessi dopo), 50 milioni a carico delle province e dei comuni per la quota di 2/3 degli illegittimi riconosciuti e 40 milioni a carico delle province e dei comuni per gli illegittimi ignoti.

Per eliminare le deficienze sopra accennate e dare all'esercizio una sistemazione adeguata alle reali necessità occorre una organizzazione centro—periferica, attraverso cui promuovere un'azione

⁶³⁷ Cfr. *Ibidem*.

⁶³⁸ Cfr. *Ibidem*.

uniforme e completa e mezzi finanziari adeguati. Alla prova dei fatti era necessario, concludeva il memorandum del Sottosegretario Buffarini Guidi,:

- migliorare ed attrezzare i brefotrofi, dando loro un indirizzo più consono alle moderne esigenze igienico—sanitarie—sociali;
- istituire i brefotrofi e le sale di ricezione dove mancavano;
- eliminare gli istituti superflui o che più non rispondevano alle esigenze assistenziali;
- rendere quanto più stretto possibile il legame tra madre e figlio illegittimo in modo da assicurare a questo l'allattamento al seno;
- migliorare le condizioni dell'allevamento mercenario, dove si era costretti a ricorrere a questa forma;
- estendere e perfezionare il servizio di controllo e di vigilanza sui minori dati in allevamento⁶³⁹.

Va da sé che fu quanto mai utopistico pensare di attuare un così ampio e dispendioso piano negli anni di guerra finalizzato a colmare una lacuna sedimentatasi da secoli e che in un quindicennio di attività l'Opera non era stata minimamente in grado di affrontare. Anche in questo, come in numerosi altri casi riguardanti l'attività dell'Opera, la progettualità non tenne conto delle reali possibilità di attuazione dell'intervento. L'unico provvedimento che l'Opera cercò di favorire, per far fronte al problema degli illegittimi, fu quello di incentivare la pratica dell'*affiliazione*. Istituto giuridico introdotto nel nuovo codice civile del 1942 (artt. 402-408) con cui fu disciplinata la consuetudine di concedere in allevamento i minori illegittimi o abbandonati a famiglie, perlopiù rurali, che ne facevano richiesta. Istituto molto diverso dell'adozione, che faceva sorgere un vincolo duraturo e che era vietata quando la coppia aveva già propri figli, quando si superavano determinati limiti di età. Ciò non aveva nulla a che fare con l'affiliazione, vincolo che questa creava, infatti, poteva essere revocato in ogni momento.

⁶³⁹ Cfr. *Ibidem*.

Con la circolare n. 202 del 1940, la direzione centrale dell'Opera chiedeva di stimolare una vasta diffusione dell'istituto, con un'ampia propaganda nei comitati di patronato che avesse invogliato gli allevatori, dopo il prescritto periodo di tempo (3 anni), a affiliarsi i minori loro affidati. Bisognava fare leva oltre che sulle ragioni morali e sociali dell'istituto, anche sulla sua temporaneità e sul fatto che per quanto concerneva gli assegni familiari, gli affiliati erano considerati come figli a carico⁶⁴⁰. Si chiedeva, inoltre, che gli organi dell'opera si facessero carico del disbrigo delle pratiche necessarie, ricordando che, con un'ampia diffusione dell'istituto in questione si poteva alleviare anche l'onere degli enti assistenziali e dell'onmi da una spesa dirottabile su altre forme di assistenza⁶⁴¹.

Ma l'istituto non ebbe ovunque la diffusione sperata e raccomandata. Con circolare n. 286 del 1942, portava a conoscenza delle federazioni locali che, da una statistica compilata dal Ministero di Grazia e Giustizia, risultava che l'affiliazione non aveva avuto uniforme e soddisfacente sviluppo. Metà delle pratiche di affiliazione erano state fatte nella sola città di Napoli (2337), da cui si poteva ben desumere che in molte altre province non si era fatto nulla. Per promuovere l'istituto l'Opera attribuì la facoltà alle federazioni provinciali di corrispondere agli affilianti, in particolari condizioni familiari o di bisogno, dei premi fino a 1000 lire⁶⁴². Nemmeno questo provvedimento dette i risultati sperati. Ancora, nel febbraio del 1943, l'Opera prese atto del fallimento delle iniziative precedenti e decise di disciplinare diversamente i premi di affiliazione⁶⁴³. L'ammontare del premio di affiliazione fu aumentato ad un massimo di 5000 lire, ma fu limitato soltanto alle affiliazioni con carattere assistenziale, cioè quelle fatte per dare una sistemazione familiare a esposti o a minori

⁶⁴⁰ Cfr. Circolare n. 202 dell'11 ottobre 1940, *Affiliazione di minori*, in Atti Ufficiali dell'Onmi, n. 5-6, 1940.

⁶⁴¹ Cfr. *Ibidem*.

⁶⁴² Cfr. Circolare n. 286 del 30 aprile 1942, *Affiliazione di minore. Concessione di premi*, Atti Ufficiali dell'Onmi n. 3, 1942

⁶⁴³ Cfr. Circolare n. 346 del 1 febbraio 1943, *Premi di affiliazione*, Atti Ufficiali dell'onmi, n. 2-3, 1943.

abbandonati privi di qualsiasi assistenza⁶⁴⁴. Inoltre i premi sarebbero potuti essere corrisposti in qualunque momento dell'anno e non solo in occasione della Giornata della Madre e del Fanciullo, così come era stato precedentemente disposto⁶⁴⁵.

Anche la celebrazione della Giornata della Madre e del Fanciullo continuò ad essere un compito da non trascurare. Si era in guerra, quando si celebrarono l'VIII, IX e X giornata, e era perciò che le manifestazioni di questi anni dovevano avere una intensità ed un significato maggiori, per dare alle madri e ai bambini la sensazione che l'ente, e per esso del regime, continuava ad essere loro vicino anche in un momento così difficile. Durante le celebrazioni presso i raduni comunali ancora erano distribuiti i premi di nuzialità e natalità, i premi alle famiglie numerose, i premi di buon allevamento, i premi alle madri povere e i diplomi alle madri benestanti che avevano frequentato i consultori dell'opera con maggiore diligenza e profitto ed, in ultimo, le medaglie e gli attestati conferiti durante l'anno, il tutto, come imponeva il momento, in un clima di raccolta intimità⁶⁴⁶. Mentre il raduno romano delle coppie prolifiche ebbe luogo per l'ultima volta nel 1940, dall'anno seguente, infatti, questa manifestazione non fu più tenuta a Roma dal Duce, bensì nei comuni capoluogo di provincia dai prefetti.

“Questo imponente complesso di compiti di alto interesse sociale e politico, che sono stati e vengono man mano affidati all'Onmi impone la necessità di un riesame dei mezzi per adeguarli alle relative esigenze organizzative e funzionali; al fine precipuo di contenere il fenomeno purtroppo preoccupante, dell'aumento della mortalità infantile e di ovviare, per quanto possibile con opportune misure, alle cause di varia natura che vi influiscono”⁶⁴⁷. Quello che l'ente chiedeva, in sostanza, era il maggiore aumento del gettito governativo concesso all'Opera. Già in un primo

⁶⁴⁴ Tale precisazione fu opportuna per evitare che l'istituto fosse utilizzato da quei genitori che desideravano affiliarsi i propri figli adulterini.

⁶⁴⁵ Nella celebrazione della IX Giornata della Madre e del Bambino (1942) furono assegnati soltanto 600 premi di affiliazione.

⁶⁴⁶ *Circolare n. 211 del 5 novembre 1940, VIII giornata della madre e del fanciullo*, in *Atti Ufficiali dell'onmi*, n. 6-6, 1940. I premi in denaro oscillavano tra le 50 e le 100 lire.

⁶⁴⁷ Cfr. Asc, MI, Gab, ONMI, *Archivio del Sottosegretario Buffarini Guidi, 1940-41*, b. 1, 13/220, fascicolo *Situazione illegittimi*.

progetto di bilancio del 1942 essa aveva chiesto un intervento statale pari all'intero ammontare del gettito dell'imposta sui celibi, pari a 260 milioni, ma dovette accontentarsi di 220 milioni, somma che non si mostrò sufficiente, tanto da imporre che fosse chiesto un contributo straordinario di 100 milioni, richiesta che, stando a quanto affermato in un ulteriore memorandum, fu sostenuta anche dal Ministero delle Finanze e dalla Corte dei Conti, enti deputati al controllo della gestione finanziaria dell'Opera⁶⁴⁸.

Fu proprio durante gli anni di guerra che l'Opera chiese ed ottenne il suo maggiore sviluppo non solo economico, ma anche sociale. Furono d'altronde gli anni in cui le madri, a cui si continuava a chiedere di non smettere di procreare, furono richiamate a ricoprire i posti di lavoro lasciati vacanti dagli uomini richiamati alle armi e a fare i conti con condizioni di vita igienico-sanitarie ed alimentari senza precedenti e, per di più sotto la tensione costante delle incursioni nemiche, che dal 1942 furono di intensità e frequenza maggiori⁶⁴⁹. Prestare loro maggiore attenzione possibile divenne quindi un dovere morale per il governo e un diritto per le assistite, che cominciarono a scendere nelle piazze e a protestare. Come già avvenuto durante la crisi del 1929, le rimostranze femminili si fecero portatrici in prima linea dei disagi sociali a cui quotidianamente erano state sottoposte, l'altra guerra l'ha definita Miriam Mafai⁶⁵⁰. Nel Nord, già nel corso del 1942, avevano gettato il seme della protesta operaia anticipando gli scioperi generali che, dal marzo 1943, si sarebbe diffusa a macchia d'olio nei centri industriali del nord Italia e che rappresentò un concreto segno di dissenso in un paese dittatoriale dove l'emergenza della guerra aveva inasprito fino alla pena capitale le sanzioni contro gli scioperi⁶⁵¹. Anche nel

⁶⁴⁸ Cfr. *Ibidem*.

⁶⁴⁹ Sulla condizione delle donne durante la seconda guerra mondiale cfr. **A. Bravo e A. M. Bruzzone**, *In guerra senza armi. Storie di donne. 1940-1945*, Roma—Bari, Laterza, 1995.

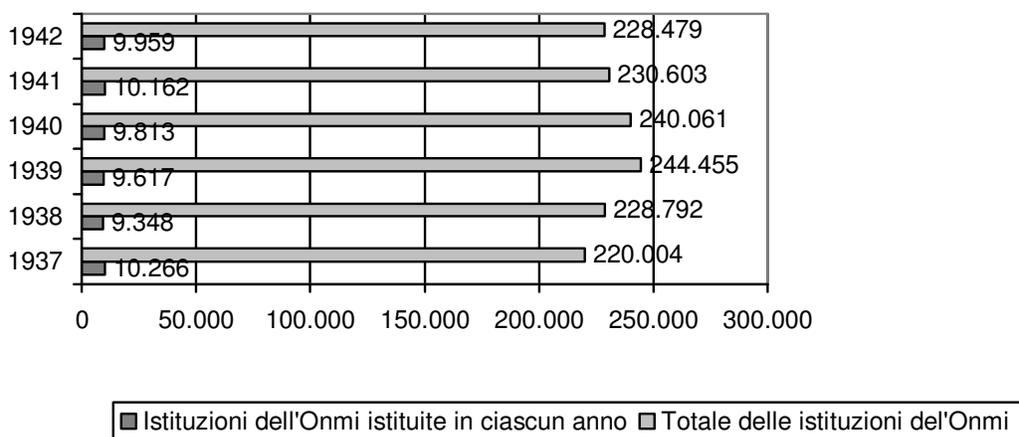
⁶⁵⁰ Sulle numerose iniziative, anche violente, cfr. **M. Mafai**, *Pane nero*, cit., p.246 e ss e **A. M. Bruzzone e R. Farina**, *La resistenza taciuta*, La Pietra, Milano, 1976.

⁶⁵¹ Cfr. **S. Colarizi**, *Storia del Novecento italiano*, cit., pp. 270-271. Per una ricostruzione attenta degli scioperi e delle proteste si rinvia a **L. Ferrantini Tosi, C. Grassi, M. Legnani** (a cura di), *L'Italia nella seconda guerra mondiale e nella resistenza*, Milano, Franco Angeli, 1988; **N. Gallerano, L. Canapini, M. Legnani e M. Salvati**, *Crisi di regime e crisi sociale*, in **G. Bertolo et al.**, *Operai e contadini nella crisi italiana del 1943-44*, Milano, 1974; **V. Foa**, *Sindacati e lotte operaie*, Torino, Einaudi, 1975.

Sud furono ancora le donne, a contatto quotidiano con privazioni e soprusi, ad alzare la loro voce⁶⁵².

Mentre i germi del dissenso prendevano vita, Frontoni continuava a dichiarare che quella era “[...] una grande ora per l’Opera Nazionale, la quale anziché essere arrestata nel suo sviluppo dalla guerra, ha avuto ancora recentemente dal Duce attribuzioni e mezzi, che la mettono in condizione di assolvere: i maggiori compiti, che proprio dalla guerra derivano”⁶⁵³. In effetti, l’attenzione verso l’ente, quantomeno dal punto di vista economico, fu concreta così come continuò ad esserlo per le dinamiche demografiche. In questo senso, riprendendo le parole di Antonio Molinari, negli anni di guerra: “*Vita e morte si contendono le prime pagine dei quotidiani*”⁶⁵⁴.

Numero delle istituzioni dell'Opera 1937-42



⁶⁵² I soprusi a cui ci si riferisce erano quelli dei gerarchi, ed in genere di chi occupava una posizione di potere, che al contrario della povera gente avevano nelle loro case qualsiasi tipo di bene alimentare, in **S. Colarizi**, *L’Opinione degli Italiani sotto il regime*, cit., p. 377-378.

⁶⁵³ **A. Frontoni**, *La difesa della razza e l’Opera Nazionale*, cit.

⁶⁵⁴ **A. Molinari**, *Scienza e carità. L’infanzia un problema “politico” del fascismo (1925-45)*, in *Riministoria*, n. 11, 1998.

**Persone assistite materialmente e numero dei provvedimenti presi
in complesso 1937-42**

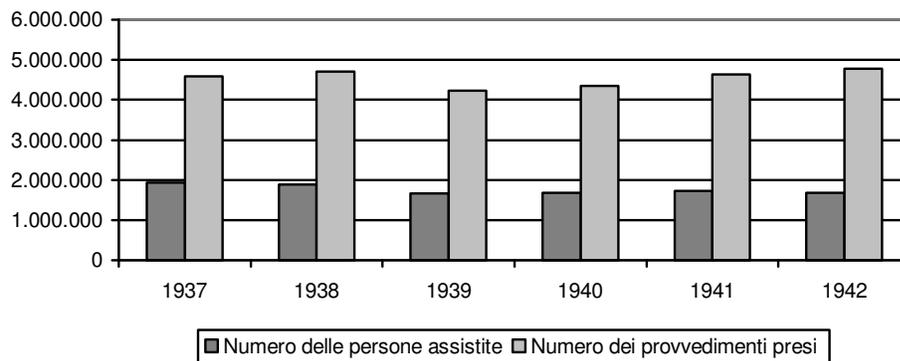


Figura 2-2 I dati riportati sono la risultante di una comparazione tra quelli rinvenuti nelle varie fonti utilizzate (Maternità e Infanzia, Gabinetto di prefettura di Napoli, Ministero dell'Interno, Presidenza del Consiglio dei Ministri).

Il ruolo più incisivo del personale femminile.

Un elemento che appare molto ricorrente durante questi anni è il riconoscimento ufficiale del rapporto tra i FF. FF. e l'Opera nonché una più attenta disciplina del personale femminile remunerato, primo tra tutte le Assistenti sanitarie visitatrici⁶⁵⁵. In vero, come ha evidenziato Alberto Preti, il Partito fascista era stato da sempre il soggetto principale deputato a farsi carico dell'assistenza, come aveva ribadito lo stesso Mussolini in un discorso al Direttorio nazionale:

«il Partito, e tutte le istituzioni che da esso dipendono, deve ritenersi in stato di mobilitazione politica e morale per fronteggiare la crisi economica e per alleviare col funzionamento degli Enti e della Opera assistenziali la situazione degli stati della popolazione che si trovano in maggior disagio. Il Partito deve svolgere nel contempo una intensa opera di propaganda allo scopo di precisare quanto è stato fatto in Italia per alleggerire la crisi, predisponendo le opere pubbliche e l'assistenza, la quale deve avere non il carattere di elemosina, ma quello di un'opera di solidarietà umana, nazionale e fascista»⁶⁵⁶.

In linea con tale disposizione, una stretta collaborazione tra l'Opera e i Fasci Femminili fu auspicata, a più riprese, sin dall'inizio dell'attività dell'ente, per essere poi concretamente disposta con la riforma del 1933, che assegnò di diritto la vice—presidenza delle federazioni locali alla fiduciaria provinciale e il medesimo ruolo nei Comitati di patronato alla Segretaria del fascio locale. Il nuovo e concreto legame sarebbe dovuto andare oltre il collegamento formale tra due istituzioni (Onmi e partito) per rappresentare, invece, l'esigenza che l'assistenza alle madri e ai fanciulli fosse fatta da

⁶⁵⁵ Anche queste naturalmente dovevano essere iscritte al Partito, anzi per eliminare qualunque dubbio al riguardo e per regolarizzare l'iscrizione di quante non lo erano, nel 1942, fu imposto l'obbligo di iscrizione al P.N.F. del personale femminile già impiegato nelle istituzioni dell'Opera e di ritenere un titolo essenziale per le nuove assunzioni, in Circolare n. 285 del 29 aprile 1942 "Personale femminile delle Case della Madre e del Bambino. Iscrizione al P.N.F.", in *Atti Ufficiali ONMI*, n. 3, 1943, p. 25.

⁶⁵⁶ **L. S. Silato**, *La riforma della previdenza e dell'assistenza sociale nel ventennale dei fasci di combattimento*, Milano, La Prora, 1939, p. 192, cit. in **A. Preti**, *Fascismo e stato sociale*, cit.

donne fasciste e meglio ancora se madri⁶⁵⁷. Come precisò Olga Medici del Vascello, il legame tra Onmi e Fasci Femminili riproduceva il medesimo rapporto esistente tra Stato e PNF: “Come il partito è l’anima dello Stato, la fiamma che allo stato dà vita, luce e calore, così i Fasci Femminili, nell’assistenza materna e infantile sono anch’essi l’anima e la fiamma che fa più accesa la fede, più illuminata l’Opera, più sicura la volontà”⁶⁵⁸. Le visitatrici fasciste erano preparate attraverso corsi di istruzione e di educazione e coadiuvavano l’Opera attraverso varie forme di attività, tra cui maggiore rilievo assumevano: l’accertamento, per mezzo delle visite domiciliari, delle condizioni sociali delle donne e dei bimbi, la collaborazione con il medico durante le visite nei consultori, le visite domiciliari per accertare l’esecuzione, da parte delle madri, dei consigli e delle prescrizioni del medico, l’assistenza nei refettori, il servizio sociale in genere (domande di sussidi, pratiche giudiziarie, assistenza morale, ecc.), l’azione di propaganda e persuasione tra le donne per l’allattamento materno, per combattere pregiudizi e per avvicinare le donne ai centri dell’Onmi⁶⁵⁹.

Solamente negli anni di guerra si avvertì la necessità di una concreta “istituzionalizzazione” del legame tra l’Opera Nazionale e i Fasci Femminili, così come disposto dal *Foglio di disposizione del P.N.F. del 18 maggio 1940*⁶⁶⁰.

⁶⁵⁷ Cfr. **O. Medici del Vascello**, *Il contributo delle donne fasciste all’assistenza della maternità e dell’infanzia*, Relazione presentata al II Congresso balcanico per la protezione dell’infanzia, in *MI*, n. 6, novembre—dicembre, 1938, pp. 340- 346. Secondo l’autrice la creazione stessa dei fasci femminili risiedeva nel riconoscimento “dell’opera benefica e feconda che la donna può compiere per l’allevamento all’intera nazione”.

⁶⁵⁸ *Ibidem*, p. 344.

⁶⁵⁹ *Ibidem*, pp. 344-345.

⁶⁶⁰ **Partito Nazionale Fascista** (*Palazzo Littorio Roma*)

Foglio di disposizione n. 139 del 18 maggio 1940:

Invito le Fiduciarie dei Fasci femminili ad intensificare nel miglior modo la collaborazione pratica con le Federazioni provinciali dell’Opera Nazionale Maternità e Infanzia.

A tale scopo, presi accordi con la Presidenza dell’Opera, dispongo che presso ogni Federazione dei Fasci femminili una collaboratrice, appositamente designata, coadiuvi a Fiduciaria dei Fasci femminili nella Vice Presidenza della Federazione provinciale dell’O.N.M.I., mentre presso ogni Fascio femminile una collaboratrice coadiuverà la Segretaria del Fascio nella Vice presidenza del Comitato di patronato.

Le segretarie dei Gruppi rionali, per quanto concerne l’attività da svolgere con l’Opera, corrisponderanno con i Comitati di Patronato o con le zone eventualmente esistenti nella giurisdizione del Gruppo, a mezzo di Visitatrici di collegamento.

Questa nuova disciplina fece parte di un più ampio progetto di ordinamento dei fasci femminili finalizzato ad un loro maggiore inserimento nelle attività del Regime per la difesa della razza e in particolar modo dell'Onmi⁶⁶¹. Al centro furono riordinati i quadri direttivi con la sostituzione delle ispettrici con sette dirigenti, ad ognuna delle quali fu affidata una particolare mansione. Accanto ad una dirigente che si occupava della Maternità e dell'infanzia, Clara Franceschini⁶⁶², furono nominate altre che si occupavano rispettivamente della formazione delle visitatrici fasciste materne e domiciliari, della lotta contro l'urbanesimo, alla formazione della famiglia rurale, della propaganda fra le donne delle famiglie operaie e della preparazione della donna alla vita domestica⁶⁶³.

A livello provinciale si selezionò molto attentamente la scelta delle fiduciarie alle quali fu imposto di completare la loro preparazione attraverso un corso che comprendeva anche le materie materne e infantili e un tirocinio presso le istituzioni dell'Onmi. In tal modo erano pronte ad assolvere presso l'Opera compiti non solo generici, ma anche specifici⁶⁶⁴. Erano, però, chiamate a partecipare all'attività dell'Opera soltanto dopo che l'ente aveva

Le Visitatrici saranno considerate, in linea di massima, anche visitatrici materne e, per quanto riguarda l'attività da svolgersi per conto dell'Opera, agiranno alle dirette dipendenze dei comitati di patronato e avranno facoltà di fare segnalazioni di assistenza ai Comitati stessi.

Per il servizio volontario presso i nidi, gli asili, i consultori i refettori dell'ONMI, saranno utilizzati, previ accordi con i comandanti dei reparti femminili della GIL e con le Segreterie provinciali dei GUF, anche giovani fasciste e studentesse universitarie idonee a questa attività, che abbiano frequentato gli appositi corsi di istruzione e di pratica. Dovranno essere stabiliti turni di servizio.

Donne fasciste particolarmente adatte potranno essere designate su richiesta dei Comitati di Patronato, per la sorveglianza morale degli istituti e delle famiglie che hanno in custodia bambini per conto dell'Opera. Particolare azione di sorveglianza dovrà essere applicata sugli asili infantili nei quali sono assistiti i bambini a carico dei Comitati di Patronato presenti e alla quantità e qualità del vitto loro somministrato.

Presso ogni Fascio femminile o gruppo rionale si procederà, d'accordo con gli organi locali dell'ONMI—e in base alle direttive su indicate—alla formazione dei quadri delle fasciste che dovranno dare, in modo particolare, la loro attività a favore dell'Opera.

L'ispettrice del PNF, Clara Franceschini, è incaricata di tenere il collegamento tra l'ufficio Fasci Femminili del Direttorio Nazionale e la Presidenza centrale dell'Opera.

Il Segretario del PNF: E. Muti.

⁶⁶¹Cfr. **Omega**, *I Fasci Femminili e l'Opera Nazionale Maternità e Infanzia*, in M.I., n. 5-6, 1940, pp. 240-243.

⁶⁶²Già alla guida dei fasci romani dal 1930.

⁶⁶³Cfr., *Ibidem*. Le altre donne nominate furono: Giuditta Stellati Scala Frascara, Wanda Bruschi Gorjux, giornalista e organizzatrice culturale, Laura Marani Argnani, fiduciaria di Reggio Emilia, Teresita Menzinger Ruata, presidente dell'Associazione nazionale delle famiglie dei caduti e dei feriti in guerra ed infine la marchesa Olga Medici del Vascello.

⁶⁶⁴Cfr., *Ibidem*.

avuto conferma delle loro capacità, perché: «Non bisognava dimenticare la delicatezza del settore in cui si operava, dove erano in gioco l'avvenire della madre e dei fanciulli: ciò di cui più prezioso ha la Patria»⁶⁶⁵.

Il Foglio di disposizione n. 139, mise i fasci femminili in condizione di avere un'attività di "Intima compenetrazione con l'Opera", attraverso cui le donne fasciste divenivano elementi di collaborazione tecnici e qualificati⁶⁶⁶. Ciò fu realizzato con le norme sulla disciplina dei comitati di patronato impartite nel 1941. Tali norme incaricavano il vice-presidente del Comitato di sovrintendere le Case della Madre e del Bambino (art. 5) e con esse, inoltre, si dava la possibilità ai fasci femminili di avvalersi dei comitati dell'Opera e delle loro strutture, per esercitare le attività di ispettrici e di visitatrici materne volontarie(art. 7).

Una ruolo ancor più valorizzato, in questi anni, fu quello dell'*Assistente Sanitaria Visitatrice (A.S.)*. Questa figura rientrava tra il personale impiegatizio dell'Opera insieme alla vigilatrice dell'infanzia e l'economa⁶⁶⁷ e aveva competenze molto vaste, tanto da divenire un elemento indispensabile per gli organismi decentrati dell'Opera, e di tutti gli enti previdenziali ed assistenziali che calibravano i loro interventi anche sulla base di una penetrazione capillare nella vita degli assistiti. Tra le tante mansioni loro affidate, disciplinate nell'art. 27, delle *Norme sul funzionamento del Comitato di Patronato e delle dipendenti istituzioni* del 1941, c'erano quello di presenziare al mattino l'entrata dei bambini nell'asilo, per accertarsi delle loro condizioni sanitarie e informarsi sulla salute della loro famiglia, assistere il medico nei consultori, compilare le cartelle sanitarie, il libretto sanitario e tenere il registro delle visite, segnalare all'Ufficio d'Igiene i bambini affetti da malattie infettive e quelli che non hanno fatto le vaccinazioni obbligatorie, curare la diffusione delle

⁶⁶⁵ C. Franceschini, *Donne fasciste ed Opera Nazionale Maternità e Infanzia*, in M.I., n. 3-4-, 1941, pp. 99- 102.

⁶⁶⁶ Cfr. Omega, *I Fasci Femminili e l'Opera Nazionale Maternità e Infanzia*, cit.

⁶⁶⁷ Accanto al personale impiegatizio l'Opera si avvaleva anche del personale salariato, di cui facevano parte: la puericultrice; la guardarobiera; la cuoca; la inserviente addetta alla pulizia; la lavandaia; il custode (art. 25 in ONMI, *Norme sul funzionamento del Comitato di Patronato e delle dipendenti istituzioni*, Tipografia Garroni, 1941, p. 28.

norme di igiene materna e infantile, ecc. Il compito di maggior rilievo assegnato alle ASV fu, poi, quello di occuparsi delle inchieste domiciliari. Attraverso l'ingresso nella vita domestica, l'assistente, poteva contemporaneamente prendere e portare notizie, divenendo un'utile cinghia di trasmissione tra gli enti fascisti e la società civile. I loro rapporti andavano oltre la descrizione dello stato di bisogno, evidenziando, nella maggior parte dei casi, anche l'opportunità politica di concedere o meno il beneficio in questione, e la misura del grado di penetrazione dell'ente nella società, il che equivaleva a monitorare la penetrazione del regime stesso.

Molto intensa fu la loro attività di supporto alle commissioni incaricate di vagliare l'opportunità di concedere o meno dei benefici e/o sussidi delle organizzazioni assistenziali e previdenziali fasciste. In tale circostanza i rapporti delle visitatrici acquisivano anche un'evidente funzione di controllo morale, essendo particolarmente attenti alla descrizione della persona o della famiglia interessata⁶⁶⁸.

A loro spettava denunciare gli scansafatiche e i fannulloni, che si adagiavano nel loro stato di povertà, evidenziando elementi quali il disordine domestico, la scarsa igiene personale, la presenza di alcool ecc. , tutti fattori che influenzavano la decisione delle commissioni competenti circa la possibilità per le donne di poter o meno usufruire delle cliniche dell'Onmi, per le famiglie di poter usufruire di assegni familiari o in natura, per i bambini di poter essere ammessi alle colonie, e via dicendo. In particolare, i rapporti, assumevano un peso assai rilevante in merito alla facoltà affidata all'Opera di poter sottrarre i figli a quei genitori ritenuti non idonei al loro allevamento⁶⁶⁹. A tal proposito Paul Corner ha rilevato come il numero dei minori tenuti in speciali istituti di correzione e rieducazione era cresciuto in modo notevole passando dai 975 del 1927 agli 8966 del 1939, dimostrando un maggiore controllo sulla condizione dei ragazzi all'interno delle famiglie. Controllo che, quando nei tardi anni trenta l'assistenza richiese di una disciplina più completa, a cui si pervenne attraverso la

⁶⁶⁸ Cfr. **P. Corner**, *Fascismo e controllo sociale*, in *Italia Contemporanea*, settembre, 2002, p. 402.

⁶⁶⁹ *Ibidem*, p. 403.

sostituzione degli Eoa e con gli Eca, ente che riuniva sotto il controllo del potestà tutte le forme di assistenza pubblica, si tradusse in un notevole cambio di rotta per le funzioni delle visitatrici. Il loro ruolo subì, attraverso una progressiva professionalizzazione, come ha scritto David Horn, uno spostamento di strategie passando da una funzione di propaganda politica ad una sempre più sistematica d'ispezione. Ciò in relazione alla nuova visione dell'assistenza fatta propria dal regime, che si pose l'obiettivo di governare la vita sociale secondo criteri più moderni e di ridurre i rischi sociali rappresentati da miseria e disoccupazione⁶⁷⁰.

Nel 1941 l'Onmi assunse 197 nuove assistenti, che raggiunsero un organico di numero pari a 463, ma ne occorrevano almeno altre 500⁶⁷¹. La loro disciplina economica fu modificata più volte nel corso di poco tempo, anche questo a conferma dell'interesse della Sede Centrale per questa figura assai rara. Per ricoprire questo incarico, infatti, bisognava aver seguito un corso di specializzazione, a cui si poteva accedere soltanto dopo aver conseguito il diploma di infermiera⁶⁷². Oltre ad avere corrisposto uno stipendio mensile pari a Lire 753.75 lorde (più 110 lire mensili lorde per assegno temporaneo di guerra e di lire 25 mensili nette per le spese di uniforme), a partire dal 1° aprile 1942⁶⁷³, furono ben retribuite anche le "indennità di missione", più volte aggiornate dalla Giunta esecutiva dell'Opera⁶⁷⁴.

⁶⁷⁰ **D. G. Horn**, *L'Ente opere assistenziali*, cit., 489-490. Altri autori definiscono questi controlli di "tipo poliziesco", in **M. V. Ballestrero**, *La protezione concessa e l'uguaglianza negata*, cit., p. 464, nota 49.

⁶⁷¹ Cfr. Acs., MI, Gab., ONMI, *Archivio del Sottosegretario Buffarini Guidi, 1940-41*, b. 1, 13/220, fascicolo Relazione del Presidente dell'Opera del 23 dicembre 1941, p. 15.

⁶⁷² Gran parte dei corsi di specializzazione per le A.S.V. erano tenuti dalla Croce Rossa.

⁶⁷³ Per le A.S.V. erano previsti due modelli di divisa tipo invernale, in panno blu e camicia di cotone bianco, e tipo estivo in tela cruda con il cappello in tipo panama che sostituiva quello invernale in feltro blu, in *Circolare del 4 maggio 1941, Divisa delle Assistenti sanitarie visitatrici*, in *Atti Ufficiali dell'Onmi*, n. 3-4 del 1941.

⁶⁷⁴ Le indennità di missione erano corrisposte alle assistenti sanitarie visitatrici per gli spostamenti continuativi dal Comune del Centro della zona ai comuni compresi nella giurisdizione della zona stessa, nonché per le trasferte compiute eccezionalmente al di fuori della propria zona, salvo approvazione del programma mensile degli spostamenti di ciascuna assistente ad opera della Federazione provinciale. Con circolare n. 287 del 28 aprile 1942 fu, ad esempio, stabilito che la diaria normale era di 55 lire, quando era necessario il pernottamento e la sede distava oltre 20 chilometri, quando tale pernottamento non era necessario la diaria era di 36, 65 lire e scendeva a 27,50 lire quando la missione si svolgeva in mezza giornata. Se la missione era compresa in una zona distante tra i 10 e i 20 chilometri la diaria era pari a 13, 75 e tra i 5 e i 10 chilometri era pari a

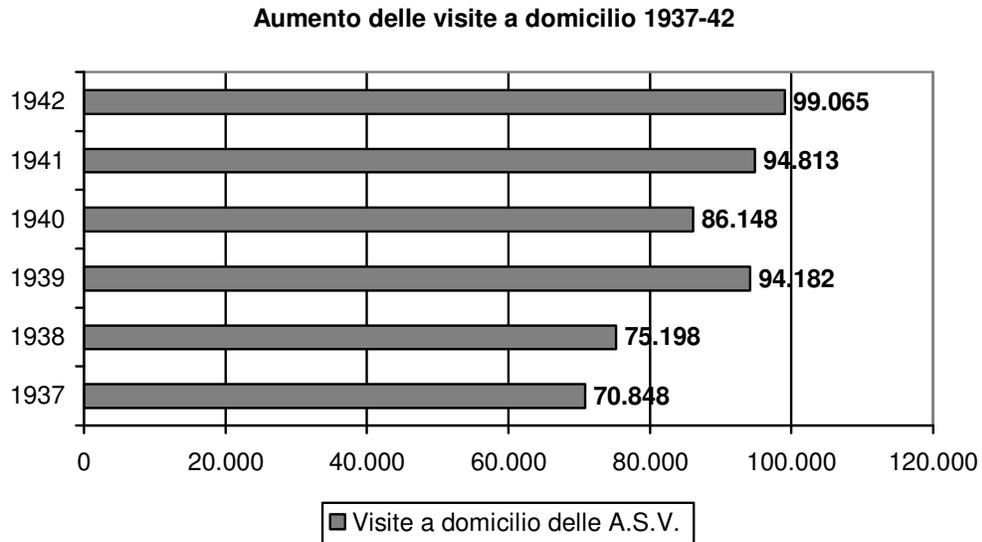


Figura 3. Il grafico mostra l'aumento notevole dell'attività delle assistenti visitatrici in rapporto al numero delle assistenze da loro prestate a domicilio.

Nel 1942 l'Opera istituì a proprie spese anche delle borse di studio e si fece carico del tirocinio, che durava dai 7 ai 10 giorni, di tutto il personale impiegatizio delle Case della Madre e del Bambino, presso una medesima istituzione dell'Urbe, per dare a tutte le istituzioni assistenziali un indirizzo uniforme⁶⁷⁵. Considerato che la figura della vigilatrice dell'infanzia era carente soprattutto nelle regioni meridionali; le borse di studio erogate dall'Opera furono molto più numerose nelle province del sud dove, ad esempio, alle 18 borse di Catanzaro, alle 10 di Reggio Calabria e alle 9 di Salerno, Nuoro e Cosenza facevano da contrappeso l'unica borsa assegnata a Ancona, Bergamo, Como, Cremona, Littoria, Lucca, Macerata, Mantova, Padova, Piacenza, Pistoia, Terni e Zara⁶⁷⁶.

Parte di queste borse era destinata anche alle vigilatrici d'infanzia. La presenza di questa ulteriore figura, specializzata nell'assistenza infantile, era indispensabile in tutte le Case della madre e del bambino che

9.15. non era prevista per visite distanti meno di 5 chilometri. In *Atti Ufficiali dell'Onmi*, n. 3, 1942, pp. 6-7.

⁶⁷⁵ Circolare n. 281 del 25 marzo 1942, "Personale impiegatizio della Casa della Madre e del Bambino. Tirocinio presso l'URBE", in *Atti Ufficiali dell'ONMI*, n. 3, 1942, p. 21.

⁶⁷⁶ Circolare n. 299 del 20 giugno 1942, *Borse di studio per la frequenza di scuole specializzate per assistenti sanitarie visitatrici*, in *Atti Ufficiali dell'Onmi*, n. 4-5, 1942.

disponevano di un asilo per lattanti e divezzi. Il loro compito era particolarmente finalizzato a controllare il servizio di accettazione dei bambini nell'asilo e segnalare quelli che presentano segni di malattia all'assistente sanitaria vigilatrice per ulteriori provvedimenti, a sorvegliare l'igiene, l'alimentazione dei bambini e gli assicuravano la giusta sorveglianza nell'asilo, a dare alle madri consigli e raccomandazioni, segnalando le eventuali manchevolezze e deficienze del servizio di cui si occupavano di sovrintendere la casa (art. 29). Alle dirette dipendenze delle vigilatrici d'infanzia lavoravano le puericultrici, particolarmente attente al reparto culle (art. 31).

L'economa, in ultimo, aveva il compito di curare l'andamento dell'istituzione alla quale era assegnata, aveva in consegna tutto il materiale mobile, le provviste, i viveri e ne vigilava e ne rispondeva dell'utile impiego. Provvedeva, inoltre, all'applicazione delle tabelle dietetiche, delle ordinazioni presso i fornitori, controllando la quantità e la qualità delle merci, teneva il giornale di carico e scarico del magazzino, l'inventario degli oggetti in dotazione dell'istituzione e curava tutte le altre scritture contabili prescritte; esercitava la vigilanza sul personale salariato curandone la disciplina; sorvegliava sul rigore della pulizia e coadiuvava l'assistente sanitaria visitatrice nella sorveglianza dei bambini. Questa figura assumeva particolare rilievo nelle sedi definite di "minore importanza"⁶⁷⁷, dove convergevano su di lei anche le funzioni dell'assistente sanitaria visitatrice, della vigilatrice d'infanzia e della governante (art. 30)⁶⁷⁸.

Per un corretto funzionamento delle istituzioni l'Opera poteva fare affidamento oltre che sul personale femminile remunerato anche su quello volontario, anch'esso reclutato tra le iscritte ai fasci femminili.

La figura più rappresentativa, accanto a quella delle ispettrici e delle collaboratrici, era quella della visitatrice materna, da non confondere con l'assistente visitatrice. Sorta nel 1930 con lo scopo di creare una nuova

⁶⁷⁷ Si legga pure "sedi molto periferiche", che la Franceschini considerava un problema assistenziale non ancora del tutto risolto, in C. Franceschini, *Donne fasciste ed Opera Nazionale Maternità e Infanzia*, op. cit., pp. 99-102.

⁶⁷⁸ ONMI, *Norme sul funzionamento del Comitato di Patronato e delle dipendenti istituzioni*, op. cit., pp. 35-36.

figura sociale di cui le militanti del partito sembrarono molto compiaciute, la visitatrice materna, presto divenne la “punta di lancia” della guerra del regime contro la povertà e su cui fece grande affidamento per superare la concezione pauperistica a favore di quella assistenziale. A loro spettava recarsi presso gli istituti di cura e presso le famiglie considerate bisognose per portarvi aiuti, consacrando, in tal modo, un ruolo pubblico che ricalcava quello privato di cura e di istruzione e facendosi carico del doppio ruolo benefico e propagandistico attribuito loro dal Regime⁶⁷⁹. Nella seconda metà degli anni trenta la visitatrice divenne una vera e propria assistente sociale di partito. Doveva frequentare e superare i corsi di formazione istituiti in collaborazione con la Croce rossa, indossava una divisa ed era stipendiata. Un ruolo di primo piano nell’organizzazione del servizio fu svolto dalla nobildonna Itta Stellutti Scala di Frascara, ricca borghese e infermiera professionale che aveva studiato pediatria a Londra⁶⁸⁰.

Di questa figura l’opera si servì per una serie di funzioni, prima tra tutte per il controllo del corretto funzionamento dei refettori materni⁶⁸¹, ed anche per la raccolta di fondi presso i privati locali, l’organizzazione, ad esempio, di spettacoli di beneficenza, tutto con un occhio di riguardo alla propaganda politica, spesso definita “assistenza morale”, che attraverso l’Opera poteva e doveva essere fatta. In maniera più incisiva il Ministero autorizzò, nel 1942, i Presidenti delle federazioni provinciali e dei Comitati di Patronato a delegare alle Vice Presidenti la pratica esecuzione di tutte le attività assistenziali, imponendo anche di dare categoriche istruzioni perché per nessun motivo fossero affidate alle guardie, o ai messi comunali, compiti assistenziali come: visite domiciliari, accertamenti, consegna dei buoni ecc,

⁶⁷⁹ C. Venturoli, *Fascismo e stato sociale*, in Zamagni V., (a cura di), *Povertà e innovazioni istituzionali in Italia dal Medioevo ad oggi*, cit. p. 743.

⁶⁸⁰ V. De Grazia, *La Donna nel ventennio fascista*, Venezia, Marsilio, 1993, pp. 345-351.

⁶⁸¹ “Le visitatrici materne delegate dal Comitato debbono avere sempre accesso nei locali dell’istituto per vigilare la preparazione dei pasti, compilare il foglio di presenza degli assistiti, esplicitare assistenza morale”, articolo 22 delle *Norme sul funzionamento del Comitato di Patronato e delle dipendenti istituzioni*, op. cit., pp. 24-25.

*“Tali incarichi devono essere svolti dalle assistenti sanitarie visitatrici o dalle visitatrici materne”*⁶⁸².

Il legame tra l’opera e i FF. FF. venne meno immediatamente dopo la caduta del Regime, con circolare n. 380 del 24 agosto 1943, l’allora commissario Francesco Valagussa, sottoscrisse la decadenza dalle cariche delle rappresentanti dei Fasci femminili negli organi dell’Opera⁶⁸³, a diretta esecuzione di quanto già precedentemente stabilito a norma dell’art. 2 del R.d.l. del 2 agosto 1943, n. 704 (soppressione del Partito fascista) : “*decadono dalle rispettive cariche i rappresentanti del PNF e dalle organizzazioni dipendenti, e i membri, dal partito stesso e dalle dette organizzazioni comunque nominati o designati in consigli, comitati, collegi, commissioni ed organi analoghi di amministrazioni attive o consuntive dello stato e degli altri enti pubblici*”. Di conseguenza, sottolineava la circolare, erano da considerarsi decadute: la vice presidente della federazione provinciale le vice presidenti dei comitati di patronato, le segretarie dei fasci femminili, le ispettrici e le visitatrici materne nominate su designazione dei fasci femminili, ai sensi dell’art. 7 delle “Norme sul funzionamento del comitato di patronato onmi”.⁶⁸⁴ Riservandosi, poi, comunicazioni per la loro sostituzione, la sede centrale, faceva presente l’opportunità che gli organi comunali dell’opera continuassero a disporre della “*fervida e disinteressata*” collaborazione di personale femminile volontario, particolarmente per quanto concerneva l’espletamento delle funzioni di assistenza morale e sociale affidati all’ufficio di Assistenza sociale. Autorizzò, inoltre, le sedi locali a nominare collaboratrici di “*indiscussa probità e rettitudine, esperte in materia di assistenza materna ed infantile, disposte a consacrare disinteressatamente all’Opera gran parte della loro attività, curando peraltro di scegliere fra coloro che non abbiano ricoperto cariche di partito sotto il cessato regime*”⁶⁸⁵. Direttiva a cui si diede scarsa esecuzione se non

⁶⁸² *Asn, Gabinetto di Prefettura, b. 485 , Il versamento, Circolare del Ministero dell’interno ai Prefetti del Regno del 12 maggio 1942, Assistenza all’infanzia.*

⁶⁸³ *Circolare n. 380 del 24 agosto 1943, Decadenza dalla carica delle rappresentanti dei Fasci femminili negli organi dell’Onmi, in ASN, Prefettura, Gab., b. 485.*

⁶⁸⁴ *Cfr. Ibidem.*

⁶⁸⁵ *Cfr. Ibidem.*

altro perché i corsi di formazione per questo tipo di personale erano stati appannaggio delle organizzazioni fasciste ed, inoltre, lo stesso regime aveva avuto difficoltà a reperire personale qualificato.

Circa due anni dopo l'Unione delle Donne Italiane chiese ed ottenne dal Ministero dell'interno di essere chiamate a far parte dei Comitati di patronato, la richiesta sembrò degna d'accoglimento in quanto: *“Dalla collaborazione delle donne Italiane può trarre vantaggio l'azione che svolgono i Comitati di patronato, pregando di tener conto di tale offerta nella riorganizzazione dei Comitati stessi, includendovi, possibilmente, le rappresentanti delle donne Italiane, secondo accordi che potranno prendersi localmente con le sezioni provinciali dell'Unione”*⁶⁸⁶. Ciò di certo non ci consente di poter fare delle dichiarazioni assolute al riguardo, ma è un primo indizio che ci dà modo di meditare sul fatto che, anche nella vita repubblicana dell'Opera, le donne continuarono a esercitare ruoli assistenziali e meno quelli gestionali.

⁶⁸⁶ Circolare del MI n. 25285 del 3 marzo 1945, ONMI –organi periferici—Patronesse dell'UDI, in *ASN, Prefettura, Gab., b. 485*.

Lo stato di guerra e la mobilitazione civile dell'Opera

Tutti gli enti e le istituzioni negli anni di guerra furono chiamati a rinvigorire la loro azione attraverso un adeguamento dei fini e dei mezzi alle circostanze e ai bisogni contingenti. Ad un simile appello non poteva sottrarsi l'Opera obbligata, perciò, a tarare la propria azione in maniera da meglio rispondere ai bisogni della popolazione materna ed infantile⁶⁸⁷. In questi anni non fu mai perso di vista l'obiettivo demografico, ed anzi, fu proprio in quei momenti che la vita umana diventava un bene ancor più prezioso. Adesso si trattava non solo di salvare le vite minacciate in qualunque modo dalla guerra, ma anche di garantire al paese un costante incremento della popolazione. Da questo punto di vista l'Italia sarebbe dovuta uscire dalla guerra non solo politicamente ed economicamente vittoriosa delle sue aspirazioni territoriali ed imperiali, ma avrebbe dovuto essere in grado di garantirsi un patrimonio umano non scemato in numero e in qualità⁶⁸⁸.

Il nuovo ordinamento del 1938 vedeva l'Opera strettamente inserita negli ingranaggi del Regime, ed in particolare nel Ministero dell'interno e nel Partito. Questo secondo legame, come già visto, si perfezionò con una maggiore e disciplinata presenza delle donne fasciste nelle istituzioni dell'Opera. Lo scivolamento nell'orbita amministrativa ministeriale, da cui l'ente stesso dipendeva, invece, fu concretamente applicato solo poco tempo prima dello scoppio del conflitto mondiale (corrispose con la nomina di Frontoni e l'*equipe* tecnica nell'aprile del 1940). Il fine dell'accentramento era quello di consentire una migliore utilizzazione dei mezzi e una organica unità d'indirizzo con gli altri enti deputati all'assistenza materna e infantile e alle politiche demografiche. In pratica ciò si tradusse con la presenza nel Consiglio centrale dell'Onmi e della sua

⁶⁸⁷ *Funzioni dell'Opera Nazionale Maternità e Infanzia nell'ora presente*, in MI, n. 3-4, maggio—agosto, 1940.

⁶⁸⁸ *Ibidem*.

Giunta esecutiva dei direttori generali della Sanità, dell'Amministrazione civile e della Demografia e della Razza.

A livello periferico, invece, la prefettura divenne il ganglio tra ente e Ministero. Era con quest'organo che la Federazione locale doveva predisporre un piano di azione e coordinamento per tutti quei provvedimenti assistenziali straordinari derivanti dallo stato di guerra considerando i bisogni specifici e diversi di ciascuna provincia. Inoltre, con circolare n. 176 del 18 maggio 1940 il Presidente Frontoni autorizzava ciascuna Federazione locale a predisporre contatti con i Centri federali di mobilitazione civile. Tali centri furono istituiti presso tutte le Federazioni provinciali dei Fasci di combattimento e ad essi fu affidata, tra l'altro, la messa a punto di un programma di assistenza civile in relazione ai bisogni del luogo e del momento, in cui era, tra l'altro, contemplata anche l'assistenza ai nidi d'infanzia e alle Case materne⁶⁸⁹.

Dopo alcuni giorni il rapporto tra Federazioni e prefetture fu oggetto di nuova disciplina. In maniera categorica fu stabilito che attività assistenziale in caso d'urgenza poneva la Prefettura quale interlocutore primario di ciascuna Federazione⁶⁹⁰. L'attività di emergenza si esplicava interamente a livello locale dovendo ogni singola federazione rivolgersi alla prefettura competente dopo avere preso accordi con il segretario federale, la Fiduciaria provinciale dei FF. FF. e con il presidente dell'ECA. Questa impostazione scaturiva ufficialmente dal fatto che esaminati i programmi inviati alla Sede centrale le necessità delle singole federazioni dell'Opera apparivano di carattere ed entità molto diverse⁶⁹¹. Si può perciò concludere che le ancor tanto lamentate incomprensioni tra il centro e le periferie dell'Opera erano ancora forti. Un altro punto fu messo in chiaro attraverso

⁶⁸⁹ Circolare n. 176 del 18 maggio 1940, in *Atti Ufficiali dell'Onmi*, n. 3-4, 1940.

⁶⁹⁰ La Sede Centrale divenne l'interlocutore secondario in quanto doveva in ogni caso essere informata di qualunque iniziativa intrapresa.

⁶⁹¹ Cfr. *Ibidem*. Anche per quanto riguardava l'eventualità di uno sfollamento l'ente avrebbe dovuto far riferimento esclusivo alla prefettura, in *Circolare del 27 maggio 1940*, in *Atti Ufficiali dell'Onmi* n. 3-4, 1940.

queste circolari: i destinatari dell'assistenza. Essi ora divennero esclusivamente le gestanti, le puerpere e i bambini fino a sei anni⁶⁹².

In dipendenza dello stato di guerra crescevano i bisogni della popolazione materna ed infantile tra cui assumevano priorità l'esigenze delle famiglie dei richiamati alle armi, l'aumento del costo della vita, la scarsità dei prodotti alimentari, la sistemazione degli sfollati, ecc. Garantire la vita, la salute, il benessere dei bambini e delle madri aveva il duplice ruolo, secondo Frontoni, destinato a portare alla resistenza interna un contributo assistenziale, e soprattutto ad assicurare alla patria linfe, donde essa traeva e avrebbe tratto energie⁶⁹³.

L'Opera dispose di agevolare i richiamati alle armi e le loro famiglie furono preferiti nelle richieste d'assistenza, disponendo che gli organi assistenziali comunali e provinciali di dare loro precedenza sulle altre richieste e di concedere, in attesa della riscossione del sussidio, a quelle stesse famiglie, l'assistenza immediata nei casi di particolare rilievo⁶⁹⁴. Disposizioni che furono integrate poi con quanto stabilito dal partito nel Foglio di disposizioni del 7 marzo 1941, n. 73, in cui fu disposto che i combattenti ed i loro congiunti, che si presentavano negli uffici delle organizzazione del regime, dovevano essere ricevuti con precedenza e che le pratiche riguardanti i combattenti stessi dovevano essere trattate con sollecitudine⁶⁹⁵.

Di lì a poco queste misure non furono più sufficienti. Per evitare che le assistenti sanitarie visitatrici e in genere tutto il personale dell'Opera non sottoposto ad obblighi militari, abbandonassero il servizio senza giustificato motivo, divenne opportuno svolgere le necessarie pratiche affinché anche l'onmi fosse dichiarato "*ente mobilitato*"⁶⁹⁶. A tal proposito il Ministero

⁶⁹² Cfr. Circolare n. 180 del 1 giugno 1940, in *Atti Ufficiali dell'Onmi n. 3-4, 1940*.

⁶⁹³ Cfr. Acs., MI, Gab., ONMI, Archivio del Sottosegretario Buffarini Guidi, 1940-41, b. 1, 13/220, fascicolo Relazione presidente dell'Onmi al Consiglio Centrale riunito a Roma il 23 dicembre 1941.

⁶⁹⁴ Circolare n. 179 del 1 giugno 1940, *Assistenza alle famiglie dei richiamati*, in *Atti Ufficiali dell'Onmi*, n. 3-4 del 1940.

⁶⁹⁵ Il contenuto del Foglio di disposizione del partito fu reso noto alle sedi periferiche dell'onmi con *Circolare del 22 giugno 1941, prot. n. 10725/AG*, in *Atti Ufficiali dell'ONMI*, n. 3-4, 1941.

⁶⁹⁶ Acs., MI, Gab., ONMI, Archivio del Sottosegretario Buffarini Guidi, 1940-41, b. 1, 13/220, fascicolo Mobilitazione dell'Onmi.

dell'Interno si fece latore presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri della richiesta di Frontoni di concedere la mobilitazione civile all'Opera. Tale richiesta poggiava sulla necessità di ridurre i disservizi che derivavano dall'ente dalla frequenza con cui i dipendenti, tra cui anche le assistenti sanitari visitatrici, abbandonavano volontariamente l'Opera per assumere impieghi più lucrativi⁶⁹⁷. Nella medesima circolare si ricordava che il numero delle assistenti sanitarie visitatrici presso i consultori e le case della madre e del bambino era di 461, il personale della sede centrale era di 80 maschi e 33 donne, quello delle federazioni locali era di 330 maschi e 100 donne, il personale dei comuni addetto esclusivamente ai comitati di patronato era pari a 150 maschi e 50 donne ed, in ultimo, il personale delle istituzioni assistenziali era di 110 maschi e 3000 donne per un totale di 670 maschi e 3183 donne alle dipendenze dell'ente⁶⁹⁸. La richiesta fu girata dalla Presidenza del Consiglio alla Commissione Suprema di Difesa, alla quale spettava la decisione ultima⁶⁹⁹. Due giorni dopo la Commissione, tramite il segretario generale Balocco, concesse il *nulla osta* per la mobilitazione civile dell'ONMI⁷⁰⁰. Mussolini firmò il decreto di mobilitazione in data 14 aprile 1942, giorno dal quale entrò anche in vigore⁷⁰¹. In base a tale decreto ogni persona che prestava servizio nelle federazioni e nei comitati assumeva la qualità di mobilitato civile e non poteva, per nessun motivo, abbandonare il servizio senza apposita autorizzazione della Sede centrale. Le disposizioni riguardavano oltre al personale dipendente e retribuito degli organi dell'Opera (A.S.V., econome, vigilatrici dell'infanzia, governati, guardarobiere, ecc.) anche il personale di ruolo avventizio della provincia e

⁶⁹⁷ Cfr., *Circolare MI del 23 marzo 1942 alla PCM*, in Acs, *PCM*, f. 1.1.10, fascicolo n. 1000, sottofascicolo 6. 187, 1940-41, ONMI, Decreto di Mobilitazione civile.

⁶⁹⁸ Cfr. *Ibidem*. Il totale del personale stipendiato e salariato ammontava a 4853 cifra assolutamente rilevante se messo a confronto con le 700 unità del personale retribuito dell'Opera nazionale dopolavoro (il dato è riferito al 1936 e a cui andavano aggiunti 100 mila volontari), di cui ben 200 era rappresentato dal solo personale direttivo dell'amministrazione centrale, cfr. **V. de Grazia**, *Consenso e cultura di massa*, cit. p. 65 e nota n. 101 p. 301. Lo stesso dicasi in relazione al personale dell'Inps (in ruolo, fuori ruolo e salariato) che passò, invece, da 9.446 unità del 1937 a 12.629 nel 1940, in **C. Giorgi**, *La previdenza del regime*, cit., p. 83.

⁶⁹⁹ *Telegramma della PCM alla CSD del 4 aprile 1942*, in Acs, *PCM*, f. 1.1.10, fascicolo n. 1000, sottofascicolo 6. 187, 1940-41, ONMI, Decreto di Mobilitazione civile.

⁷⁰⁰ *Telegramma della CSD alla PCM del 6 aprile 1942*, in Acs, *PCM*, f. 1.1.10, fascicolo n. 1000, sottofascicolo 6. 187, 1940-41, ONMI, Decreto di Mobilitazione civile.

⁷⁰¹ *Gazzetta Ufficiale n. 109 del 7 maggio 1942*.

dei comuni distaccati a prestare servizio presso le Federazioni o i Comitati ed al personale volontario nominato su designazione dei Fasci femminili (ispettrici, collaboratrici e visitatrici materne)⁷⁰².

L'assistenza agli sfollati divenne, nel frattempo, oggetto di contrastanti tendenze, che, se da un lato, chiamava ogni Federazione a prestare un'assistenza quanto più possibile “*tempestiva, premurosa e concreta*”⁷⁰³, dall'altro, vietava loro di creare presso le strutture dell'Opera centri di raccolta e ricovero dei bambini sfollati o sfollandi, ritenendo tali provvedimenti causa di sviluppo di malattie morbigena e di malattie epidemiche. Le case della madre e del fanciullo non potevano, inoltre, essere adibite a scopi diversi da quelli per i quali erano state istituite⁷⁰⁴. Fu però concesso alle federazioni locali di creare un reparto per i lattanti e divezzi presso i posti di ristoro delle stazioni di maggior transito, ma con mezzi e materiali di fortuna e senza incorrere in eccessive spese d'impianto⁷⁰⁵.

L'austerità economica del momento impose una riallocazione delle risorse a disposizione dell'ente a favore dei bisogni primari delle madri e dei fanciulli⁷⁰⁶. Nel corso dell'inverno 1941-42 il problema alimentare, che stava in cima alla scala dei bisogni, cominciò a mostrarsi in tutta la sua drammaticità, non potendo più sfuggire alle difficoltà che l'economia italiana cumulava già dagli anni precedenti il conflitto, rappresentato, in particolare dalla spirale inflazionistica dei prezzi e dall'abbassamento del tenore di vita della popolazione, quest'ultimo in particolare nell'anno della “non belligeranza”. A nulla valse il blocco dei prezzi e dei servizi, dei salari, dei canoni e degli affitti imposto nel giugno 1940 nonchè l'aumento degli

⁷⁰² Circolare del 16 maggio 1942, n. 295, *Mobilizzazione civile dell'Opera Nazionale Maternità e Infanzia*, in *Atti Ufficiali dell'ONMI*, n. 4-5, 1942.

⁷⁰³ Circolare n. 335 del 5 dicembre 1942, in *Atti Ufficiali dell'Onmi*, n. 1 del 1943.

⁷⁰⁴ Circolare n. 352 del 13 febbraio 1943, assistenza agli sfollati, in *Atti Ufficiali dell'onmi*, n. 4-6, 1943.

⁷⁰⁵ Circolare n. 353 del 17 febbraio 1943, *Posti di ristoro alle stazioni per gli sfollati*, in *Atti Ufficiali dell'Onmi*, n. 4-6, 1943.

⁷⁰⁶ Ad esempio il divieto dell'uso del ferro condusse di lì a poco al blocco delle nuove costruzioni delle Case della madre e del bambino, ed anche un bisogno primario come la somministrazione alimentare subì una riduzione quantitativa, in *Circolare n. 363 del 02/06/1943, Sospensione di nuove costruzioni delle Case della madre e del bambino*, in *ASN, Prefettura, Gab.*, b. 485.

assegni familiari e dei premi *una tantum* di operosità concessi agli operai: il numero indice del costo della vita passò da 529 nel 1940 a 612 nel 1941 e a 708 nel 1942, aumentando, nel biennio in questione, del 43%, mentre il costo degli alimenti subì un rincaro del 67%⁷⁰⁷.

L'alimentazione con il vestiario divennero obiettivi primari e per arginare tali difficoltà l'Opera promosse i seguenti provvedimenti:

1. concessione alle madri e ai bambini bisognosi assistiti direttamente dell'opera di un supplemento in generi alimentari vari, pari a mezza razione in più dei quantitativi previsti dalla Carta annonaria;

2. concessione di n. 250.000 razioni giornaliere supplementari di pane, generi da minestra, grassi, legumi, latte, per i bambini delle scuole materne che usufruivano della refezione calda a cura dell'onmi;

3. ripresa della fabbricazione dei biscotti gallette, fette biscottate e grissini;

4. concessione di un litro di latte al giorno per ogni bambini allattato artificialmente;

5. concessione del supplemento giornaliero di pane di gr. 100 per le gestanti oltre il 5 mese e di mezzo litro di latte per le nutrici;

6. concessione di supplementi di generi razionati per ragazzi predisposti alla tubercolosi, assistiti nei preventori;

7. disciplina della fabbricazione degli alimenti dietetici e di quelli per la prima infanzia. A seguito di un accurato studio del problema e di provvedimenti presi in accordo con la Direzione Generale dell'Alimentazione fu assicurata la permanente disponibilità sul mercato di tali alimenti ed un'equa loro distribuzione, senza ricorrere a nuove forme di tesseramento;

8. utilizzazione d'accordo con il segretario del PNF, di parte della lana da materasso gratuitamente raccolta dai FF. FF. per la confezione

⁷⁰⁷ *Ibidem*. Vera Zamagni precisa che, nonostante il calmieramento sui generi razionati, i prezzi continuarono a lievitare mentre i salari e gli stipendi non furono adeguati causando una caduta del potere d'acquisto dei salari che nel 1945 raggiunse il 60% del livello pre-bellico, in **V. Zamagni**, *L'evoluzione dei consumi fra tradizione e innovazione*, in *Storia d'Italia*, Annali 13, *L'alimentazione*, a cura di **A. Capatti**, **A. De Bernardi**, **A. Varni**, Torino, Einaudi, 1998, p. 187-188.

di magliette e di pancere di lana per neonati poveri, ad evitare l'aggravamento delle forme di broncopolmonite e gastro—enterite;

9. concessione a tutti i neonati di un numero di punti sufficiente per un corredo composto di tutti gli indispensabili indumenti di lana e di tela⁷⁰⁸.

In tutta la penisola non si trovava più nulla da mangiare e quel poco che c'era costava carissimo, mentre tutto quello che si poteva ottenere con la tessera era di pessima qualità o addirittura marcio⁷⁰⁹. Anche questi provvedimenti furono ben presto messi di fronte alle ristrettezze alimentari della nazione. Nel maggio del 1942 le tabelle dietetiche dei refettori dell'Opera furono ridotte di mezza razione⁷¹⁰, così come il razionamento del pane, introdotto nell'ottobre 1941 (200 grammi a persona), nel marzo del 1942 passò a 150 grammi⁷¹¹. Un ulteriore elemento che necessita qualche commento fu l' accresciuta attenzione dell'Opera per le donne—madri lavoratrici. La mobilitazione del fronte interno impose al regime di sospendere la legislazione “espulsiva” delle donne dal mondo del lavoro, che nel corso degli anni trenta aveva subito una forte accelerata raggiungendo l'apice con il R. d. del 15 ottobre 1938, n. 1514 che di fatto espulse le donne dal mondo del lavoro limitandone l'assunzione negli impieghi pubblici e privati al massimo del dieci per cento dei posti⁷¹². Così come era accaduto durante il primo conflitto mondiale le donne furono

⁷⁰⁸ *Acs, MI, Gab., ONMI, Archivio del Sottosegretario Buffarini Guidi, 1940-41*, b. 1, 13/220, Alimentazione materna ed infantile.

⁷⁰⁹ **S. Colarizi**, *L'Opinione degli italiani sotto il regime*, cit., p. 383.

⁷¹⁰ Cfr. *Circolare n. 290 del 1 maggio 1942, Tabella dietetica*, in *Atti Ufficiali dell'onmi*, n. 3, 1942.

⁷¹¹ Con il razionamento, che garantiva meno della metà delle calorie necessarie, il regime rivelò tutte le sue deficienze nel garantire il vettovagliamento alla popolazione dichiarando, al contempo, la necessità del ricorso al mercato nero. Quando, poi, l'Italia si trovò divisa in due l'approvvigionamento alimentare peggiorò ulteriormente costringendo la popolazione ad “arrangiarsi” in maniera del tutto individuale, cfr., **V. Zamagni**, *L'evoluzione dei consumi fra tradizione e innovazione*, cit., p. 187-188.

⁷¹² I principali interventi furono diretti a limitare l'occupazione femminile particolarmente nel settore della pubblica amministrazione tra cui la scuola fu il bersaglio principale. Il R. d. 6 maggio 1923, n. 1054 e R. d. 1° luglio 1940, n. 899, impedivano alle donne di essere presidi di scuole o istituti di istruzione media; R. d. 9 dicembre 1926, n. 2480, escludeva le donne dall'insegnamento della storia, della filosofia e dell'economia nei licei classici e scientifici e dall'insegnamento delle lettere e della storia negli istituti tecnici. Per quanto concerneva, invece, la pubblica amministrazione il R. d. 28 novembre 1933 autorizzava le amministrazioni dello stato a stabilire nei bandi di concorso l'esclusione delle donne o i limiti entro cui contenere l'assunzione del personale femminile; il R. d. 3 marzo 1934, n. 383, escludeva le donne da una serie di pubblici uffici, in **M. V. Ballestrero**, *La protezione concessa e l'uguaglianza negata*, cit. pp. 465.

nuovamente chiamate a sostituire gli uomini nei luoghi di lavoro, pur, come ha evidenziato Anno Bravo, continuando a persistere lo stereotipo che vede le donne incompatibili con gli spazi e le mansioni di volta in volta definiti maschili⁷¹³. Si reggono su questa continuità alcuni tratti delle politiche del lavoro che si tramandano dalla prima alla seconda guerra: salari spesso migliori di quelli dei settori femminili ma pur sempre lontani da quelli maschili; governi e imprese generalmente riluttanti a creare nidi, asili per la prima infanzia e camere di allattamento per le madri, e attenti a presentarli come misure temporanee; carattere a termine di molti lavori, cui le donne sono chiamate con esplicita funzione di rimpiazzo dei maschi assenti, in alcuni casi addirittura sostituite *ad personam*⁷¹⁴. Perciò durante la guerra l'Opera rafforzò l'interesse e le iniziative a favore delle madri lavoratrici. In primo luogo, non si poteva consentire che le donne addette all'agricoltura sottraessero tempo alla loro attività, e pertanto l'Onmi doveva fare in modo che potessero lavorare nei campi mettendo a loro disposizione luoghi e persone a cui affidare i loro figli. Non solo anche le operaie erano ormai indispensabili e si riaccese pertanto l'interesse a favore delle camere di allattamento nelle fabbriche, dei riposi per l'allattamento, degli asili nido interaziendali, ecc.

Per venire incontro a tutte quelle fabbriche che occupavano più di cinquanta donne e che, contrariamente a quanto disponeva l'art 16 del R.d.l. 22 marzo 1934 (sulla tutela delle donne lavoratrici), non avevano predisposto la sala di allattamento, l'Opera concesse alle madri operaie di portare i loro bambini presso i suoi asili limitrofi alle fabbriche, salvo la corresponsione da parte della fabbrica di un contributo mensile all'organo dell'ente da stabilirsi in base al numero delle presenze dei bambini delle operaie⁷¹⁵. Nella medesima circolare si chiese, inoltre, un censimento delle fabbriche presenti in ciascuna provincia e l'indicazione di quante di loro avevano un personale femminile che superava le 50 unità, le camere di

⁷¹³ A. Bravo e A. M. Bruzzone, *In guerra senza armi. cit.*, p. 4.

⁷¹⁴ *Ibidem.*

⁷¹⁵ Cfr., Circolare n. 270 del 23 gennaio 1942, *Camere di allattamento nelle fabbriche—utilizzazione degli asili per lattanti dell'Opera*, in *Atti Ufficiali dell'Onmi*, n. 1-2, 1942.

allattamento e l'eventuale personale idoneo alla custodia dei bambini e se nelle vicinanze vi era un asilo per lattanti dell'opera o di altro ente⁷¹⁶. Questi accertamenti evidenziarono l'insufficienza dell'assistenza prestata ai bambini delle lavoratrici, e dettero modo di stipulare una serie di accordi tra la Sede centrale e il Ministero delle Corporazioni per favorire l'istituzione, in sostituzione delle camere di allattamento, di asili nido aziendali ed interaziendali nelle zone in cui non sarebbero potuti essere istituiti asili nido da parte dell'Opera⁷¹⁷.

Nonostante un intervento in termini di spese senza precedenti, gli anni di guerra segnarono una notevole battuta d'arresto per l'attività assistenziale. Tutte le attività straordinarie e di emergenza, imposte dalla guerra, non furono soltanto aggiuntive alle attività ordinarie, ma finirono con l'assorbire l'intera disponibilità economica dell'ente fino a divenire esse stesse azioni ordinarie. Sergio Nannini, che sostituì Frontoni alla presidenza dell'Opera negli ultimi mesi di vita del regime (maggio—giugno 1943), mise al bando le articolate norme funzionali delle istituzioni sanitarie e fece appello al senso pratico dei presidenti delle federazioni provinciali e dei direttori sanitari locali affinché, provvedessero a far funzionare i consultori in quanti più comuni possibili, servendosi anche di ambienti di fortuna. Se i sanitari presenti, fossero stati animati *“dalla massima buona volontà, larghi di consigli, di conforto e di razionali presidi alimentari e terapeutici[...]*anche uno stanzino, un tavolino, una panca, le ginocchia stesse della madre, possono essere sufficienti per visitare il bambino”⁷¹⁸.

Il fine fu preferito alla forma ed anche dopo il 25 luglio l'attività dell'ente continuò ad essere impostata sull'emergenza e sui bisogni contingenti, e l'Opera, di fatto, si riappropriò sempre più del suo carattere filantropico delle origini cercando di scrollarsi di dosso la lunga parentesi fascista. Un simile indirizzo lo si avvertì subito nelle zone dell'Italia liberata, mentre solamente a conflitto ultimato anche nelle aree dell'ex

⁷¹⁶ Cfr. *Ibidem*.

⁷¹⁷ Cfr., *Circolare n. 314 del 1 ottobre 1942, Asili nidi interaziendali*, in *Atti Ufficiali dell'onmi*, n. 6, 1942.

⁷¹⁸ ASN, Prefettura, Gab., b. 485, *Circolare n. 370 del 28 luglio 1943, Funzioni delle istituzioni sanitarie nel periodo presente*.

Repubblica sociale, quando, fatte salve le sorti dell'ente, cominciarono ad essere riorganizzate le vecchie strutture ed inaugurate nuove, ma questa è un'altra storia: è la storia repubblicana dell'Opera Nazionale Maternità e Infanzia.

Peccheremo di troppa approssimazione, però, se prima dell'avvento della Repubblica non prendessimo, se pur per gradi linee, in considerazione ciò che fu dell'Opera nel periodo che va dalla fondazione della Repubblica sociale italiana (ottobre 1943) alla fine del conflitto. Nel breve periodo giugno—ottobre 1943 l'Opera fu affidata alla direzione del professore Francesco Valagussa, senatore del regno e già primo vice presidente dell'ente, nell'ottobre dello stesso anno, invece, gli successe il medico Francesco Adami che si occupò del trasferimento della sede centrale dell'Opera a Pedrengo, nel bergamasco, dove mantenne la carica per oltre un anno⁷¹⁹.

L'analisi condotta da Sergio Onger mette in luce un notevole attivismo dell'Opera nella Rsi, naturalmente nei limiti e nelle condizioni del momento, cosa che certamente non può dirsi in merito alle sorti dell'Opera nei territori sottoposti al controllo alleato dove, con ordine n. 9, il Governo militare alleato, predispose una particolare e contingente organizzazione dei servizi di sanità pubblica con decorrenza 1 gennaio 1944, in virtù del quale, vennero creati gli Uffici provinciali di sanità pubblica, che assunsero i compiti prima appartenenti all'Ufficio sanitario provinciale e agli enti locali, in cui furono assorbite anche le federazioni e i comitati Onmi. Questo fino a quando con l'emanazione della circolare del Ministero dell'interno, del 9 settembre 1944, n. 25285, fu disposto, d'intesa con la Commissione alleata di Controllo, di mettere a capo degli organi periferici dell'Opera dei Commissari Straordinari⁷²⁰. Nel contempo la direzione centrale dell'Opera fu affidata al medico socialista Giuseppe Cavallera (ottobre 1944—novembre 1947).

⁷¹⁹ S. Onger, *L'assistenza alla maternità e infanzia nel bresciano durante il secondo conflitto mondiale*, cit., p. 226.

⁷²⁰ *Atti del 1° corso interprovinciale di aggiornamento per medici*, AA. SS., AA. SS. VV. e *Coadiutrici sanitarie dell'Onmi*, S. Crapanzano (a cura di), Ufficio stampa e propaganda della Federazione di Agrigento dell'ONMI, 1962, p. 11-12.

In realtà l'inattivismo dell'Opera nei territori liberati del centro sud fu anche giustificato dall'incertezza che qui si aveva sulle sorti dell'ente. Soltanto dopo mesi di silenzio nel settembre del 1944 una circolare diede nuovamente stimolo alla sua attività. In essa si leggeva: *“In attesa che venga dato all'Opera Nazionale per la protezione della maternità e dell'infanzia un ordinamento conforme alla nuova situazione politica ed alle reali, effettive esigenze dell'assistenza materna e infantile, questo Ministero, d'intesa con la Commissione Alleata di Controllo, è venuto nella determinazione di proporre commissari straordinari negli organi periferici dell'Opera stessa. Trattasi di creare organismi snelliti nella loro costituzione, che, limitando la loro azione all'assistenza della madre e del fanciullo, permettano il migliore e più rapido impiego dei mezzi disponibili, evitando qualsiasi dispersione e garantendo, nelle eccezionali condizioni del Paese, il più eccezionale intervento a favore delle classi bisognose”*⁷²¹. Ma le nomine non furono così immediate. Il 30 dicembre fu, ad esempio, nominato il nuovo commissario della federazione napoletana e solo nell'aprile del 1944 il Presidente del Comitato comunale.

⁷²¹ *Asn, Gab. Prefettura, b. 485, Circolare n. 25285 del Ministero dell'Interno, del 9 settembre 1944, al Prefetto di Napoli, e p. c.: Alto commissario per la Sicilia—Palermo, Alto commissario per la Sardegna—Cagliari e Al Commissario ONMI—Roma. Continuava la circolare: “...È superfluo avvertire che la scelta dovrà ricadere su persone riconosciute idonee, sotto il profilo politico, amministrativo, ed assistenziale, da assolvere bene il loro compito affidato ed a fornire ogni possibile elemento per lo studio della riforma sopra cennata, dell'importante istituto.*

La nomina dei commissari comunali viene deferita, ai sensi dell'art. 1 su ricordato, alle LL. EE., che vi provvederanno d'intesa col commissario provinciale e, occorrendo, con la sede centrale dell'ONMI.

Al Commissari provinciale sono attribuite tutte le funzioni ora spettanti al Presidente del consiglio direttivo della Federazione provinciale e del comune (uffici, personale, ecc.) nel campo dell'assistenza materna ed infantile.

Per facilitare ed agevolare l'attività dei Commissari provinciali e comunali, questo ministero è venuto nella determinazione di costituire nella Provincia e nel comune appositi comitati di patronato che non hanno funzioni deliberative ma sono chiamati a dare all'istituto l'apporto della loro collaborazione nell'espletamento dell'attività di protezione e assistenza che ciascun organo è chiamato a svolgere nell'ambito della sua competenza.

A far parte di detti comitati di patronato, nel numero che sarà ritenuto opportuno a seconda delle esigenze e delle possibilità locali, dovranno essere chiamati i cittadini di ambo i sessi, particolarmente idonei, sotto tutti i punti di vista, ad accertare i bisogni delle persone o famiglie meritevoli di aiuti materiali e morali e disposti a dare la loro opera onde garantire il tempestivo ed efficace intervento dell'istituto in tutti i settori della sua vasta e complessa opera.

La nomina dei componenti i comitati stessi è deferita alle EE. LL. che vi provvederanno d'intesa con gli organi locali, e, occorrendo, con la Sede centrale dell'ONMI.

Si richiama sulla presente la particolare attenzione delle EE. LL. pregandole di favorire, intanto, un cenno di ricevuta”.

Furono queste le condizioni in cui l'Italia uscì dal conflitto ereditò l'istituto e decise di servirsene fino al 1975 senza apportare alla sua struttura modifiche sostanziali fino alla Legge 1 dicembre 1966, n. 1081, «Modificazioni al regio decreto legge 5 settembre 1938, n. 2008, e successive modificazioni, concernente l'ordinamento dell'ONMI»⁷²².

⁷²² *G.U. n. 320, del 21 dicembre 1966*. Prima di tale norma con D.P.M. 23 maggio 1945 furono “convalidati i licenziamenti del personale già di ruolo addetto agli uffici centrali dell'ONMI, disposti sotto l'impero del sedicente governo della Repubblica sociale italiana nei confronti del personale stesso che non sia stato riassunto in servizio alla data del presente decreto”. Con Decreto legislativo luogotenenziale 31 luglio 1945, n. 446, «Ordinamento e attribuzione dell'Alto Commissario per l'Igiene e la Sanità pubblica», furono demandati all' Alto Commissario per l'Igiene e la sanità pubblica i poteri di vigilanza e di tutela sull'ONMI, attribuiti al Ministero dell'Interno con Regio decreto 24 dicembre 1934, n. 2316, e successive modificazioni (art. 8, c. 2). Con D . P. R. ,29 aprile 1950, furono nominati i membri costitutivi e il presidente del Consiglio centrale dell'ONMI.

Il finanziamento dell'ONMI

Le entrate

Scorrendo la documentazione dell'Opera, molto alta è la probabilità di imbattersi in atti, circolari e programmi che, dal centro, invocavano oculatezza e parsimonia nelle spese mentre, dalla periferia, denunciavano la necessità di maggiori finanziamenti. Gran parte della letteratura sull'Onmi ha indicato nella questione degli scarsi fondi a disposizione l'elemento che più di altri ne ha compromesso il funzionamento⁷²³. In realtà, a mio avviso, tale elemento seppur incidente non può essere assunto quale unico capo d'accusa, ma a condizionare l'attività dell'Opera concorsero anche altri fattori.

In primo luogo è opportuno sottolineare che, come meglio di vedrà, da una comparazione dei finanziamenti statali a favore dell'Onmi con quelli concessi dal regime agli altri enti preposti all'assistenza (Inps, Onb, Ond, ecc.) emerge un'attenzione particolare nei riguardi dell'Opera. Nel corso del ventennio il budget dell'istituto crebbe in modo considerevole e questo esclusivamente in merito all'incremento del gettito statale, stornato a sua volta da quello del Ministero dell'interno (da 8 milioni nel 1927 a 150 milioni nel 1943). Questa cifra, tra l'altro, incise in maniera notevole sul bilancio del Ministero stesso, basti pensare che nel solo 1935 (100 milioni), come ha rilevato Carl Ipsen, essa rappresentò il 14,5% dell'intero bilancio dell'interno⁷²⁴ e nel corso degli anni trenta arrivò ad assorbire quasi interamente il fondo dell'Amministrazione civile⁷²⁵.

⁷²³ Tranne i lavori di Ipsen e Quine, che tra l'altro sono anche i più puntuali sull'Onmi.

⁷²⁴ Cfr. **C. Ipsen**, *Demografia totalitaria*, cit., p. 208. In realtà ho avuto modo di calcolare che negli altri anni questa percentuale non diminuì di molto, come al esempio per il 1934 e il 1937, quando fu del 12,9% e comunque a partire dal 1930 non scese mai al disotto dell'8,3%. I calcoli sono stati eseguiti in base ai dati tratti da "Stato di previsione della spesa del Ministero dell'Interno" per i corrispondenti esercizi finanziari, in A. P., volumi ed anni vari.

⁷²⁵ Nel 1935 tale fondo misurava £ 190.443.253, nel 1936 £ 121.069.600 e nel 1937 e 1938 £ 129.024.300, mentre il versamento a favore dell'Onmi, prelevato da tale titolo corrispose sempre a £ 108.000.000. Per un confronto dei dati cfr. *Ibidem*.

Dunque il regime fu tutto sommato un buon investitore nell'assistenza alla maternità e all'infanzia e ciò fu probabilmente dovuto al forte legame che tale istituto aveva con le politiche demografiche⁷²⁶.

Come spiegare, dunque, le tante lamentele? In primo luogo esse appaiono imputabili alla mole di competenze dell'Opera che anno dopo anno andarono sedimentandosi e a cui non corrispose un sufficiente adeguamento finanziario⁷²⁷. Gli appelli alla parsimonia e al contenimento delle spese, sia di gestione, ma anche dei servizi stessi, infatti, percorsero trasversalmente tutti i primi diciotto anni di vita, indipendentemente dai programmi e gli indirizzi adottati da ciascun Presidente o Commissario. Programmi e indirizzi, che, furono presi in considerazione in maniera del tutto limitata, specialmente dal punto di vista economico, essendo sempre prevalsa la linea ministeriale. Era il ministero, d'altronde, l'organo deputato al controllo dell'ente e soprattutto primo e unico canale di finanziamento effettivamente rilevante.

Così come sancito dall'art. 7 della legge del 1925, modificata dall'art. 4 del R. d. l. 21 ottobre 1926, n. 1904, il primo canale di finanziamento dell'opera era rappresentato dal contributo annualmente corrisposto dal Ministero dell'Interno e a sua volta prelevato dal fondo stanziato nel bilancio dello stesso Ministero per sovvenzionare le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (Ipab) aventi fini di ricovero e legalmente riconosciuti. Il contributo statale originariamente stabilito in 8 milioni si mostrò presto insufficiente, tanto che con R. d. l. 12 maggio 1927, n. 734 e R. d. l. 12 agosto 1927, n. 1464 si integrarono i mezzi a disposizione dell'Opera per l'esercizio finanziario 1926/27 con due assegnazioni straordinarie di due milioni di lire ciascuno. Inoltre, con la legge 23 giugno 1927, n. 1168, furono concesse all'ente le esenzioni fiscali e tributarie che spettavano alle amministrazioni dello stato. L'articolo unico di tale provvedimento predispose:

⁷²⁶ Cfr. **S. M. Quine**, *Italy's social revolution*, cit. p. 147.

⁷²⁷ A simili ampliamenti di competenza furono sottoposti anche altri enti, si ricordi, a titolo esemplificativo il caso dell'Inps, che subì una notevole trasformazione da ente di finanziamento erogatore delle pensioni a ente di gestione ed assistenza, cfr. **C. Giorgi**, *La previdenza del regime*, cit., pp. 49 e ss.

«Agli effetti di qualsiasi imposta, tassa o diritto in genere, stabiliti dalle leggi generali, o speciali, L'opera Nazionale per la Protezione della Maternità e dell'Infanzia e i suoi organi provinciali e comunali sono parificati alle Amministrazioni dello Stato»⁷²⁸.

Accanto a tali iniziative, l'articolo 7, c. 1, subì una tacita modifica. A partire dal 1928 il fondo statale fu aumentato a 35 milioni e l'anno successivo a 65. L'entità, ormai ingente, di questo fondo impose che fosse prelevato altrove e non più dal capitolo di bilancio per le spese di sovvenzionamento delle Ipab, che tra l'altro, già in sede di discussione della legge, fu considerato dall'onorevole Maccotta un vero e proprio "azzardo": "non vorrei che il risultato immediato—contestò l'onorevole—di questa legge provvidenziale dovesse essere questo, poco confortante: la diminuzione di quei sussidi che rappresentano, se bene distribuiti, un elemento talvolta indispensabile, oggi, per molti enti di beneficenza, data la crisi che essi subiscono per il deprezzamento della moneta.—e continuava il deputato—E allora qui davvero è il caso di invocare una provvidenza risolutiva che possa senza altro assicurare all'attuazione di questa legge i mezzi sufficienti senza essere costretti a toglierli da un capitolo che reputo necessario e non ancora finanziariamente sufficiente nel bilancio dell'interno.

E questo, a prescindere anche dal particolare che le spese per la costruzione del nuovo ente potranno assorbire una parte notevole del fondo in parola, e allora si potrebbe realizzare questo curioso paradosso: che le opere di beneficenza verrebbero ad avere un danno immediato; ma dovrebbero esse medesime concorrere alle spese di organizzazione dell'ente nazionale!"⁷²⁹.

⁷²⁸Cfr. *Bollettino Parlamentare, Le leggi fondamentali del regime fascista*, vol. IV, p. 72.

Non ci fu motivo di includere nella norma gli atti di liberalità, poiché a norma dell'art. 1, c. 2, della legge del 1925, era prescritto che l'ONMI per non essendo una istituzione di beneficenza fruiva di tutte le disposizioni a loro favore a loro favore. Tra cui l'esenzione per dalle tasse di registro, di successione, ipotecarie, così come stabiliva il R. d. l. 9 aprile 1925, n. 380.

⁷²⁹ A. P., *Camera dei deputati, discussioni, tornata del 26 novembre 1925*, vol. 1085 pp. 4616 (Deputato Maccotta).

Dal 1° gennaio 1927, per far fronte a questa spesa, entrò in vigore, nel più ampio programma di misure proto—nataliste, la tassa sul celibato, che fu raddoppiata l'anno seguente. Essa seguì abbastanza fedelmente l'andamento del fondo ministeriale concesso all'Opera, che fu aumentato, proprio in conseguenza dell'aumento della tassa stessa, di un ulteriore 50% nel 1934, ancora un po' nel 1936, anno in cui fu estesa anche agli abitanti delle colonie italiane con il R. d. l. 9 luglio 1936, n. 1561⁷³⁰. La legge di Contabilità dello stato vietava, però, che i proventi di una singola imposta avessero destinazioni specifiche, e perciò, nel testo della riforma di legge dell'Opera del 1933, nell'art. 6, di disciplina dei canali di finanziamento, non si faceva assolutamente riferimento a tale provento⁷³¹, infatti, l'originaria formulazione fu sostituita con la seguente: “con il contributo dello Stato, determinato annualmente con legge di bilancio”⁷³².

Si scioglieva, in tal modo, il legame tra il finanziamento statale dell'Onmi e il fondo di gestione ministeriale per le Ipab e contestualmente non si vincolava il ministero a corrispondere una cifra prestabilita. In sede di dibattito parlamentare, fu messa sotto accusa l'indeterminatezza del nuovo dispositivo, ma fu presto superata con la conferma data da Arpinati al senatore Pestalozza. Questi insistette perché il Governo dichiarasse il suo impegno a corrispondere all'Opera, se non il provento diretto della tassa sui celibi, almeno una somma di denaro corrispondente agli introiti annui di quella tassa. L'allora sottosegretario agli interni, Arpinati, non esitò a

⁷³⁰ R. d. l. 24 settembre 1928, n. 2296; R. d. l. 14 maggio 1934, n. 562; R. d. l. 6 febbraio 1936, n. 256. Le cifre annue fissate nel 1936 furono:

25-30 anni d'età lire 115

30-55 anni d'età lire 155

55-65 anni d'età lire 85

A cui si aggiungeva l'aliquota variabile determinata dal reddito, in **C. Ipsen**, *La demografia totalitaria*, op. cit. p. 241 e rispettiva nota.

⁷³¹ “*Discussione del disegno di legge: stato di previsione della spesa del Ministero dell'Interno per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1933 al 30 giugno 1934 (n. 1575)*” in *A. P. Senato Leg. XXVIII I Sessione 1929/33 -Discussioni – Tornata del 5 aprile 1933*” vol. 1164 pp. 6335.

⁷³² *Testo unico delle leggi sulla protezione ed assistenza della maternità ed infanzia*, Napoli, Casa ed. Pietrocòla, 1935. La formulazione del testo di legge del 1925 era: “Con un contributo di lire 8.000.000 corrisposto annualmente dal Ministero dell'interno sul fondo stanziato nel bilancio dello stesso Ministero per sovvenzionare le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza aventi fini di ricovero e legalmente riconosciute”.

rassicurare il senatore ed in quella stessa sede il legame, seppur informale, tra Onmi e tassa sui celibi fu concretizzato⁷³³.

Il secondo canale di finanziamento previsto dall'art. 7, c. 2, era rappresentato dai fondi stanziati per l'assistenza dei fanciulli poveri, nei bilanci delle istituzioni destinate all'erogazione di sussidi di carattere indeterminato, in forza dell'art. 20 del Regio decreto 30 dicembre 1923, n. 2841, che aveva a sua volta modificato l'art. 39 della legge 17 luglio 1890, n. 6972. Tale disposizione prevedeva, nel suo secondo comma, che la giunta provinciale amministrativa stanziasse, in occasione dei bilanci preventivi delle istituzioni, tra le rendite destinate a sussidi di carattere indeterminato, non meno di un terzo di esse erano destinate all'assistenza dei fanciulli poveri che non potevano essere assistiti come esposti, e più specificamente per sussidiare i figli legittimi e riconosciuti dai genitori, quando si trovavano in stato di abbandono materiale o morale⁷³⁴. Tale cifra si aggirava sui 2,5 milioni annui.

L'Opera era, inoltre finanziata con la percentuale di utili di gestione dei Monti di pietà di prima categoria, riservata in base all'art. 3 del Regio decreto 14 giugno 1923, n. 1396, a favore delle istituzioni di beneficenza e assistenza sociale (£ 150.000). Ed ancora, con la percentuale di utili netti devoluta annualmente a suo favore dai seguenti istituti di credito: Banco di Napoli, Banco di Sicilia, Banco di San Spirito di Roma, Monte dei Paschi di Siena, Istituto delle Opere Pie di San Paolo di Torino, Cassa di risparmio delle province lombarde (per un totale di £. 80.000).

Il quinto comma dell'art. 7 disciplinava una forma di finanziamento indiretta che consisteva nella devoluzione a favore dell'Onmi di un quarto della tassa di soggiorno comunale, destinata dal 1° gennaio 1925 agli istituti locali di beneficenza, in virtù del Regio decreto legge 4 gennaio 1925, n. 2. Il regio Decreto legge 21 ottobre 1927, eliminò l'obbligo di erogare i proventi della tassa di soggiorno nei comuni in cui la tassa era riscossa, e

⁷³³ *“Discussione del disegno di legge: stato di previsione della spesa del Ministero dell'Interno per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1933 al 30 giugno 1934 (n. 1575)”*, op. cit.

⁷³⁴ *Testo unico delle leggi sulla protezione ed assistenza della maternità ed infanzia*, op. cit., pp. 11-12.

dispose che fossero erogati nell'ambito provinciale a cui il comune apparteneva. Questo perché spesso i comuni che ottenevano ingenti somme di denaro con la tassa di soggiorno (luoghi in cui vi erano presenti snodi commerciali, stradali, porti, depositi, ecc. e dove la gente vi si recava temporaneamente per concludere affari o per raggiungere altre destinazioni) non avevano una particolare densità di popolazione, mentre in altri comuni della provincia accadeva il contrario, grazie a tale ritocco la legge consentì che ai secondi potevano essere destinate le somme esuberanti ai primi.

Le contribuzioni dei soci rappresentavano il penultimo canale di finanziamento dell'Opera. A norma dell'art. 3 della legge n. 2277, erano considerati soci dell'Opera coloro che con elargizioni o periodici contributi concorrevano al conseguimento dei fini dell'ente. I soci si distinguevano a seconda del contributo versato in: benemeriti (almeno 10.000 lire); perpetui (500 lire in una sola volta); temporanei (60 lire annue per cinque anni); giovanili (minori di 18 anni che corrispondevano annualmente 10 lire). Anche le associazioni o gli enti morali avevano la facoltà di divenire soci dell'Opera Nazionale, versando un contributo doppio rispetto ai soci individuali.⁷³⁵ Tale contributo non rappresentò mai una cospicua voce dell'entrate: apportò circa 50.000 lire nel 1928; 200.000 lire nel 1931-32 e nel 1941, quando il numero totale dei soci ammontava a 14.662 e la guerra era in atto, non fu nemmeno preso in considerazione⁷³⁶.

L'ultimo canale di finanziamento dell'Ente era costituito dai lasciti, donazioni, oblazioni, o sovvenzioni disposte a favore dell'Onmi o dell'infanzia in genere, senza determinazione specifica di Enti o istituti. Nel giugno 1927 il Commissario Blanc, nell'intento di aumentare le disponibilità e quindi il buon funzionamento degli organi provinciali e comunali stabili che i proventi delle contribuzioni dei soci, che le federazioni e i comitati

⁷³⁵ Il conseguimento e la perdita della qualità di socio nonché il concorso dei soci all'attività dell'Opera era disciplinato dal capo II del Regolamento. Esso, tra l'altro, prevedeva che i soci potessero concorrere all'attività dell'Opera attraverso il *referendum* (art. 39), per quanto riguardava le questioni che il Consiglio centrale riteneva opportuno sottoporli o su richiesta di almeno 1/3 dei soci stessi (art. 40 Reg.). Si approvavano le proposte che avevano ottenuto la maggioranza dei voti ed il risultato del referendum veniva pubblicato su Bollettino periodico dell'Onmi e sui maggiori quotidiani (art. 41).

⁷³⁶ Mussolini fu il rimo socio perpetuo dell'Opera, divenne socio onorario soltanto nel 1934.

stessi riuscivano a raccogliere, fossero assegnati direttamente ad essi. Da questo provvedimento ci si sarebbe aspettati uno stimolo e un incentivo per l'attività di raccolta di maggiori fondi da parte delle strutture periferiche dell'ente. Inoltre esso voleva essere un incoraggiamento per spingere i benefattori a donare. Questi sapendo che quanto loro corrisposto sarebbe servito a far fronte ai bisogni dei bambini e delle madri dei loro luoghi di residenza, sarebbero stati più magnanimi⁷³⁷. Il provvedimento in questione rappresentò per l'Onmi un'arma a doppio taglio. Se da un lato figurava da incentivo allo stimolo della filantropia locale, dall'altro lato non ci si rese conto che avrebbe impedito un equo sviluppo della solidarietà nazionale, tradizionalmente più diffusa nelle zone più ricche del paese, continuando a favorire le zone con una più antica tradizione filantropica del centro—nord a discapito di quelle, prevalentemente meridionali, che pur ne avevano, ma in maniera assai minore. La filantropia e la beneficenza tra le due guerre raggiunse cifre mai toccate in precedenza, naturalmente nelle aree ricche del paese. Numerose furono le donazioni di beni mobili e immobili a favore dell'Onmi⁷³⁸, così come del resto già accadeva in passato nei confronti delle istituzioni pubbliche o private che si prendevano cura dei fanciulli abbandonati. Ma durante il ventennio a stimolare la filantropia ed a spiegarne il forte aumento si aggiunse il fattore che potremmo definire di “consenso al regime”. Le donazioni rappresentavano uno strumento per il donatario per fare “voto” al fascismo, essendo la carità un elemento fortemente strumentalizzato ed organizzato dallo stato nazionale. Ad ogni attività filantropica il regime rispondeva con medaglie di benemerita d'oro, d'argento o di bronzo attribuite durante solenni manifestazioni organizzate prevalentemente dal partito⁷³⁹. È in tale contesto che trova giustificazione il fatto che, nel solo anno 1930 l'Opera totalizzò a titolo di

⁷³⁷ In *Maternità e Infanzia*, giugno 1927, *Documenti Ufficiali*, p. 3. Prima di tale provvedimento i proventi dei soci confluivano tutti alla Sede centrale che poi provvedeva a riallocarli.

⁷³⁸ Cfr. **M. S. Quine**, *Italy's social revolution*, cit. p. 149.

⁷³⁹ *Ibidem*.

donazioni lasciti e contribuzioni una somma pari a 150 milioni di lire, quando il contributo statale ammontava solamente a poco più della metà⁷⁴⁰.

Le donazioni erano di solito sottoforma di beni immobili e di questi l'Opera si servì per istituire, a seconda delle caratteristiche dello stabile, i vari centri assistenziali, mettendo così da parte il principio in virtù del quale i centri assistenziali dell'ente sarebbero dovuti essere istituiti laddove maggiore era il bisogno (maggiore densità demografica, maggiore mortalità infantile, centri rurali). La mappa degli istituti dell'Onmi seguì, invece, la casualità delle donazioni piuttosto che una ragionata necessità e, dunque, anche una presenza maggiore nelle zone del centro—nord. Al precedente patrimonio mobiliare degli istituti di assistenza alla maternità e all'infanzia, che ammontava a circa 5700 unità, grazie a tale canale di finanziamento l'Opera, alla fine degli anni trenta, il numero degli istituti raggiunse le 9956 unità, segnando un incremento di poco meno del 45%⁷⁴¹. Nel solo quinquennio di gestione Fabbri la situazione patrimoniale ebbe un notevole aumento, passò da un totale (mobili-immobili e titoli) di lire 22.368.693,13 nel 1931 a lire 51.088.610,70 nel 1936⁷⁴².

L'Onmi aveva previsto per l'attività del 1927 un fabbisogno minimo di 67 milioni e, per il suo miglior funzionamento, un massimo di oltre 240 milioni. Iniziò, invece la sua vita finanziaria con un'entrata di lire 14.430.000 e con un fondo cassa di lire 7.737.811, derivante dal mancato esercizio del primo semestre del 1926. L'istituzione avrebbe dovuto funzionare con una disponibilità indicativa di lire 22.167.811, a cui furono sottratti alcuni introiti, non più concessi, e furono aggiunte alcune nuove donazioni e assegnazioni. L'ente ebbe, perciò, a disposizione per l'esercizio finanziario del 1927 lire 27.257.811, ma il totale delle spese effettivo fu pari

⁷⁴⁰ AP, Camera dei deputati, Leg., XXXVIII, Sess. 1929-31, Vol. 4, Discussioni, 30 Maggio 1931, "Stato di previsione della spesa del Ministero"

⁷⁴¹ Tale patrimonio continuò ad appartenere all'ente anche dopo la guerra, ma nel conflitto andarono distrutti ben 3266 istituti, cfr. **G. Festa**, *L'Opera nazionale maternità e infanzia dalla sua fondazione*, Roma, 1962, p. 220-221.

⁷⁴² I dati sono tratti da: *Cinque anni di attività dell'Opera Nazionale Maternità e Infanzia*, in *Maternità e Infanzia*, n. 1-2, anno XII, gennaio—febbraio 1937, pp. 1-2.

a lire 31.397.109, e dunque il primo esercizio fu chiuso con un disavanzo pari a 4.139.298 di lire⁷⁴³.

L'esordio non fu dei migliori ma ancor più grave fu il fatto che negli anni seguenti chiudere il bilancio in disavanzo per l'onmi divenne la norma. Naturalmente il fondo stanziato dal Ministero rimase sempre quello più cospicuo, le altre entrate rappresentavano solo una parte secondaria nel 1929 e nel 1930 il fondo erariale assegnato all'Opera fu pari a 65 milioni, mentre i proventi diretti, costituiti da contributi sindacali, tassa di soggiorno, contributi di beneficenza e proventi diversi, furono rispettivamente pari a 12.363.060 e a 12.738.100⁷⁴⁴.

I 240 milioni ritenuti indispensabili per un buon funzionamento dell'ente l'Opera li ebbe a disposizione soltanto nel 1942. Quando la guerra aveva fatto crescere esponenzialmente il numero delle madri e soprattutto dei fanciulli da assistere. Durante il secondo conflitto mondiale, inoltre, il costo della vita subì un'impennata notevole tanto che l'acquisto dei medicinali e soprattutto dei beni alimentari assorbirono gran parte del bilancio dell'ente. Perciò, quando il bilancio fu aumentato a 240 milioni l'Opera aveva bisogno di un ulteriore aumento almeno del 67%⁷⁴⁵. Va però sottolineato il concreto sforzo da parte del governo a favore dell'onmi a ulteriore dimostrazione di come il benessere delle madri e dei fanciulli, e per mezzo di essi della politica demografica, stesse particolarmente a cuore al regime. Il senatore Martin Franklin, membro della Commissione di finanza e, come tale, fautore di economie, come egli stesso sottolineò, si mostrò molto soddisfatto per l'aumento del fondo per la maternità e l'infanzia: perché era specialmente durante il conflitto che bisognava assistere le madri che avevano già tante preoccupazioni. Ed inoltre, il senatore aggiunse che

⁷⁴³ Cfr. PCM, Gab., 1927, b. 4637, *Fabbisogno finanziario e risultanze effettive dello esercizio 1927*.

⁷⁴⁴ Cfr. PCM, Gab., f. 1.6.2, n. 9785, 1931-33, *Opera Nazionale Maternità e Infanzia*.

⁷⁴⁵ Tanto fu stimato l'aumento del costo della vita, cfr. **S. Colarizi**, *L'Opinione degli italiani*, cit., p. 375.

l'assistenza alla madre rappresentava il miglior modo di lottare contro la mortalità infantile⁷⁴⁶.

Nell'esercizio delle sue attività l'Opera fu, dunque, da subito costretta a tarare il potenziale assistenziale, di cui disponeva almeno sulla carta, con un budget "inadeguato". Di tale avviso fu Blanc che, nella relazione quinquennale, evidenziò come un limite al suo criterio direttivo era sempre stato rappresentato dal bilancio. Egli, che si era imposto con disciplina e rigore di non eccedere mai le disponibilità finanziarie assegnate, fu costretto con rammarico «a segnare il passo, anche quando sincere voci di dolorosi bisogni parvero inascoltate»⁷⁴⁷. Molto più esplicite e meno formali furono le parole indirizzate dallo stesso Commissario al Ministero dell'interno, che sullo scadere del suo mandato, nel 1931, affermò:

“Queste direttive—che chiedevano alle federazioni di contenere il servizio assistenziale, in relazione alle diminuite disponibilità di bilancio—energicamente imposte sono state seguite con disciplina. Ma non può certo ritenersi che i risultati siano stati soddisfacenti dal lato dell'assistenza e socialmente ne che ne abbia guadagnato il prestigio dell'opera e l'indirizzo demografico da cui essa procede. La contrazione verificatisi dell'attività dell'opera coincideva anche con il periodo di crisi generale economica che si traversa, e la diminuita azione assistenziale è stata perciò maggiormente risentita e rilevata.

Codesto ministero ne ha avuto la riprova nelle quotidiane pressanti premure dei prefetti e dei Segretari federali che troppo spesso lamentano l'insufficienza dei fondi messi a disposizione degli organi provinciali e si fecero eco della penosa impressione destata dalla troppo sensibile contrazione che aveva dovuto subire ogni ramo della sua attività assistenziale... Ma per rispettare i limiti finanziari si dovettero sopprimere molte provvidenze che agiscono sulle masse e le educano, riducendo

⁷⁴⁶ A. P., *Senato*, Resoconti delle discussioni -1941—1° Camera dei Fasci e delle Corporazioni. Commissioni Riunite Affari interne e Giustizia (42° riunione) e Finanza (65° Riunione): «Stato di previsione delle spese del Ministero dell'Interno per l'esercizio finanziario del 1° luglio 1941 al 30 giugno 1942».

⁷⁴⁷ **Blanc G. A.**, *Relazione sullo sviluppo dell'attività dell'Opera Nazionale per la protezione della Maternità e Infanzia (1926-1930)*, in *Maternità e Infanzia*, n. 11, novembre 1931, p. 1080.

parecchie cattedre ambulanti, limitando al 50% rispetto allo scorso anno le provvidenze invernali per i refettori ambulatori asili nido; si dovettero lasciare insoddisfatte una miriade di domande di ricovero e di sussidi a madri e fanciulli abbandonati, dovettero ridursi le sovvenzioni agli istituti bisognosi, paralizzando quell'azione integrativa educatrice e coordinatrice che l'Opera considera come uno dei suoi compiti più importanti. D'onde proteste, critiche, malumori appuntati contro l'opera fascista. Ma la difesa delle previsioni del bilancio dovette invece cedere alle imperiose pressioni del bisogno quando una norma legislativa impone l'obbligatorietà degli interventi senza limiti di spese, come per l'assistenza agli illegittimi riconosciuti dalla sola madre (in forza dell'art. 4 lett. C del R. d. 8 maggio 1927)⁷⁴⁸.

Nel bilancio d'uscita dell'opera si dovette, infatti, iscrivere la voce che si riferiva alle spese relative all'assistenza agli illegittimi. Questa spesa assunse negli anni dimensioni crescenti e soprattutto non controllabili direttamente dall'Opera, fu l'unica a cui l'ente era chiamato a far fronte obbligatoriamente. L'Onmi, infatti, doveva rimborsare tutto quanto le amministrazioni provinciali avevano discrezionalmente anticipato a tale titolo, il che significava che, se restrizioni e limitazioni potevano essere poste a tutte le altre attività dell'Opera, ciò non poteva essere fatto per l'assistenza agli illegittimi

Il regio decreto—legge 8 maggio 1927, n. 798, concernente l'ordinamento del servizio di assistenza agli illegittimi abbandonati o esposti all'abbandono, stabiliva nel suo art. 1, che in ogni provincia questo servizio di assistenza era affidato, sotto le direttive e il controllo dell'Onmi, all'amministrazione provinciale. Tra gli ammessi all'assistenza, l'art. 4 includeva “*ogni fanciullo nato da unione illegittima, riconosciuto dalla sola madre, quando questa possa dimostrare ritrovarsi in istato di povertà e provvede inoltre direttamente all'allattamento o allevamento del proprio figlio, salvo i casi in cui sia riconosciuta fisicamente incapace di allattare o*

⁷⁴⁸ Acs., MI, Gab., b. 1, 13/219, *Assistenza ai figli illegittimi e infanzia abbandonata*, 1930-33, fascicolo 1, Circolare dell'Onmi del 23 novembre 1931 al Ministero dell'Interno, Finanziamento dell'Onmi.

si oppongono ragioni d'indole igienico—sanitaria, o gravi motivi di ordine morale". Il medesimo articolo al comma successivo stabiliva che, per tali fanciulli, *:"Provvede l'Onmi, o direttamente o per mezzo degli organi locali, o corrispondendo un congruo contributo all'Amministrazione incaricata del servizio agli illegittimi"*⁷⁴⁹.

Nel primo preventivo, l'ex prefetto Bonaventura Graziani, allora direttore generale dell'ente, ne calcolò la spesa necessaria per un ammontare pari a 50 milioni di lire⁷⁵⁰, ma l'importo effettivamente assegnato fu di soli 10 milioni. Ovviamente insufficiente tanto che fu incrementato con una entrata straordinaria di altri 25 milioni. Prima che il Ministero delle Finanze deliberasse in merito, il 16 marzo 1928, Mussolini inviò al ministro Volpi il seguente telegramma: *"Caro Volpi, l'Opera a ragione, bisogna metterla in grado di far fronte agli obblighi che le abbiamo assegnati per legge"*⁷⁵¹. Il giorno seguente il Ministero delle Finanze concesse il nulla osta a condizione che fosse accertato che, per far fronte alle necessità del suo funzionamento fino al 30 giugno 1928, all'Opera sarebbero bastati gli ultimi 5 milioni rimasti in cassa del provento della tassa sui celibi. Il provento della tassa sui celibi ammontò per il 1928 a 43 milioni e da esso, tolti i 25 e i precedenti 8 milioni concessi all'Onmi e i 5 destinati dal Duce al Comitato nazionale per gli orfani di guerra, rimasero soltanto altri 5 milioni⁷⁵².

Due anni dopo il Ministero delle Finanze, invece, si oppose alla possibilità di aumentare il contributo dello stato a favore dell'Opera nazionale. L'allora ministro Mosconi scrisse al Ministero dell'interno: *"Le attuali condizioni dello Stato impediscono in modo assoluto la possibilità che l'attuale contributo all'Opera possa essere aumentato onde è necessario*

⁷⁴⁹ Regio decreto—legge 8 maggio 1927, n. 798, in *Bollettino Parlamentare, Le leggi fondamentali del Regime fascista, 1924-29*, vol. I, pp. 117-118.

⁷⁵⁰ Secondo i calcoli di Graziani, dai dati statistici ufficiali risultavano in Italia 38000 illegittimi riconosciuti, calcolando che soltanto 2/3 (25.000) di loro erano allattati dalle madri e quindi in forza della legge aventi diritto all'assistenza, e preventivando una spesa minima annua di £ 2000 per ciascuno di loro, il conto era presto fatto. In *Acs, PCM, Gab, f., 1.6.1, b. 4637, 1927, Opera Nazionale Maternità e Infanzia, Esercizio finanziario 1927-1928*.

⁷⁵¹ In *Acs, SPD, CO, 1922-43, f. 509817/1-3, Figli illegittimi*.

⁷⁵² *Circolare del Ministero delle Finanze del 17 marzo 1928, n. 66, a S. E. Il Capo del Governo, Opera Nazionale per la Protezione della Maternità e Infanzia*, in *Acs, PCM, Gab, f., 1.6.1, b. 4637, 1927, Opera Nazionale Maternità e Infanzia*

che l'opera stessa regoli il suo bilancio sulle entrate normali, ed è quindi da evitare la proposta elevazione degli stanziamenti, in considerazione dei 23 milioni di disavanzo degli esercizi precedenti"⁷⁵³. Da cui può dedursi, in primo luogo, che il governo continuava a fare pressione perché l'Onmi avesse maggiori fondi e, in secondo luogo, che l'ente continuava a chiudere i propri bilanci in netto disavanzo.

Blanc lasciò l'incarico di commissario dell'Opera convinto di aver fatto tutto il possibile per contenere le spese nei limiti di bilancio, ma ammise che le spese per il servizio agli illegittimi avevano provocato un deficit nel bilancio del 1931 pari a £ 25.000.000. Ancora una volta Blanc non risparmiò il disappunto sull'insostenibilità di tale spesa⁷⁵⁴. Bisognava a tutti i costi "riparare alla falla"⁷⁵⁵ che il servizio per gli illegittimi aveva determinato, perché in futuro la situazione si sarebbe aggravata. L'unica alternativa possibile era o assegnare all'Opera maggiori fondi, o modificarne la legge riducendo le sue attività⁷⁵⁶. Per quanto concerneva l'assegnazione di nuovi fondi la Ragioneria generale dello Stato, come si è già visto, pose tassativamente il veto⁷⁵⁷ e, perciò, non vi fu altra via d'uscita che modificare il testo di legge del 1927.

Le cose non migliorarono con la nomina del nuovo Commissario, Sileno Fabbri (dicembre 1931), che tra l'altro avvenne in un momento in cui gli effetti della crisi economica del 1929 trascinarono l'intero sistema

⁷⁵³ *Circolare del Ministero delle Finanze, Ragioneria generale dello Stato, al Ministero degli Interni, n. 111257, Bilancio dell'Onmi 1930, in Acs, MI, Gab., Dir. Gen. Amministrazione Civile, b. 1, 15/219, 1930-33, Assistenza ai figli illegittimi e infanzia abbandonata.*

⁷⁵⁴ Anche quando Bergamaschi lasciò la guida dell'ente fu accusato di aver lasciato un ammanco di 10 milioni di lire, ma agli informatori dell'Ovra la cosa sembrò esagerata poiché, l'Opera era una "istituzione controllatissima" da parte dello stato, Rapporto del 19 settembre 1940, in Acs, PP, fasc. Carlo Bergamaschi, cit.

⁷⁵⁵ *Ibidem.*

⁷⁵⁶ *Acs, Mi, Gab, 1930/33, b. 1, 13/219, fascicolo 1, Lettera di Blanc del 23 novembre 1931 a Mussolini.*

⁷⁵⁷ *Acs, Mi, Gab, 1930/33, b. 1, 13/219, fascicolo 1, nella Circ., n. 111257 del Ministero delle Finanze al Ministero dell'interno veniva testualmente affermato: "Le attuali condizioni dello Stato impediscono in modo assoluto la possibilità che l'attuale contributo all'Opera possa essere aumentato onde è necessario che l'opera stessa regoli il suo bilancio sulle entrate normali, ed è quindi da evitare la proposta elevazione degli stanziamenti, in considerazione dei 23 milioni di disavanzo degli esercizi precedenti.*

Con una opportuna revisione degli stanziamenti proposti per i relativi capitoli e particolarmente quelli che segnano più cospicui capitoli [...]dovrà pertanto ridursi l'assegnazione complessiva nei limiti dei proventi normali, in guisa da poterla mantenere anche negli esercizi successivi[...]"

economico italiano quasi al collasso. Fu perciò che il Ministero delle Finanze chiese ed ottenne la riduzione del primo bilancio di previsione dell'istituto, del 1932, formulato da Fabbri. Eseguendo l'ordine e riducendo il bilancio da circa 110 a 87 milioni Fabbri scrisse a Mussolini che non vi era dubbio che : "l'assistenza, in tali condizioni, debba essere ridotta alla più semplice espressione", prevedendo, inoltre, l'aumento delle già tante lamentele ricevute quotidianamente⁷⁵⁸.

Le prime spese ad essere ridotte dal Commissario furono i ricoveri e l'assistenza agli illegittimi, che da sempre rappresentavano due spade di Damocle per l'Opera. Alle federazioni fu, perciò, imposto di rivedere le effettive condizioni dei fanciulli ricoverati presso brefotrofi a spese dell'Onmi, eliminando i tanti "abusivamente" ammessi. Dopo questa prima verifica, il ricovero come strumento assistenziale, doveva essere utilizzato solo come ultima ed estrema ratio. Per quanto riguardava il problema degli illegittimi Fabbri dispose tassativamente, con circolare del dicembre del 1932, e dopo che le circolari precedenti erano già state disattese, che fossero ridotte di almeno un terzo, le necessità finanziarie lo imponevano "imperiosamente"⁷⁵⁹.

Contemporaneamente, però, auspicò la possibilità che l'intera assistenza dei fanciulli abbandonati o esposti all'abbandono fosse assegnata all'Opera, senza alcuna differenza tra legittimi o illegittimi. Un simile provvedimento avrebbe posto un freno alla cattiva gestione delle amministrazioni locali, dimostrata dagli ancora elevati tassi di mortalità, e avrebbe consentito all'Opera un intervento diretto e coordinato, cosa che la disciplina in vigore non le consentiva, poiché all'Onmi non restava che saldare il conto presentatole dalle province.

⁷⁵⁸ *Acs, Presidenza Consiglio dei Ministri, Gabinetto, 1931-33, busta 1.6.2., fascicolo 6351.* Il Commissario straordinario a S. E. il Capo del Governo, Roma 29 luglio 1932.

⁷⁵⁹ *Circolare n. 34 del 3 dicembre 1932, Assistenza agli illegittimi riconosciuti dalla sola madre, in Maternità e Infanzia, n. 12, 1932, pp. 1134-1136.* Nella medesima circolare furono stabilite le cifre massime e minime dei sussidi e dei compensi da erogare, stabilendo che le quote minime fossero adottate nei centri rurali, dove il tenore di vita era più basso, mentre quelle più alte nelle città. Tali misure furono stabilite in £ 35-50, 25-40 e 20-30 rispettivamente per il primo, secondo e terzo anno di vita del bambino, ma furono quasi il doppio per le sole città di Roma, Milano, Napoli, Genova, Torino, Firenze, Bologna, Trieste, Palermo, Catania e Messina.

Nel disegno di legge di “*Modificazioni alle vigenti norme sull’ordinamento del servizio di assistenza ai fanciulli abbandonati o esposti all’abbandono*” le direttive del Commissario non furono prese in considerazione, nonostante l’assistenza agli illegittimi rappresentava, come già da tempo era ribadito, una delle maggiori spese per l’istituto. Il problema fu discusso anche in sede parlamentare dove, nel 1932, l’onorevole Giardina affermò che, anche se la legge prevedeva che l’intervento dell’Opera, per questa categoria di esposti, fosse sussidiaria a quella dei Comuni, delle Province e delle Opere Pie, gran parte del bilancio dell’Opera era invece assorbito da questo tipo d’intervento⁷⁶⁰.

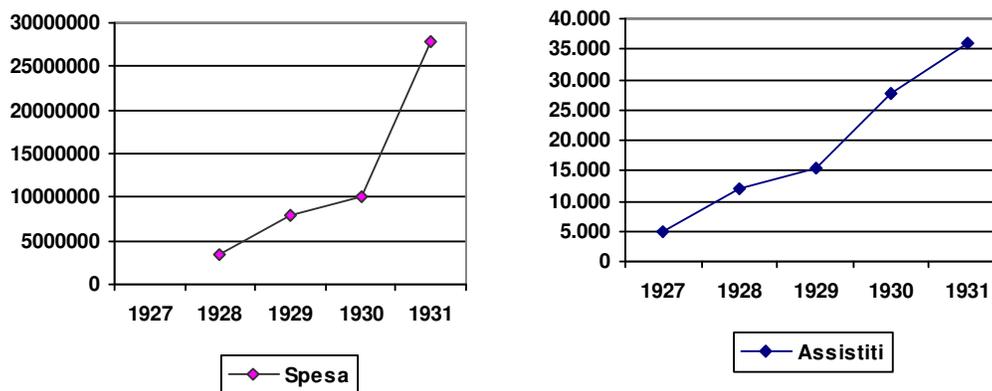


Figura 2. *Cifre spese per l’assistenza ai fanciulli illegittimi riconosciuti dalla sola madre assistiti dall’Onmi 1927-31.* Fonte ONMI, *Bilancio di previsione 1932*, Roma, Tip. Garroni, 1931, p. 3, in Presidenza del Consiglio dei Ministri (1931-33), f. 1.6.2, b. 6351. Da un semplice calcolo risulta che mai furono spese per ciascun bambino £ 2000 annue per l’assistenza, come previsto da Graziani, ma le cifre furono nettamente inferiori: £729,16 nel 1927, £666,66 nel 1928, £654, 87 nel 1929, £377, 08 nel 1930 e £771, 61 nel 1931.

Figura 3. *Numero degli assistiti dall’Opera.* Fonte ONMI, *Bilancio di previsione 1932*, Roma, Tip. Garroni, 1931, p. 3.

Il primo aprile 1933, fu approvato il nuovo testo di legge al riguardo. Esso prevedeva essenzialmente l’obbligo delle Province di farsi carico delle spese per gli illegittimi riconosciuti dalla sola madre. Questo onere, fu ritenuto in sede parlamentare troppo gravoso per i bilanci provinciali, ma la difficoltà fu superata dando alla provincia la possibilità di

⁷⁶⁰ “*Discussione del disegno di legge: stato di previsione della spesa del Ministero dell’Interno per l’esercizio finanziario dal 1° luglio 1933 al 30 giugno 1934 (n. 1575)*” in A. P. Senato Leg. XXVIII I Sessione 1929/33 -Discussioni – Tornata del 5 aprile 1933” vol. 1164 pp. 6332-6337.

potersi rivalere per i due terzi delle spese sostenute, in particolare, per un terzo nei confronti dell'Onmi e per il restante un terzo nei confronti dei comuni⁷⁶¹. Inoltre, il senatore Alberto Pironti, che con maggior forza sollevò la questione fu rassicurato dal sottosegretario agli interni, Leandro Arpinati, che la legge non avrebbe avuto valore retroattivo e che la provincia avrebbe iniziato a coprire le spese per gli illegittimi riconosciuti dalla sola madre solo per gli ammessi all'assistenza dopo l'approvazione del testo di legge del 1933.

All'Opera spettava, secondo le nuove disposizioni, l'onere totale della spesa per gli illegittimi riconosciuti dalla madre ammessi all'assistenza prima del 1927 l'aprile del 1933, mentre doveva contribuire ad un terzo della spesa per gli illegittimi successivamente assistiti. Per l'Opera ciò non si tradusse in un immediato taglio di tali spese, perché esse avrebbero ancora condizionato il bilancio dell'ente fino a che fosse rimasto anche un solo fanciullo da assistere a norma della legge del 1927.

Il 1933 fu anche l'anno in cui venne approvata la legge di riforma dell'Opera, che apportò scarse modifiche per quanto concerneva il bilancio, nonostante tra i motivi che spinsero il legislatore a rivedere la norma originaria dell'ente c'era stato quello di definire una "più economica gestione". Evidentemente nulla di più si poteva recidere o concedere. Sileno Fabbri si trovò, perciò, a gestire una situazione economica quasi del tutto immutata e, dunque, la soluzione al problema economico doveva essere cercata per altre vie. Il suo programma mirava a rendere più elastico il bilancio dell'ente, dove per elasticità intese essenzialmente la possibilità di fronteggiare l'inevitabile aumento delle esigenze in maniera più autonoma rispetto ai soli fondi ministeriali. Occorreva dare all'Opera una certa autonomia finanziaria basata su entrate aventi automatiche possibilità di incremento e allo stesso tempo creare un fondo invulnerabile avente a sua volta la possibilità di crescere autonomamente e perciò, destinato ad

⁷⁶¹ "Discussione del disegno di legge: stato di previsione della spesa del Ministero dell'Interno per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1933 al 30 giugno 1934 (n. 1575)" in A. P. Senato Leg. XXVIII I Sessione 1929/33 -Discussioni – Tornata del 5 aprile 1933" vol. 1164 pp. 6332-6337.

aumentare, col suo reddito, il gettito annuale delle entrate fiscali⁷⁶². Fabbri si fece promotore della necessità di un “ritocco” alla tassa sui celibi vagliando la possibilità di estenderla anche ai matrimoni infecondi e creando un’addizionale a tale imposta direttamente riscossa dall’Onmi. L’imposta sui celibi raggiunse nel 1932 un introito pari a 105 milioni, se estesa ai matrimoni infecondi, argomentava Fabbri, avrebbe raggiunto non meno di 150 milioni, medesima somma che avrebbe dovuto incassare l’Opera mediante l’addizionale⁷⁶³. Quali erano secondo il commissario i vantaggi? In primo luogo quello di svincolare l’Opera dal “parassitismo nei confronti dello stato” e anche quello di consentire, almeno per un decennio, alle Finanze dello stato di trarre profitto dalla differenza fra quanto effettivamente avrebbe costituito il fabbisogno dell’Opera e il gettito dell’imposta. L’Opera quindi avrebbe dovuto far da sé con l’addizionale suaccennata e le altre sue entrate stabilite dalla legge del 1925, e solo quando tali cifre si sarebbero mostrate insufficienti lo stato sarebbe intervenuto con il sistema integrativo usato per le province⁷⁶⁴.

La riforma del 1933 non accolse, invece, queste proposte. Ad avere minor successo fu quella relativa all’imposta sui matrimoni infecondi, perché, secondo Arpinati, una simile imposta avrebbe colpito troppo spesso l’infelicità della gente piuttosto che una deviazione morale⁷⁶⁵. Al Fabbri fu dato solo un piccolo contentino disponendo che l’Opera, invece di impiegare i lasciti, le donazioni, le sovvenzioni a suo favore o a favore dell’infanzia in genere, potesse tesaurizzarli allo scopo di formare un patrimonio proprio le cui rendite sarebbero andate ad aumentare le entrate di gestione e le avrebbero consentito di conseguire una graduale e, se non totale, almeno parziale autonomia finanziaria. Così l’art. 7 punto 7 della legge del 1925 :

⁷⁶² Cfr. **S. Fabbri**, *I capisaldi del programma del Regio Commissario dell’Opera Nazionale per la Maternità e l’Infanzia*, in *MI*, n. 3, marzo 1932, pp. 204.

⁷⁶³ Questo già accadeva per finanziare gli altri enti parastatali, ad esempio, l’Automobile Club d’Italia (ACI), al quale con convenzione del dicembre 1926, venne attribuito l’incarico della riscossione delle tasse su automobili, motocicli e motoscafi, cfr. **G. Melis**, *Due modelli*, cit. p. 265.

⁷⁶⁴ Cfr. *Circolare dell’Onmi del 13 Ottobre 1932, n. 29758-1.1.3 al Ministero dell’Interno*, in *Acs, MI, Gab., b.1, 13/219, 1930-33, fascicolo 2*.

⁷⁶⁵ *Discussione del disegno di legge: stato di previsione della spesa del Ministero dell’Interno per l’esercizio finanziario dal 1° luglio 1933 al 30 giugno 1934 (n. 1575)* in A. P. Senato Leg. XXVIII I Sessione 1929/33 -Discussioni – Tornata del 5 aprile 1933”, op. cit. p. 6339.

“con le somme provenienti da lasciti, sovvenzioni, donazioni,...” fu sostituito con l’art. 6 punto 7 della legge di riforma del 1933 con l’aggiunta delle seguenti parole: “con le rendite del proprio patrimonio proveniente da lasciti, donazioni, oblazioni,...”. In virtù di tale norma Fabbri creò il *Fondo pupillare*, un patrimonio fruttifero proprio dell’ente destinato a integrare le assegnazioni statali in modo tale da corrispondere in misura più adeguata alle sempre maggiori necessità assistenziali della maternità e dell’infanzia. Le modalità per la raccolta dei mezzi necessari furono impartite con l’ordinanza 8 aprile 1932. Le Federazioni non avendo personalità giuridica, non potevano disporre di un patrimonio proprio e perciò i lasciti, le oblazioni, i contributi volontari, i titoli, dovevano essere inviati alla Sede centrale che, mediante apposita contabilità, avrebbe provveduto a trasmettere annualmente il reddito spettante a ciascuna Federazione in base ai fondi localmente raccolti⁷⁶⁶. La consistenza del fondo pupillare, pari a circa 8 milioni nell’anno di istituzione, raggiunse nel 1935 poco meno di 10 milioni di lire e anche negli anni successivi non si discostò molto da tale cifra⁷⁶⁷.

Il maggior pregio di questo fondo consisteva nello svincolare le attività dell’Onmi dalle assegnazioni fatte esclusivamente dallo stato e per raggiungere tale obiettivo era necessario che essa si assicurasse la collaborazione, anche finanziaria, di altri enti o di altre istituzioni aventi finalità e scopi assistenziali; il contributo, sia pure modesto, dei singoli assistiti, quando non erano in stato di assoluta povertà; il reclutamento di “legioni di filantropi disposti ad assumere in proprio l’uno o l’altra forma di assistenza alla maternità e all’infanzia”. L’ente avrebbe, inoltre, disposto di un patrimonio che gli avrebbe dato la possibilità di meglio far fronte ai bisogni degli assistiti, che stavano crescendo insieme allo sviluppo degli effetti dell’attività educativa esercitata dall’opera tra la popolazione

⁷⁶⁶ Cfr. *Circolare n. 23 del 2 agosto 1932, Fondo Pupillare*, in *Maternità e Infanzia*, n. 9, settembre 1932, p. 890.

⁷⁶⁷ **S. Fabbri**, *Caratteri dell’assistenza fascista*, in *MI*, n. 2, 1935, p. 1.

femminile⁷⁶⁸. Fu in sostanza un tentativo, seppur blando, di sganciare l'ente dall'orbita del ministero e di fare quel salto di qualità, che avrebbe consentito anche all'Onmi, come era già accaduto, ad esempio, per l'Inps, di divenire ente finanziario oltre che di gestione. Il ministero, in questo caso, non cocesse questa possibilità e il permesso di costituire il Fondo Pupillare fu concesso solo perché economicamente irrilevante.

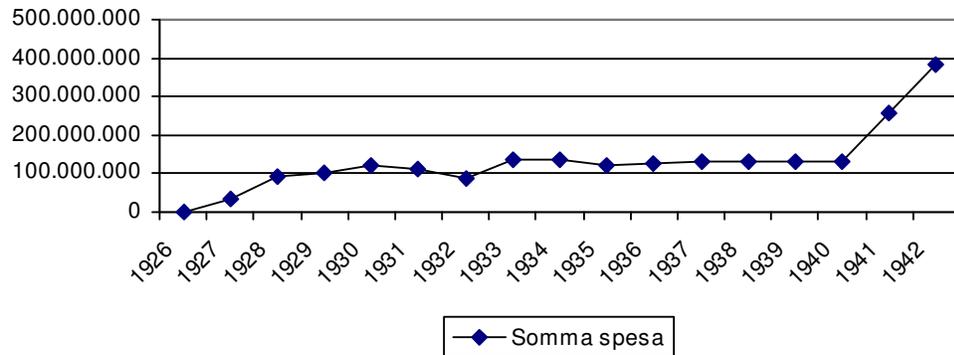


Figura 3. Somme annualmente spese o impegnate in conto competenza dall'Onmi nell'esercizio delle sue attività. Fonte Bollettino Statistico annuale; Maternità e Infanzia, anni vari.

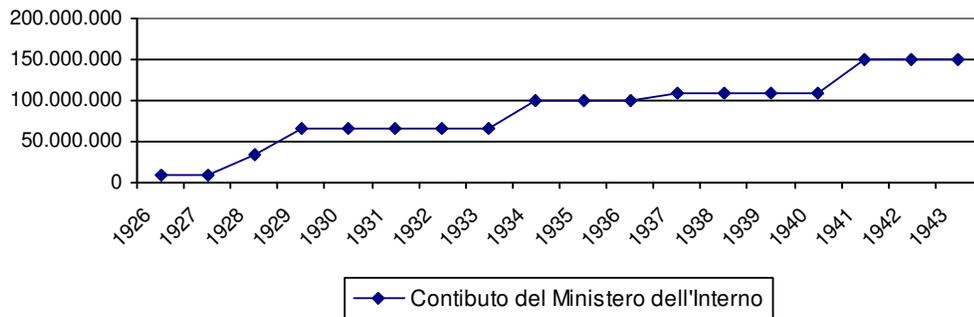


Figura 4. Contributo versato all'Opera dal Ministero dell'Interno. Fonte Stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno, in Atti Parlamentari, anni vari.

⁷⁶⁸ Circolare n. 31 del 23 novembre 1932, *Fondo Pupillare*, in *Documenti ufficiali dell'Opera, Maternità e Infanzia*, n. 12, 1932. Questo fondo doveva essere formato mediante: gli interessi annui sui fondi di gestione depositati presso l'Istituto che fa il servizio di cassa dell'Opera, gli eventuali avanzi di bilancio, il patrimonio di istituti affini, lasciti e oblazioni di filantropi e con iniziative in generali, come partecipazione al gettito di contributi speciali applicati a biglietti o a tariffe riguardanti pubblici spettacoli, servizi, ecc., raccolta dei fondi nelle scuole stimolando i bambini delle famiglie benestanti a dare 10 lire per i loro compagni derelitti. Fabbri propose anche l'istituzione di un lotteria nazionale mensile che avrebbe, a suo dire, liberato l'Opera dalla schiavitù di programmi a breve termine. Inizialmente respinta nel 1934, il presidente la ripropose al Consiglio dei ministri l'anno successivo, ma l'esito fu il medesimo, cfr. **S. M. Quine**, *Italy's social revolution*, cit., p. 153-154.

Le figure 3 e 4 mostrano chiaramente un graduale aumento del bilancio negli anni venti e un andamento costante durante il corso degli anni trenta che lascia il posto ad una esplosione verso l'alto negli anni di guerra. Il tutto commisurato al principale canale di finanziamento dell'opera, che come visto era rappresentato dal fondo versato dal Ministero degli Interni, a sua volta speculare agli aumenti della tassa sui celibi (1928- 1934-1936). Il 1932 fu un anno in controtendenza, ma non solo per l'Onmi. L'intero sistema economico italiano cominciò in questo periodo a sentire in modo più incidente gli effetti del crollo della borsa di Wall Street. Bisogna ricordare, però, che quest'anno rappresentò per l'Opera anche il periodo di transizione dalla vecchia alla nuova gestione commissariale. Il nuovo commissario non poteva, quindi, da subito disattendere le direttive di contenimento delle spese imposti dal ministero e strettamente connesse anche alle difficili condizioni economiche che il paese stava attraversando. Ma sta di fatto che dal 1931 al 1933, a disponibilità economica quasi immutata, £ 110.000.000 nel primo caso e £ 112.000.000 nel secondo, il numero degli assistiti dell'Opera passò da 669.259 a 856.864 persone e riguardo ai fanciulli assistiti questo trend continuò anche negli anni seguenti con un ritmo di incremento annuo che oscillava tra il 42 e il 50%⁷⁶⁹.

I numeri prima di tutto. Il miglior impiego dei mezzi finanziari che rese possibile questo risultato, si ottenne solo attraverso la riduzione di rette, il trasferimento di minori in istituti meno costosi o presso allevatori e le dimissioni di fanciulli “abusivamente” ricoverati⁷⁷⁰; le spese non furono razionalizzate, ma furono tagliate in tronco.

Come è stato già accennato il massimo bilancio d'entrata l'Opera lo raggiunse nel 1942, anno in cui il contributo ordinario dello Stato fu di 150 milioni, e per il fabbisogno assistenziale furono ulteriormente aggiunti altri 70 milioni⁷⁷¹. “Così—dichiarò Frontoni— l'Opera disporrà complessivamente nel prossimo anno finanziario di un contributo statale pari

⁷⁶⁹ Dal 1933 al 1937 il numero dei fanciulli assistiti aumentò rispettivamente da 250.261 a 867.202.

⁷⁷⁰ *Le madri e fanciulli assistiti nel 1933 dall'Onmi*, in *Maternità e Infanzia*, n. 4, 1934, pp. 2-3.

⁷⁷¹ In un secondo momento aumentato di altri 20, ed ancora di altri 12 milioni per provvedere alle nuove province annesse al regno.

a 220.000.000”⁷⁷², il che fa supporre che dei vari canali di finanziamento previsti dalla legge, l’Opera, negli anni di guerra fece affidamento soltanto su uno di loro: il contributo dello Stato.

⁷⁷² Cfr. Acs., MI, Gab., ONMI, *Archivio del Sottosegretario Buffarini Guidi, 1940-41*, b. 1, 13/220, fascicolo *Relazione del presidente dell’Onmi tenuta il 23 dicembre 1941*.

Le spese

Le voci del bilancio fin ora analizzate rappresentano, tranne quella relativa all'assistenza dei fanciulli illegittimi riconosciuti dalla sola madre, le entrate, pare opportuno quindi dare anche uno sguardo alle uscite.

Tra queste una porzione rilevante era rappresentata dai fondi corrisposti dalla sede centrale alle Federazioni locali. Nel corso della gestione Blanc questi erano stabiliti dalla Sede Centrale che disponeva, anche, della loro destinazione, senza, in tal modo, considerare le specifiche necessità locali, e svincolando i presidenti degli organi da ogni responsabilità: il tutto tacitamente abrogando le norme prescritte al riguardo nel regolamento dell'Opera.

Gli articoli 46 e 93 del Regolamento del 15 aprile 1926, n. 718 stabilivano, infatti, che il Consiglio direttivo di ogni Federazione provinciale accertasse ogni anno i bisogni dell'assistenza nella provincia e chiedesse all'Opera i fondi necessari per l'attuazione del suo programma. Nel valutare tale bilancio ogni Federazione avrebbe dovuto calcolare l'importo che le spettava moltiplicando per £ 0,75 il numero degli abitanti della provincia, così come risultava dai dati statistici dell'ultimo censimento. Tali somme dovevano, inoltre, essere richieste con deliberazione motivata alla Sede centrale e con in allegato una dettagliata relazione in cui si tracciavano le linee programmatiche del piano d'azione che si intendeva eseguire. Nel computo delle necessità finanziarie la Federazione non avrebbe dovuto tener conto delle spese riguardanti la sovvenzione per le istituzioni, per il funzionamento degli ambulatori istituiti dalla Sede Centrale, per gli illegittimi riconosciuti dalla sola madre e per i ricoveri provvisori di minorenni fermati per motivi di P.S., spese queste che competevano direttamente alla Sede centrale dell'Opera⁷⁷³.

Fabbri sostituì il tipo di assegnazione alle federazioni stabilito da Blanc con l'assegnazione, a ciascuna federazione, di un fondo globale, di cui ciascuna di essa sarebbe stata direttamente responsabile. Così le entrate, disposte tenendo

⁷⁷³ Cfr. Circolare n. 11 del 25 aprile 1932, Istruzioni sulla formazione del bilancio 1932, in *Maternità e Infanzia*, n. 5, maggio 1932, pp. 328-331.

conto del fattore demografico, sarebbero state utilizzate e distribuite a seconda dei criteri suggeriti dalle necessità di ogni singola provincia e dall'esperienza cumulata.

I vantaggi derivanti dal “metodo Fabbri”, che in realtà era una via di mezzo tra quanto prescritto dalla legge regolamentare dell'Opera del 1926 e il tipo di finanziamento utilizzato nel corso della gestione Blanc, ebbe l' indubbio risultato di snellire e semplificare i rapporti contabili tra amministrazione centrale e periferica, e attribuì loro maggiore responsabilità e maggiore autonomia con la compilazione delle singole voci di bilancio disposta in virtù delle particolari e effettive, esigenze di ciascuna Federazione e non su criteri generali e aprioristici imposti dall'Amministrazione centrale.

Ogni federazione sarebbe stata spinta, in tal modo, da un lato alla più severa oculatezza e, dall'altro, ad adoperarsi, con abili accorgimenti, per colmare le proprie deficienze, cercando una maggiore collaborazione finanziaria degli enti e delle istituzioni locali⁷⁷⁴. Infatti, le limitate assegnazioni che lo Stato poteva fare all'Opera, esigevano oltre ad una politica di rigoroso raccoglimento, anche che fosse praticata una più stretta solidarietà tra gli enti locali, finalizzata a stimolare la filantropia dei singoli.

Ciascuna federazione era tenuta però ad agire seguendo lo schema sottostante, le cui voci corrispondevano ai doveri dell'Opera e la cui esatta compilazione avrebbe agevolato l'Amministrazione centrale nella compilazione del proprio preventivo con criteri organici e pienamente aderenti ai reali bisogni delle Federazioni, e avrebbe reso, inoltre, in ogni momento più agevoli e rapidi i riassunti statistici, che tanto ossessionavano il Regime o meglio il Duce⁷⁷⁵.

⁷⁷⁴ Cfr. *Circolare—Ordinanza dell'8 aprile 1932. Direttive per l'organizzazione e il funzionamento delle Federazioni Provinciali.*

⁷⁷⁵ Si veda al riguardo: **A. Treves**, *Le nascite e la politica nell'Italia del Novecento*, cit. e **G. Della Zuanna**, *Numeri e potere. Statistica e demografia nella cultura italiana fra le due guerre*, L'ancora del Mediterraneo, Napoli, 2004.

Assistenza materiale		
Categorie di donne e fanciulli assistiti	Forme di assistenza	Spese eventuali
Gestanti abbandonate o bisognose	Ammesse ad ambulatori ostetrici Ammesse a refettori materni Sussidiate a domicilio Ricoverate in istituti di maternità	
Madri abbandonate o bisognose con bambini minori di tre anni	Ammesse col bambino a consultori infantili Ammesse a refettori materni o altri istituti di aiuto materno Sussidiate a domicilio Ricoverate col bambino in istituti	
Bambini minori di tre anni assistiti senza madre.	Collocati presso nutrici o allevatori Collocati in asili infantili diurni Collocati in istituti di ricovero permanenti Ricoverati in istituti di cura	
Bambini illegittimi riconosciuti dalla sola madre	Assistiti mediante sussidi alla madre Collocati presso nutrici o allevatori Collocati in istituti con la madre	
Fanciulli maggiori di tre e adolescenti	Assistiti mediante sussidi alle rispettive famiglie Collocati presso famiglie estranee Collocati in asili diurni Collocati in colonie temporanee Ricoverati in istituti di cura Ricoverati in istituti permanenti antitubercolari Ricoverati in istituti per anormali Ricoverati in istituti permanenti di educazione e istruzione Ricoverati temporaneamente per motivi di P. S. Ricoverati in istituti di educazione o di emenda	

ASSISTENZA MORALE		
Categorie di donne e fanciulli assistiti	Forme di assistenza	
Gestanti e madri abbandonate e bisognose	Collocate al lavoro Assistite per il riconoscimento legale dei figli naturali Assistite per la legalizzazione di unioni illegittime Assistite nell'azione giudiziaria per la dichiarazione di paternità o per l'assegnazione di alimenti	
Fanciulli e adolescenti	Collocati al lavoro Vigilati presso nutrici o allevatori Vigilati in istituti Ritirati dalla dimora delle nutrici o degli allevatori o dagli istituti per motivi igienici o morali Assistiti nel corso di giudizi penali	

Figura 3. Voci delle spese obbligatorie. Fonte: ONMI, *Direttive per l'organizzazione e il funzionamento delle Federazioni Provinciali (Ordinanza 8 aprile 1932 del R. Commissario)*, Roma, Tip. Garroni, 1932, pp. 23-25. Questo schema è il medesimo utilizzato durante la gestione precedente, come risulta dalla Circolare dell'Opera sottoscritta dal prefetto Graziani n. 40 del 6 dicembre 1929, *Relazione per l'anno 1929*.

Questo schema fu modificato soltanto nel 1941, con una scheda riepilogativa in cui le federazioni mettevano in evidenza, in un solo stampato, tutti gli elementi riguardanti l'attività svolta nella provincia, omettendo i dati circa l'assistenza materiale e reintroducendo la voce separata degli illegittimi riconosciuti dalla sola madre, naturalmente distinguendo quelli ammessi all'assistenza prima o dopo l'aprile 1933⁷⁷⁶. Ancora nel 1942, Frontoni colse l'occasione per esprimere con rammarico che: *“i dati finora forniti dalle federazioni oltre ad essere inviati con notevole ritardo e dopo ripetuti solleciti, appaiono inesatti ed incompleti e talvolta addirittura inverosimili e cervellotici, dimostrando la poca cura e la scarsa serietà con cui vengono compilati e controllati...”* E pertanto dispose che per l'avvenire, al fine del controllo e della veridicità dei dati, tutti i prospetti dovevano essere sottoscritti dal Direttore sanitario⁷⁷⁷. Poco o nulla si era ottenuto in questo campo, la Circolare dell'Opera, sottoscritta dal prefetto Graziani, n. 40 del 6 dicembre 1929, discostava praticamente nulla da quella di ben dodici anni dopo emanata da Frontoni, in cui era, tra l'altro, ancora si lamentava delle pochissime relazioni pervenute all'Opera, e, delle poche pervenute, sottolineava la troppa schematicità e concisione dei dati⁷⁷⁸.

Grazie a tali schemi statistici, anche se ricevuti dietro a numerosi solleciti, l'Opera riusciva a compilare annualmente un dettagliato rapporto sulla sua attività in cui erano evidenziati il numero degli assistiti, le prestazioni effettuate e le spese necessarie per ciascuna di esse. Il prospetto generale delle somme spese o impegnate in conto competenza prevedeva le seguenti voci: assistenza alla maternità; assistenza all'infanzia; sovvenzioni ad istituti per la maternità e l'infanzia; propaganda; spese generali e spese varie.

⁷⁷⁶ Cfr. Acs., MI, Gab., ONMI, *Archivio del Sottosegretario Buffarini Guidi, 1940-41*, b. 1, 13/220, fascicolo *Relazione del presidente dell'Onmi tenuta il 23 dicembre 1941*.

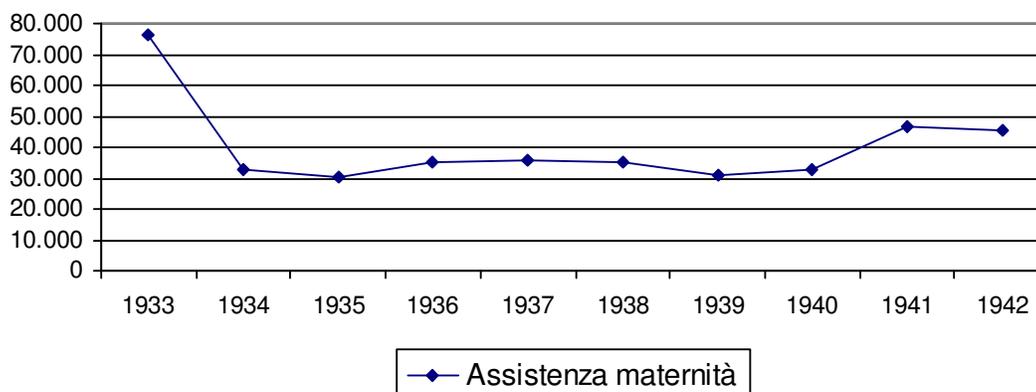
⁷⁷⁷ Cfr., *Circolare del 14 giugno 1942, Prospetto statistico semestrale 1942* in *Asn, Gabinetto di Prefettura*, b. 485.

⁷⁷⁸ *Circolare n. 40 del 6 dicembre 1929, Relazione per l'anno 1929*, in *Atti Ufficiali dell'Onmi*, n. 12, 1929.

Vediamo nello specifico qualche dato (le cifre sono in migliaia di lire):

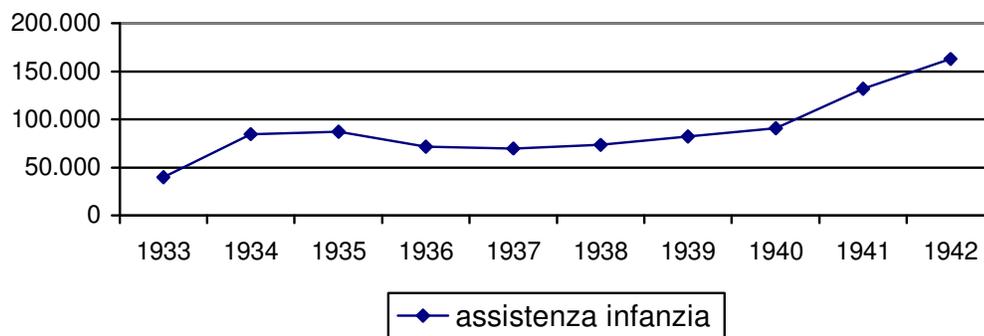
Natura delle spese	1933	1934	1935	1936	1937	1938	1939	1940	1941	1942
Assistenza Maternità	76.171	32.843	30.132	35.092	35.529	34.964	30.744	32.745	46.468	45.493
Assistenza Infanzia	39.971	84.604	87.193	71.488	69.510	73.484	81.720	90.854	131.533	162.570
Sovvenzioni a Istituzioni	2.285	7.453	8.464	10.058	7.346	8.164	45	—	100	478
Propaganda	3.628	595	485	678	1.534	112	155	—	206	1.525
Spese generali	3.208	3.109	2.541	1.793	1.793	3.140	3.408	3.408	5.613	8.683
Spese varie	12.693	29.315	24.125	7.784	7.784	13.506	17.268	17.268	81.106	162.554
Totale	137.956	157.919	152.940	126.893	129.031	133.370	133.340	132.735	265.026	381.303

Figura 4. *Spese dell'Opera suddivise per categorie generali(1933-1942).* Fonte: Annuario statistico, Maternità e Infanzia, Ministero dell'Interno, anni vari. Alcuni dati riportati sulla rivista dell'Opera differiscono, ad esempio quelli riferiti al 1932. Si sono omesse le somme spese per gli anni precedenti in quanto la struttura di raccolta dati era in quegli anni molto carente, i dati raccolti non consentono una ricostruzione totale per voci di spese ed inoltre non si è voluto mettere a confronto anni in cui l'opera era costretta ad agire con entrate assai più ridotte, e con la maggior parte dei suoi organi ancora da costruire. In ultimo non può essere tralasciata la riforma del 1933, che trasformò le voci di spesa e dettò nuove linee programmatiche di gestione.



L'assistenza alla maternità comprendeva le spese per ricoveri, per i sussidi di baliatico, per i Refettori e per i Consultori materni, per i consultori

tubercolari per le madri (puerpere e gestanti) e, fino al 1933, anche l'onerosa spesa per l'assistenza alle madri illegittime, così come disciplinato dal testo di legge del 1927, spesa che, dal 1934, fu iscritta nella voce dell'assistenza all'infanzia. Se tali somme si confrontano con quelle erogate da altri enti assistenziali a favore delle madri l'Opera ne esce a testa alta. Ad esempio gli assegni di maternità erogati, nello spesso periodo, dalla Cassa Nazionale passarono dai 5.304 milioni del 1933 ai 15,006 milioni del 1938, mentre l'Onmi spese, negli stessi anni, per l'assistenza alla maternità cifre più elevate, rispettivamente poco più di 76 e 34 milioni⁷⁷⁹.

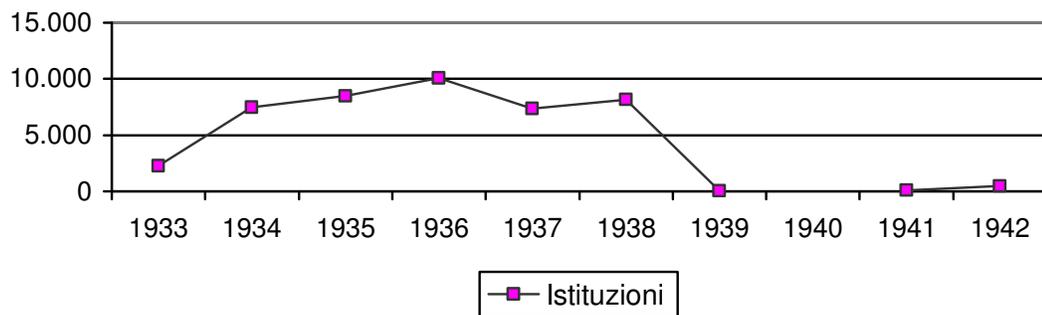


Il capitolo riguardante l'assistenza all'infanzia comprendeva i ricoveri per minorenni sani collocati presso istituti o allevatori, per infermi sanabili e anormali, per il ricovero provvisorio di minorenni fermati per motivi di P.S. e le sovvenzioni a favore degli istituti per bambini (asili nido, asili infantili, colonie, brefotrofi, consorzi tubercoli per l'infanzia, ecc.). Questa fu la voce che, nel corso degli anni, mantenne più di tutte un andamento costante, in relazione alla consapevolezza che il compito maggiore dell'Opera era proprio la tutela all'infanzia e all'infanzia pre-scolare in particolare. Nel 1935, in seno alla discussione annuale dell'approvazione del bilancio del Ministero dell'interno, l'allora vice presidente dell'ente, Niccolò Castellino, dichiarò: "Noi vediamo in questo bilancio come, malgrado le ristrettezze finanziarie, oltre 100 milioni siano stati dedicati alla Maternità e Infanzia. Questa è una cifra certamente molto confortante, ma è anche importante vedere come sono stati spesi questi 100

⁷⁷⁹ Queste cifre sono state prelevate dalla tav. 2 in **I. Piva e G. Maddalena**, *La tutela delle lavoratrici madri nel periodo 1923-43*, cit. pp. 852-853.

milioni. In realtà più di 97 milioni sono andati direttamente all'assistenza, perché le spese generali sono state contenute in limiti veramente minimi. I 97 milioni sono stati spesi aiutando ed attivando quelle istituzioni che si riferivano specialmente alle gestanti e ai bambini nei primi anni di vita, in quel periodo in cui i piccoli hanno più bisogno di cure, e nei quali non intervengono ancora beneficamente altre Opere del Regime, come l'Opera Balilla”⁷⁸⁰.

Viene da sé il confronto con i fondi ministeriali concessi a questo ente dipendente dal Ministero dell'educazione nazionale. Nelle leggi di previsione di bilancio di questo ministero i fondi destinati all'ONB negli anni trenta si assestarono su 4,5 milioni annui, fino al 1938, quando l'Opera fu inglobata nella GIL (Gioventù italiana del littorio) e dunque passò sotto la direzione del Pnf. In tale anno la cifra corrisposta dal Ministero dell'educazione nazionale diminuì a £ 2.914.722⁷⁸¹.

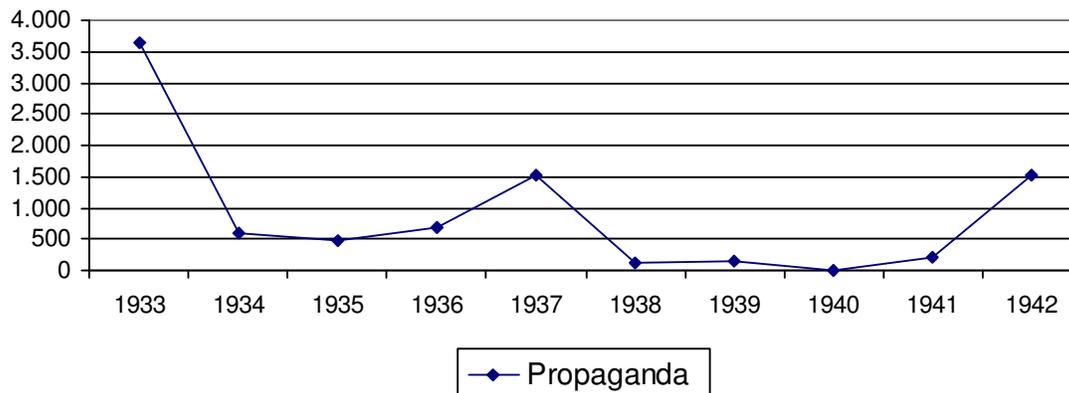


Le sovvenzioni ad istituzioni, che ebbero un andamento crescente fino al 1938, erano rappresentate quasi totalmente dalle spese per la Refezione negli asili infantili. Da quando nel 1939, queste spese passarono ad essere iscritte tra quelle per l'infanzia, che aumentarono di poco più di 8 milioni, nella voce rimasero solamente spese per 45.000 lire. La spiegazione di tale inversione di

⁷⁸⁰ Relazione On. N. Castellino, Discussione del Disegno di Legge: «Stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno per l'esercizio finanziario del 1° luglio 1935 al 30 giugno 1936», in A. P. Leg. XXIX- 1° sess.- Discussione, Tornata del 13/03/1935 vol. 1213, p. 945-946-947.

⁷⁸¹ Per un confronto delle cifre *Stato di previsione della spesa del Ministero dell'Educazione Nazionale*, in A. P., anni vari. Anche il Ministero dell'Interno, in virtù dell'art. 9, c. 3 della legge 3 aprile 1926, n. 2247, istitutiva dell'Opera Nazionale Balilla, versava annualmente un fondo a quest'Opera che dal 1934 fu pari a £ 750.000.

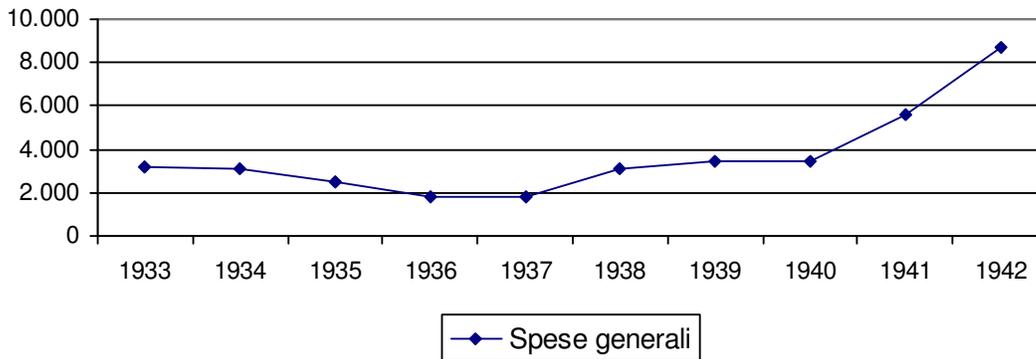
tendenza va ricercata nel provvedimento che nel 1937 prescrisse la graduale abolizione del servizio di refezione nelle scuole infantili e che, a fronte delle proteste degli amministratori di questi istituti, fu reintrodotta, ma venne iscritta nella voce di spesa relativa all'infanzia. Il leggero aumento di questo fondo nel 1941 dipese dalla promulgazione della legge che dette modo all'Onmi di assumere direttamente la gestione degli istituti, che si occupavano della cura delle madri e dei fanciulli, in difficoltà⁷⁸².



La propaganda fu la voce di spesa che nel corso degli anni subì maggiori variazioni. Fino al 1933 essa includeva anche la propaganda igienica e sanitaria che l'anno seguente passò nei capitoli di spesa dell'assistenza alla maternità e all'infanzia a seconda se era effettuata presso consultori materni o pediatrici. La restante somma era invece rappresentata dalle spese per la celebrazione della Giornata della madre e del fanciullo che dal 1938 fu, però, iscritta tra le voci per l'assistenza alla maternità per un ammontare di £ 640.000, per essere iscritta nuovamente in questo fondo solo nel 1942. L'aumento del 1937 fu conseguenza di un versamento straordinario, pari a £ 725.404, per la “*Mostra delle colonie estive e dell'assistenza all'infanzia*”. Anche le spese propagandistiche mantengono il passo con quelle sostenute dalle altre istituzioni. L'Inpfs, ad esempio, nel 1939 spese per la propaganda £ 872.798 e nel 1940 537.357, periodo in cui l'Onmi spese annualmente circa £ 700.000. Anche dal confronto

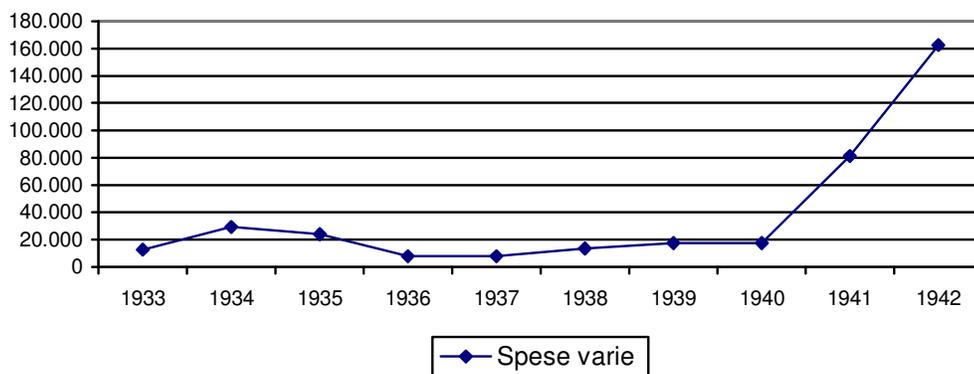
⁷⁸² L. 19 luglio 1941, n. 936 (G. U. n. 217) «*Coordinamento dell'attività degli Istituti di assistenza della madri e dei bambini con quella dell'Opera Nazionale per la protezione della maternità e dell'infanzia*».

con un ente dallo scopo essenzialmente propagandistico quale l'Unione Italiana Famiglie Numerose (promuovere la politica demografica e aiutare le famiglie numerose—con più di sette figli—ad ottenere i benefici di cui potevano godere) l'Opera ne esce a testa alta. L'Uffn fu istituita nel 1937 con un bilancio iniziale pari a £ 500.000, cifra che l'Onmi già da anni spendeva per la propaganda⁷⁸³.



Le spese generali inglobavano le spese di amministrazione per la Sede Centrale per le Federazioni locali, per i Comitati di patronato e per le istituzioni da esse amministrate (tra cui spese per affitto locali, riscaldamento, illuminazione, pulizia, cancelleria, posta, telefono, telegrafo, trasporti, tessere, distintivi, medaglie, rimborso spese e indennità ai componenti dei consigli e delle giunte, spese assistenti sanitarie visitatrici, ecc.). Queste spese ebbero un andamento decrescente durante gli anni di gestione Fabbri(1933-37), mentre subirono un notevole aumento durante gli anni di gestione Bergamaschi (1937-41) ed ancor più durante l'amministrazione Frontoni (1941-43). Se in quest'ultimo caso l'aumento poteva spiegarsi in relazione all'incremento generale delle entrate, lo stesso non poteva essere fatto per gli anni commissariamento di Bergamaschi, che gestì l'Opera con delle entrate per lo più simili a quelle del suo predecessore, ma negli anni in cui furono, però, disposti (1937- 1939) aumenti salariali che interessarono anche il personale Onmi.

⁷⁸³ Cfr. R. d. l. 22 novembre 1937, n. 2032.



In ultimo, le *spese varie*. Esse comprendevano tutte le spese sostenute per l'edificazione e/o adattamento dei fabbricati da adibire all'assistenza, ed anche voci minori come le spese per il vestiario e premi o sussidi per il personale. In questo capitolo affluivano prevalentemente tutti i fondi straordinari concessi all'Opera dal governo. L'enorme aumento degli anni 1941 e 1942 era giustificato dallo stanziamento a favore del piano, messo in atto nei due anni, per il completamento delle costruzioni ed impianti per la organizzazione di tutte le province. Si ricordino, ad esempio, i due maxi piani di riordino delle opere assistenziale per la maternità e l'infanzia in Sicilia e in Sardegna.

Da questa analisi finanziaria emerge con chiarezza che i limiti di bilancio, pesantemente condizionati dalle impreviste spese a favore dei fanciulli illegittimi riconosciuti dalla sola madre, ostacolarono il dispiegarsi, in quantità e qualità, delle potenzialità dell'Onmi. Ente fornito di una struttura tecnica ed amministrativa molto bene articolata e funzionale, cui però non furono date autonomia e linfa necessarie.

Con ciò non si può, tuttavia, bollare l'Opera come un inefficiente ed inutile istituto; ad essa va certamente riconosciuto il merito di essere stata un'istituzione pioniera nel campo dell'assistenza alla maternità ed all'infanzia, una delle rare istituzioni che l'opinione pubblica internazionale del tempo riconobbe all'avanguardia. Chi obietta sull'originalità dell'attività assistenziale prestata dall'Opera, non può trascurare che, se di istituti assistenziali, rispondenti alle migliori conoscenze scientifiche del tempo e ben funzionanti, esistevano anche prima dell'opera, essi erano in numero irrilevante e soprattutto localizzati

nei maggiori centri del nord del paese. All'Onmi deve esserle, quantomeno, riconosciuto il primo tentativo della nazionalizzazione dell'assistenza alla maternità e all'infanzia e della diffusione degli elementari concetti di coscienza igienica materna e di puericultura.

Se l'azione dell'Onmi non si tradusse in effetti positivi sui tassi di mortalità materna ed infantile e se, con i suoi centri assistenziali, non riuscì a penetrare nelle zone rurali, laddove la sua presenza era più necessaria, ciò non può imputarsi, a mio avviso, che ad una serie di fattori tra loro interrelati e che poco hanno a che vedere con l'istituto in sé. Direttamente connessi alle caratteristiche proprie dell'ente furono, di certo, il troppo affidamento sulla volontarietà delle prestazioni e sulla discrezionalità dell'intervento. Nel primo caso esso impedì all'ente di riuscire a coinvolgere "specialisti", ripiegando, perciò, troppo spesso sui medici condotti e su personale scarsamente qualificato. Ciò non solo dal punto di vista sanitario ma anche amministrativo. L'assenza di una retribuzione per i servizi prestati si tradusse in un *turn over* troppo frequente degli amministratori e dei sanitari ed in una dedizione occasionale all'Opera invece che esclusiva⁷⁸⁴. Nel secondo caso, invece, la discrezionalità dell'intervento fece sì che le reali condizioni dell'assistito spesso fossero subordinate ad interventi di tipo particolaristico—clientelari.

Solo parzialmente, dunque, l'insuccesso dell'Opera può ascriversi al problema finanziario. Dal 1926 al 1942 l'Opera gestì un bilancio di poco maggiore a 2 miliardi di lire, che non può essere giudicato certamente poco se comparato con quello degli altri istituti di assistenza del periodo. Anzi, ha osservato Maria S. Quine, l'allocatione delle risorse statali fatte dal regime all'Opera risulta certamente positiva se confrontato, ad esempio, con l'ammontare del finanziamento pubblico all'Inps, uno dei più imponenti istituti sociali del ventennio e ciò anche a dimostrazione della notevole importanza che

⁷⁸⁴ Ciò equivalse sia a livello centrale (si pensi a Blanc che durante il corso del suo mandato continuò ad occuparsi della sue imprese estrattive, delle sue ricerche speleologiche e della sua carriera accademica o a Fabbri che continuava a svolgere la professione di avvocato, spesso patrocinando anche cause che avevano istituzioni statali come controparte, ed anche Bergamaschi e Frontoni che non abbandonarono mai le loro attività) che a livello periferico, dove il personale messo a servizio dell'Opera dalle province o dai comuni, così come prescritto dal regolamento del 1926, spesso era costretto a sommare questo nuovo incarico con il precedente.

nel regime assunse la campagna demografica⁷⁸⁵. E se di problema finanziario si tratta esso non lo fu solo per l'Opera, come ha, infatti, scritto Domenico Preti: "Tutta la storia della tutela del lavoro e della salute nell'Italia fascista fornisce un materiale documentario che conferma puntualmente l'incongruenza della politica sociale fascista, rispetto al metro del razionale utilizzo dei mezzi impiegativi, sia rispetto alle finalità che intendevano velleitariamente, quanto demagogicamente raggiungere"⁷⁸⁶.

L'assenza di collaborazione tra centro e periferia rappresentò un ulteriore ostacolo per l'Opera, che finì nell'accentrare le decisioni a Roma senza considerare i bisogni specifici e tanto diversi di ciascuna provincia. Problematica che in termini concreti non dette modo all'ente di poter esprimere le sue potenzialità (in termini strutturali ed amministrativi), che sulla carta risultavano assai vaste⁷⁸⁷.

Diretta conseguenza del *gap* centro—periferia fu la scarsa ruralizzazione dell'istituto, mentre una disarmonica distribuzione territoriale, notoriamente a favore delle regioni del nord Italia, fu causata dall'esclusiva concentrazione sulle conseguenze e non sulle cause del malessere sociale (disoccupazione, povertà, insalubrità delle abitazioni, ecc.) di cui la mortalità infantile rappresentava un indicatore sensibilissimo⁷⁸⁸.

Il piano di ruralizzazione fu anche ostacolato dalla strumentalizzazione dell'Opera a fini propagandistici e di controllo sociale, mirando, perciò, a sostenere il tenore di vita delle classi operaie urbane della popolazione, minoranza potenzialmente pericolosa, e, allo stesso tempo, a sottoporle ad un controllo capillare. Come ha sottolineato al riguardo Chiara Saraceno, una simile soluzione era considerata positiva anche dal sindacalismo fascista che vedeva in tali forme assistenziali una sorta di compenso per gli operai a fronte dei tagli

⁷⁸⁵ M. S. Quine, *Italy's Social revolution*, cit., p. 147. Lo stesso equivalse per l'OND, che nel corso degli anni si trovò a gestire un bilancio nettamente inferiore a quello dell'Onmi, passando da circa 18.000.000 nel 1930 a poco meno di 35 milioni nel 1938, cfr. A.P. "Stato di previsione della spesa del Ministero delle corporazioni per l'esercizio finanziario", anni vari..

⁷⁸⁶ D. Preti, *Per una storia sociale dell'Italia fascista: la tutela della salute nell'organizzazione dello stato corporativo (1922-1940)*, in *Lavoro e classi lavoratrici*, cit., p. 806.

⁷⁸⁷ Il riferimento va qui ancora al concetto di Iperstatolatria di Alberto Aquarone, vedi nota 195 cap. 3.

⁷⁸⁸ Cfr. A. Bresci, *L'Opera nazionale maternità e infanzia*, cit. p. 431.

salariati del regime⁷⁸⁹. E dunque, utilizzando le parole dell'autrice, : “L’Onmi, benché in linea di principio rivolta a tutte le madri e ai bambini di condizione modesta, di fatto era presente quasi soltanto a livello urbano. Potremmo dire che, benché il modello ideale di famiglia del regime fosse quello prolifico e patriarcale delle campagne lombarde o emiliane, erano le famiglie più piccole e politicamente meno affidabili dei lavoratori industriali urbani ad essere le maggiori beneficiarie sia delle misure proto-nataliste che più in generale delle politiche sociali del regime”⁷⁹⁰ e va da sé in un simile contesto anche la funzione di stimolo alla natalità dell’Opera non diede gli effetti sperati.

⁷⁸⁹ Cfr. **C. Saraceno**, *La costruzione della maternità e della paternità*, cit., p. 38.

⁷⁹⁰ *Ibidem*.

Capitolo V

UN CASE STUDY: LA FEDERAZIONE PROVINCIALE NAPOLETANA

1. L'organizzazione e il funzionamento

Gli anni di pace

Napoli fu senza dubbio la città del meridione che prima e più delle altre si impegnò a dare esecuzione alle direttive della legge del 1925 istitutiva dell'Opera nazionale maternità e infanzia. Il capoluogo campano non poteva, d'altro canto, esimersi dal rispondere in maniera solerte agli appelli della Sede centrale dell'Opera che, nei suoi primi anni di attività, chiedeva con insistenza alle amministrazioni locali collaborazione, dinamismo, prontezza per mettere in piedi, nel minor tempo possibile, le strutture periferiche dell'ente. Dunque Napoli rispose e lo fece, in primo luogo, per la grande assistenza di cui avevano bisogno le madri e i bambini della città, che continuava a fare registrare di natalità e soprattutto mortalità tra i più elevati d'Italia. In secondo luogo, non poteva trascurarsi il ruolo trainante che l'esperienza napoletana avrebbe avuto nei confronti di tutto il Mezzogiorno, in cui ancora forte riecheggiava il suo passato di capitale del Regno delle due Sicilie.

Inneggabili anche qui, come del resto in quasi tutto il territorio nazionale, le difficoltà di organizzazione e di avvio delle attività sia per la Federazione provinciale che per i Comitati di patronato comunali. Nonostante ciò, i dirigenti della sede centrale dell'Opera, nei vari convegni, discorsi, conferenze, tenuti sul territorio nazionale, e non solo, e nei vari rapporti e relazioni periodicamente pubblicate sulle riviste specialistiche e sulla stampa quotidiana, indicavano la Federazione napoletana, unica nel sud Italia, tra le province da emulare per l'intensa e appropriata attività di cui aveva dimostrato di essere capace. Anche da questo punto di vista appare confermata l'analisi di Paolo Varvaro che vede la Napoli fascista come una "città a metà strada[...] tra le città del centro—nord e le zone rurali e arretrate del paese"⁷⁹¹.

Da un'analisi più attenta emerge, però, subito che l'efficienza e la funzionalità della Sede Onmi del capoluogo campano furono il frutto di un

⁷⁹¹ In realtà l'espressione è usata dall'autore in riferimento al tessuto urbano della città, ma a me pare calzante anche in riferimento all'attività della federazione locale dell'Onmi, in **P. Varvaro**, *Una città fascista. Potere e società a Napoli*, Palermo, Sellerio editore, 1990, p. 184

confronto fatto con il nulla, nel senso che il poco fatto a Napoli fu confrontato con il niente delle altre città meridionali. In breve, dunque, se a Napoli la Federazione locale aveva cominciato a prendere qualche iniziativa, almeno sulla carta, ed era riuscita a mettere in piedi i suoi organi tecnico-esecutivi e, anche quelli, dei Comitati di patronato, nelle altre città non era accaduto nemmeno questo. Di tale lacuna, del resto, ci si rese subito conto anche a livello centrale e, in questa sede, servì a giustificare il commissariamento dell'Opera nazionale del 1927 e la conseguente sostituzione dei Consigli direttivi delle singole federazioni con altrettanti delegati provinciali nominati direttamente da Blanc.

Un elemento circa la Federazione Onmi napoletana balza subito in evidenza: il legame tra la città e l'élite dirigente dell'Opera. Nell'esecutivo nazionale Napoli ha avuto sempre importanti rappresentanti, senza dimenticare che la stessa legge istitutiva dell'Onmi fu il frutto dell'intervento diretto e determinato dell'allora Ministro degli interni napoletano Luigi Federzoni. Il primo presidente, e poi commissario, dell'ente fu il napoletano Gian Alberto Blanc; nell'esecutivo del 1933-37, inoltre, Niccolò Castellino⁷⁹² fu nominato membro della Giunta esecutiva dell'Opera, dopo aver ricoperto fino a quel momento la carica di delegato della Federazione Napoletana ed anche molto forte fu, infine, il legame tra la scuola pediatrica della città e l'ente stesso, legame incarnato particolarmente nella figura dell'illustre pediatra napoletano, nonché docente e preside della facoltà napoletana di medicina, Rocco Jemma, nominato nel primo esecutivo dell'Opera in rappresentanza della Società italiana di pediatria⁷⁹³.

Non pare che questo vincolo, in merito alla documentazione esaminata, che sia tradotto in una sorta di campanilismo a favore della Federazione del capoluogo campano, che operò, come meglio si vedrà, con le medesime difficoltà

⁷⁹² Queste le parole con cui l'Alto Commissario di Napoli Michele Castelli diede il suo assenso per la nomina di Niccolò Castellino a deputato: "Professore Castellino Niccolò di Pietro nato a Genova 3 maggio 1893 est libero docente presso questa università. Fascista di vecchia data ha ricoperto nel 24 carica di segretario federale. Attualmente è presidente della locale federazione onmi presidente sezione napoletana dell'Istituto nazionale fascista di cultura e amministratore del Giornale d'Italia gode di ampia stima e molte simpatie nell'ambiente fascista sua eventuale nomina deputo produrrebbe favorevole impressione", in *Acs, SPD, CO, f. Niccolò Castellino*, sott. 3, Al ministero dell'interno da Napoli 15 febbraio 1929 telegramma n. 7259(5)pa

⁷⁹³ La tradizione non si interrompe. Nel 1936 un altro esponente della scuola pediatrica napoletana, Alessandro Laurinisch, fu nominato capo dei servizi sanitari dell'Opera.

e con gli stessi limiti entro cui furono costretti a muoversi anche le altre istituzioni locali dell'ente. Esso si riflesse, invece, sulla vita personale e/o professionale di ciascun personaggio, a conferma della pratica fascista di nominare i membri delle istituzioni assistenziali in virtù di meriti politici anziché tecnici. Così il Barone Blanc, accettò questo incarico, insieme ad altri che lo consacrarono ai vertici del regime, fino a che servì a garantire nei suoi territori di origine ordine, lavoro, anticomunismo e soprattutto grandi profitti personali⁷⁹⁴. Lo stesso può dirsi del medico milionario Nicolò Castellino che dall'adesione al fascismo fu, come scrive ancora Varvaro, pienamente e largamente ricompensato sul piano professionale⁷⁹⁵, e non minore fu il risultato ottenuto dal dottor Jemma, basti pensare che votandosi al regime riuscì a risolvere anche l'annosa questione della sede per la scuola di pediatria napoletana. Dal 1887, anno in cui sorgeva a Napoli la prima scuola, al 1929, anno in cui fu inaugurata in via S. Andrea delle Dame una clinica pediatrica rispondente ai migliori criteri strutturali e funzionali del tempo, la scuola pediatrica napoletana aveva dovuto accontentarsi di sedi di fortuna⁷⁹⁶.

La celerità con cui fu nominato il Consiglio direttivo e l'impegno mostrato nel predisporre la struttura amministrativa, nei locali messi a disposizione dalla Provincia in Santa Maria la Nova, così come anche la tempestività con cui contestualmente sorsero i comitati di patronato cittadini, vanno messi in relazione con l'attivismo in città dell'Alto commissariato che dal 1925 al 1935 si fece motore e traduttore attento delle direttive impartite da Roma, tra cui anche quelle concernenti l'Opera.⁷⁹⁷ Fu l'Alto Commissario, infatti, a

⁷⁹⁴ Accettando, come ha scritto Fatica, la leadership del fascismo, intendendo con ciò l'accettazione di incarichi dichiaratamente politici, in **M. Fatica**, *Appunti della storia di Napoli sotto il Fascismo*, in P. Laveglia (a cura di) *Mezzogiorno e fascismo*. Atti del convegno nazionale di studi promosso dalla Regione Campania, Napoli, Eds., 1975, p. 109 ed anche **P. Varvaro**, *Politica ed élites nel periodo fascista*, in Aa. Vv., *Storia d'Italia, Le regioni dall'unità ad oggi. La Campania*, a cura di P. Macry e P. Villani, Torino, Einaudi, 1990, p. 954.

⁷⁹⁵ **P. Varvaro**, *Una città fascista. cit.*, p. 56-57.

⁷⁹⁶ Per una descrizione attenta e minuziosa della Clinica si rimanda all'articolo apparso su *Maternità e Infanzia*, n. 4, aprile 1929, pp. 210- 214.

⁷⁹⁷ L'Alto Commissariato fu l'istituto che resse la prefettura napoletana nel quinquennio 1925-35 pienamente rispondente alla politica di accentramento amministrativo fascista. Il compito dell'Alto C. era di "promuovere e coordinare tutte le attività dirette al sollecito miglioramento delle condizioni economiche e sociali ed al riordinamento ed incremento dei pubblici servizi", assumendo rispetto al partito e all'amministrazione comunale le funzioni di organismo di supplenza. Fino al 1932 la carica fu retta da Michele Castelli, poi sostituito da Pietro Barantonno. In **P. Varvaro**, *Una città fascista. Potere e società a Napoli*, Palermo, Sellerio, 1990, pp. 57-58. Il consolidamento del Regime come ha giustamente

emanare la nota ad oggetto: “*Protezione della maternità e infanzia-locali per le sedi dei Consigli direttivi delle Federazioni provinciali e dei comitati di patronato*”, con la quale si invitavano i comuni del napoletano a disporre con solerzia i Comitati comunali di patronato e le strutture ad essi dovute. La risposta fu positiva. A poco meno di cinque mesi dalla istituzione dell’Opera la federazione napoletana e i comitati di patronato cittadini e provinciali avevano già preso forma ma adesso bisognava dargli sostanza⁷⁹⁸.

Dei membri del primo consiglio della Federazione non si è rinvenuto un elenco completo, ma sappiamo che la presidenza fu affidata al medico Niccolò Castellino, la Segreteria generale ad Alberto Sbottoni, e al ginecologo Alberto Marotta la direzione dei servizi sanitari, mentre la numerosa componente femminile era rappresentata dalle nobil donne: Assunta Girardi, presidente dell’asilo Girardi, la duchessa Alberta d’Ascoli, presidente dell’asilo Vittorio Emanuele III, la principessa di Linguaglossa Crispi, delegata provinciale dei Fasci Femminili, la baronessa Livia Acton, presidente Comitato distribuzione latte ed, in ultimo, contessa Giulia Filangieri, presidente dell’asilo “Ugo Filangieri”⁷⁹⁹.

Come nella realtà partenopea ottocentesca la filantropia femminile continuava a configurarsi come una realtà socialmente rilevante, ma a differenza del secolo precedente, in un contesto più semplice da definire, perché non sfuggì dal quel momento in poi ai ruoli istituzionalizzati, in particolare, come si è avuto modo di vedere, quello di presidente o direttrice dei maggiori centri cittadini per la cura e l’assistenza dell’infanzia⁸⁰⁰. Anche per quanto riguardava le donne di

evidenziato Laura Guidi, se non segnò a Napoli una svolta dell’equilibrio sociale, né della situazione economica, indubbiamente, soprattutto per mezzo dell’Alto Commissariato, comportò una certa razionalizzazione ed un incremento di attività nella gestione cittadina ed un maggior controllo sugli strati popolari, attraverso il consueto affiancarsi di provvedimenti repressivi e di opere assistenziali⁷⁹⁷, in **L. Guidi**, *Le condizioni abitative e lo sviluppo edilizio a Napoli tra le due guerre*, in **P. Lavaglia** (a cura di) *Mezzogiorno e fascismo*. Atti del convegno nazionale di studi promosso dalle Regione Campania, Napoli, Eds, 1975, p. 556.

⁷⁹⁸ Asn, Gab. Prefettura, b. 478, II versamento, Circolare del 5 novembre 1926, n. 8444, *Protezione della maternità e infanzia-locali per le sedi dei Consigli direttivi delle Federazioni provinciali e dei comitati di patronato*.

⁷⁹⁹ I loro decreti di nomina sono disposti dall’alto Commissariato e datati 19 dicembre 1926, in Asn, Gab. Pref., b., cit.

⁸⁰⁰ Nell’ambito della beneficenza istituzionale le funzioni direttive erano esercitate da uomini, le donne avevano la possibilità di determinare indirizzi e finalità soltanto se fondatrici, e comunque lo sviluppo delle norme degli statuti di fondazione sarebbe dovuto essere affidato a uomini. Cfr. **L. Guidi**, *La «Passione governata dalle virtù»: benefattrici nella Napoli ottocentesca*, in **L. Ferrante, M. Palazzi e G.**

classe media, prendendo forza dalla legge delle Opere Pie del 1890, che ammetteva le donne nei Consigli di amministrazione di Ospedali, orfanotrofi ed istituzioni analoghe, si assistette ad una professionalizzazione ed istituzionalizzazione della tradizionale presenza delle donne nelle organizzazioni di beneficenza. Fu l'Unione femminile nazionale l'organizzazione che più si occupò della formazione di queste donne associando ai tradizionali requisiti di "sensibilità e di pietà femminili" anche una preparazione tecnico—scientifica, creando di fatto nuove professioni (ispettrici di fabbrica, visitatrici delle fabbriche, infermiere laiche, ecc.)⁸⁰¹. Si trattava di filantrope (femminismo pratico lo definì Anna Maria Mozzoni), come ha sostenuto Annarita Buttafuoco, la cui azione era mossa da intenzioni politiche, finalizzata a fare uscire le masse femminili dalla marginalità in cui erano ancora costrette dalle leggi, dal costume e dall'organizzazione sociale e perciò si differenziava dalla filantropia propriamente intesa, che viceversa tendeva a mantenere nella marginalità le donne coinvolte, sia in veste di beneficate che di benefattrici⁸⁰². Queste donne collaborarono con la federazione napoletana non solo mettendo a sua disposizione le strutture che gestivano, ma anche i consigli e le tecniche assistenziali cumulati in anni di esperienza. D'altro canto, attraverso la nomina nel consiglio federale, vedevano legittimato il loro rapporto con un ente di governo.

L'attività della federazione partenopea rispecchiava in scala locale gli indirizzi seguiti dall'Opera su scala nazionale. Tra le sue prime attività annoverava la funzione ispettiva e il controllo delle istituzioni locali di assistenza alla maternità e all'infanzia. Alla fine di novembre del 1926 la sede centrale chiese al prefetto di Napoli di nominare gli ispettori provinciali⁸⁰³ e nel giugno

Pomata (a cura di) *Ragnatele di rapporti. "Patronage" e reti di relazione nella storia delle donne*, Rosenberg & Sellier, Torino, 1988, p. 148 e id, *L'onore in pericolo. Carità e reclusione femminile nell'Ottocento napoletano*, Napoli, Liguori, 1991.

⁸⁰¹ **A. Buttafuoco**, *La filantropia come politica. Esperienze dell'emancipazionismo femminile italiano nel Novecento*, in *Ibidem*, p. 178.

⁸⁰² *Ibidem*, pp. 166-167.

⁸⁰³ Cfr., Asn, Gab. Pref., b. 478, Circolare Onmi, del 29 novembre 1926, al Prefetto di Napoli, Oggetto: Ispettori provinciali amministrativi—Nomina. *La circolare stabiliva: "[...]l'Opera è autorizzata ad avvalersi, in base all'art. 53 del regolamento predetto, di persone le quali per gli uffici ricoperti per gli studi fatti o per missioni compiute, siano riconosciute idonee ad assolvere l'incarico di ispettori. Allo scopo di rendere la funzione ispettiva veramente efficace e tempestiva, specialmente nei casi d'urgenza, ed anche meno onerosa finanziariamente, questa Opera ha già provveduto alla nomina di*

del 1927 Blanc inviò nella provincia il Commissario Senesi Angelo, Ispettore Generale Amministrativo dell' Opera⁸⁰⁴. L'anno seguente, le ispezioni tecnico— amministrative degli istituti assistenziali furono eseguite da 20 commissioni, nominate dall'Onmi napoletano in accordo con l'Alto Commissario Michele Castelli, che furono incaricate di fare un censimento dei fanciulli ricoverati negli istituti⁸⁰⁵. Le commissioni lavorarono anche negli anni successivi, ma non siamo venuti in possesso dei loro rapporti. Bisogna fare un salto al 1932 per avere qualche informazione in più. Nella relazione di quell'anno risultarono ispezionati a Napoli e provincia 41 istituti e con particolare interesse quelli che avevano fatto istanza di sovvenzione all'Opera. Essi furono per la maggior parte dichiarati rispondenti alle norme di legge, ma, privi di sussidi degli Enti locali tanto che, nessuno di essi, era stato in grado di somministrare la refezione ai bambini prima del concreto contributo apportato dall'Opera⁸⁰⁶.

Nel contempo, così come chiedeva la Sede centrale, furono stimulate le attività dei comitati di patronato. Segni di concreta attività arrivarono da quelli cittadini, mentre dalla provincia arrivavano voci dichiaratamente negative, specie nel caso dei Comitati dei paesi più lontani e decentrati.

Dopo che nel progetto urbano della *grande Napoli*, dal 1925, erano stati inglobati i comuni, prima autonomi, di S. Pietro a Patierno, Barra, Ponticelli, S. Giovanni a Teduccio e nel 1926 anche i comuni di Secondigliano, Chiaiano,

ispettori sanitari per ogni provincia e intende ora procedere alla nomina di uno o più ispettori amministrativi per ogni provincia o gruppo di province, a seconda dell'importanza delle province stesse, i quali abbiano possibilmente la loro residenza nel capoluogo di provincia.

I prescelti avrebbero l'incarico per un massimo di un anno, salvo conferma, e per ogni ispezione eseguita avrebbero il rimborso delle spese di viaggio e la corresponsione di una indennità giornaliera nella misura che sarà determinata dalla giunta esecutiva dell'Opera. ogni ispettore rimarrebbe alle dipendenze del presidente del Consiglio direttivo della Federazione della rispettiva provincia e dal quale ricevere di volta in volta le disposizioni circa le ispezioni da seguire. Gli ispettori sarebbero muniti di una tessera di riconoscimento. Ciò premesso si prega la S. V. di voler segnalare con cortese urgenza uno o più nomi che rispondono a requisiti di capacità prescritta dall'art. 53 del regolamento sopraccitato, alle quali possa essere dato l'incarico di eseguire le ispezioni amministrative e contabili. Nella designazione la S. V. vorrà avere particolare riguardo, ove sia possibile, agli ex funzionari dello stato e più precisamente a prefetti e vice-prefetti a riposo.

⁸⁰⁴ Circolare dell'ONMI del 6/6/27

⁸⁰⁵ Cfr., **B. Graziani**, *Lo sviluppo dell'attività dell'onmi nel 1928*, in *MI*, n. 5, maggio 1929, p. 495. Nel 1928 furono ispezionati gli asili: Tropeano, Vittorio Emanuele, Ravaschieri e Marechiaro, in cui risultarono ricoverati 82 minori, in *Asn, Gab. Prefettura*, b. 478, *Elenco dei minorenni ricoverati*.

⁸⁰⁶ *Asn, Gab. Prefettura*, b. 56, *Relazione dell'attività svolta dalla federazione napoletana dell'Onmi nel 1932*. tra gli istituti cittadini figuravano: la Nave scuola Caracciolo, l'Asilo Regina Margherita, l'Istituto Vittorio Emanuele III, l'Asilo suore della Compassione, gli Asili infantili municipali, l'Educando femminile e l'Istituto del buon pastore.

Pianura e Soccavo⁸⁰⁷, il solo comune Napoli nel 1927 aveva un numero di abitanti pari a 845.751, grazie al quale fu possibile istituire nella città più Comitati di patronato, così come prescriveva l'art. 105 del Regolamento del 1926⁸⁰⁸. Il territorio fu ripartito in sei zone⁸⁰⁹.

Ecco come il Presidente del comitato della Zona Nord, il giudice Manlio Borrelli, indicava le strutture, i mezzi e i fini dell'organo da lui gestito:

“Con Legge 10 dicembre 1925 è stata creata l’ONMI, che per la prima volta in Italia, e con originalità, ardimento e compiutezza che non hanno confronto nelle progredite legislazioni straniere, istituisce gli organi per salvare, redimere e aiutare nella maternità e nell’infanzia, le fonti di prosperità e di potenza della stirpe.

L’Opera ha tutte le forme di assistenza materiale e morale con particolare cura della maternità e dell’infanzia abbandonate e bisognose, soprintende, inoltre, a tutte le istituzioni che si occupano della maternità e infanzia, e ne sostituiscono o integrano le manchevolezze con l’attività dei comitati Patronali, i cui componenti, scelti con garanzia di assoluto disinteresse e competenza sono considerati per tutti gli effetti di legge quali Pubblici Ufficiali.

Il comitato di patronato per la zona Nord che comprende le sezioni di Avvocata, Stella, S. Carlo all’Arena, Miano, Marianella, Piscinola, Secondigliano, Chiaiano, Uniti, ha la sede alla via F. del Giudice, 23. Gli uffici sono aperti tutti i giorni feriali dalle ore 10 alle 13 per dare chiarimenti ed istruzioni a chiunque ne abbia bisogno e per ricevere:

- a) domande di assistenza e di cure ostetriche, in Clinica o a domicilio, per donne gestanti povere (aborti, parti, ecc.)*
- b) domande di prestazioni di visite mediche, di medicinali e di vestiti per bambini lattanti o divezzati di madri povere*
- c) domande di ricovero per fanciulli abbandonati o ammalati o anormali in Istituti di assistenza e di educazione*

⁸⁰⁷L’intera provincia nel 1927 aveva un numero di abitanti pari a 1.990.665. Con RDL 2 gennaio 1927, n. 50, inoltre, venivano aggregati alla provincia di Napoli i Comuni di Carinola, Conca della Campania, Francolise, Marzano Appio, Mondragone, Presenzano, Roccamonfina, Sessa Aurunca, Tora e Piccilli, nonché i comuni del circondario di Casera e quelli già facenti parte del soppresso circondario di Nola. In **M. Fatica**, *Appunti della storia di Napoli sotto il Fascismo*, cit, pp. 125-126.

⁸⁰⁸ Art. 105, c. 3-4 : “Nei comuni con più di 5000 abitanti il territorio comunale può essere ripartito dal detto Consiglio direttivo in due o più zone di assistenza, corrispondenti possibilmente ai rioni o quartieri del Comune.

In ogni zona è costituito dal medesimo Consiglio un Comitato di patronato”.

⁸⁰⁹ I documenti del Gabinetto di Prefettura di Napoli hanno reso possibile la ricostruzione in riferimento alle loro aree cittadine di competenza:

1. Comitato Zona Ovest (Chiaia, Vomero, s. Ferdiando, Montecalvario, Bagnoli, Pianura, Soccavo);
2. Comitato Zona Nord (Stella, S. Carlo all’Arena, Avvocata, Miano, Marianella, Piscinola, Secondigliano, Chiaiano, Uniti);
3. Comitato Zona Villaggi del Nord (S. Giovanni a Teduccio, Barra, Ponticelli, S. Pietro a Patierno);
4. Comitato Zona Sud (S. Giuseppe, S. Lorenzo, Porto, Pendino Mercato, Vicaria);
5. Comitato Zona Flegrea (Fuorigrotta)
6. Comitato Zona comuni Aggregati .

d) *domanda di ammissione alle colonie marine e montane per i bambini bisognosi di cura appartenenti a famiglie povere*

e) *denunce di maltrattamento materiale o travimento morale di fanciulli e di adolescenti*

f) *reclami per la violazione delle leggi sull'impiego e sul lavoro delle donne e dei fanciulli*

i fondi dell'Opera sono assicurati dai proventi garantiti per legge, fra questi principalmente dal futuro gettito dell'imposta sui celibi.

Ma ogni Comitato ha il dovere di sopperire alle particolari forme di attività che si riconoscono necessarie per la zona alla quale è preposto, con fondi che è autorizzato a raccogliere per contribuzione volontaria.

Questo comitato ha fiducia che la generosità degli industriali, commercianti, professionisti e di tutti i cittadini della zona, secondando le più ansiose preoccupazione dell'Uomo che la Provvidenza ha sollevato al Governo d'Italia, contribuirà all'incremento dell'Opera che in nessuna città come Napoli ha compiti di smisurata grandezza e urgenza.

I benemeriti saranno segnalati alle superiori Gerarchie e saranno indicati mediante la stampa alla riconoscenza della cittadinanza⁸¹⁰.

Stimolare e coinvolgere “*la generosità degli industriali, dei commercianti, professionisti,...*”, rappresentarono le prime e concrete attività dei comitati. Nel periodo in questione, infatti, era frequente la corrispondenza tra la Prefettura e i presidenti dei comitati che chiedevano l'autorizzazione per la raccolta di fondi o il sostegno finanziario alla prefettura stessa, sia direttamente, attraverso delle offerte in denaro, sia indirettamente, promuovendone le attività e/o partecipandovi. In occasione, ad esempio dell'omaggio fatto all'Alto commissario Castelli del calendario che il comitato della zona Nord di Napoli aveva pubblicato per il 1928, Borrelli chiese una contribuzione, anche modesta, per l'attività del comitato, impossibilitato, per la scarsa disponibilità di fondi, a sopperire a tutti i bisogni di quelli che vi ricorrevano⁸¹¹. A tale richiesta il Commissario Castelli ordinò di disporre un versamento di 165 lire⁸¹².

⁸¹⁰ In, Asn, Gab. Prefettura, b. 478.

⁸¹¹ Cfr., ONMI Comitato di Patronato Zona Nord, del 28 dicembre 1927 (Con allegato bollettino di c/c postale n. 6/3426 intestato a ONMI Zona Nord- via F. del Giudice, 23, Napoli), in Asn, Gab. Prefettura, b. 478.

⁸¹² Con nota del 2 gennaio 1928, l'Alto Commissariato disponeva :

“*L'Ufficio ragioneria provvederà al pagamento sul c/c dell'Alto Comm della somma di £ 165 a favore del Sig. Alarico “Cacace” per assistenza al comitato di Patronato della Zona Nord di Napoli*”.

L'ordine di pagamento fu poi emesso in data 7 febbraio 1928, con numero n. 2780, in Asn, Gab. Pref., b., cit.

Stessa finalità aveva anche l'invito per il “*the danzante*”, organizzato dal Comitato della zona Ovest, il 28 dicembre 1927 nei saloni del Grand Hotel di Napoli a beneficio dell'Onmi⁸¹³. Alla preghiera del presidente, il giudice Filippo Lignola, di curare la distribuzione di alcuni biglietti inviati, Castelli, per portare un “personale contributo” all'iniziativa, comprò 5 biglietti da lire 15 e altrettanti da lire 20⁸¹⁴. Mentre, infine, il comitato della zona est, attraverso il suo presidente Piccinini, chiedeva l'autorizzazione alla prefettura, per la raccolta dell'obolo volontario pro Maternità e infanzia, tra gli spettatori del San Carlo, curata da signore e signorine scelte dal comitato⁸¹⁵.

Queste iniziative, insieme a quelle messe in atto negli anni successivi, non eguagliarono mai gli elevati livelli di generosità dimostrati dai filantropi del centro e del nord del paese. I fondi raccolti dalla federazione napoletana si assestarono intorno a £ 65.000, concessa annualmente da SAR Principe di Piemonte, dall'amministrazione provinciale di Napoli e dal Banco di Napoli in occasione delle giornate della Madre e del fanciullo. La somma raccolta dall'insieme dei comitati di patronato della provincia si aggirava, invece, intorno alle 6.500 lire annue⁸¹⁶. Da questi primi dati emerge che la Federazione stessa faceva confusione tra donazioni e finanziamenti. Tali erano di certo quelli corrisposti dall'amministrazione provinciale, e che erano già destinati alle spese d'affitto o di gestione per i locali sede della Federazione, e tali erano anche quelli concessi dal Banco di Napoli, a cui era tenuto per legge⁸¹⁷. Donazione era, invece, quella disposta dal principe di Piemonte. Ciò considerato, emerge anche il carattere dell'esiguità della filantropia napoletana a favore dell'ente e se, dunque, la beneficenza, prevalentemente nel periodo 1925-35 raggiunse cifre assai elevate, come si è avuto modo di vedere nel paragrafo relativo al bilancio dell'Opera nazionale, ciò non accadde a Napoli. Nessuno tra i documenti presi in

⁸¹³ Cfr., *Circolare Onmi Comitato di Patronato Zona Ovest del 27/12/27*, in Asn, Gab. Pref., b., cit.

⁸¹⁴ Cfr., *Circolare Onmi Comitato di Patronato Zona Ovest del 27/12/27*, Asn, Gab. Pref., b., cit.

⁸¹⁵ Cfr., *Circolare Onmi Comitato di Patronato per Napoli Zona Est del 30/1/1928*, Asn, Gab. Pref., b., cit.

⁸¹⁶ Anche negli anni successivi queste cifre non aumentarono di molto, anzi, nella IX e X Giornata della Madre e del Fanciullo la somma elargita dalla Principessa di Piemonte e dall'Amministrazione Provinciale e dal Banco di Napoli rimase invariata, mentre la cifra raccolta dai Comitati di patronato aumentò a £ 15.840,60, nel 1941, e a £ 14.678 nel 1942. In Ivi, *Relazione dell'attività svolta dalla Federazione napoletana nel 1941 e nel 1942*.

⁸¹⁷ Cfr. Cap. IV.

esame ci parla di importanti donazioni di beni mobili o immobili a favore dell'Opera, come invece accadde nei casi di Modena, Venezia, Bologna, Genova⁸¹⁸.

Nel meridione d'Italia e specie a Napoli, ammise il presidente Castellino, nella relazione della federazione partenopea del 1932, era molto difficile ottenere grandi elargizioni sia perché vi era un legame ancora forte con le istituzioni religiose, sia perché molti erano ancora all'oscuro dell'azione svolta dall'Opera. Molti ritenevano che l'Onmi essendo un ente parastatale non aveva bisogno di offerte perché al suo sostentamento già provvedeva lo stato. Perciò, continuava Castellino, era impossibile ottenere da privati somme e donazioni, che andavano, invece, regolarmente devolute a enti ecclesiastici⁸¹⁹.

Contestuale alla ricerca di offerte e aiuti finanziari, e se vogliamo anche logicamente consequenziale, fu la realizzazione degli organi assistenziali veri e propri. Attraverso l'analisi dei fasci della prefettura e della sezione della rivista dell'Opera, dedicata all'attività assistenziale, si è cercato di ricostruire la mappa dei centri assistenziali dell'ente presenti a Napoli. Premettendo che la creazione di centri fu molto carente, per mancanza di fondi assegnanti, nel primo quinquennio, più che di "opera creativa", la Federazione si dedicò ad "opera di fusione o trasformazione" con gli istituti già operanti⁸²⁰. Accanto alla convenzione con gli istituti per la cura dell'infanzia (tra cui gli asili Tropeano, Filangieri, Vittorio Emanuele III, Ravaschieri) molto importante, per le madri, fu quella stipulata, nel 1928, tra l'Onmi partenopeo e la Clinica ostetrica dell'Università di Napoli in base alla quale la clinica ottenne la possibilità di attrezzarsi per predisporre il maggior numero possibile di ricoveri di gestanti, riuscendo ad accogliere nel corso del medesimo anno 1008 donne con 16.714 giornate di degenza⁸²¹. Nel 1932 la Convenzione, su disposizione della sede

⁸¹⁸ Cfr., **S. M. Quine**, *Italy's social revolution*, cit. pp. 148-149. Nel 1926 un certo dottor Luigi Iantria di Napoli donò all'Onmi una somma di £ 5.000, ma andò a favore dell'intero ente e non della singola federazione napoletana, in *Acs, PCM, b. 1-6-1*.

⁸¹⁹ *Asn, Gab. Prefettura, b. 56, Relazione dell'attività svolta dalla federazione napoletana dell'Onmi nel 1932.*

⁸²⁰ *Asn, Gab. Prefettura, b. 56, Relazione dell'attività svolta dalla federazione napoletana dell'Onmi nel 1932.*

⁸²¹ **B. Graziani**, *Lo sviluppo dell'attività dell'Opera Nazionale Maternità e Infanzia nel 1928*, in *MI*, marzo 1929, p. 496.

centrale, fu disdetta, lasciando uno scoperto a danno della clinica di £ 100.000. Castellino espresse molte riserve sulla questione perché senza l'appoggio della Clinica la Federazione non aveva alcuna struttura per ricoverare le gestanti e negli anni successivi, infatti, il rinnovo della convenzione fu indispensabile⁸²².

Fuorigrotta fu quartiere in cui, nel settembre del 1929, grazie all'attivismo del comitato della zona Flegrea, sorse il primo centro assistenziale dell'Onmi, affidato alla direzione del Commissario straordinario dott. Niccolò Puccini⁸²³. La nascita del centro fu integrata alle dinamiche di sviluppo edilizio del quartiere che, proprio negli anni del fascismo, conobbe il suo maggiore incremento, destinato, com'era, alla residenza della classe piccolo borghese in fuga dall'ormai sovrappopolato centro storico⁸²⁴.

I centri erano i luoghi in cui l'Opera esercitava le sue varie forme di assistenza. Essi presentavano caratteristiche pressoché analoghe. Ogni centro comprendeva: gli ambulatori attrezzati e servizi per la protezione delle malattie infantili e per la vigilanza della gestazione e della maternità, una mensa per gestanti e nutrici e la mensa infantile ad integrazione degli ambulatori, una sezione per bagni e un luogo per la distribuzione di alimenti crudi per le famiglie con numerosa prole e per le madri che per la lontananza dal centro non potevano essere assistite con la mensa. Per poter funzionare al meglio questi centri avevano bisogno di personale specializzato e soprattutto di medici specialisti, in ginecologia e pediatria, lacuna a cui la neonata clinica pediatrica cercò di porre riparo con l'istituzione del primo corso di perfezionamento post-laurea della durata di due anni (1929-30, 1930-31), per medici che desideravano specializzarsi in pediatria⁸²⁵.

Tra il 1929 ed il 1932 sorsero in città altri quattro centri, ognuno dei quali fu il segno tangibile dell'attività di ciascun Comitato di patronato cittadino⁸²⁶.

⁸²² *Ibidem*.

⁸²³ In *MI*, settembre 1929, p. 1025.

⁸²⁴ Cfr. **L. Guidi**, *Le condizioni abitative e lo sviluppo edilizio a Napoli tra le due guerre*, cit., p. 553-575; **P. Varvaro**, *Una città fascista*, cit., pp. 195-196, l'autore sottolinea però, che al maggiore sforzo edilizio cittadino, qui verificatosi, non corrispose un medesimo tasso di ripopolamento (22.264 abitanti nel 1921 contro i 29.392 nel 1936).

⁸²⁵ Cfr., *MI*, n. 9, 1939, pp. 1043-1044.

⁸²⁶ Il primo fu istituito nella zona di Vasto Largo a Chiaia, che prestava assistenza in alcuni quartieri della zona ovest della città (Chiaia, S. Ferdinando, Montecalvario); un secondo centro era presente nella zona sud-est e aveva giurisdizione nei quartieri di S. Giuseppe, S. Lorenzo, Vicaria, Porto, Pendino e Mercato,

Napoli non era, e non è, una città segmentata socialmente perciò la localizzazione dei centri rispose a logiche di disponibilità dei suoli e/o degli stabili concessi dal comune e non ad una preordinata analisi che teneva conto dello status dei cittadini residenti in ciascuna area. Naturalmente si tenne conto delle zone più densamente popolate e dunque del centro storico, dove il sovraffollamento, ha scritto Laura Guidi, era una condizione aggiuntiva rispetto alla generale condizione umana di miseria e sofferenza, quale non si riscontrava in nessun'altra città italiana⁸²⁷. In genere era il centro storico a registrare la situazione peggiore, contraddistinto dalla carenza di requisiti igienici elementari, dall'alta mortalità e dall'alta incidenza delle malattie infettive. Nello specifico, però, le peggiori condizioni si riscontravano nei quartieri ad est della città ed in particolare a Mercato, dove a fronte di una struttura abitativa insalubre si registrava un'elevata natalità e una bassissima condizione economica degli abitanti. Situazione che aveva origini lontane e a cui nemmeno il risanamento avviato dopo il colera del 1884 era riuscito a dare risposte positive⁸²⁸. Caratteristiche analoghe presentavano anche S. Pietro a Paterno e S. Lorenzo, il quartiere più antico della città, e Porto e Pendino, ma questi due furono, però, avvantaggiati dalle opere di risanamento del Regime⁸²⁹. La localizzazione dei centri nelle zone periferiche della città era indicativa dell'inizio del fenomeno della formazione della periferia, iniziato a ridosso della prima guerra mondiale e poi definitivamente esploso nel secondo dopoguerra, dove si trasferirono, sotto la

in cui erano in costruzione, la consegna dei lavori era prevista per il gennaio del 1932, anche, un nido ed un asilo per divezzi, rispondendo alla necessità maggiormente sentita in questa zona della città di consentire alle madri nutrici, occupate durante il giorno, una maggiore libertà di lavoro; un terzo centro era stato edificato in S. Agostino degli Scalzi destinato alla popolazione materna e infantile dei quartieri di Avvocata, Stella, S. Carlo all'Arena, Miano, Marianella, Piscinola, Secondigliano, Chiaiano, Uniti; ed uno ancora nella zona dei Comuni Aggregati. Nulla sappiamo del centro della zona Villaggi del nord, ma nel 1932 era di certo funzionante insieme a tutti gli altri.

⁸²⁷ **L. Guidi**, *Le condizioni abitative e lo sviluppo edilizio a Napoli tra le due guerre*, cit.

⁸²⁸ Sul risanamento come occasione mancata cfr. **C. De Seta**, *Napoli*, Roma—Bari, Laterza, 1984; **M. Marmo**, *Il finanziamento delle trasformazioni urbanistiche nell'800: il caso di Napoli*, in AA. VV., *Dalla città preindustriale alla città del capitalismo*, il Mulino, Bologna, 1975; **G. Russo**, *Napoli come città*, Napoli, 1966; **M. Serao**, *Il ventre di Napoli*, 1994 (prima ed. 1884, seconda ed. ampliata 1904).

⁸²⁹ L'operazione di risanamento più importante di quegli anni fu proprio quella del rione Carità, dove il regime ricostruì un nuovo centro direzionale al cui interno erano raggruppati il palazzo municipale, le poste, le Finanze, la Provincia, l'Ina, la Casa del fascio, gli uffici pubblici, le sedi centrali delle banche e i primi grandi magazzini, in **P. Varvaro**, *Una città fascista*, cit., p. 193.

spinta dell'elevato incremento demografico e delle ristrutturazioni che interessarono i vecchi quartieri, i ceti subalterni⁸³⁰.

In concreto, nonostante una ordinaria attenzione ai quartieri più popolosi e popolari, i centri furono distribuiti su tutto il territorio cittadino, perché il “popolo bisognoso” non era localizzato in una sola parte della città, ma era presente in tutti i quartieri, anche in quelli ritenuti più aristocratici e ricchi⁸³¹. Il questore di Napoli, nel 1933, cercò di scoraggiare questo tipo di collocazione dei centri dell'Onmi per favorire gli assistiti e, soprattutto, per non ledere all'immagine della città. A sostegno della sua convinzione portò l'esempio delle difficoltà create dall'ufficio dell'Opera in via dei Mille, nel palazzo Principe d'Avalos. Questa via rappresentava una delle arterie cittadine più aristocratiche e maggiormente frequentata da stranieri. Chi si recava in questo ufficio doveva necessariamente attraversare tutte le strade più importanti e centrali della città, ciò comportava che in via dei Mille si affollava una massa impaziente e talvolta indisciplinata di donne miseramente vestite e bambini cenciosi, che durante il loro passaggio per il centro attiravano l'attenzione del pubblico, che spesso li scambiava per mendicanti. Questo fatto provocava, secondo il questore, disagio oltre agli abitanti della zona, anche alle persone che vi si recano, che si sentivano inadeguate e inadatte in quei luoghi⁸³². Il tentativo del questore fu vano e i centri, poi Case della madre e del bambino, continuarono a nascere dove c'era la disponibilità di suoli, strutture e locali.

Ai primi barlumi di attivismo cittadino non si adeguarono le attività dei comitati comunali dei comuni di provincia. Mentre a Napoli, infatti, nel 1932 erano stati istituiti 6 centri assistenziali, in tutta la provincia ne erano stati

⁸³⁰ “Il dato più rilevante è quello di un vasto movimento di migrazione dalle zone centrali a quelle periferiche e di slittamento del centro cittadino in direzione ovest, come indica il consistente aumento della popolazione dalle sezioni di Chiaia (+8.000), Vomero (+7.000), Posillipo (+2.000), Bagnoli (+2.000) e Fuorigrotta (+ 5.000). La crescita demografica registrata dalle zone industriale orientale (Poggioreale +5.000, Barra +6.000, Ponticelli +3.500, San Giovanni a Teduccio +7.000) e settentrionale (Miano +3.000, Piscinola +2.500, Secondigliano +6.000) rende ancora più marcata la flessione del centro antico (S. Ferdinando -8.000, S. Giuseppe -4.000, Montecalvario -10.000, Vicaria, S. Lorenzo, Porto, Pendino -58.000)” in *Ibidem*, pp. 183-184.

⁸³¹ *Asn, Gab. Prefettura, b. 56*, Relazione dell'attività svolta dalla federazione napoletana dell'Onmi nel 1932.

⁸³² *In Asn, Gab. Prefettura, b. 485*, Circolare della questura di Napoli del 29 novembre 1933 all'Alto Commissario, n. 36937, ONMI.

realizzati soltanto altri 13 centri in luogo di 137 Comitati di patronato⁸³³. Le difficoltà dei comitati di provincia vennero alla luce quando Fabbri, all'inizio del suo mandato, ordinò che gli ambulatori comunali fossero trasformati in consultori. In questa circostanza emerse che gran parte dei comuni non aveva alcun tipo di ambulatorio medico da affidare all'Onmi e dunque non si poteva parlare di trasformazione ma, di una ben più intensa e costosa creazione ex novo dei consultori, a cui si rinunciò per le scarse disponibilità economiche dell'istituto. Infatti, nella relazione provinciale del 1932 si leggeva che in molti comuni mancavano i consultori⁸³⁴. Ciò ci consente di capire anche perché Castellino poteva dichiararsi soddisfatto dell'autonomia gestionale dei Comitati comunali provinciali, che gravavano, a suo dire, in maniera irrisoria sul bilancio della Federazione: non poteva essere altrimenti visto che non funzionavano o, quantomeno, non disponevano dei consultori, in altre parole l'organismo con le maggiori spese di gestione.

Nella tabella sottostante si riporta l'attività dei centri assistenziali nel 1932⁸³⁵.

⁸³³ *Visita di SE Starace al centro assistenziale di Fuorigrotta*, in *MI*, n. 1932, n. 367. In tale occasione il segretario del PNF si rallegrò per la perfetta adesione e collaborazione con gli organi provinciali del partito e per i risultati raggiunti nel campo assistenziale.

⁸³⁴ Asn, Gab. Prefettura, b. 56, Relazione dell'attività svolta dalla federazione napoletana dell'Onmi nel 1932.

⁸³⁵ Un appunto pubblicato sulla rivista dell'opera nel 1932 riportava che nel centro della zona sud erano assistite 56 madri con il refettorio materno, 48 bambini della seconda infanzia con il refettorio doposcuola, 32 bambini erano ricoverati nel nido di prima infanzia e 36 nell'asilo. Nel centro della zona ovest erano assistite con il refettorio materno 30 donne ed usufruivano del refettorio infantile 109 bambini di seconda infanzia. Nel centro della zona nord il refettorio materno assisteva 50 donne mentre 63 erano i bambini che frequentano il refettorio infantile. In tutti e tre i centri funzionavano gli ambulatori con distribuzione di latte e medicinali a madri e bambini, con una media di un centinaio di visite giornaliere. Cfr. *MI*, n. 12, 1932, p. 673. Nel 1929, invece, il numero totale degli assistiti dall'onmi napoletana fu di: 456 minorenni ricoverati, dei quali 129 fanciulli sani, 90 predisposti alla tubercolosi, 107 fanciulli sanabili e anormali educabili. In virtù di un accordo concluso con la Real Clinica universitaria ostetrico-ginecologica la federazione ricoverò 1373 madri, delle quali 1054 gestanti e partorienti e 124 inferme ricoverate nella clinica e le rimanenti in istituti ed ospedali dei vari comuni della provincia. Nella clinica ostetrica ebbero luogo nel 1929, 1042 parti dei quali 353 con intervento operativo e 11 gemellari. I corredi distribuiti furono 475, oltre 200 messi a disposizione gratuitamente dall'Opera infantile presieduta dalla benemerita signorina Del monte. Ben 190 madri di bambini illegittimi riconobbero i loro figli e vennero legalizzate 18 unioni. In *MI*, agosto 1930, p. 741.

ZONA	Mensa materna	Mensa infantile	Consultorio Pediatrico	Consultorio materno
Zona Nord	10.368	10.142	4.266	416
Zona Sud	13.469	21.305	3.700	702
Zona Ovest	9.496	20.250	3.057	1342
Zona Flegrea	6.415	5.025	442	60
Zona Villaggi del Nord	4.936	17.843	1.527	190
Zona Comuni Aggregati	5.633	19.716	1.916	220

Tabella 2. *Attività dei centri assistenziali napoletani divisi per Zona.* Fonte: Asn, Gab. Prefettura, b. 56, Relazione dell'attività svolta dalla federazione napoletana dell'Onmi nel 1932.

In primo luogo va chiarito che i dati riportati non si riferiscono al numero delle persone assistite ma a quello delle prestazioni concesse e dunque l'attività fu meno ampia di quanto, in un primo esame, si possa pensare. Infatti, l'opinione inizia a mutare se si fa riferimento al numero specifico di assistiti presso ciascun centro (cfr. nota 46) e cambia radicalmente se si tiene conto dei dati relativi alla popolazione napoletana in età di assistenza. La popolazione napoletana, secondo il censimento del 1931, era di 839.390, mentre nel 1936 di 875.855. La distribuzione per età, come ha sottolineato Paolo Varvaro, consentiva di notare uno squilibrio a favore delle fasce più giovani della popolazione e una sensibile prevalenza delle donne sugli uomini, due elementi che restringevano l'area di produttività, ma che, nel nostro caso, ampliavano quella dell'intervento dell'Onmi⁸³⁶.

Anche la situazione della Federazione napoletana avvalorò la necessità della riforma del 1933, come lo fece , ad esempio, anche la federazione bresciana, studiata alcuni anni fa da Sergio Onger. Anzi, facendo un parallelo con quest'ultima, si riscontra che le due federazioni furono costrette ad affrontare le medesime difficoltà. Poco incisive la diversa localizzazione geografica delle due città e le loro diverse strutture economiche e sociali, stava di fatto che per

⁸³⁶ P. Varvaro, *Una città fascista*, cit. p. 185.

Popolazione presente in Campania. Maschi per ogni 1000 femmine (ai censimenti 1921 e 1931)

Gruppi di età	1921	1931
0-14	1051	1039
15-39	875	899
40-59	899	823
59- +	960	897

Fonte: Elaborazione dei dati censuari, ISTAT, *VII Censimento generale della popolazione*, Fasc. Campania, in T. Tommaselli, *Demografia e società in Campania*, cit., p. 72.

entrambe i primi sette anni di vita dell'Opera, corrispondenti alla gestione Blanc, furono fallimentari⁸³⁷. Limitatamente al campione a disposizione e a quanto si è avuto modo di verificare, in relazione all'intero contesto nazionale, si può supporre che il funzionamento dell'opera era da ascrivere, almeno per il periodo iniziale, ad una carente gestione centrale che si tradusse nelle realtà locali senza distinzioni geografiche ma, naturalmente, con sfaccettature diverse a seconda delle caratteristiche proprie di ogni singolo contesto provinciale. Nel caso napoletano dove alla cattiva gestione centrale dell'ente si aggiunsero i numerosi problemi presenti nel sud del paese più in generale riconducibile alle “*contraddizioni di fondo proprie della questione meridionale*”⁸³⁸. Al riguardo basti, qui, ricordare che fu proprio durante gli anni del fascismo che la forbice del diseguale sviluppo tra il Nord e il Sud del paese si allargò ulteriormente⁸³⁹, in seguito al modo spicciolo e frugale con cui Mussolini liquidò la questione attraverso, prevalentemente, l'avvio dei programmi della bonifica integrale e della battaglia del grano, che ebbero, però, notoriamente un esito scarso e controverso⁸⁴⁰.

Dalla città partenopea il Duce iniziò la sua campagna di mobilitazione che, in risposta agli effetti nefasti della crisi del 1929, chiedeva collaborazione a tutte le organizzazioni fiancheggiatrici del regime per “*andare verso il popolo*” per portare sollievo gli strati della popolazione che si trovavano in maggior

⁸³⁷ **S. Onger**, *Il latte e la retorica: l'Opera nazionale maternità e infanzia a Brescia (1927-1939)*, cit.

⁸³⁸ L'espressione ripresa dalle pagine gramsciane sulla questione meridionale e cit. in **A. Granato**, *Il fascismo a Napoli. 1926-1937*, Napoli, Tempi moderni, 1971, p. 37.

⁸³⁹ La riduzione del reddito subita nel decennio 1928-38 indica l'arretramento delle regioni meridionali rispetto al nord del paese. La deflazione, con la diminuzione degli stipendi e dei salari, e la crisi economica internazionale non impedirono che nel nord il reddito netto per abitante aumentasse, nel decennio, da 3.198 a 3.365 lire. Nel sud si registrò, invece, un calo da 1.802 a 1.718 lire per abitante; e la situazione oltre al minimo della Calabria, pari a 1.521 lire, era peggiore nelle regioni meno arretrate ma sovrappopolate come la Campania, la Sicilia e la Puglia, in **F. Barbagallo**, *Mezzogiorno e questione meridionale (1860-1980)*, Napoli, Guida editori, 1980, p. 67. Sull'aumento del divario nord-sud si veda inoltre i già citati **A. Granato**, *Il fascismo a Napoli*, p. 37 e **V. de Grazia**, *Consenso e cultura di massa nell'Italia fascista*, cit., pp. 132-133. In particolare l'autrice sostiene che gli effetti che la politica economica fascista lungi dal mitigare il tradizionale dualismo tra nord e sud, anzi gli indirizzi politici del fascismo lo accentuarono su molti livelli. Per una ricostruzione dell'andamento apparato produttivo napoletano durante il fascismo si rinvia a **M. Fatica**, *Appunti della storia di Napoli sotto il Fascismo*, cit, pp. 121 e ss. e **A. De Benedetti**, *Napoli tra le due guerre: sistema produttivo proletariato industriale e regime fascista*, in *La classe operaia durante il fascismo*, Annali dell'Istituto Feltrinelli, 1979-80.

⁸⁴⁰ **V. Castronuovo**, *La politica economica del fascismo e il Mezzogiorno*, in *Studi Storici*, n. 3, anno 1976. Sugli effetti della bonifica integrale si vedano anche **S. Lupo**, *Il fascismo. La politica in un regime totalitario*, Roma, Donzelli, 2000, pp. 335 e ss.; **R. Mariani**, *Fascismo e "città nuove"*, Milano, Feltrinelli, 1976; **P. Bevilacqua e M. Rossi Doria**, *Lineamenti per una storia delle bonifiche*, in *Le bonifiche in Italia dal '700 a oggi*, Roma-Bari, Laterza, 1984, p. 57 e ss. **A. Treves**, *Le migrazioni interne*

disagio⁸⁴¹. Tendenza populista che non si risolse in importanti cambiamenti della politica economica del fascismo, ma che avvicinò, però, in maniera più forte lo Stato e il partito alla vita sociale della nazione⁸⁴². La crisi economica aveva gettato il meridione nelle più misere condizioni, “reietto e miserabile” lo definiva la Colarizi. Aveva limitato il flusso di capitali americani da cui traeva slancio l’economia cantieristica e meccanica napoletana mettendo il settore in grave crisi, aveva costretto gli Usa a chiudere le sue frontiere⁸⁴³. Napoli durante il discorso in cui il Duce lanciò la parola d’ordine “dell’andare verso il popolo” gli si consacrò con un entusiasmo collettivo inaspettato⁸⁴⁴. Avvenne anche qui ciò che la Passerini ha definito “accettazione sociale” del fascismo⁸⁴⁵, inteso più come un adattamento tra il fascismo e la vita quotidiana che una adesione politica o anche psicologica⁸⁴⁶.

Con alle spalle un pessimo contesto socio economico e con la fiducia della popolazione nel Duce cominciò l’attività del nuovo consiglio direttivo della federazione napoletana per il quadriennio 1933-1937, nominato con decreto 6 luglio 1933 dall’Alto Commissario per la città di Napoli.

Uno sguardo al nuovo consiglio presieduto dal Presidente della Provincia Teodoro Morisani, e dalla vice presidente Prof. ssa Bruna Scotti, Fiduciaria provinciale dei FF. FF, conferma l’analisi di Paolo Varvaro secondo cui il reclutamento del personale dirigente di estrazione fascista napoletano assunse

⁸⁴¹ **B. Mussolini**, *Opera Omnia*, 35 voll., Firenze 1951-63, vol. XXV, p. 50.

⁸⁴² cfr. **R. De Felice**, *Mussolini il Duce I: gli anni del consenso (1929-1936)*, Torino, Einaudi, 1974, pp. 170-171; **V. Castronuovo**, *La politica economica del fascismo*, cit., pp. 296-333. Tale attivismo si tradusse essenzialmente con l’intensificazione notevole del programma assistenziale gestito dal partito attraverso l’Ente opere assistenziali ed anche l’aumento dei lavori pubblici, che nel 1935 occuparono circa un milione e mezzo di disoccupati, in **V. de Grazia**, *Consenso e cultura di massa nell’Italia fascista*, cit. p. 61 ed in particolare sull’immagine del “regime quale grande cantiere” si veda **S. Lanaro**, *Un secolo nazionalista senza linguaggio nazionale. Il caso del fascismo in Italia*, in **Aa. Vv.**, *Novecento, un secolo innominabile*, Venezia, Marsilio, 1998, pp. 107-146.

⁸⁴³ Cfr. **M. Fatica**, *Appunti della storia di Napoli sotto il Fascismo*, cit., pp. 128 e ss. a cui si rimanda per un’analisi attenta dell’economia napoletana tra le due guerre e si veda al riguardo anche **A. De Benedetti**, *Napoli tra le due guerre: sistema produttivo proletariato industriale e regime fascista*, in *La classe operaia durante il fascismo*, Annali dell’Istituto Feltrinelli, 1979-80 e id, *Il sistema industriale in Campania, in Storia d’Italia. La Campania*, cit. pp. 445-605.

⁸⁴⁴ “Si tratta di quel tipico movimento di entusiasmo tipico ed esclusivo delle popolazioni meridionali che fanno traboccare il lirismo del loro animo quando sono avviate dalla simpatia verso qualcuno che si rende meritevole della loro stima e soprattutto del loro affetto”, Acs, PNF, Situazione politica per provincia, b. 9, fasc. Napoli, Relazione fiduciaria in data 26 ottobre 1931, in **S. Colarizi**, *L’opinione degli italiani sotto il regime*, pp. 152-153.

⁸⁴⁵ **L. Passerini**, *Torino operaia e fascismo: una storia orale*, Bari, Laterza, 1984, p. 155.

⁸⁴⁶ **L. Passerini e V. de Grazia**, *Alle origini della cultura di massa: cultura popolare e fascismo in Italia*, in “*La ricerca folklorica*”, n.7, 1983, p.13.

dimensioni molto ampie in relazione alle associazioni di beneficenza, asse portante dell'attività cattolica in provincia, e luogo di incontro di nomi ricorrenti nella trama del fascismo napoletano e dell'aristocrazia, tradizionale depositaria dell'assistenza cattolica⁸⁴⁷. Opinione utilizzata dall'autore per sottolineare il rafforzamento del ruolo della chiesa napoletana del tempo con i vincoli e le affinità ideologiche del fascismo sulla base della difesa di una posizione di privilegio, della diffusione di una dottrina funzionale alla stabilità sociale, appellandosi, ad esempio, al mito della donna madre, demandato alle cure dei centri napoletani dell'Onmi, e alla accentuazione dei caratteri gerarchici ed autoritari della sua struttura organizzativa⁸⁴⁸.

Il Presidente Fabbri scelse di presenziare la manifestazione di insediamento del nuovo esecutivo in virtù dell'importanza rivestita all'interno dell'Opera dalla capitale del sud⁸⁴⁹. Nel corso della cerimonia l'Alto Commissario della città, Pietro Barantono, chiese al neo presidente della federazione, Teodoro Morisani, di utilizzare in modo sapiente la legge sull'Onmi, che definì “la più fascista delle leggi fasciste”, attraverso un armonico adeguamento “dei mezzi al fine e anche del fine ai mezzi”⁸⁵⁰, chiese, inoltre, a Fabbri di fare in modo che la città avesse i mezzi sufficienti. I bisogni di Napoli in questo campo assistenziale erano immensi, ed anzi, sotto tale aspetto soltanto poche province potevano essere paragonate a essa. Le mamme napoletane compivano “il loro sacrosanto dovere e i bimbi nascono sani e forti”, ma i padri, con numerosa prole avevano pochi mezzi e perciò bisognava assicurare loro il sostegno delle istituzioni che la provincia si impegnava a dare, soprattutto perché

⁸⁴⁷ Cfr. **P. Varvaro**, *Una città fascista. Potere e società a Napoli*, Palermo, Sellerio, 1990, pp. 109-110. Il rimanente consiglio federale era così composto: Dr. Cav. Carlomagno F., Consigliere di prefettura preposto ai servizi dell'assistenza e beneficenza pubblica, membro di diritto; Comm. Dott. Striscia E., Medico provinciale, membro di diritto; Cav. Dott. Domenico Piombo, delegato del Tribunale, membro di diritto; Comm. Franz De Luca, membro di nomina della Segreteria dei FF. provinciali di combattimento; Comm. Avv. Giuseppe Claps, membro di nomina dell'ONMI; Prof. Dott. Renato De Nicola, membro di nomina prefettizia medico specialista in ostetricia; Prof. Dott. Rocco Jemma, membro di nomina prefettizia medico specialista in pediatria; Avv. F. S. Siniscalchi., Soprintendente R. Albergo dei Poveri, membro di nomina prefettizia; Gran Uff. Lorenzo Di Lorenzo, Soprintendente del R. Stabilimento dell'Annunziata, membro di nomina prefettizia, in Asn, Gab. Prefettura, b., 485, Il versamento.

⁸⁴⁸ Cfr. *Ibidem*. Riguardo l'opera l'autore cita Lorenzo Di Lorenzo, Consigliere di amministrazione del Banco di Napoli e dell'Onmi e sovrintendente dello Stabilimento dell'Annunziata.

⁸⁴⁹ Ivi, *Circolare onmi del luglio 1933 all'Alto Commissario per la Provincia di Napoli*.

⁸⁵⁰ Ivi, *Discorso dell'Alto Commissario alla cerimonia di insediamento del nuovo consiglio provinciale il 12 luglio 1933*.

ciò avrebbe significato dare sostegno alla “missione rivalorizzatrice della stirpe”⁸⁵¹. Emerge anche in questo caso il carattere dichiaratamente a favore degli uomini delle politiche proto-nataliate del fascismo, sottolineato da Chiara Saraceno⁸⁵².

Il secondo esecutivo napoletano iniziò la nuova attività dedicando nuovamente particolare attenzione alla raccolta dei contributi locali⁸⁵³. A contraddistinguere, però, il lavoro della federazione in questo quinquennio fu l’istituzione della Guardia Ostetrica. Da anni la mancanza di un servizio ostetrico domiciliare in città era sentita come una grave lacuna. Con esso si sarebbero evitate le lunghe corse in ospedale e che spesso “cosavano la vita” delle donne che avevano urgenza dell’intervento chirurgico⁸⁵⁴. L’onorevole Morisani, lo collocò tra gli strumenti più efficaci della battaglia demografica napoletana, ricordando come a Napoli la nati—mortalità era ancora elevata⁸⁵⁵.

La guardia ostetrica iniziò a funzionare l’11 marzo con l’obiettivo di rendere alla portata di tutti il soccorso chirurgico—ostetrico. Grazie anche al progetto che, nello stesso anno, il Comune di Napoli attuò per intensificare i servizi a favore della maternità e dell’incremento demografico, che mirarono particolarmente alla riforma dell’assistenza ostetrica, la città fece un notevole passo in avanti a favore dell’assistenza materna⁸⁵⁶. La guardia non era aperta

⁸⁵¹ *Ibidem.*

⁸⁵² Al riguardo si rinvia a quanto detto nel capitolo II.

⁸⁵³ Tra cui un ruolo di primo piano fu dato all’attività di raccolta e distribuzione dei fondi spesso in collaborazione con i rappresentanti della casa reale, come nel caso della festa nella reggia di Napoli nel settembre 1933 a beneficio dell’Opera oppure la cerimonia del marzo dello stesso anno in cui i Principi di Piemonte consegnarono, corredini, cibo, doni, ai bambini e alle madri bisognose scelte dall’opera. Riprese l’attività di raccolta fondi e il legame tra l’Opera e le antiche tradizioni filantropiche dell’aristocrazia, spesso rappresentati in città direttamente dai membri della Casa reale. Nel corso del 1933, ad esempio, le LL. AA. RR. i Principi di Piemonte presso la federazione provinciale di Napoli dell’onmi distribuirono corredini, doni, cibo. SAR la principessa consegnò la medaglia d’argento alla benemerita dell’opera al giudice cav. Manlio Borrelli, presidente dei comitati di patronato della città, e alla contessa Maria Salvi Franceschi Bicchierai, quale delegata al Comitato per l’assistenza ai bimbi illegittimi. Nel settembre dello stesso anno furono organizzate feste nella regia di Napoli ancora a beneficio dell’Opera, in *MI*, Marzo e settembre 1933.

⁸⁵⁴ *La “Guardia ostetrica” di Napoli*, in *MI*, n. 4, aprile 1935, pp. 19-20.

⁸⁵⁵ Nel saggio della Guidi è riportato ad esempio, che nel 1934 il 10% dei bambini napoletani non raggiungeva il primo anno di vita, in **Guidi L.**, *Le condizioni abitative e lo sviluppo edilizio a Napoli tra le due guerre*, p. 560.

⁸⁵⁶ Con questo provvedimento dell’amministrazione municipale di Napoli autorizzò: l’immediata assunzione di altre 10 levatrici, con obbligo di residenza nelle sezioni della città a cui furono assegnate; il Direttore della ripartizione di igiene fu autorizzato ad una maggiore distribuzione di pacchi ostetrici, a ricoverare un maggior numero di donne incinte a spese del comune, ad assistere le donne anche nei periodi precedenti e posteriori il parto anche a favore delle madri non iscritte nelle liste comunali delle

soltanto alle “categorie meno abbienti” ma si impegnava a divenire un punto di riferimento sicuro, al quale poteva far capo chiunque avesse avuto bisogno del soccorso ostetrico urgente. Si evidenziava in tal modo ancora una volta l’apoliticità dell’assistenza fascista strumentale all’acquisizione del consenso. Come ha ben documentato Domenico Preti, l’urgenza del ricovero fu un elemento aggiuntivo della politica assistenziale fascista che contribuì ad allargare il concetto di assistenza legale. Ma esso, rimesso integralmente alla discrezione del medico del reparto di accettazione, lasciava ampia libertà di interpretazione traducendosi in una diseguale attuazione⁸⁵⁷.

“La sede centrale dell’opera ha concesso un contributo alla spesa occorrente per il funzionamento della guardia ostetrica. L’amministrazione provinciale alla provvidenziale istituzione ha messo gratuitamente a disposizione la sede per il medico di guardia e per l’infermiere allestendo un apposito appartamento, annesso ai locali della federazione Maternità e Infanzia di Santa Maria la Nova. La direzione della guardia fu affidata al componente del consiglio direttivo dott. Renato de Nicola, direttore della maternità della S. Casa dell’Annunziata e che presterà gratuitamente la sua opera. Il commissario straordinario per il comune di Napoli Duca Niutta ha deliberato, infine, di concorrere alla spesa di funzionamento con un contributo annuo”.

Ho scelto di riportare interamente questa frase dell’articolo perché la ritengo una efficace dimostrazione di quanti interventi favorevoli furono necessari perché la guardia ostetrica napoletana potesse nascere e funzionare (Sede centrale dell’Opera, Provincia, Comune, e medici volontari). Questo modo di procedere era tipico degli organi periferici dell’Opera e a esso si riferivano i funzionari dell’ente quanto parlavano di “assistenza totalitaria”⁸⁵⁸. Solo, dunque,

aventi diritto all’assistenza gratuita. La Direzione di igiene diveniva, inoltre, il centro di coordinamento dell’assistenza ostetrica e, inoltre, si impegnò a fornire sostegno economico alla Guardia ostetrica progettata dall’Onmi, in *Provvedimenti del comune di Napoli per l’incremento della natalità e la protezione della maternità e dell’infanzia*, in *Maternità e Infanzia*, n. 2 febbraio, 1935, p. 42.

⁸⁵⁷ **D. Preti**, *La modernizzazione corporativa*, cit., p. 203.

⁸⁵⁸ Il carattere assistenziale dell’Opera era esercitato attraverso una serie di servizi considerati come tasselli necessari di una funzione assistenziale unitaria e totalitaria e era finalizzato alla difesa e al miglioramento fisico e morale della razza. La funzione totalitaria consisteva, come sostiene il dottor Lo Monaco Aprile, come una serie di *provvidenze* e di *servizi assistenziali* che si succedevano in ordine rigorosamente razionale ma, tra loro, concordati e integrati, cfr. **A. Lo Monaco Aprile**, *Programma totalitario per la protezione della maternità e dell’infanzia, Lezione di legislazione sociale tenuta nel*

attraverso interventi coordinati e integrati l'un l'altro si potevano ottenere risultati concreti. Nel caso della guardia ostetrica il sistema di azione "totalitaria" del regime funzionò, peccato che fu un'occasione rara⁸⁵⁹. Questo evento da anche modo di verificare che l'Opera napoletana, come gran parte delle federazioni, ad ormai un decennio dalla sua istituzione ancora non aveva i mezzi e le possibilità per muoversi autonomamente anche in casi come questi in cui non si trattava di servizi assistenziali aggiuntivi, ma si era in presenza di servizi di prima necessità⁸⁶⁰, lo stesso valga per i centri assistenziali dell'Opera, le Case della Madre e del fanciullo, i consultori ostetrici e pediatrici e quant'altro.

Gli articoli apparsi sulla rivista dell'ente sottolineavano positivamente l'incremento dell'attività della Federazione napoletana, ma la realtà dei fatti era decisamente diversa. In una nota pubblicata sul numero di settembre del 1935 si ascrivevano alla federazione partenopea ben 27 Case della madre e del bambino, *delle quali 6 nella città di Napoli e 21 in provincia*⁸⁶¹, mentre i dati della prefettura erano assai divergenti. Infatti, il nuovo Consiglio provinciale, nominato nel 1939, dichiarò di avere ereditato, dalla precedente amministrazione, solamente 7 Case, di cui 4 nel territorio cittadino e 3 in quello provinciale⁸⁶². L'analisi di ulteriori documenti ci consente di affermare che era la dichiarazione del nuovo presidente, Luigi Lojacono, ad essere veritiera e non quella apparsa sulla rivista. Grazie, ad esempio, ad un memorandum inviato da Fabbri al

corso di puericultura di Roma per i laureati in medicina e chirurgia, in *MI*, n. 4, aprile 1929, pp. 375-376, già cit. in Capitolo I, nota 76.

⁸⁵⁹ Scrive, tra l'altro, Gloria Chianese: "Se sul piano della percezione ceto politico fascista e burocrazia statale periferica erano accomunati, ciò non avveniva in concreto perché numerosi erano i contrasti e frequente lo scarico di responsabilità tra i due ambiti", in **G. Chianese**, *Napoli nella seconda guerra mondiale*, in *Italia contemporanea*, giugno, 1994, n. 195, p. 315.

⁸⁶⁰ Nel 1939 la guardia ostetrica cessa di essere organo dell'onmi e passò sotto la direzione del Consorzio istituito tra il Comune e la Provincia di Napoli e la S. Annunziata, nei locali della quale fu trasferita, in *Relazione dell'attività svolta dalla federazione napoletana nel 1939*, in *Asn*, b. 485.

⁸⁶¹ Di queste, continuava l'articolo, tutte funzionano con consultori e dispensari del latte, 16 con refettorio materno ed anche con asilo nido, Le Case della città capoluogo funzionavano, inoltre, con tutti i servizi prescritti, mentre in ogni comune indistintamente funzionano i consultori pediatrici e ostetrici in cui medici svolgevano un'azione efficacissima contribuendo al miglioramento fisico e morale degli assistiti. A mezzo delle patronesse e degli assistenti sociali era stata svolta una attiva propaganda igienico-sanitaria con visite domiciliari per incentivare le madri ad osservare le norme igieniche impartite dall'onmi, anche allo scopo di assicurare sempre maggiore incremento demografico, la federazione aveva, poi, esplicato una vasta azione di protezione e tutela della maternità e dell'infanzia e di protezione fisica e morale dei fanciulli in età prescolastica e scolastica, nonché alla istituzione di numerosi premi di natalità, nuzialità e buon allevamento della prole. In tutti gli asili, in ultimo, a cui era stata accordata la sovvenzione dell'opera per la distribuzione della refezione giornaliera, era stata prestata assistenza con amorevole assidua cura. In *MI*, settembre 1935, pp. 17-18.

⁸⁶² *Relazione dell'attività svolta dalla federazione napoletana nel 1939*, cit.

prefetto di Napoli, nel 1936, si ha conferma che nella sola di lì a poco (24 dicembre) sarebbe stata inaugurata la prima Casa in via del Grande Archivio, nel cuore del centro storico. In progetto erano anche una Casa nel quartiere di Fuorigrotta e una nel quartiere di Capodichino. La sede centrale aveva disposto per queste costruzioni tre versamenti di £ 500.000 per la Casa del Grande Archivio e £ 400.000 per le altre due. Inoltre, dichiarò che la Società per il risanamento si era assunta l'integrale onere di una quarta casa nel quartiere di Chiaia⁸⁶³. L'Onmi napoletana mise a disposizione della popolazione materna ed infantile, prima del secondo conflitto mondiale, soltanto tre Case, due delle quali furono inaugurate nel 1939, a provvedere alla restante assistenza c'erano sparsi sul territorio cittadino solo alcuni centri "inadatti e indecorosi", come li definì Sileno Fabbri⁸⁶⁴.

Nel 1936 la federazione riceveva un contributo annuo da parte dell'Opera pari a £ 4.166.138, di cui £ 3.600.000 corrispondevano all'assegnazione generale concessa dalla sede centrale per l'assistenza alla maternità e all'infanzia, £ 116.550 per i premi di nuzialità, £ 100.000 per coprire un terzo delle spese per gli illegittimi e £ 346.588 per la sovvenzione degli asili infantili della città. Se confrontato con il fondo globale a disposizione dell'ente l'assegnazione alla federazione napoletana non era di certo irrisoria e i funzionari del capoluogo campano ne erano consapevoli. Nonostante ciò, in più occasioni, lamentarono la carenza di fondi da destinare agli "scugnizzi napoletani", termine con cui si indicavano i giovani fermati per motivi di pubblica sicurezza⁸⁶⁵. Nel 1936 l'Opera aveva versato al Real Albergo dei Poveri un contributo di £ 80.000, su espressa sollecitazione del Ministero dell'interno, precisando che il bilancio gli avrebbe impedito di concedere altro: per il ricovero continuativo di minori sani (orfani o esposti) in istituti pubblici o privati consorziati all'opera spendeva annualmente una somma di circa un milione e duecentomila, cifra che non poteva

⁸⁶³ Cfr. *Ivi*. Solamente nel marzo del 1939 furono inaugurate la Casa del rione Capodichino e quella a Duca d'Aosta (Fuorigrotta). Nel medesimo anno la Casa del rione Chiaia era ancora in fase progettuale insieme ad una ulteriore da edificare nella zona industriale di S. Giovanni a Teduccio. Inoltre secondo le rilevazioni Istat risulta che alla fine del 1939 le case erano 162 di cui 81 al nord, 43 al centro, 31 al sud e 7 nelle isole.

⁸⁶⁴ Cfr. *Ivi*.

⁸⁶⁵ Cfr. *Ivi*.

essere in nessun modo ampliata⁸⁶⁶. Richieste del genere erano già state inoltrate, come accennato, negli anni precedenti, già nel 1930 l'opera aveva avvertito l'Alto Commissario della impossibilità in cui la federazione si trovava di accogliere le proposte relative ai fermati per motivi di PS, "essa potrà solo esaminare le posizioni di quei casi particolari riguardo alle condizioni ambientali preferendoli quindi a casi meno gravi e meno urgenti, ma in concreto il numero dei provvedimenti positivi, non potrà che essere in relazione con la misura del fondo apposito".

L'articolo 19, c. 1 della legge sull'onmi recitava: "*Quando un fanciullo sia allevato in locali insalubri o pericolosi oppure da persone che per negligenza, immoralità, ignoranza o cattiva condotta, o per altri motivi siano incapaci di provvedere alla sua educazione o istruzione, i patroni, con l'assistenza delle autorità di pubblica sicurezza, debbono ritirarlo e collocarlo in luogo sicuro, sino a che si possa provvedere alla sua restituzione ai genitori o al tutore, oppure al suo ricovero in idoneo istituto*". Sulla base di tale prescrizione si accese tra la federazione del capoluogo campano e la questura un'aspra diatriba che mise, anche in questo caso, in evidenza una differenza di cifre. Se da una parte Castellino e i suoi successori declinavano le richieste di ricovero o sussidio della questura, a causa dell'assenza di fondi per un così "gran numero di pratiche giornalmente inviate"⁸⁶⁷, dall'altra parte, la questura, che si era imposta di eliminare la "piaga dei monelli abbandonati",⁸⁶⁸ ne smentiva la numerosità. Nel 1932 il questore De Martino scrisse: "[...]debbo chiarire che da questi atti risulta che dal gennaio 1931 ad oggi (1 anno e 2 mesi) sono state inviate solo 43 domande di ricovero di bimbi meritevoli di protezione e presentate da interessanti; e ciò pel disposto dell'art. 4 della l. 10 dicembre 1925, n. 2277 sulla protezione della Maternità e infanzia. Su tali domande sono stati presi 4 provvedimenti favorevoli e 9 sfavorevoli. In quanto ai sussidi nessuna richiesta è stata fatta da questo ufficio; codesta Federazione ne ha concessi solamente 2 in sostituzione di richiesta di ricoveri. Sono tutt'ora in giacenza 28 pratiche per le

⁸⁶⁶ Promemoria di Fabbri per il prefetto di Napoli 12 dicembre 1936 in Asn, Prefettura, Gab., b. 485.

⁸⁶⁷ Asn, Questura di Napoli, Gab, II parte Massime, I versamento, b. 102, Federazione prov. Onmi al Questore, in data 23 febbraio 1932, Esito pratiche.

⁸⁶⁸ Ivi, Questura di Napoli Massime, n. 13303 agli uffici di polizia dipendenti, in data 8 maggio 1930, Eliminazione della piaga dei monelli abbandonati.

*quali si attende una disposizione da codesta Federazione per poterne dare comunicazione agli interessati. Ed infine per la facoltà concessami dall'art. 17 della detta legge, sono stati ricoverati dal 1 gennaio 1931 ad oggi, appena due minori*⁸⁶⁹. La diatriba si riaccende su medesime posizioni negli anni 1935-36. La questura si dichiarava impossibilitata dall' esimersi nel segnalare alle istituzioni competenti almeno quei pochi casi, veramente indispensabili, di minori che si trovavano in stato di completo abbandono materiale e morale⁸⁷⁰, mentre il locale comitato di patronato anticipava che "la somma preventiva per i ricoveri di quest'anno è già stata spesa e superata di parecchio"⁸⁷¹.

L'apice dello scontro fu raggiunto quando, sulla questione, furono chiamate in causa le autorità centrali. Fabbri, portavoce della deputazione campana, chiese all'Alto commissario di intervenire presso la locale questura perché questa limitasse le proprie segnalazioni a casi veramente gravi ed urgenti⁸⁷², mentre la questura chiamò in causa l'intervento dell'allora capo della polizia Arturo Bocchino affinché risolvesse i continui imbarazzi che il comitato locale di patronato della maternità e infanzia gli creava rifiutando il ricovero di minori, che rimanevano abbandonati dai genitori arrestati nel periodo in cui questi espiavano la loro pena, e creando, in questo modo, difficoltà all'esecuzione dei mandati di arresto perché era impossibile trovare persone a cui affidare i minorenni in questione⁸⁷³.

La sede centrale dell'onmi chiese l'intervento del Ministero dell'interno che però non riuscì, o meglio non volle, prendere parte al contenzioso delegando la risoluzione della faccenda al prefetto di Napoli⁸⁷⁴. Ma lo scontro era ancora una questione e di numeri. Mentre l'opera, nella medesima circolare, comunicava al Ministero di aver disposto un contributo straordinario di £ 20.000 per il

⁸⁶⁹ *Ivi*, Questura di Napoli alla Presidenza della Federazione provinciale onmi, in data 8 marzo 1932.

⁸⁷⁰ *Ivi*, Questura di Napoli in data 17 novembre 1935.

⁸⁷¹ *Ivi*, Comitato di patronato di Napoli, in data 24 ottobre 1935.

⁸⁷² *Ivi*, Onmi, n. 9809, del 11 aprile 1936, a S.E. l'Alto Commissario per la Prov di NA

⁸⁷³ *Ivi*, Questura di Napoli a S. E. Arturo Bocchini, Capo della polizia, in data 21 agosto 1936

⁸⁷⁴ Nel rimettere la questione alla prefettura napoletana il Ministero dell'Interno chiese, in sostanza, di non scontentare nessuno poiché la soluzione avrebbe dovuto tener conto dei giusti rilievi di ordine finanziario opposti all'OMNI, e dell'altra parte del riguardo dell'importanza dell'attività iniziata da codesta Prefettura nel campo dell'assistenza dell'infanzia nella città. *Ivi*, Prefettura di Napoli, n. 28693, del 26 febbraio 1937 al Questore di Napoli, Assistenza dell'infanzia, ricovero a carico dell'Opera Nazionale Maternità e Infanzia

ricovero di 300 minori, la questura negava di aver mai ordinato ricoveri a carico dell'onmi per un numero di minori così elevato e approfittò dell'occasione per fare un attento punto della situazione:

“Fin dal 1933, a seguito dell’interessamento di S.E. l’Alto Commissariato ed in concorso delle Opere Assistenziali locali di P.N.F. fu istituito presso il locale R. Albergo dei Poveri un reparto per il ricovero dei minorenni comunque raccolti sulla strada in stato di abbandono o vagabondaggio, allo scopo di stroncare il triste fenomeno dell’Infanzia abbandonata che, vagante per le vie di questa città offriva spettacolo indecoroso e talvolta pietoso specialmente ai forestieri.

Nel mese di novembre scorso il servizio di rastrellamento dell’infanzia abbandonata fu intensificato al massimo rendimento, tanto che dal 1° al 30 di detto mese furono fermati 672 minori di cui 167 si trovano ricoverati nel R. Albergo dei Poveri perchè privi di assistenza e bisognevoli di cure, 90 denunziati al tribunale per i minorenni per il ricovero in case di educazione perché minori traviati, 37 già inviati in istituti di rieducazione ed altri consegnati alle famiglie con diffida di averne cura ed assistenza.

Al mantenimento dei minori raccolti sulla strada e inviati nel reparto provvisorio del R. Albergo dei Poveri, come risulta a questo ufficio, contribuivano i vari istituti delle OO. Pie di questa città in seguito ad accordi intercedenti con questo Superiore Ufficio (Pio monte della Misericordia, Congregazione di Carità, Primo e secondo gruppo Opere Pie, San Gennaro extra-Moenia, Asilo Regina Margherita, R. Stabilimento di S. Maria Verticoeli e Case Paterne Ravaschieri)...Reputo opportuno aggiungere che questo ufficio si è rivolto, per lo passato, al Comitato Patronale Comunale dell’OMNI solamente per i casi che rivestivano carattere di urgenza e cioè per i minori che venivano a trovarsi in uno stato di completo abbandono mentale e materiale per i quali si rendeva indispensabile l’intervento in virtù dell’art. 19 della legge sulla Maternità e l’Infanzia”⁸⁷⁵.

⁸⁷⁵ Ivi, Questura di Napoli, n. 103179 I, del 25/05/1937 al Prefetto, Assistenza dell’infanzia ricovero a carico dell’Opera Nazionale Maternità e Infanzia

Il fascio non contiene altri documenti oltre il 1937, ma è possibile credere che il problema non si esaurì, poiché i ricoveri continuarono a rappresentare un problema per l'Opera. Nella relazione dell'attività svolta nel 1939 la federazione napoletana, rammaricava, infatti, di essere riuscita a dimettere solo 57 bambini.

Questo documento ci offre lo spunto per una ulteriore riflessione. In esso era denunciato il fallimento nella città delle pratiche di collocazione al lavoro per i minori ricoverati ed anche di quelle relative all'affidamento esterno. Per quanto conteneva quest'ultimo tipo di pratiche si sottolineava che nei comuni rurali non era possibile trovare famiglie disposte all'affidamento di minore anche in luogo di un contributo mensile, questo perché le famiglie dei contadini del napoletano avevano tutte numerosa prole e quindi non avevano bisogno di braccia per l'aiuto nei lavori⁸⁷⁶. Se nel 1939 fu dichiarata la grande difficoltà di affidare i minori alle famiglie, come mai nella circolare n. 286 del 1942 la sede centrale esponeva, secondo quanto risultato da una statistica disposta dal Ministero della giustizia, che la metà delle pratiche di affiliazione, pari a 2337, erano state eseguite nella sola città di Napoli?⁸⁷⁷. Come era possibile che nel breve periodo di poco meno di tre anni le pratiche relative all'affiliazione fossero passate da un numero irrisorio a ben 2337?. E come mai se ciò era accaduto la federazione napoletana anche nelle relazioni del 1941 e del 1942 non riferiva un così brillante risultato? Ed, infine, se la struttura familiare campana non consentiva nel 1939 la diffusione di tale pratica come mai avrebbe dovuto di lì a poco consentirlo? La guerra pare essere l'unica motivazione che ci consente di sciogliere questi quesiti, ma non in modo assoluto perché è difficile pensare che le strutture familiari potessero mutare in un così breve periodo di tempo e soprattutto che le famiglie che prima non erano disposte ad allocare minori adesso, che la guerra aveva provocato disagi e un notevole abbassamento del tenore di vita, lo erano. Dunque se quanto affermato nella circolare del 1942 è vero bisogna vedere a chi venivano concretamente allocati questi minori, se a famiglie o, azzardando una ipotesi, a persone che magari avevano bisogno di sostituire la manodopera

⁸⁷⁶ *Relazione dell'attività svolta nel 1939*, in Asn, Prefettura, Gab., Il versamento, b. 485.

⁸⁷⁷ Cfr., Circolare n. 286 del 30 aprile 1942, *Affiliazione di minore. Concessione di premi*, Atti Ufficiali dell'Onmi n. 3, 1942. Si ricorda che i dati presenti nella circolare furono ricavati da una statistica compilata dal Ministero di Grazia e Giustizia, il che potrebbe mettere in causa anche l'affidabilità delle informazioni di questo dicastero. Ma come ho su esposto la questione resta tutta da verificare.

chiamata alle armi. Sono congetture che hanno bisogno di un'attenta analisi del fenomeno. Nel nostro caso esso ci serve esclusivamente a costatare che ci troviamo nuovamente di fronte a flussi di informazione molto differenti o, meglio, contrastanti tra loro. Ci si è trovati a dimostrare la veridicità di quanto affermato, da un lato, dalla rivista dell'ente (numero delle case presenti in città), dalla questura (numero di richieste di ricovero di minori) e dei dati forniti dal Ministero di giustizia e, dall'altro, l'esatto contrario sostenuto dai funzionari della federazione napoletana. Il primo caso è stato risolto a favore della federazione, il secondo della questura ed il terzo necessita di ulteriori elementi. Ma sta di fatto che la collaborazione e l'unità d'intenti, richiesti per una "amministrazione totalitaria", arretrano anche di fronte ai numeri.

Nel 1939, secondo le nuove disposizioni sancite con la legge di riforma dell'opera del 1938, fu rinnovato il Consiglio direttivo della federazione partenopea, il nuovo reggente della provincia Luigi Lojacono, assunse la carica di Presidente, mentre la Signora Maria Pia Pironti, Fiduciaria dei FF. Femminili, divenne la nuova Vice-presidente⁸⁷⁸.

Se la situazione in città non era certo confortante ben si può immaginare quale fosse quella della provincia. Stando a quando dichiarato nella relazione della federazione del 1939 tutte le istituzioni esistenti nei comuni della provincia svolgevano, limitatamente alle disposizioni di bilancio, una efficiente ed intensa opera di assistenza. Questa affermazione era giustificata dal fatto che i consultori ostetrici e pediatrici erano affidati al volontariato dei medici locali (solamente ad una decina di loro era stato necessario rimborsare le spese di viaggio)⁸⁷⁹, e dalla loro attività essenzialmente profilattica, e dunque meno dispendiosa, con cui si dispensavano norme e consigli per un buon allevamento del bambino, per

⁸⁷⁸ Gli altri componenti furono i dottori Rocco Jemma, Auricchio Luigi, Salvatore Cappellon, Domenico Rossi, Domenico Arcanone, Giovanni Beneduce e il Cons. Naz. Enrico Felicella.

⁸⁷⁹ Questa disponibilità dei medici napoletani fu espressione delle difficoltà con cui la classe medica fu costretta a misurarsi nel capoluogo campano. A Napoli la concentrazione del ceto medico raggiunse il livello nazionale più elevato e di contro lo sviluppo del sistema sanitario mutualistico, naturale valvola di sfogo per questo surplus, si mantenne sempre su livelli di sviluppo molto bassi. Inoltre fu anche costretta a fare i conti con la crisi finanziaria delle casse comunali che proprio alla fine degli anni trenta impose una nuova sferzata di rigore alla struttura ospedaliera. I medici in tali circostanze non potevano che scendere a compromessi sul loro trattamento economico, che però dette all'intera attività medica caratteri di provvisorietà, volontarietà, sfiducia e assenza di responsabilità, cfr.in **D. Preti**, *La modernizzazione corporativa*, cit., pp. 280-282.

favorirne l'allattamento e cercando di combattere i pregiudizi e i danni derivanti dalle consuetudini, dall'ignoranza e dalle credenze popolari. Il che era il minimo se si da uno sguardo al regolamento dell'Opera.

La federazione, d'altro canto, cercava di stimolare il funzionamento delle istituzioni provinciali. Molti gli esempi tra cui ricordiamo il caso del comune di Portici, che a sue spese aveva istituito il refettorio materno, oppure la città di Frattamaggiore che aveva preso l'iniziativa di costruire una casa su un terreno gratuitamente concesso dal comune e con i fondi da raccogliere localmente, ed ancora Caserta, i cui servizi assistenziali furono sospesi per un periodo di tempo per l'inagibilità dei locali e per la difficoltà di trovarne nuovi adatti, difficoltà poi superata grazia anche all'intervento del comune che si impegnò a pagare il canone d'affitto del nuovo appartamento composto di ben 8 vani. L'elenco degli esempi potrebbe essere molto più lungo, ma tutti avvalorano la percezione della scarsa attività dell'opera nei centri di provincia ancora alla fine degli anni trenta. E se si tiene conto che di lì a poco l'Italia sarebbe entrata nel secondo conflitto mondiale viene meno qualunque attesa positiva della situazione.

Questi, in breve, i tipi di ricoveri e le spese per forme di assistenza prestate:

Tipo di ricoveri	Entrate	Spese
Sani	230.000	198.476
Sanabili	14.500	7.500
Tbc	40.000	22.095
Illegittimi	31.277	31.277
Anormali	20.000	18.102
Gestanti	20.000	26.523

Tabella 3. Spese per ricoveri sostenute dalla Federazione napoletana nell'anno 1939. Fonte *Relazione dell'attività svolta nel 1939*, in Asn, Prefettura, Gab., Il versamento, b. 485. Le cifre sono in migliaia di lire.

Forme di assistenza	Entrate	Spese
Assistenza ai bambini minori di 3 anni	4.500	3.610
Assistenza ai bambini maggiori di 3 anni	346.000	273.508
Assistenza agli illegittimi	174.000	174.000
Gestanti	2000	-----
Sussidi baliatici	400.000	534.165

Tabella 4. Spese ed entrate sostenute dalla federazione napoletana per le varie forme di assistenza prestate durante l'anno 1939. Fonte *Relazione dell'attività svolta nel 1939*, in Asn, b. cit.

Come ci ha dimostrato Simona Colarizi, più si scendeva verso il sud, meno efficiente era l'attività di assistenza, meno numerose le iniziative, minori i mezzi finanziari per i servizi⁸⁸⁰. Le relazioni fiduciarie dei segretari del Pnf delle città meridionali portano alla luce le misere condizioni delle masse: un popolo oppresso dalla miseria, un'infanzia abbandonata a se stessa, tanta fame, tanto analfabetismo e soprattutto una totale ignoranza delle grandi opere che sono sorte in virtù del fascismo.⁸⁸¹ In questo pessimo spaccato la federazione Napoletana si affacciava agli anni di guerra con ancora molto da fare in città e ancor più in provincia, ma questo non era un problema esclusivo dell'Onmi⁸⁸². Ci convince

⁸⁸⁰ Cfr. **S. Colarizi**, *L'opinione degli italiani sotto il regime*, cit. p. 158.

⁸⁸¹ Scrive l'autrice: "Ed a Napoli, l'assistenza fascista si rivela un fallimento: "I poveri di mestiere sono centinaia di migliaia a Napoli, vera Corte dei Miracoli, dove non si può fare due passi senza essere assaliti dai pezzenti. I forestieri di passaggio non si meravigliano di tanta povertà non riscontrata in nessuna parte del mondo, nemmeno nel Sudan, pare!!! Cosa sono d'altronde queste famose opere assistenziali, le quali elargiscono sì o no, ogni anno qualche chilogrammo di pasta e fagioli, a pochissimi disgraziati e qualche pranzo ufficiale ad altri pochissimi privilegiati e "abbandonati", quando è di passaggio o interviene qualche autorità", in Acs, PNF, Situazione politica per province, b. 9, fasc. Napoli. Lettera firmata di alcuni vecchi fascisti in contrasto con il segretario federale in data Napoli 27 maggio 1935, cit. in *Ibidem*.

⁸⁸² Si pensi ad esempio all'attività dell'Eoa che, nonostante incidere sul bilancio federale del partito di ben sei volte in più rispetto al movimento di capitali per la gestione degli apparati, rappresentava una cifra ancora notevolmente inferiore rispetto a province con maggiore capacità di mobilitazione⁸⁸². E quando nel 1937 il collasso finanziario del Pnf costrinse a trasferire la loro gestione, insieme a quella degli Enti Opere Pie, agli Enti comunali di assistenza (legge giugno 1937, n. 847) essi furono ancor più sottoposti ad un rigido controllo finanziario e ad una conseguente riduzione del loro campo d'azione, in **P. Varvaro**, *Una città fascista*, *Ibidem*. L'assistenza, in tal modo si trasformò, secondo l'opinione di Varvaro, da veicolo per il consenso politico a strumento di controllo dell'ordine sociale da parte dello stato che ne

ancor più di tale affermazione, l'intervento in prima persona del Capo del governo, che promosse la legge di "*Riordinamento delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza del comune di Napoli*"⁸⁸³. In più circostanze la sorveglianza negli istituti di ricovero, specie in quelli in cui erano collocati i bambini a spese dell'opera, aveva rilevato "manchevolezze e deficienze gravi" segnalate dai dirigenti napoletani della federazione alle Regie prefetture di competenza, la legge si proponeva di eliminarle, attraverso un razionale intervento di sistemazione organica degli enti assistenziali napoletani⁸⁸⁴.

precluse l'esercizio sia al partito che alle organizzazioni ecclesiastiche. Su medesime posizioni anche **D. G. Horn**, *L'Ente Opere assistenziali*, cit., p. 490.

⁸⁸³ L. 30 gennaio 1939, n. 283 (Pub. In G.U. n. 48)

⁸⁸⁴ *Relazione dell'attività svolta nel 1939*, cit.

Gli anni di guerra

La Federazione napoletana, ma in generale tutta l'Opera, fu costretta a misurarsi con le nuove necessità introdotte dallo stato di guerra che divennero ancor più insistenti quando si diffuse la consapevolezza che il conflitto sarebbe durato a lungo⁸⁸⁵. La belligeranza, in realtà, incise molto sul bacino di utenti dell'opera, rendendoli ancor più vulnerabili e più bisognosi. Se la prima guerra mondiale aveva coinvolto in maniera diretta la popolazione civile, ed in particolare le donne, attraverso l'apertura del così detto *homefront* (fronte interno), in cui popolazione femminile assunse un ruolo di primo piano, e che muoveva parallelo al *battlefront* (fronte di battaglia), ancora ad esclusivo predominio maschile⁸⁸⁶, la seconda guerra mondiale aveva di contro superato questo binomio attraverso l'eliminazione sostanziale del fronte⁸⁸⁷. Questo elemento fece del conflitto un evento totale che "impegnò da cima a fondo la quotidianità di ciascuno"⁸⁸⁸. In un simile contesto le donne furono coinvolte tanto quanto gli uomini e questa volta non soltanto nell'ambito lavorativo dove furono chiamate nuovamente a sostituire i maschi al fronte, ma anche in tutte le relazioni sociali e personali del quotidiano e in sfere che fino ad allora erano state loro precluse.

⁸⁸⁵ Anche la popolazione civile, del resto, visse il periodo della Blitzkrieg con uno stato d'animo piuttosto sereno. I napoletani vedevano nella fine immediata della guerra un momento di riscatto dalle tante rinunzie a cui molte categorie di lavoratori e di piccolo borghesi erano abituati, in **A. Lepre**, *Per una storia della sensibilità a Napoli durante la seconda guerra mondiale*, in Aa. Vv., *Storia d'Italia, Le regioni dall'unità ad oggi. La Campania*, cit., pp. 1010 e ss.

⁸⁸⁶ **F. Thebaud**, *La Grande Guerra: età della donna o trionfo della differenza sessuale*, in Thebaud F. (a cura di) *Storia delle donne*, cit., p. 34. Scrive al riguardo Anna Bravo: "Nella prima—guerra mondiale—le donne entrano a milioni in settori prima loro preclusi, innanzi tutto nella produzione bellica, a milioni afferrano le opportunità inedite proposte dall'amministrazione pubblica, dai servizi, dalle sette forze armate, lavorando sia sul territorio metropolitano con compiti di assistenza e sussistenza, sia al fronte come infermiere, guidatrici di ambulanze, ausiliarie militari. È una rottura drastica e repentina della divisione sessuale del lavoro che con modalità diverse riguarda tutti i paesi belligeranti e porta non solo gruppi, ma masse di donne fuori da ruoli e settori classificati come femminili, rendendole per la prima volta visibili con questa ampiezza in un ambito non domestico", in **A. Bravo e A. M. Bruzzone**, *In guerra senza armi*, cit., pp. 3-4.

⁸⁸⁷ **E. Galli della Loggia**, *Una guerra «femminile»? Ipotesi sul mutamento dell'ideologia e dell'immaginario occidentali tra il 1939 e il 1945*, in **A. Bravo** (a cura di), *Donne e uomini nelle guerre mondiali*, Bari, Laterza, 1991, p. 5.

⁸⁸⁸ Cfr., *Ibidem*.

Questo presupposto obbligò l'Onmi a funzionare al meglio con una attività efficiente ed efficace che fino al momento era stata poco più che lettera morta. La guerra divenne quindi una cartina di tornasole che impose all'ente di fare il punto della situazione riguardo alla sua attività e soprattutto sulla sua inattività. La realtà dei fatti non sembra deludere queste aspettative, e mai come in questi anni il programma fu sostenuto attraverso un ingente adeguamento finanziario del patrimonio dell'ente, che fu costretto, però, anche a misurarsi con un processo inflazionistico inarrestabile.

Alla vigilia della guerra il sistema economico napoletano era al collasso. Nonostante la guerra d'Etiopia aveva dato un leggero rilancio alla città, ed in particolare alla sua attività portuale. Proprio alla fine degli anni trenta famoso era lo stereotipo della "Napoli porto dell'impero", che avrebbe dovuto fare da volano all'economia e a una "bonifica urbana", che si risolse nell'inaugurazione, nel 1938, della Mostra Triennale delle terre d'Oltremare⁸⁸⁹. L'economia di guerra si abbatté in maniera disastrosa ed indiscriminata sul tessuto economico cittadino e senza distinzione distrusse i settori agricolo, industriale e commerciale⁸⁹⁰. Alla Sede Centrale non rimaneva che intervenire direttamente.

È nel 1941, infatti, che Roma impose un riordino delle strutture assistenziali dell'Onmi napoletana. Il prefetto⁸⁹¹ fu convocato nella capitale da Frontoni per discutere sui problemi già riportati nelle le note con cui si ammoniva la federazione napoletana riguardo al malfunzionamento, così come era stato rilevato dagli ispettori, di alcuni comuni della provincia, ed in particolare Villa Literno, Castel Volturno, Trentola, Villaricca, Mugnano, Frignano, Giugliano, che ancora non avevano disposto i locali per i centri assistenziali dei comitati di patronato⁸⁹². Ma fu certamente utopistico pensare che ciò che non si era fatto in

⁸⁸⁹ Cfr., **G. Chianese**, *La guerra a Napoli*, cit. pp. 346-347.

⁸⁹⁰ Su questi temi cfr. **G. Savarese**, *L'industria in Campania (1911-1940)*, Napoli, Guida, 1980 e **A. De Benedetti**, *Il sistema industriale (1880-1840)*, in *Storia d'Italia, La Campania*, cit., pp. 245-605.

⁸⁹¹ Ancora a dimostrazione dello scollamento tra la Sede centrale e quelle periferiche: non fu invitato il presidente della Federazione ma il Prefetto.

⁸⁹² Ivi, Circolare della Federazione Provinciale ONMI del 13/04/1942 ai potestà e ai Commissari prefettizi della Provincia, Organizzazione e funzionamento dei Comitati e dei Consultori materni e pediatrici (con l'elenco dei comuni con irregolarità, spedito per conoscenza anche alla Prefettura la quale sollecita a sua volta i Comuni irregolari) ed anche Circolare ONMI del 09/06/1942 al Presidente delle Federazione provinciali, Comitati di Patronato funzionamento, in cui si riferisce sul mal funzionamento di 26 comuni della provincia.

circa quindici anni di attività lo si sarebbe potuto fare in così poco tempo e soprattutto mentre la nazione era impegnata in una guerra. Così i moniti della sede centrale non si fermarono a quelli del 1941 e continuarono anche nell'anno successivo⁸⁹³. Nell'aprile il Prefetto Albini inviò ai Potestà ed ai Commissari prefettizi della provincia un formale richiamo denunciando: “..., *che i Comitati di patronato della provincia, malgrado i continui richiami e le istruzioni ricevute, non spiegano nella maggioranza dei casi che una limitata attività, non tengono mensilmente le riunioni come è previsto dall'art. 107 del Regolamento del 15 aprile 1926, n. 718, non esercitano il necessario controllo sul funzionamento dei consultori e degli altri servizi assistenziali, e non danno riscontro con dovuta sollecitudine e regolarità alle richieste della federazione prov./le, la quale è costretta a farne continui solleciti, e si trova in conseguenza, nell'impossibilità di comunicare notizie e dati alla Sede Centrale dell'Opera nei termini stabiliti o deve fornirli incompleti*”⁸⁹⁴. A conclusione della nota rivolgeva personale preghiera perché l'attività dei Comitati comunali di patronato, base essenziale per il funzionamento dell'assistenza della maternità e dell'infanzia, fosse dispiegata in maniera intelligente e solerte, e secondo le direttive emanate⁸⁹⁵.

Tutto fu rimesso nuovamente in discussione dallo sfollamento e dalle incursioni aeree nemiche sulla città che resero vana la sistemazione dei centri cittadini e imposero che ad essere riorganizzati fossero quelli periferici⁸⁹⁶. A partire dal primo bombardamento della notte tra il 31 ottobre e il 1° novembre 1940, la città fu colpita da una particolare e intensa serie di incursioni aeree, dagli anglo-americani prima e dai tedeschi poi a causa della sua posizione geo—strategica nel Mediterraneo e a causa della presenza di industrie belliche

⁸⁹³ *Ivi*, *Circolare della Federazione Provinciale ONMI del 13/04/1942* ai potestà e ai Commissari prefettizi della Provincia, *Organizzazione e funzionamento dei Comitati e dei Consultori materni e pediatrici* (con l'elenco dei comuni con irregolarità, spedito per conoscenza anche alla Prefettura la quale sollecita a sua volta i Comuni irregolari) ed anche *Circolare ONMI del 09/06/1942* al Presidente delle Federazione provinciali, *Comitati di Patronato funzionamento*, in cui si riferisce sul mal funzionamento di 26 comuni della provincia.

⁸⁹⁴ *Ivi*, *Prefettura di Napoli*, *Circ.*, n. 5455, del 19 aprile 1942, ai Potestà ed ai Commissari prefettizi della Provincia, *Funzionamento dei comitati di patronato dell'Opera nazionale per la Protezione della Maternità e Infanzia*.

⁸⁹⁵ *Ibidem*.

⁸⁹⁶ *Ivi*, *Relazione dell'attività svolta dalla Federazione napoletana nel 1941*. I comuni che si misero a disposizione in tal senso furono prevalentemente quelli dell'alto casertano, tra cui Calvi, Sparanise, Grazianise, Baia e Latina, Abanova, Trentola, Arienzo e San Felice, i quali li avevano anche sistemati ed adattati a loro spese.

metalmecchaniche e cantieristiche⁸⁹⁷. E furono proprio i bombardamenti a portare nella città la prima ondata di paura, ma anche di rabbia, per la scoperta dell'impreparazione militare⁸⁹⁸ e quella ancor più drammatica, per i civili rimasti in città, tra cui molte donne e bambini, del cattivo funzionamento del tesseramento annonario e dei ricoveri antiaerei⁸⁹⁹.

Intanto prendeva corpo e vita, nonostante le difficoltà di approvvigionamento e di trasporto dei materiali, la Casa della Madre e del Bambino di Ischia, con annessa sala di maternità per il ricovero delle gestanti. Mentre erano in progetto due nuove case in città. Una presso il Largo del Campiglione a Chiaia e l'altra in S. Agostino agli Scalzi nel Rione Materdei. A lavori ultimati la città avrebbe avuto un totale di sei case. Nella delibera della giunta esecutiva dell'onmi, riunitasi nell'aprile del 1941, si riteneva poi necessaria la costruzione di una ulteriore Casa nel quartiere Vicaria, uno dei rioni più popolosi e dalle condizioni igienico sanitarie assai precarie. L'onere di spesa per la sua costruzione doveva interamente gravare sul comune di Napoli⁹⁰⁰. La sede centrale, in questa occasione, richiama l'amministrazione comunale della città circa la sua scarsa collaborazione con i Comitati di patronato comunali. Dal 1933 al 1942, il Comune di Napoli assolveva l'obbligo prescritto dall'art. 14 del TU 24.12.34, n. 2316, versando all'opera un contributo annuo di £ 50.000, per il fitto dei locali e per le spese d'arredo dei comitati di patronato⁹⁰¹. Si trattava di un contributo irrisorio tanto più di fronte alle esigenze assistenziali alimentari della guerra, che avevano raggiunto "entità e carattere imponenti"⁹⁰².

⁸⁹⁷ Cfr., **G. Chianese**, *Ceti popolari e comportamenti culturali a Napoli*, in **N. Gallerano** (a cura di) *L'altro dopoguerra. Roma e il sud 1943-45*, Milano, Franco Angeli, 1985, p. 276.

⁸⁹⁸ **A. Lepre**, *Per una storia della sensibilità a Napoli durante la seconda guerra mondiale*, cit., pp. 1012 e ss.

⁸⁹⁹ Cfr. **G. Chianese**, *Napoli nella seconda guerra mondiale*, cit. pp. 350 e ss.

⁹⁰⁰ Per quanto riguardava le altre due case in progetto, quella di Largo Campiglione e quella di S. Agostino agli Scalzi, il comune aveva fornito, per la prima, l'area di edificazione, e si era assunto anche una spesa di £ 200.000, per la demolizione dei lavatoi comunali ivi esistenti e per la ricostruzione degli stessi in altra zona, mentre per la seconda era intervenuto autorevolmente per ottenere la concessione dell'area di mq 1500 dal proprietario ing. Vergella, al prezzo di lire 100 al mq, inferiore ai prezzi medi praticati nella zona. Ivi, *Circolare Onmi n. 20924, del 16 luglio 1942*.

⁹⁰¹ *Ibidem*. Era, inoltre, pendente la definizione del pagamento degli assegni a 4 applicate di segreteria che il Comune non voleva pagare con il pretesto che le applicate, erano distaccate presso varie sedi delle Case della madre e del fanciullo, fuori cioè dalla competenza dei comitati e dei sottocomitati di patronato.

⁹⁰² *Ibidem*.

La stessa Sede centrale aveva dovuto corrispondere un contributo straordinario per il 1942 pari a £ 5.550.000⁹⁰³. Pertanto, a Frontoni, le richieste fatte all'amministrazione partenopea, di elevare il contributo annuo e farsi completo carico della costruzione di una Casa nel quartiere Vicaria, non sembravano pretenziose soprattutto se paragonate a quanto faceva per l'Onmi il Governatorato di Roma che per l'anno in corso si era impegnato a versare un contributo di 1 milione di lire e si era assunto l'onere totale della costruzione di tre nuove Case della Madre e del Fanciullo nella circoscrizione dell'Urbeⁱⁱ. Il problema si ripropose anche in seguito, ma il comune continuò a versare a favore dei comitati comunali di Napoli sempre 50.000 lire annue.

Riprendendo il discorso interrotto, la federazione di Napoli ebbe fino all'armistizio un numero massimo di 7 Case, di cui 4 nella città e altre 4 rispettivamente a Resina, Sorrento, Santa Maria Capua Vetere e Ischia a cui si aggiungevano 46 consultori materni e 58 pediatri e 31 refettori materni⁹⁰⁴. Vediamo nello specifico quali forme di assistenza furono erogate, quali eventualmente potenziate e quali invece presentavano il maggior numero di difficoltà nel biennio 1941-42⁹⁰⁵.

I consultori materni passarono da 41 a 45, svolsero un'azione regolare e puntarono sulla diffusione delle norme igienico-sanitarie e sul rafforzamento delle condizioni generali delle madri. Furono praticate cure per assicurare al massimo il futuro ruolo di nutrice delle gestanti, cure che consistevano

⁹⁰³ Ciò risulta confermato anche dalla seguente circolare: "Con riferimento al contenuto del recente colloquio, si conferma che, tenuto conto delle particolari necessità assistenziali di codesta provincia, questa sede centrale assegnerà in via straordinaria a codesta Federazione Lire 3.550.000 di cui Lire 2.400.000 per la costruzione e l'arredamento di due nuove Case della madre e del bambino e di Lire 1.150.000 per la migliore organizzazione di 115 consultori della Provincia.

Inoltre, stante le maggiori esigenze durante l'attuale stato di guerra, il fondo globale assegnato da questa sede centrale sarà elevato di altre Lire 2.000.000 che codesta Federazione destinerà in special modo in aumento dello stanziamento dei refettori delle Case, dei sussidi a domicilio dei minori di tre anni e dei contributi alle Scuole materne.

Infine, verranno concessi n. 5000 pacchetti di pasta e farina di riso da distribuire nei dipendenti consultori.

Nel confidare che codesta Federazione vorrà apprezzare il massimo interessamento di quest'Opera Nazionale, a favore della popolazione partenopea, si invita codesto ufficio a trasmettere il relativo provvedimento di variazione al bilancio del corrente esercizio", Ivi, Circolare, Onmi, div. Ragioneria del 20 marzo 1942, Assegnazione di maggiori fondi.

⁹⁰⁴ I dati sono quelli riscontrati nell'ultima relazione della Federazione prima della caduta del fascismo (1942) si ricorda, inoltre, che per la legge istitutiva dell'opera prescriveva che di questi istituti ve ne fosse un per comune.

⁹⁰⁵ Così come si evince dalle relazioni della Federazione per i due anni. La costruzione delle Case in progetto non fu mai ultimata.

essenzialmente nella somministrazione di cibo. Il numero delle donne assistite passò da 7991 a 10320, con il conseguente aumento delle rivisite (persone che ricevevano più volte assistenza) che passò da 11.797 a 14.857. Il numero dei consultori pediatrici aumentò da 43 a 58. La loro attività si concentrò sulla lotta contro i pregiudizi e i danni causati da cattive consuetudini sull'allevamento dei bambini, spronando al massimo l'allattamento materno⁹⁰⁶. Il numero dei lattanti e divezzi visitati passò da 21.537 a 26.385, con una analogo aumento proporzionale delle rivisite. Il potenziamento delle visite consultoriali andò di pari passo con la diminuzione delle visite a domicilio. Queste furono limitate ai soli casi estremamente necessari. Si riteneva che questo tipo di assistenza non rispondesse pienamente alle finalità dell'Opera poiché non forniva completa garanzia che tali cure andassero a beneficio esclusivo delle madri e dei bambini, dato che le prestazioni praticate in questi casi corrispondevano essenzialmente nell'assegnazione di latte fresco e in razioni di viveri. In termini di spesa nel 1941 per Napoli e provincia la Federazione erogò: £ 6270 per le gestanti, £ 4750 per le madri nutrici e £ 2.2176, 70 per i bambini, cifre poco difformi a quelle del 1942 in cui ammontarono rispettivamente a £ 5.840, £ 6.150 e £ 21.580. queste cifre non appaiono molto elevate rapportate al costo di alcuni beni di prima necessità. Tra il 1941 e 1942 il pane arrivò a costare 20 lire al Kg, l'olio 20 lire al fiasco ed un uovo 6 lire, naturalmente tutto disponibile solo nel mercato nero⁹⁰⁷.

A partire dal 1° luglio 1941, come disposto dalla Sede Centrale su iniziativa del Ministero dell'Interno, iniziarono a funzionare anche nel capoluogo campano, presso ciascuna Casa, i consultori dermosifilopatici. Essi furono istituiti con il compito di arginare il contagio sifilitico in particolare tra le madri e spose degli strati sociali più modesti, che si rifiutavano di frequentare i dispensari pubblici promiscui⁹⁰⁸. Nel primo semestre di vita il numero degli assistiti fu abbastanza numeroso: 366 donne, con 183 rivisite e 1000 bambini con 1056 rivisite⁹⁰⁹. L'insufficienza di tali strutture si evidenziò con drammaticità

⁹⁰⁶ Il numero della percentuale degli allattamenti al seno passò dall'81,5% all'80,8%, quella degli allattati misti aumentò dal 12,6% al 12,9%, mentre il numero degli allattamenti artificiali scese dal 5,9 al 5,3%.

⁹⁰⁷ Cfr. S. Colarizi, *L'opinione degli italiani sotto il regime*, cit. pp. 382-383.

⁹⁰⁸ A. Marcozzi, *L'Onni e la lotta anticeltica in Italia*, in *MI*, 1943, n. 1, p. 18-19.

⁹⁰⁹ I consultori si occupavano anche della cura ambulatoriale dei leucemici e degli affetti di blenorragia e di varie forme dermoparassitarie attraverso la somministrazione di medicinali acquistati della federazione

durante gli anni dell'occupazione alleata di Napoli, quando alla prostituzione legalizzata nelle case di tolleranza si affiancò in modo assai numeroso quella clandestina, soprattutto negli strati più popolari, per cui rappresentavano spesso il solo modo attraverso cui procurarsi risorse alimentari⁹¹⁰. Per quanto concerneva, invece, la profilassi antitubercolare il vaccino Marigliano fu praticato oltre che ai bambini ospiti negli asili per lattanti e divezzi anche a tutti quelli frequentanti i consultori, mentre la vaccinazione antidifteritica Schich continuò ad essere fatta soltanto negli asili.

Merita, in ultimo, un breve cenno l'assistenza alle madri illegittime, come competeva all'Opera in virtù della legge 12 aprile 1933. La federazione napoletana ammise, per tale forma assistenziale, l'insufficienza delle misure adottate che consistevano esclusivamente nella concessione di un sussidio mensile pari a £ 40 e aumentabile solo in rari casi a lire 50 o 60⁹¹¹.

Ciò che appare con evidenza da questo breve quadro è che la funzione maggiore dell'onmi nel napoletano divenne quella di “una grande mensa pubblica”, l'assistenza medica, più che mai ridotta ai minimi termini, fu scalzata dall'assistenza alimentare⁹¹². La fame colpì drammaticamente la popolazione civile durante e per alcuni anni dopo la guerra. A Napoli, se possibile, assunse dimensioni più spaventose. La città risentì del fatto di non essere al centro di una zona di produzione di generi alimentari di prima necessità ed anche del fatto che rimase del tutto isolata dal punto di vista dei rifornimenti, a per la frantumazione del mercato in tanti sottosistemi locali e per la rovina della rete di comunicazione che seguirono il crollo del fascismo⁹¹³.

a spese della sede centrale. Nello stesso periodo furono perciò praticate nei consultori napoletani: 2107 iniezioni di preparato arsenoberzolic; 1934 iniezioni di bismuto; 842 iniezioni mercuriali; 1800 sieroreazioni di cui 1405 con esito negativo e 395 positivo, in *Ivi, Relazione dell'attività svolta dalla federazione di Napoli nel 1941*.

⁹¹⁰ **G. Chianese**, *Ceti popolari e comportamenti culturali a Napoli*, cit., p. 280.

⁹¹¹ L'inadeguatezza dei contributi può essere dimostrata dal fatto che per effetto combinato del mercato nero e dell'inflazione il pane nel 1942 raggiunse a Napoli la cifra di £ 20 al Kg, in **A. Lepre**, *Per una storia della sensibilità a Napoli durante la seconda guerra mondiale*, cit, pp. 1021 e ss.

⁹¹² In realtà l'approvvigionamento alimentare causò preoccupazione e una crescente mentalità accaparratrice delle madri degli alimenti della prima infanzia, che in breve finì per assorbire la già poca disponibilità ancora esistente, in tutta la nazione; in **S. Onger**, *L'assistenza alla maternità e all'infanzia nel bresciano durante il secondo conflitto mondiale*, in *Sanità, scienza e storia*, n. 1, 1990, p. 223.

⁹¹³ Cfr., **G. Chianese**, *Ceti popolari e comportamenti culturali a Napoli*, op. cit. Nel medesimo saggio l'autrice si sofferma anche ad analizzare l'esplosione dell'inflazione ed il conseguente espandersi del mercato nero, unico mercato realmente esistente che consentì di far fronte al fallimento della politica degli ammassi ed alle sempre più scarse ed insufficienti distribuzioni di generi tesserati.

Questa difficoltà è manifestata anche dall'attenzione che l'Opera prestò all'organizzazione dei *refettori materni e dell'approvvigionamento dei generi razionati*⁹¹⁴. Minuziosa fu l'attenzione con cui venivano elencati nelle relazioni degli anni di guerra tutti i prodotti alimentari per la prima infanzia distribuiti, il cui maggiore costo era rappresentato dal latte in polvere Nestogen e Alpe (circa 25 Kg nel 1941 e 21,5 kg nel 1942, per un costo elevatissimo nel primo anno di £ 477.884,40)⁹¹⁵. Le assegnazioni dei beni razionati erano fatte con regolarità, mentre lo stesso non poteva dirsi per i beni contingenti (patate, legumi, formaggi, salumi, uova) in particolare nelle istituzioni della provincia, dove la distribuzione non corrispondeva ai bisogni effettivi e spesso non era fatta con regolarità⁹¹⁶. Il numero dei refettori materni passò da 26 a 31 (i nuovi furono istituiti a Procida, Monte di Procida, Soccavo, Sangiorgio e Afragola) e fu intensificata l'assistenza nelle scuole materne mediante la somministrazione della refezione calda ai bambini bisognosi, riconosciuti tali dai Comitati di patronato, che frequentavano, perciò, anche con regolarità. Il pasto "tipo" somministrato consisteva in una pietanza calda di pasta o riso con fagioli o patate e 50g di pane, ma meglio non andava nel nord Italia⁹¹⁷. Il tesseramento del pane (la razione giornaliera era di 200 grammi a persona), che entrò in vigore il 1° ottobre 1941, si riflesse in modo molto negativo sulla popolazione napoletana, ed in generale del sud, dove il pane con la pasta rappresentavano elementi fondamentali della dieta. Elemento che insieme alla mancanza di carbone, indispensabile per il freddo dell'inverno alle

⁹¹⁴ Non è inoltre da sottovalutare il fatto che il nuovo Presidente dell'Opera Nannini, che successe a Frontoni, dal maggio al luglio 1943, era stato sottosegretario al Ministero dell'agricoltura, in cui già ebbe una pratica esperienze nel campo dell'assistenza alimentare, occupandosi della *Direzione Generale dell'Alimentazione*.

⁹¹⁵ Si pensi che per la costruzione di una Casa della madre e del Bambino l'Opera metteva a disposizione circa £ 500.000. per quanto concerne gli altri prodotti distribuiti si riportano, ad esempio, n. 8006 barattoli piccoli di alimento Mellin, kg 3100 di farina disidratata Buitoni, ecc., in *Ivi, Relazione dell'attività svolta dalla Federazione di Napoli nel 1942*.

⁹¹⁶ In una nota alla federazione napoletana il Comune di Mariglianella lamentava il disinteresse per l'approvvigionamento alimentare del refettorio locale: "Nonostante le reiterate richieste, fino a questo momento non è ancora pervenuto il materiale di alimentazione da somministrare ai piccoli. La ispettrice del Consultorio viene da Napoli non nelle prime ore del mattino, come dovrebbe, e le donne sono costrette ad attendere per poi andarsene senza latte", in *Asn, Gab., Prefettura, b. 485*, Lettera del Comune di Mariglianella datata 20 aprile 1942.

⁹¹⁷ Meglio non andava di certo anche nel nord del paese. Nella federazione bresciana, ad esempio, gli stessi amministratori lamentavano il fatto che il cibo somministrato nei refettori era scarso e la minestra era "troppo chiara", in **S. Onger**, *L'assistenza alla maternità e all'infanzia nel bresciano durante il secondo conflitto mondiale*, cit., pp. 241-242.

porte, cominciò a far “soverchiare i nervi”⁹¹⁸. Ma le cose non funzionarono come sperato. Il prefetto di Napoli trasmise per conoscenza al Presidente della Federazione Lojaco una segnalazione pervenuta in prefettura nel dicembre del 1942: *«Assistenza alle donne incinte nei centri maternità scarseggia specie quella alimentare e proprio in questo grave periodo che queste donne sono costrette all'inerzia essendo sloggiate da famiglie signorili dalle quali ricevevano lavoro ed aiuti. Chi dice che vi è deficienza di generi alimentari e restrizione di forniture da parte della Sepral e chi mormora e insinua abusi da parte del personale dei centri, il quale spinto dal bisogno, poiché retribuito con stipendi da fame, sottrae gli alimenti a danno delle assistite. Le donne si lagnano pubblicamente»*.⁹¹⁹

Naturalmente l'essere moglie o figlio di un richiamato valeva da titolo preferenziale su qualsiasi forma di assistenza dell'opera. Ad esempio, il numero dei ricoveri fu limitato esclusivamente ai figli dei richiamati orfani di madre che non avevano parenti e che non era stato possibile affidare ad allevatori. Inoltre, dalle ispezioni condotte in prevalenza con la collaborazione dei FF.FF. presso gli istituti di ricovero erano emerse deficienze di biancheria e vestiario nell'Istituto Vittorio Emanuele III, mentre nella Casa Paterna Ravaschieri per l'infanzia abbandonata la situazione era assai più grave, qui mancavano addirittura le scarpe per i bambini e l'igiene era assai poco curata e l'elenco delle deficienze riscontrate in questi istituti non si fermava qui. La S. Casa dell'Annunziata, che dopo il crollo della S. Casa dell'Annunziata di Aversa, nel 1937, era rimasta l'unica struttura nel napoletano effettivamente funzionante preposta al ricovero delle madri e dei fanciulli, non disponeva di locali sufficienti, mentre la cucina e la lavanderia non erano assolutamente rispondenti ai bisogni. Il personale era anch'esso insufficiente, nonostante nel 1941 il Ministero degli interni avesse messo a disposizione dell'istituto una Assistente sanitaria vigilatrice per la sorveglianza esterna e una vigilatrice d'infanzia per la vigilanza sull'allattamento dei bambini, sull'igiene generale e per l'istruzione del personale, ma il loro contributo fu ridimensionato dall'elevato numero dei ricoverati e dalla

⁹¹⁸ A. Lepre, *Per una storia della sensibilità a Napoli durante la seconda guerra mondiale*, cit., pp. 1018.

⁹¹⁹ Ivi, Prefettura di Napoli al presidente della Fed. Onmi, 17 dicembre 1942.

numerosità delle mansioni da svolgere⁹²⁰. La federazione si serviva della sale di maternità di questo istituto per il ricovero delle gestanti nubili, che era disposto per i soli casi in cui la donna volesse conservare l'anonimato sulla maternità e in quei casi in cui, in seguito ad accertamenti, la richiesta di ricovero risultava pienamente fondata e giustificata⁹²¹. Disposizione, quest'ultima, che segnava un ulteriore e chiaro punto a favore della discrezionalità delle prestazioni.

Ancor più negli anni di guerra fu avvertito il problema rappresentato dalla difficoltà di trovare le balie. Nonostante, infatti, i centri assistenziali della federazione ricorrevano a questa pratica mercenaria come ultima soluzione, risultava sempre più difficile trovarne. Il che era giustificato a Napoli, secondo la Federazione, oltre che dalla poco diffusa pratica del baliatico mercenario, anche dal fatto che la maggior parte delle donne erano occupate in aziende agricole, industriali o commerciali dove erano meglio retribuite rispetto all'assegno di baliatico.

Alla città, messa completamente in ginocchio dalla guerra, la federazione napoletana dell'Onmi non seppe dare la risposta giusta, nonostante fu possibile assistere ad un maggiore dinamismo dei suoi dirigenti. E i napoletani accettarono con "eroica rassegnazione" anche questo⁹²².

⁹²⁰ Nel 1942 in seguito alle incursioni aeree sull'ospedale napoletano il Brefotrofito fu trasferito ad Aversa in locali ancora fatiscanti e per lo più dopo che erano stati occupati per lungo tempo dalle truppe, senza alcuna disinfestazione o pulizia particolare.

⁹²¹ La federazione versava all'Annunziata £ 15 al giorno per ogni assistita.

⁹²² La rassegnazione fu il sentimento che più di ogni altro prevalse negli animi dei napoletani durante la seconda guerra mondiale, cfr., **A. Lepre**, *Per una storia della sensibilità a Napoli durante la seconda guerra mondiale*, cit., pp. 1026.

Voci di malcontento e denunce di malfunzionamento

L'eroica rassegnazione dei napoletani, nei confronti dell'Onmi locale, è dimostrata anche dall'assenza di documenti che testimoniano forme di protesta. Assenza questa che può, in qualche modo, essere giustificata dall'elemento che, secondo Gloria Chianese, caratterizzò il periodo bellico napoletano: il crollo di credibilità delle istituzioni, che vedeva accomunate e spesso sovrapposte sia le strutture fasciste che quelle statuali⁹²³. Non sono stati comunque molti i documenti rinvenuti che segnalano il malfunzionamento o esprimono malcontento e tra essi nessuno appartiene dagli assistiti. I pochi documenti a disposizione hanno, però, la caratteristica di non riferirsi ad un unico periodo di attività, ma di coprire tutto l'arco di vita della Federazione campana. Questo aspetto ci consente di azzardare l'ipotesi di un malfunzionamento, legato ad una gestione particolaristico—clientelare ed alla corruzione degli amministratori, sempre costante. D'altro canto sarebbe difficile avviarsi ad una conclusione diversa considerando l'andamento globale dell'Opera e in generale di tutta la politica assistenziale e previdenziale. Ad esempio, fu proprio nel sud del paese che Chiara Giorgi riscontra con evidenza tutte le “storture” da sempre connotanti l'Infps e legate ad una prassi di gestione clientelare del potere politico assai consolidata nel Mezzogiorno⁹²⁴.

Il primo documento risale al 1934, ma si riferisce ad avvenimenti accaduti anteriormente. Il potestà di Striano, Giovanni d'Anna inviò un esposto all'allora sottosegretario alla Presidenza Edmondo Rossoni sull'opera “negativa e abulica” che la Federazione provinciale di Napoli, a suo giudizio, compieva, direttamente costatando come fosse “tragico” in quella città parlare e occuparsi di maternità e infanzia⁹²⁵. Il suo comune si era trovato più volte a scontrarsi con queste difficoltà.

⁹²³ G. Chianese, *Napoli nella seconda guerra mondiale*, cit. p. 350.

⁹²⁴ C. Giorgi, *La previdenza del regime*, cit., p. 201.

⁹²⁵ Cfr., Municipio di Striano a S.E. Edmondo Rossoni, Opera Nazionale Maternità e Infanzia Federazione di Napoli, in Acs, PCM, Fascio 1.6.2. fascicolo 203, 1934-36, Federazione provinciale dell'onmi—Denuncia circa irregolare funzionamento di detta federazione.

Il 20 marzo 1931 il Comune di Striano chiese che la federazione provvedesse al ricovero temporaneo della bambina Lucia S.. La bambina era sprovvista di qualunque forma di assistenza e di protezione perché orfana di padre e la madre era detenuta presso il carcere di Salerno. La federazione rifiutò il ricovero perché “mancava lo stato di abbandono”. Lo stesso comune non ricevette alcuna risposta in merito a altri due casi segnalati nel 1932. Il primo relativo alla richiesta di ricovero di due dei cinque figli di una donna rimasta vedova e priva di mezzi di sussistenza. Il secondo, invece, chiedeva il ricovero di una bambina, Michelina F., di sei anni, abbandonata dalla madre prostituita e dal padre, noto delinquente.

Nel 1933 segnalava, invece, il caso di Annunziata Z., settima figlia, di solo un mese, di una donna che per complicazioni mediche non poteva allattarla. Il marito della donna era contadino disoccupato e la coppia riusciva a nutrire gli altri figli solo grazie i pasti concessi loro due volte la settimana dalle opere assistenziali. La federazione lasciò passare più di un mese prima di chiedere i documenti di rito per provvedere al ricovero, ma nel frattempo la bambina era già morta di fame e di stenti.

In ultimo, il medesimo giorno in cui scriveva la lettera, 29 dicembre 1933, richiese con la massima urgenza il ricovero di una bambina Maria F. di soli due giorni e della madre gravemente inferma ed anemica, moglie di un carcerato e già madre di altri quattro bambini, che non aveva latte per allevare la bambina e neanche le fasce per accudirla. La richiesta corredata di tutta la necessaria documentazione, fu respinta perché, secondo la motivazione data, mancava il tempo per produrre i documenti necessari, ciò comprovava, secondo d’Anna, che il plico non era stato nemmeno sfogliato.

Dopo il sollecito fatto a Rossoni⁹²⁶, che nel frattempo aveva inviato l’esposto al Ministero dell’interno, perché di sua competenza, questi rispose allegando copia della lettera del presidente della Federazione partenopea Teodoro

⁹²⁶ Con *Circ. del 6 febbraio 1934* il Potestà di Striano chiede notizie del suo esposto a Rossoni, questi con *Nota del 26 febbraio* rispose a D’Anna: « *in relazione alla tua gradita del 6 corrente mi do premura di parteciparti che –trattandosi di argomento di competenza del ministero dell’Interno—ho subito segnalato a detto ministero l’esposto da te inviatomi circa il funzionamento della Federazione provinciale di Napoli.*

Mi riservo pertanto di darti informazioni in proposito appena mi perverranno dal ministero...».

Morisani⁹²⁷. In questa, Morisani, non prese assolutamente in considerazione i primi 4 esposti perché inoltrati prima della data di inizio del suo mandato (1° luglio 1933), per quanto, invece, riguardava il caso di Filomena F. e della sua bambina, ritenne che l'opera non ebbe modo di intervenire d'urgenza perché mancava il certificato medico in cui fosse dichiarata la malattia della donna. Fu fatto, inoltre, presente che se fosse stato necessario ricorrere ad un ricovero d'urgenza il Comune stesso, a norma delle disposizioni dettate dall'art. 34 RDL 30 dicembre 1923, n. 2841, avrebbe dovuto provvedere a propria spese, mentre la federazione non avrebbe mancato nell'affidare la bambina ad una balia del posto, oppure di disporre l'immediato ricovero nel caso dell'impossibilità di trovare la balia. Tale ricovero fu infatti disposto dopo qualche giorno nel brefotroffio della SS. Casa dell'Annunziata di Aversa, ma non fu eseguito, in quanto il comune, con nota del 16 gennaio 1934 aveva dichiarato che il ricovero non era necessario perché la mamma aveva sufficiente latte per la bambina dalla quale non intendeva separarsi, fu, invece, concesso un sussidio mensile alla madre⁹²⁸.

L'elemento più rilevante nella risposta di Morisani è il monito all'assunzione di responsabilità al comune di Striano. Pur sottolineando, infatti, il disinteresse della Federazione napoletana per casi veramente pietosi, l'episodio, mette chiaramente in evidenza tra i due enti, Comune e Federazione Onmi, una sorta di competizione al diniego di responsabilità. Con ciò non si vogliono e non si possono giustificare i rifiuti o le assenze di risposte da parte dell'organismo campano dell'opera, ma si vuol mettere in evidenza che i centri assistenziali comunali funzionavano altrettanto male. Se il comune di Striano era assolutamente consapevole della necessità di soccorrere nell'immediato alcune di questi minori perché non l'aveva fatto a norma della legge del 1923, mentre si aspettava notizie dalla federazione? Insomma era l'intero sistema assistenziale, che, nonostante fosse legislativamente ben progettato, mancava di pratica attuazione o meglio il sistema di integrazione e coordinamento, asse portante dell'ingegneria assistenziale fascista, mancava di sincronia. Ennesima goccia

⁹²⁷Ivi, *Circ. del Ministero dell'Interno, 12 marzo 1934, n. 901/10 alla PCM*, Esposto del potestà di Striano circa la Federazione di Napoli dell'ONMI, che contiene in allegato *Circ. ONMI, Fed. Prov di Napoli, 23 febbraio 1934, n. 2910 al Presidente ONMI Roma*, esposto del Potestà di Striano.

⁹²⁸Ivi, *Circ., PCM Roma 20 giugno 1934* al sig. dott. Giovanni D'Anna Potestà di Striano (NA)

d'acqua, dunque, in quel *mare magnum* di lamentele dei responsabili dell'Opera pronte a sottolineare il fatto che molte amministrazioni locali vedessero nell'ente un organo non ausiliare ma esclusivo dell'assistenza alle madri ed ai fanciulli⁹²⁹.

Qualche anno dopo, nel 1937, fu inviato un esposto al prefetto di Napoli inerente l'opinione dei cittadini sulla locale istituzione dell'opera. In questo si lamentava l'inefficacia e l'inefficienza dell'onmi contro la lotta alla mortalità infantile ed inoltre era testualmente scritto: “...L'assistenza non viene prestata con imparzialità ma con preferenze e raccomandazioni e talvolta viene concessa a donne immorali che hanno chi li sovvenziona e sfruttano l'opera a danno delle vere bisognose e di bimbi poveri. L'opera manca di sanitari specialisti e non si cura di provvedere per le cure specialistiche ai bambini. Donne incinte nei quartieri popolari non hanno assistenza e sono costrette a pernottare nei dormitori pubblici a contatto con persone immorali e infette...”⁹³⁰.

Voci queste che la prefettura cercava di reprimere quanto più possibile. Come anche nel caso montato dalla prefettura di Firenze sull'intercettazione della lettera di Rita P., che scriveva da Napoli ai genitori fiorentini. La lettera riportava dell'immenso lavoro a cui era stato sottoposto il marito, Carlo Fortunato, da quando era stato designato, con piena responsabilità di azione, per due ore al giorno, alla maternità e infanzia⁹³¹. Dopo che il Duce si era espresso negativamente sull'andamento dell'istituzione napoletana, messo in evidenza dalla crescita del tasso di mortalità, il potestà aveva chiesto al Fortunato di occuparsi quotidianamente dell'amministrazione dell'Onmi. Questo raccontava la donna ai genitori, ma a colpire più di ogni altra cosa la Commissione provinciale di censura di guerra fiorentina furono senza dubbio le affermazioni finali della lettera in cui Rita P. sottolineava l'imbarazzo morale del marito nel dover salvare, nell'esercizio del suo nuovo incarico, “tutti da cose gravissime” ed

⁹²⁹ Tali manchevolezze saranno confermate nel corso degli anni a cui vi si aggiungeranno anche quelle degli altri enti territoriali. Si pensi ad esempio alle “gravi deficienze” evidenziate nella gestione degli assegni familiari a Napoli, ancora in **C. Giorgi**, *La previdenza del Regime*, cit. pp. 212—217, oppure al già citato caso dell'Eca napoletano, cfr. nota 92.

⁹³⁰ Ivi, *Segnalazione pervenuta al Prefetto in data 13 luglio 1937*.

⁹³¹ Ivi, Lettera di Paganini Rita, doc. 1942.

in particolare da “abitudini di impiegati ed amici, tra cui due signorine dell’alta società”, che il nuovo amministratore non condivideva⁹³².

Quella di Rita P. fu lo sfogo di una donna molto vicina all’Opera, che ne conosceva dall’interno problematiche, come interne all’ente furono anche le proteste degli stessi dipendenti. Fu questo il caso, ad esempio, del conflitto sorto tra il personale femminile dell’ONMI e il Presidente del Comitato di patronato di Napoli, il Commendatore de Zerbi, denunciato attraverso una lettera di accusa inviata alla Prefettura⁹³³. La lettera lamentava in particolare i licenziamenti ingiustificati a fronte di nuove assunzioni. Girata la denuncia alla Questura, per indagini e chiarimenti, non furono trovati riscontri⁹³⁴, i licenziamenti furono giustificati dal fatto che la Casa della Madre e del Bambino in via del Grande Archivio aveva cessato di funzionare per i danni provocati alla struttura dai bombardamenti⁹³⁵. La questione fu così sbrigativamente messa a tacere e delle nuove assunzioni, definite “sospette” dalle denuncianti, non si seppe nulla⁹³⁶.

Quel che stupisce, di questa, come del caso di Rita P., è il modo sbrigativo con cui le questioni furono liquidate. Nulla era vero secondo gli accertamenti della questura e a confermarlo bastava sapere che i soggetti in questione dimostravano sentimenti favorevoli al regime fascista, o per iscrizione al partito o per militanza⁹³⁷, quasi il legame con il partito rappresentasse una sorta di garanzia contro gli illeciti o uno scudo di protezione da qualunque accusa⁹³⁸.

Il malcontento del personale napoletano fu manifestato anche in molte altre circostanze che costrinsero il presidente dell’Opera locale, Luigi Lojacono, a dare rassicurazioni al prefetto sulla vicenda. Il presidente ritenne rientrati i

⁹³² Ivi.

⁹³³ La lettera di accusa è datata 11 marzo 1943.

⁹³⁴ Ivi, Questura che risponde con nota riservata-personale con oggetto: Commendatore de Zerbi—Presidente ONMI (08/04/1943).

⁹³⁵ In effetti avevano diviso lo spazio cittadino in due parti: Posillipo, il Vomero ed in genere la parte occidentale furono considerati luoghi sicuri, mentre gli altri erano esposti al rischio bombardamenti. E tutte le maggiori strutture dell’Opera rientravano in questa seconda parte della città. **A. Lepre**, *Per una storia della sensibilità a Napoli durante la seconda guerra mondiale*, cit., p. 1016.

⁹³⁶ Nella vicenda non va trascurato un particolare: il figlio del de Zerbi era funzionario presso la prefettura.

⁹³⁷ De Zerbi era iscritto al partito dal 1923, mentre Carlo Fortunato, marito di Rita P., di cui si parla nella lettera, era uno squadrista e componente del Direttorio federale.

⁹³⁸ Sull’affarismo della élite politica si rinvia a **D. Musiedlak**, *Lo stato fascista e la sua classe politica 1922- 1943*, Bologna, Il Mulino, 2003, in particolare il paragrafo *Elite di funzione e affarismo: il costo della trasformazione*, pp. 171 e ss.

malumori derivati dai licenziamenti di personale a causa della chiusura delle case di via S. Erasmo e di via del Grande Archivio, i cui locali erano stati sinistrati dalle incursioni nemiche. Inoltre sottolineava il pagamento del premio del ventennale corrisposto il 28 ottobre 1942 a tutto il personale che ne aveva diritto, così come era stato fatto per l'indennità di sfollamento, che per la città di Napoli ammontò a £ 100.000 mensili⁹³⁹.

Tutto quanto fin qui riportato mette in luce l'opinione negativa di quanti furono chiamati a collaborare con (enti locali) e per (dipendenti) l'ente. Di contro, però, è dovere riportare, che ci sono tanti articoli celebrativi in senso nettamente contrario apparsi sulla rivista dell'Opera o sui quotidiani. Basta uno sguardo ai commenti sulla celebrazione della Giornata della madre e del bambino per rendersene conto, come basta anche un più attento esame delle disposizioni dell'Opera in termini di propaganda della manifestazione per sminuire, come meglio si vedrà in seguito, la reale portata di questi eventi.

Mancano invece forme di protesta da parte della società civile. Proprio a partire dagli anni del regime, ha scritto Mariuccia Salvati, la società recepì forme organizzative da cittadinanza "sociale", pur senza averle conquistate e quindi modellate o indirizzate⁹⁴⁰, che entrarono a far parte della coscienza popolare senza più abbandonarla. Ma questo non pare corrispondere nel caso di Napoli, e relativamente all'attività dell'Opera, dove l'assenza di documenti che segnalano il malcontento degli utenti può giustificarsi con il crollo di credibilità delle istituzioni, ma dimostra ancora una volta che i sevizi dell'ente non erano percepiti come diritti assistenziali, ma come semplici concessioni che il governo faceva loro e che se c'erano era un bene altrimenti pazienza!

⁹³⁹ *Asn, Gab. Prefettura, b. 485*, Federazione provinciale di Napoli al Prefetto, 20 maggio 1943, Malcontento del personale dell'ONMI.

⁹⁴⁰ Cfr. **M. Salvati**, *Lo stato sociale in Italia caratteri originari e motivi di una crisi*, in *Passato e Presente*, n. 32, 1994.

L'Onmi e le politiche demografiche a Napoli.

“Il Regime ha creato l'Opera per la Maternità e l'Infanzia[...] è in quest'opera che il regime deve fare perno per la sua azione sul settore demografico”⁹⁴¹. In che modo la Federazione napoletana agì per attuare questi progetti?

I tassi di natalità del capoluogo campano anche nel corso del ventennio seguirono un trend differente sia rispetto a quelli dell'area centro—nord del paese sia rispetto a quelli delle restanti province campane. A questo proposito pare ancora confermata, nei primi decenni del Novecento, la metafora di Paolo Mattia Doria che descrive la situazione demografica dell'allora Regno di Napoli come: “[...]simile ad una mostruosa figura che abbia una gran testa, che è la capitale di Napoli, ed un picciolissimo corpo”⁹⁴². La causa principale di questo fenomeno fu l'elevato tasso migratorio regionale, che vide svuotarsi le province minori a favore di un crescente sovrappopolamento del capoluogo e che, a sua volta, coincise con un saldo naturale della popolazione attivo⁹⁴³. La legge speciale per Napoli del 1904, con cui Francesco Saverio Nitti tentò di ridare un preminente ruolo produttivo alla città e un conseguente stimolo al meccanismo di trasformazione sociale ed economica di tutto il meridione, rappresentò un importante volano di attrazione per l'emigrazione regionale a favore del capoluogo, poiché la legge si tradusse in azioni positive per l'ex capitale del regno, si pensi alla costruzione della zona industriale di Bagnoli e la messa a punto del grande impianto dell'Ilva, ma non riuscì a stimolare l'economia delle restanti province che dell'industrializzazione napoletana non risentirono alcun effetto⁹⁴⁴.

⁹⁴¹ Il Capo del Governo ai Prefetti del regno, circ. del 25 gennaio 1933, ad oggetto: Richiamo colla massima urgenza la vostra attenzione sui dati demografici per l'anno 1932, pubblicati nel Bollettino del corrente mese di gennaio, dell'Istituto Centrale di Statistica, confrontati con quelli del 1931 e 1930, in *Asn, Gab. Di Prefettura, Il versamento, b. 56, «Natalità e mortalità a Napoli e Provincia»*

⁹⁴² Cit, in **C. Petraccone**, *Napoli dal cinquecento all'ottocento. Problemi di storia demografica e sociale*, Napoli, Guida Editori, 1974, vol. I pag. 176.

⁹⁴³ Il saldo migratorio e il saldo naturale attivo di Napoli registrarono rispettivamente gli incrementi di 31.997 e 37.433, tra il 1982 e il 1901, e di 66.809 e 35.729, nel ventennio successivo, in **G. Galasso**, *Lo sviluppo demografico*, in *Napoli dopo un secolo*, Napoli, 1961, pp. 64-66, **G. Montroni**, *Popolazione e insediamenti in Campania(1861-1981)*, *Storia d'Italia, La Campania*, cit. p. 236.

⁹⁴⁴ **F. Barbagallo**, *Mezzogiorno e questione meridionale (1860-1986)*, Napoli, Guida, 1980, p. 38.

Il rinnovato assetto industriale napoletano influì anche sulla struttura urbana della città, stimolando la conurbazione⁹⁴⁵. Questa rappresentò, come scrive Montroni, la grande novità della provincia di Napoli negli anni a cavallo tra i due secoli e non corrispose soltanto all'area di espansione della città, né alla zona sulla quale esercitava una specifica influenza, ma a quel territorio ristretto in cui "la continuità tra abitato di Napoli e gli altri centri è più evidente",⁹⁴⁶.

Nel 1911 l'incremento generale della popolazione urbana era dovuto per il 40% al movimento naturale e per il 60% alle immigrazioni e dopo la guerra tale fenomeno assunse proporzioni ancora più elevate, l'aumento della popolazione, infatti, dipese per il 30% da fattori naturali, mentre il restante 70% dalle migrazioni⁹⁴⁷. I dati del censimento del 1931 mostrarono una situazione molto diversa. In 10 anni il tasso della popolazione regionale aumentò del 14%, ma l'incremento registrato fu solo del 10%. Questo risultato inatteso fu presto spiegato grazie ad un riesame dei precedenti censimenti che, dopo un accurato controllo, risultarono fondati su calcoli errati. Il censimento del 1931 mise in luce, dunque, il fatto che nel trentennio precedente i dati demografici partenopei erano stati gonfiati e il così detto "primato numerico della popolazione napoletana" poggiava su basi infondate, come pure la tendenza dei movimenti migratori che aveva interessato la città⁹⁴⁸. Si può, perciò, essere d'accordo con quanto sostiene Giuseppe Galasso, secondo cui il ritmo di crescita di Napoli raggiunse minimi storici proprio tra le due guerre facendo registrare, tra il 1922 e il 1927, anche un saldo migratorio negativo⁹⁴⁹.

I dati sulla mortalità infantile erano, invece, ancora alti; era proprio il capoluogo campano a detenere il triste primato nazionale, seguito a ruota dalle

⁹⁴⁵ Cfr. **G. Montroni**, *Popolazione e insediamenti in Campania (1861-1981)*, *Storia d'Italia, La Campania*, cit. p. 236.

⁹⁴⁶ **A. Rao**, *L'area di influenza di Napoli*, Napoli, 1967, pp. 65-68, cit. in *Ibidem*.

⁹⁴⁷ **T. Tomaselli**, *Demografia e società in Campania tra le due guerre*, Napoli, Guida, 1982, pp. 21-25.

⁹⁴⁸ *Ibidem*, p. 26-29. Se dunque il primato della popolazione napoletana era radicato su basi infondate ciò non significa che la città soffrì di una crisi demografica, anzi, al contrario essa risultava ai vertici delle classifiche degli studi che riportavano i dati relativi alla natalità, alla densità abitativa e alla nuzialità italiani, insieme alle altre regioni del Mezzogiorno. Nella relazione dell'attività economica della provincia di Napoli nel 1931, a cura del Consiglio provinciale dell'economia, si leggeva: "Nella nostra regione la natalità è fin troppo elevata (...), essa è notevolmente superiore e quella totale del Regno (...) e non è superiore se non nelle Puglie, nella Calabria e nella Lucania", in CPEN, *Relazione sull'attività economica nella provincia di Napoli*, Napoli 1931, pp. 16-17, cit in *Ibidem*, p. 113.

⁹⁴⁹ **G. Galasso**, *Lo sviluppo demografico*, cit., p. 66, in **G. Montroni**, *Popolazioni e insediamenti*, cit., p. 247.

altre città della regione e del meridione⁹⁵⁰. Ha scritto Gabriella Gribaudi: “Dal punto di vista demografico Napoli si è portata, nel cuore del Novecento, caratteristiche e problemi antichi: innanzitutto un elevato numero di morti e di nascite”⁹⁵¹. Riguardo alla Campania Gerard Délille ha documentato, inoltre, che le nascite erano strettamente correlate alle morti. Era nelle pianure malariche, nelle città troppo popolate, dove si moriva di fame o di malattia, che la popolazione rispondeva alle morti con le nascite⁹⁵².

I dati sulla mortalità infantile svelavano con tutta la loro forza le condizioni di arretratezza e di precarietà materiale e sociale che erano all’origine del comportamento demografico napoletano. L’Opera Maternità e Infanzia avrebbe dovuto essere il fulcro e l’orientamento di ogni nobile iniziativa in questo campo. Le pessime condizioni igienico sanitarie del centro storico influirono notevolmente su tale dato tanto che la sua leggera diminuzione tra il 1927 e il 1931 fu letta come una possibile conseguenza del trasferimento di parte della popolazione urbana negli agglomerati periferici che rese possibile il deflusso dal centro storico con un conseguente miglioramento delle condizioni igienico—abitative⁹⁵³.

La situazione risentì negativamente anche di un’irregolare presenza sul territorio regionale di una rete ospedaliera. Questa non solo si presentava notevolmente ridotta rispetto all’area centro—nord del Paese⁹⁵⁴, ma anche in netto squilibrio tra il capoluogo campano e la restante area provinciale e regionale. L’immigrazione verso Napoli, seppur, come si è già avuto modo di dire, contenuta rispetto ai centri industriali del nord, vanificò, di fatto, anche questo elemento, portando le strutture ospedaliere cittadine quasi al collasso. In effetti, la stessa popolazione meridionale dopo il fallimento del programma di

⁹⁵⁰ I tassi di mortalità della città di Napoli, della provincia, della Campania e in Italia (1932-36) furono rispettivamente del 16,5, 16, 0, 16, 0 e 13,6 per ogni mille abitanti.

⁹⁵¹ **G. Gribaudi**, *donne, uomini famiglie. Napoli nel Novecento*, L’ancora, 1999, p. 38.

⁹⁵² **G. Délille**, *Famiglie e proprietà nel Regno di Napoli (XV-XIX secolo)*, Torino, Einaudi, 1988, cit. in G. Gribaudi, *donne, uomini famiglie*, p. 38.

⁹⁵³ **A. De Benedetti**, *Napoli tra le due guerre: sistema produttivo proletariato industriale e regime fascista*, in *La classe operaia durante il fascismo*, Annali dell’Istituto Feltrinelli, 1979-80.

⁹⁵⁴ Nel 1936 la percentuale dei posti letto presenti nel nord del paese era pari al 60% del totale, nel centro, invece, era pari al 20%, mentre nel sud al 10% e nelle isole intorno al 7%, in **G. Berlinguer, P. Conti, A. Smargiasse**, *L’intervento sanitario dello stato unitario nel Sud*, in **M. Di Rosa** (a cura di), *Salute e malattia nella cultura delle classi subalterne del Mezzogiorno*, Napoli, Guida editori, 1990, pp. 176-177.

rinnovamento su base agricola del sud, l'assenza di una rete elettrica a fondamento un moderno sviluppo industriale e la chiusura della valvola di sfogo dell'emigrazione transoceanica⁹⁵⁵, cominciò in maniera sistematica a dirigersi verso il triangolo industriale del nord Italia, dando avvio a quel lungo processo di migrazione interna che nel secondo dopoguerra raggiungerà la sua massima consistenza⁹⁵⁶. Napoli, che in ogni caso continuava a rimanere il maggior centro d'attrazione del sud, non assunse mai una fisionomia industriale come ad esempio quella di Torino e non conobbe nemmeno l'espansione burocratica ed impiegatizia della capitale. Il primo decreto cittadino contro l'urbanesimo tese ad eliminare le immigrazioni a "scopo parassitario"⁹⁵⁷. Considerato il tessuto industriale napoletano⁹⁵⁸, infatti, chi si recava in città finiva per trovare lavori precari e instabili che, nei lunghi periodi d'inattività, creavano folte schiere d'indigenti che non potevano far altro che ingrossare le già lunghe fila degli Enti pubblici di assistenza e beneficenza.

I diktat romani del numero come forza non potevano realizzarsi se non attraverso un connubio con la ruralizzazione. Soltanto con il ritorno alle campagne potevano essere assorbite le tensioni sociali causate da una crescente manodopera che non trovava occupazione, in particolare, dopo la chiusura della valvola di sfogo dell'immigrazione transoceanica. Le politiche meridionali del ritorno alla terra finirono, perciò, per gemellarsi, almeno fino agli inizi degli anni trenta, più che con le motivazioni politiche con quelle morali dei costumi e delle tradizioni contadine e quindi della famiglia patriarcale contadina⁹⁵⁹, divenendo uno strumento di ordine pubblico, così come mostra l'analisi di Domenico Preti,

⁹⁵⁵ Il primo provvedimento di restrizione dell'immigrazione americano fu varato nel 1917, il "*Literacy Test*", con cui era vietato l'ingresso nel paese agli analfabeti di razza bianca, seguito nel 1921 dal "*Quota Act*", basato sul criterio del contingentamento percentuale, in virtù del quale fu stabilito che gli italiani annualmente ammessi nella Confederazione doveva essere di 40.000 unità ed, in ultimo, nel 1924, le "*Leggi Johnson*" ridussero la quota destinata all'Italia a 3845 unità.

⁹⁵⁶ Cfr. **A. Treves**, *Le migrazioni interne nell'Italia fascista. Politiche e realtà demografiche*, Torino, 1975, e **E. Sori**, *Emigrazione all'estero e migrazioni interne nell'Italia tra le due guerre*, in *L'economia italiana del periodo fascista*, numero monografico di *Quaderni Storici*, maggio-dicembre 1975.

⁹⁵⁷ Il decreto fu pubblicato sul bollettino municipale del 29 agosto 1929.

⁹⁵⁸ Il tasso di popolazione attiva nel 1931 era del 38% della popolazione napoletana, mentre a Milano era del 60%, a Torino del 54% e a Roma del 44%. Inoltre il tessuto economico partenopeo comprendeva un vasto settore di attività autonoma, precaria e marginale, che si sottraeva ai modi di produzione più avanzati o vi si riferiva in modo subalterno e distorto, in **T. Tomaselli**, *Demografia e società in Campania tra le due guerre*, Napoli, Guida, 1982, p. 45.

⁹⁵⁹ Ruralizzazione e esaltazione delle tradizioni contadine furono definiti "Temi gemelli", in **A. Lyttelton**, *La conquista del potere. Il fascismo dal 1919 al 1929*, Bari, Laterza, 1974.

volto a trattenere e fissare i contadini alla terra ed a bloccare la mobilità fra classi⁹⁶⁰.

Bisognerà aspettare il rilancio delle politiche demografiche da parte del Duce, con la Circolare del 25 gennaio 1933, per assistere alla presa di coscienza delle autorità partenopee che le “magnifiche tradizioni nataliste” della città erano andate perdute. Pur consapevoli della non allarmante situazione dell’urbanizzazione, le politiche di “disurbanizzazione” napoletane cominciarono in maniera più incisiva a sottendere il problema demografico nazionale, in virtù del quale l’Alto Commissariato dispose che: “*L’ autorità di polizia deve sfollare la città dagli elementi immigrati che non abbiano più la possibilità di trovarvi lavoro. Poiché urbanesimo significa sterilità della razza*”⁹⁶¹, ma senza perdere di vista l’obiettivo della ruralizzazione: “[...] *provvedimenti di disurbanizzazione, disposti da S.E. il Capo del Governo, non siano limitati a Napoli, ma siano attuati anche nelle maggiori città della provincia, e siano rivolti particolarmente a restituire braccia alla terra come è nei fini di ruralizzazione del Regime*”⁹⁶².

Ricacciare parte degli emigrati cittadini nelle campagne non si tradusse né positivamente sulla salute della popolazione né, tanto meno, nel compimento del programma di ruralizzazione. Gli abitanti dei centri rurali meridionali furono esposti a condizioni di vita durissime. Il fallimento della bonifica integrale, la carenza di strutture ospedaliere e il mancato sviluppo dei rapporti di produzione e dell’organizzazione del lavoro nelle campagne ebbero costi sociali estremamente elevati. Gli alti indici della malaria, malattia che più di ogni altra era legata ai rapporti di produzione ed alla distribuzione della ricchezza, furono conseguenza diretta delle precarie condizioni di vita. Nel corso del ventennio, mentre nell’Italia centro settentrionale questa malattia regredì fino a scomparire, nel sud del paese continuò ad essere presente, seppur in maniera minore rispetto al passato, interessando le classi e i gruppi emarginati e più esposti, tra cui i braccianti e i contadini poveri, i bambini e gli anziani⁹⁶³.

⁹⁶⁰ D. Preti, *La politica agraria del fascismo. Note introduttive*, cit.

⁹⁶¹ Asn, *Questura, Gab., Disposizioni di massima, I versamento, b. 121*, L’alto Commissariato per la città di Napoli al Questore, 9 febbraio 1933.

⁹⁶² *Ivi*, L’Alto Commissariato per la città di Napoli al Questore, 5 marzo 1933.

⁹⁶³ Cfr. E. Tognotti, *Per una storia della malaria nel mezzogiorno d’Italia: il Ventennio fascista*, in *Salute e classi lavoratrici in Italia*, cit., pp. 291-307. La malaria non era l’unica malattia legata alle

Anche l'Opera, distratta, nei suoi primi anni di attività, da problemi di ordine funzionale e amministrativo, fu chiamata in causa, nei primi anni trenta, nel nuovo disegno popolazionista del regime. Ora più che mai l'Onmi doveva dare il suo diretto e concreto contributo all'innalzamento dei tassi di incremento della popolazione italiana. L'ente rispose a questo appello con un maggiore impegno finanziario a favore delle politiche proto nataliste, chiedendo, contestualmente, una attenta e pronta collaborazione delle federazioni locali. Esse erano chiamate in causa non solo per favorire il calo della mortalità infantile, ma anche per promuovere un incremento costante della popolazione, con iniziative in primo luogo dirette a incoraggiare i matrimoni e la natalità⁹⁶⁴.

Il modo di procedere era semplice. Bisognava evitare di prendere iniziative chiosose e sporadiche e studiare, invece, le condizioni ambientali e lo spirito delle popolazioni, in particolare quelle dei ceti meno prolifici, con un'azione quotidiana, metodica, oculata e varia secondo le esigenze e delle condizioni locali. Non occorre assemblee, comitati e ordini del giorno, la propaganda più efficace era quella fatta individualmente dal sacerdote, dal medico, dalle patronesse e delle assistenti sanitarie visitatrici. Il presidente Fabbri era convinto che la crisi economica e il fattore economico in sé e per sé, non potevano spiegare da soli la riluttanza al matrimonio e favorire il malthusianesimo. Sarebbe bastato un semplice aiuto iniziale alle giovani coppie per risolvere il problema. La maggiore difficoltà incontrata da chi decideva di sposarsi era la ricerca della casa, seguita, dalle prime spese di impianto. Il regime aveva, perciò, creato i premi dotali, che erano stati ampiamente distribuiti alle madri illegittime⁹⁶⁵. Fabbri ritenne, invece, che le nuove esigenze demografiche imponevano che i primi dotali fossero distribuiti anche alle ragazze di buoni costumi, o meglio, alle coppie moralmente e fisicamente sane. Per il 1932

condizioni di vita, febbri tifoidee, colera, pellagra e tubercolosi ne erano alcune tra altre. Già alla fine dell'Ottocento l'intervento sanitario in questi casi si traduceva immediatamente in iniziative di trasformazione sociale. Per sconfiggere le malattie era necessario bonificare le campagne e risanare le città ed anche l'organizzazione medica e assistenziale veniva rimodellata alla luce delle nuove conoscenze e possibilità, in **G. Berlinguer, P. Conti, A. Smargiasse**, *L'Intervento dello stato sanitario nel Sud*, cit., p. 171.

⁹⁶⁴ Circolare Onmi, n. 48, del 18 marzo 1933, Riservata, ai Delegati straordinari delle Federazioni provinciali Onmi. Oggetto: Attività delle Federazioni e politica della natalità.

⁹⁶⁵ L'Onmi nel 1932 aveva speso circa 1.500.000 lire per premi di matrimonio a favore di madri illegittime, conseguendo così 3.500 matrimoni.

l'Opera aveva stanziato, per tali forme di assistenza un fondo complessivo di £ 2.000.000, che consentì di distribuire il doppio dei premi matrimoniali dell'anno precedente.

Accanto al problema della nuzialità c'era urgenza di affrontare anche quello della natalità. L'Opera, in questo caso, doveva informare la popolazione dell'ampliamento delle sue forme di assistenza a favore delle gestanti bisognose, delle nutrici che allattavano i loro bimbi e anche dei bambini⁹⁶⁶. Doveva, inoltre, fare sentire la sua presenza soprattutto nei momenti di difficoltà, quando la famiglia aveva maggiore bisogno di aiuto per conservare la sua piena efficienza e il massimo sviluppo (riproduttivi). “In una parola—continuava la circolare— la maternità e la paternità devono in ogni circostanza essere tangibilmente aiutate ed onorate”⁹⁶⁷.

L'alto Commissario di Napoli, convinto che l'Opera Maternità e Infanzia fosse il fulcro e l'orientamento delle politiche pronataliste, chiese notizie alla Federazione locale sull'attività svolta a loro favore, ricordando quanto era stato fatto in altre parti d'Italia e chiedendo che fossero incoraggiate anche le piccole iniziative locali, perchè: “[...] anche i modesti incoraggiamenti quanto siano riuniti e bene coordinati, esprimono la forza di un'idea, e molto giovano in questa delicata materia, nella quale il fattore spirituale ed etico, proprio della famiglia fascista, deve sopravvivere ed assorbire ogni egoistico impulso”⁹⁶⁸.

Poco tempo dopo lo stesso Barantono informava il Ministero dell'Interno sull'attività positiva delle azioni cittadine svolte a favore e a sostegno delle politiche demografiche e sottolineava l'utile contributo in particolare del Comitato provinciale dell'ONMI, del segretario Federale del PNF, e dei Potestà

⁹⁶⁶ Il riferimento era alla riforma del testo di legge istitutivo dell'Opera che fu poi promulgato nella primavera dello stesso anno.

⁹⁶⁷ Ivi.

⁹⁶⁸ *Asn, Prefettura, Gab, Il versamento, b. 56, Commissario per la provincia di Napoli, 9 febbraio 1933.* In relazione agli esempi riportati: “L'esempio di Vicenza segue a molti altri che si sono avuti nelle altre Province. Di essi giova ricordare i più importanti: quello della Federazione novarese fascista (50 premi di mille lire per le camicie nere che sposino entro l'anno), quello dell'Istituto case popolari di Genova (riduzione di pigione alle nuove coppie); quello del Dopolavoro della rinascenza (viaggio gratuito ai giovani sposi); quello dei comuni di Firenze, Roma, Milano (la concessione della casa come premio di natalità, alla famiglia che avuto il maggior numero di figli).

Di Napoli ricordo il concorso a premi che l'Istituto per le case popolari svolge annualmente per i propri inquilini per la migliore tenuta della culla e del corredo dei bambini (dieci premi da 300 lire, e sei premi da 600 lire): ottimo esempio anche questo, per quanto circoscritto in limiti modesti”.

e i dirigenti le associazioni Sindacali della Provincia⁹⁶⁹. Cosa assolutamente estranea a Fabbri il quale dichiarò di essere all’oscuro di qualunque genere di iniziativa presa dalla federazione napoletana in merito alla politica della natalità⁹⁷⁰. Anche questo episodio è un ulteriore elemento a sostegno del maggiore dialogo tra la federazione napoletana dell’Onmi e la prefettura locale, piuttosto che con la Sede centrale dell’ente. Il vizio d’incomunicabilità tra la sede centrale dell’Opera e le federazioni locali, di cui si è già discusso, anche in questa circostanza emerge con evidenza; mentre l’Alto commissario era già in grado di fornire al Ministero dell’Interno i dati richiesti sull’attività svolta dalla federazione napoletana in tema di natalità, Fabbri non aveva alcuna notizia in merito, e questo accadeva ancora dopo dieci anni di attività dell’Opera.

Se considerati i risultati raggiunti nel 1935 i provvedimenti cittadini a favore della natalità non furono per nulla efficaci⁹⁷¹. Il bilancio delle nascite nella provincia di Napoli, nei 5 mesi dall’agosto al dicembre 1934, segnò 2628 nati in meno rispetto al periodo corrispondente del 1933. *“Se tale ritmo dovesse continuare esso avrebbe conseguenze nefaste.—Continuava la circolare—il fenomeno per se stesso grave è tanto più preoccupante in quanto viene a verificarsi nella provincia di Napoli, che ha finora sempre ascritto a suo vanto l’onore delle belle famiglie numerose. Voglio sperare che si tratti di fenomeno passeggero. Non mi sembra possibile che il popolo napoletano, che sente tanto la santità della famiglia e che a questa dedica i più generosi slanci del cuore, possa ora negare questa sua tradizione di nobiltà, e deflettere da quello che è il primo fondamento della sua esistenza”*⁹⁷².

Il Commissario incitava a reagire prontamente al fenomeno. Bisognava evitare che la provincia di Napoli fosse ascritta tra quelle a natalità decrescente, concedendo numerosi premi, ritenuti un ottimo mezzo di propaganda, e esercitando quotidianamente una assidua opera di assistenza morale ed economica. Era indispensabile che i Comitati comunali di patronato dell’Onmi funzionassero, e che l’azione dei potestà, di cui per legge erano Presidenti,

⁹⁶⁹ *Ivi*, Alto Commissariato per la provincia di Napoli al Ministero dell’Interno, in data 7 maggio 1933.

⁹⁷⁰ *Ivi*, Presidente dell’Onmi alla Federazione di Napoli e p. c. al Prefetto, in data 29 aprile 1933.

⁹⁷¹ *Ivi*, L’Alto Commissario per la provincia di Napoli ai Potestà e ai Commissari prefettizi, 10 febbraio 1935.

⁹⁷² *Ivi*.

rispondesse positivamente ad uno tra i maggiori ruoli che il legislatore gli aveva affidato “per elevatezza di compiti e per grado di responsabilità”⁹⁷³.

Anche i dati dell’VIII censimento demografico del 1936 mostrarono il medesimo trend negativo. La popolazione legale della provincia era passata da 2.085.183 nel 1931 a 2.194.879 del 1936, con un tasso di crescita pari al 5,26%, del 2,24% inferiore rispetto a quello del decennio precedente⁹⁷⁴. La crisi economica generale di cui soffrivano le forze produttive del paese, ancor più evidenti in rapporto alla scarsa attività della provincia di Napoli, la cui economia subiva un continuo processo di contrazione, influenzò la riduzione del tasso di crescita della popolazione napoletana. Ciò era anche dimostrato dal bassissimo livello di incremento sociale (rapporto tra immigrati ed emigrati), pari soltanto all’1,6%⁹⁷⁵. In questa provincia, dunque, era scritto nella relazione dell’Alto commissario ai prefetti, l’incremento della popolazione era affidato solamente a forze naturali e sostenuto dal tasso ancora elevato della natalità, che stava, però, cominciando ad avere una regressione spontanea. Nonostante il coefficiente medio di natalità della città fosse il maggiore tra le grandi città italiane, 29,7%, (rispetto al 27,9% di Palermo, al 22,2% di Roma, al 19% di Milano al 15,4% di Firenze e al 13,7% di Genova e di Torino), si notava una sua contrazione negli ultimi quattro anni⁹⁷⁶ a cui dovevano aggiungersi i dati contrastanti del coefficiente di mortalità, che nel quinquennio 1931-36 erano risultati i più elevati d’Italia, così come quelli del coefficiente di nati—mortalità⁹⁷⁷. Il Commissario considerava che la causa di questo fenomeno non fosse imputabile solo alla mancanza delle strutture igienico ma anche a problemi di indole prettamente economica, perché i due fenomeni più gravi, mortalità infantile e nati—mortalità, concludeva la relazione, “[...]sono sempre caratteristici dei paesi a basso regime

⁹⁷³ *Ivi.*

⁹⁷⁴ Tra il 1921 e 1931 vi fu un incremento della popolazione napoletana pari al 15%, il che equivale a sostenere che in un quinquennio vi fu un tasso medio di aumento pari al 7,5%, di 2,24 punti in meno rispetto al quinquennio preso in considerazione nell’VIII censimento.

⁹⁷⁵ Nelle altre città, invece corrispondeva a cifre più elevate: Roma, 27,8%, Genova, 11,6%, Milano, 9%, Torino, 8,9%, Palermo, 4,2%, Firenze, 3,3%.

⁹⁷⁶ Esso era passato dal 30,2% nel 1931, al 29,5% nel 1935.

⁹⁷⁷ Il coefficiente di mortalità per il quinquennio 1931-36 fu pari al 17% a Napoli, 13,3% a Torino, 13,1% a Milano, 12,5% a Genova, 12% a Firenze e 7% a Roma. Mentre il coefficiente di nati—mortalità, per lo stesso periodo di tempo, calcolato sul numero dei nati morti‰ nati vivi, fu pari al 45,6 a Napoli, 44,1 a Bari, 41,9 a Palermo, 36,8 a Genova, 33,1 a Firenze, 32,7 a Roma, 32,2 a Torino e 27,6 a Milano.

*economico. Sotto tale aspetto le risultanze del censimento sono ammonitrici poiché esse segnalano la urgente necessità di rinascita dell'economia napoletana la quale, com'è notorio, attraversa uno stato di grave depressione e ne fa prova l'elevato e persistente coefficiente della disoccupazione*⁹⁷⁸. Calzante al riguardo l'analisi della Tomaselli che sottolinea, accanto al carattere preventivo delle politiche demografiche regionali, un'altro aspetto insieme assistenziale e repressivo, con cui si tendeva ad alleviare in primo luogo le conseguenze della disoccupazione⁹⁷⁹. In questo modo la numerosità della prole e/o la decisione stessa di contrarre matrimonio divennero degli elementi a favore dei “bisognosi meritevoli”, a cui doveva essere data la possibilità di inserimento in un ambito sociale dal quale la mancanza di lavoro tendeva ad escluderli, e una discriminante per i “bisognosi non meritevoli”, perché magari celibi, o con pochi figli e proprio perciò esclusi dal bacino assistenziale⁹⁸⁰.

Negli anni seguenti la situazione peggiorò. Pur ravvisandosi dei segni di ripresa dell'economia napoletana, dovuti all'alleggerimento della pressione demografica in seguito alle spedizioni militari in Etiopia e in Spagna, alla svolta autarchica e al clima prebellico che rilanciava Napoli attraverso lo slogan “porto dell'Impero”, i tassi di mortalità continuarono a mantenersi su cifre sempre molto alte, mentre la natalità continuava a declinare. Ancora una volta l'emigrazione interna, l'affollamento urbano, l'arretratezza civile e sociale delle campagne, le carenze dell'organizzazione ospedaliera, la mancanza di infrastrutture igienico—sanitarie in molti quartieri urbani ebbero conseguenze drammatiche sul “modo di vivere e sul modo di morire degli italiani”⁹⁸¹.

Va comunque sottolineato che nel contesto nazionale sia i tassi di mortalità che di natalità ponevano il sud, ed in testa Napoli, ai vertici della graduatoria. Considerato ciò, va valutato che, mentre la mortalità raggiungeva cifre preoccupanti, la natalità, pur diminuendo di qualche punto percentuale,

⁹⁷⁸ Ivi.

⁹⁷⁹ T. Tomaselli, *Demografia e società in Campania fra le due guerre*, cit. pp. 120-121.

⁹⁸⁰ *Ibidem*.

⁹⁸¹ L. Faccini, *Tifo, pensiero medico ed infrastrutture igieniche nell'Italia liberale*, in *Storia d'Italia. Annali 7. Malattia e medicina*, Torino, Einaudi, 1974, cit. in B. Angelillo, *Le malattie in rapporto alle condizioni igienico sanitarie*, in M. Di Rosa (a cura di), *Salute e malattia nella cultura delle classi subalterne del Mezzogiorno*, cit., p. 198.

continuava, in quest'area del paese, a registrare un quoziente sempre molto elevato rispetto alle regioni del centro-nord. Massimo Livi Bacci giustifica questa dinamica attraverso la “selezione biologica” che la massiccia emigrazione transoceanica, e quindi permanente, produsse nel Meridione⁹⁸². Secondo l'analisi di Livi Bacci la popolazione d'origine perdeva, attraverso l'emigrazione, gli elementi più ricettivi al ricambio sociale e alla innovazione culturale, che di riflesso sarebbero stati più disponibili a modificare i propri comportamenti riproduttivi, sbarazzandosi contemporaneamente di alcuni elementi di tensione passiva (eccesso di manodopera) e attiva (promotrice di cambiamenti). L'emigrazione, in sintesi, diventava un fattore di conservazione nella società di origine; il sistema sociale, in altri termini, alleviato dalla pressione causata da una popolazione in aumento, perdeva anche un fattore endogeno di cambiamento⁹⁸³.

Nonostante l'aumento dei centri assistenziali dell'Onmi e l'intensificarsi delle prestazioni sanitarie e assistenziali, verso la fine degli anni trenta, non si registrò alcuna influenza positiva sul declino dei tassi di mortalità. A nulla valsero anche i provvedimenti proto--natalisti, che si tradussero essenzialmente nella distribuzione dei premi demografici. Per tutto quando concerneva questi temi, a partire dal 1937, l'interlocutore della federazione divenne il neonato Ufficio centrale demografico, poi Direzione generale della demografia e della razza; era a questo nuovo organo che bisognava dare notizia delle iniziative e dei provvedimenti dell'Opera che avevano fini e riflessi demografici⁹⁸⁴.

L'inizio del secondo conflitto mondiale portò una nuova ondata di problemi anche dal punto di vista demografico. Anzi fu proprio durante gli anni di guerra che la mortalità infantile e la nati—mortalità registrarono, a Napoli, tassi allarmanti. *“L'abbandono dell'infanzia, in questo momento di difficoltà, di cure e di nutrizione da parte delle famiglie, costituisce, come tutti dicono, un danno per la nazione e rende frustrante la politica demografica, intrapresa con*

⁹⁸² Cfr., **M. Livi Bacci**, *Donne, fecondità e figli*, Bologna, Il Mulino, (trad. it.) 1980, pp. 333-334.

⁹⁸³ *Ibidem*.

⁹⁸⁴ Ivi, Circolare Onmi del 16 luglio 1937, ai Pres. Delle Federazioni provinciali e p. c. ai Prefetti, n. 19615, Oggetto: istituzione dell'Ufficio centrale demografico.

*tanto impegno dal Regime, e rafforzata da apposite leggi*⁹⁸⁵. Si cercò di contenere la drammaticità di questo fenomeno con la creazione di un consiglio permanente di esperti finalizzato a discutere le iniziative necessarie per arginarlo. La prima riunione fu tenuta nell'ottobre del 1941, a parteciparvi furono chiamati: il Segretario federale, il Potestà di Napoli, il Medico provinciale, la Fiduciaria Prov. FF. FF., il Presidente della Croce Rossa Italiana, il Gr. Uff. Dott. Luigi Auricchio—Rettore Università, Napoli, il Prof. Dott. Michele Miraglia—Dirigente Servizi Sanitari Comitato di Patronato ONMI, il Commissario prefettizio Ospedali Riuniti per Bambini—Napoli, Commissario prefettizio Istituto Vittorio Emanuele III—Napoli, il Commissario prefettizio Stabilimento SS Annunziata e il medico provinciale⁹⁸⁶. La discussione fu incentrata quasi interamente sulla carente disponibilità ricettiva degli istituti di ricovero napoletani.

Di tale avviso il medico provinciale che, dopo aver indicato nella gastroenterite la maggiore causa di mortalità infantile, riteneva assolutamente necessario potenziare la capacità ricettiva degli istituti di ricovero e migliorare i servizi ambulatoriali, con particolare attenzione a quelli per l'assistenza delle gestanti e dei bambini⁹⁸⁷. Dello stesso avviso il Rettore Auricchio, secondo cui bisognava focalizzare l'attenzione specialmente sulla mortalità durante il primo anno di vita, poiché il ricovero in questi casi avveniva di solito quando non c'era più nulla da fare⁹⁸⁸. Mentre molto più duro fu il commento del Senatore Rocco Jemma il quale si scagliò contro l'inattività che da sempre aveva condizionato l'assistenza all'infanzia napoletana, che aveva fatto esclusivo affidamento sulla Clinica pediatrica. Ma questo era un organo, secondo Jemma, istituzionalmente creato per altre finalità e non era in grado di sopperire da solo ai problemi della prima infanzia bisognava, perciò, aumentare il numero dei centri assistenziali infantili e affidarli a pediatri specializzati⁹⁸⁹. Anche il presidente della provincia, nonché presidente di diritto della locale federazione dell'Opera, Luigi Lojacono

⁹⁸⁵ Asn, Gab. Prefettura, II versamento, b. 1061, f. 48, "*Mortalità infantile 1941/42*", Circ. R. Prefettura di Napoli, 8 ottobre 1941 Div Sanità Prot. 15496; Oggetto: *mortalità infantile*.

⁹⁸⁶ *Ivi*.

⁹⁸⁷ *Ivi*, Appunti della riunione del 24 ottobre 1941.

⁹⁸⁸ *Ivi*.

⁹⁸⁹ *Ivi*.

condividendo l'opinione secondo cui la maggiore responsabilità in tema di mortalità infantile era da imputarsi alla mancanza di ambulatori, ma anche, aggiunse il presidente, alla scarsa quantità dei pediatri a domicilio, che nel 1941 erano solamente due in tutta la provincia. Inoltre, anche la disponibilità di posti letto per i bambini era assai scarsa; i 340 posti disponibili dovevano essere aumentati almeno fino a 500.

A conclusione dei lavori il consiglio stabilì che bisognava completare e attrezzare gli istituti esistenti (Clinica Pausillipon, SS. Annunziata e Ospedale dell'Ordine di Malta, ma solo i primi due con finanziamenti statali), aumentare il numero dei posti letto e affrettare l'apertura del reparto infantile degli Ospedali Riuniti, richiedere meno formalità burocratiche per i ricoveri disposti negli ambulatori dai medici dell'Onmi⁹⁹⁰, portate da due a sei le condotte pediatriche e, infine, il prefetto si impegnò a disporre che la Sezione provinciale dell'Alimentazione migliorasse i pasti forniti alle gestanti e ai bambini assistiti dalla Federazione Onmi⁹⁹¹.

Contemporaneamente la Federazione partenopea conduceva anche la sua battaglia personale nei confronti della mortalità infantile. Nella relazione dell'attività del 1941, Luigi Lojacono rilevava la particolare attenzione prestata dall'Onmi per aumentare il numero dei refettori, per affidare la direzione dei centri assistenziali a medici specialisti e per fare in modo che i centri fossero aperti anche nei mesi estivi almeno per far fronte all'assistenza d'urgenza⁹⁹². Fu poi posto l'accento sul delicato e crescente problema dell'immatrità neo-natale, di cui solo l'Opera si prendeva cura con le visite domiciliari o con il ricovero. Al ricovero, però, si poteva ricorrere solo in casi rari perchè degli ospedali infantili napoletani solo la Clinica pediatrica aveva tre culle termostatiche e di nutrici, mentre l'ospedale per bambini Pausillipon non disponeva né di culle né di nutrici

⁹⁹⁰ Così come proposto dal segretario federale della città, a condizione però, e questo fu omesso nel comunicato stampa, di "disporre per quegli accertamenti per il rimborso delle spese delle famiglie che siano in grado di restituirle", in Ivi.

⁹⁹¹ Anche quest'ultimo punto prima inserito fu poi eliminato dal comunicato stampa: equivaleva ad ammettere apertamente la deficienza alimentare dei refettori dell'Onmi.

⁹⁹² Ivi, b., 485, *Relazione dell'attività svolta dalla Federazione di Napoli nel 1941*.

come anche lo stabilimento della SS. Annunziata di Napoli e la sala di ricezione di Caserta, mentre la SS. Annunziata di Aversa era chiusa da 5 anni⁹⁹³.

Queste iniziative sembravano aver arginato il triste primato del Capoluogo campano. I dati del 1942, infatti, ancora confermavano un elevato tasso di mortalità generale nella città, che rispetto al medesimo periodo dell'anno precedente era aumentato del 20%, ma in tale aumento la mortalità infantile aveva avuto un incremento soltanto del 10%. Pertanto, in un memorandum per il prefetto, si poteva affermare che all'aumento della mortalità generale, quella infantile aveva contribuito solo in minima parte⁹⁹⁴. Il fenomeno restava pur sempre notevole e bisognava perciò arginarlo, naturalmente nei limiti consentiti dalla guerra. Il miglioramento dell'approvvigionamento latteo, del riso, di farine e pastine per l'alimentazione infantile, delle uova; l'istituzione di una tessera alimentare infantile (fino a due anni); l'incremento e la facilitazione dei ricoveri ospedalieri infantili; assicurare la fornitura di medicinali ai poveri ed infine la concessione di supplementi alimentari agli infermi, furono considerati i migliori strumenti per intensificare lo sforzo contro la mortalità della prima infanzia⁹⁹⁵.

Tali intenti furono disposti nella seconda riunione per l'esame dei problemi della mortalità infantile che si tenne il 25 agosto 1942, a cui presero parte le stesse autorità dell'anno precedente. In particolare, per quel che riguardava l'Opera, il presidente del Comitato Comunale, dott. Luigi Miraglia, riferì sui miglioramenti ottenuti dalla federazione. Nel primo semestre del 1942 dei 128 consultori esistenti 46 erano stati ispezionati e sistemati e 45 di essi erano affidati a specialisti in pediatria. Inoltre fu aumentata la capacità di accoglienza dell'Ospedale Pausillipon, in cui il numero dei posti culla raggiunse la cifra di 56⁹⁹⁶. Il numero degli assistiti fu di:

⁹⁹³ *Ivi.*

⁹⁹⁴ *Ivi, b. 1061, f. 48, Appunti per l'eccellenza il Prefetto. Le cause indicate a sostegno dell'aumento della mortalità generale furono il rigore dell'inverno, la pessima qualità e quantità dell'alimentazione e le condizioni di disagio in cui si praticava l'assistenza agli infermi. Inoltre fu evidenziato nel memorandum che dei 10691 decessi verificatisi in città durante il primo semestre del 1942 ben 1940 (oltre il 18%) riguardavano individui civili e militari, maschi e femmine che non appartenevano alla popolazione residente, deceduti in ospedali ed altri luoghi della città, in uno stato di dimora occasionale, tra cui specialmente quelli verificatisi nell'Ospedale Cotugno e nei sanatori e nei manicomi di individui residenti nella provincia e sprovvista di tali istituti.*

⁹⁹⁵ *Ivi.*

⁹⁹⁶ *Ivi, Comunicato stampa della riunione del 25 agosto 1942.*

Forma di assistenza Prestata	I semestre 1941	I semestre 1942
Gestanti visitate	5.570	4.537
Gestanti e nutrici ammesse ai refettori	6.084	3.443
Bambini visitati	15.561	12.834
Bambini visitati a domicilio	—	1.819

Il quadro patologico della popolazione napoletana risentì dei problemi causati dalla guerra solamente nella fase iniziale del conflitto, infatti, prima che si concludessero le operazioni militari i tassi di mortalità si contrassero. Nel 1945 si ebbe addirittura un superamento in positivo degli indici riferiti al periodo pre-bellico⁹⁹⁷. Ciò valse anche per la mortalità infantile e in maniera più accentuata nelle regioni del mezzogiorno, dove avevano fallito le più massicce campagne demografiche e sanitarie condotte dall'Onmi⁹⁹⁸. E' difficile evidenziare le cause di tali contrazioni, ma tra i fattori che più degli altri la hanno favorita si è pensato agli effetti positivi della “dieta di guerra”, povera di grassi animali e ricca di vegetali e alla maggiore coscienza igienica della popolazione, la quale, reagendo ai disagi della guerra, avrebbe sviluppato una tenace volontà di sopravvivenza e forti capacità di adattamento, in un contesto in cui cominciava a prendere piede l'attenzione della nuova classe dirigente italiana per lo sviluppo dei servizi sanitari⁹⁹⁹.

Durante l'Occupazione alleata le condizioni di vita delle madri e dei bambini napoletani furono sensibilmente trascurate. L'Onmi napoletana inconsapevole di quale fosse il suo destino e impossibilitata materialmente

⁹⁹⁷ Cfr., **G Berlinguer, P. Conti, A. Smargiasse**, *L'intervento sanitario dello stato nel sud*, cit., p. 178.

⁹⁹⁸ *Ibidem*. I dati della mortalità generale per la Campania furono: 16,2‰ nel 1935, 17,2‰ nel 1942 e 12,5‰ nel 1946.

⁹⁹⁹ *Ibidem*, p. 179. Altri elementi presi in considerazione sembrarono del tutto ininfluenti: l'introduzione dei sulfamidici, a partire dal 1937, nella terapia media aveva permesso una diminuzione della mortalità per malattie infettive e parassitaria, ma tale attenuazione si arrestò a partire dal biennio 1940/41 a causa delle sfavorevoli condizioni ambientali, economiche e sociali dovute alla guerra; tanto meno non fu azione della penicillina, che cominciò ad essere somministrata negli ospedali solo a partire dal marzo 1945; per la malaria la campagna difensiva con il Dtd non era ancora iniziata.

nell'esercitare alcun tipo di funzione rimase in attesa di notizie da Roma. La guerra aveva, infatti, devastato i già carenti centri assistenziali, alcuni erano stati bombardati, altri spostati in sedi di fortuna, alcune attrezzature venivano ritrovate in maniera del tutto casuale e restituite all'Opera. Nuove notizie arrivarono solo con la circolare dell'Amministrazione civile del settembre del 1944, che disciplinava la nomina dei nuovi dirigenti locali dell'ente. Con decreto del Ministero dell'Interno del 30 dicembre il liberale prof. Enrico Altavilla fu nominato Commissario Provinciale della federazione napoletana, e ne rimase alla guida fino agli inizi degli anni cinquanta, mentre nell'aprile dell'anno successivo con decreto del prefetto Selvaggi l'avv. Ettore Niutta assunse la direzione del Comitato di patronato della città. In conclusione, dunque, con il crollo del regime le madri e i bambini napoletani furono abbandonati al loro destino. Maggiore fortuna, da questo punto di vista, ebbero le federazioni Onmi della Rsi. La più volte citata relazione di Sergio Onger sull'attività dell'Opera bresciana evidenzia lo sforzo per l'attività prestata anche nell'ultimo scorcio della guerra¹⁰⁰⁰.

¹⁰⁰⁰ Cfr. **S. Onger**, L'assistenza alla maternità e all'infanzia nel bresciano durante la seconda guerra mondiale, in *Sanità, scienza e storia*, n. 1, 1990.

La Giornata della madre e del fanciullo a Napoli

Come si è già avuto modo di dire in ogni comune del Regno annualmente (il 24 dicembre) era celebrata la Giornata della Madre e del Fanciullo. Questa manifestazione aveva le stesse finalità del raduno romano ma naturalmente una dimensione più raccolta e più vicina alle madri e ai bambini di provincia. Naturalmente la grandiosità e la fastosità dei raduni della capitale non avevano e non potevano avere eguali, ma lo sforzo a cui erano chiamati gli amministratori delle federazioni locali non lasciano dubbi sull'importanza che il regime attribuiva all'evento.

Roma prestava particolare attenzione alle manifestazioni della Giornata della madre e del bambino che si svolgevano a Napoli, e nel sud in generale. Ciò in primo luogo per il carattere pedagogico—propagandistico della cerimonia. Era risaputo che nel sud del paese l'ideologia fascista era penetrata in maniera assai flebile tra la popolazione e le difficoltà del partito per cercare di mobilitarla non furono poche¹⁰⁰¹. La mobilitazione delle masse si svolse, infatti, prevalentemente su basi non ideologiche ma attraverso l'incidenza e la forza di attrazione delle organizzazioni parafasciste (Onb, Ond, Balilla, ecc.)¹⁰⁰². Il secondo ordine di considerazioni era invece legato al carattere demografico della questione. Proprio l'area meridionale del paese era quella che meno si era lasciata influenzare dalle teorie sul controllo delle nascite e, seppur in condizioni di maggiore svantaggio economico e sociale rispetto al resto del paese, continuava a far registrare alti tassi di natalità. Era nel Mezzogiorno, dunque, che la Giornata della Madre e del fanciullo doveva svolgersi con la massima cura e doveva ottenere i migliori risultati che il legislatore aveva regolato. Non a caso la prima madre prolifica

¹⁰⁰¹ “Una difficoltà enorme di rivoluzionare i metodi e modi di vivere, difficoltà enorme di far vibrare di passione purissima la massa, la quale considera il Partito Fascista esclusivamente come il partito dell'ordine e della forza e non come il partito della Rivoluzione continua. Si apprezza e si ama il Fascismo per quello che ha fatto e per quello che fa, ma non si arde di quella fiamma necessaria per potere abbattere gli ostacoli del vecchio mondo e per costruire e plasmare una vita nuova in un'alta tensione ideale come il Duce vuole”. Questo il giudizio del federale di Nuoro del 1935-36 che Emilio Gentile ha ritenuto tipico di molte zone dell'Italia meridionale, in **E. Gentile**, *La via italiana al totalitarismo. Il partito e lo stato nel regime fascista*, Roma, Nis, 1996, pp. 190-191.

¹⁰⁰² **V. de Grazia**, *Consenso e cultura di massa nell'Italia fascista. cit.*, p. 35.

premiata dal duce in occasione della manifestazione inaugurale della Giornata della madre e del fanciullo del 1933 fu Paolina Rolando, nata Bellucci, residente a Portici, in provincia di Napoli, che aveva 19 figli viventi, il numero più alto nel 1933¹⁰⁰³.

Un fascicolo rinvenuto tra i documenti del gabinetto di prefettura napoletano consente di tracciare un quadro quasi completo delle celebrazioni che si svolsero in città nel decennio dal 1933 al 1942, che sono gli unici anni in cui la celebrazione fu svolta.

Tra le attività che annualmente le federazioni provinciali esplicavano per organizzare la manifestazione, vi era in primo luogo proprio la scelta delle coppie prolifiche della provincia che dovevano essere inviate al raduno romano. La scelta era affidata ad una commissione istituita su disposizioni della Sede centrale e che comprendeva: il Prefetto, o un suo delegato, il Presidente della federazione provinciale dell'Opera, il segretario federale del Pnf, la fiduciaria dei Fasci Femminili, a partire dal 1938, il Presidente del Comitato locale delle famiglie numerose ed in ultimo il rappresentante locale dell'Unione sindacale della categoria di lavoratori tra cui annualmente doveva essere scelta la coppia. Nel 1936 le madri prolifiche divennero le coppie prolifiche e ad essere accolti nel raduno romano non erano più le sole madri, ma anche i rispettivi mariti. Dal 1938, invece, furono date disposizioni affinché le coppie fossero scelte in categorie specifiche di lavoratori annualmente indicate. Così le coppie furono scelte tra gli appartenenti alle categorie rurali (contadini e braccianti); nel 1939 tra i lavoratori dell'industria; nel 1940 tra gli addetti al commercio; anche ambulante e al dettaglio, nel 1941 tra gli artigiani regolarmente iscritti ad una delle organizzazioni inquadrato nella federazione nazionale degli artigiani; nel 1942 fra gli appartenenti alle associazioni fasciste del pubblico impiego, della scuola, dei ferrovieri dello stato, dei postelegrafici e degli addetti alle industrie dello stato¹⁰⁰⁴. Entrambe queste novità confermano lo slittamento delle politiche

¹⁰⁰³ *I magnifici risultati della "Giornata della madre e del fanciullo"*, *MI*, n. 1, gennaio 1934, pp. 1-8.

¹⁰⁰⁴ Circolari Onmi anni vari, ad oggetto Raduno delle coppie prolifiche oppure Giornata della madre e del fanciullo, in *Asn, Gab. Prefettura, b. 56, f. 1/140*. Prima del 1938 non vi era alcun indirizzo del bacino entro cui scegliere la coppia, così, ad esempio, delle 95 coppie premiate nel 1937 38 appartenevano alla categoria dei piccoli agricoltori o coloni, 24 a quella degli artigiani, 9 erano salariati o

e dei premi demografici dalle madri verso i padri. Come ha sottolineato Chiara Saraceno, questi provvedimenti furono in larga parte diretti agli uomini e definirono il loro ruolo e la loro responsabilità in quanto padri¹⁰⁰⁵: se era alle donne che si chiedeva di essere il più possibile prolifiche, era la paternità ad essere in primo luogo premiata e sostenuta e da questo punto di vista, come è avuto modo di vedere, furono paradossalmente le madri nubili ad essere riconosciute come titolari di diritti e non invece quelle sposate¹⁰⁰⁶. Così i prestiti e premi di nuzialità (dati allo sposo), la tassa sul celibato miravano ad incentivare gli uomini a sposarsi e a metterli nelle condizioni di fare figli. Anche gli sgravi fiscali crescenti all'aumentare del numero dei figli riguardavano la donna solo in modo mediato tramite il reddito del capofamiglia. La trasformazione del sussidio di maternità in premio di natalità, dato a "ogni lavoratore uomo o donna" cui nasceva un figlio, spostò la questione dall'integrare la perdita del reddito della madre lavoratrice durante il periodo di congedo obbligatorio all'integrare il reddito del capofamiglia a fronte dell'aumento dei figli a carico. Lo stesso valeva per gli assegni familiari, corrisposti solo ai lavoratori della grande industria, che costituivano una integrazione salariale del capofamiglia in relazione ai figli a carico¹⁰⁰⁷.

Ogni coppia prescelta doveva ottenere il visto di buona condotta morale e politica da parte della questura e del segretario federale del partito e dopo l'emanazione delle leggi razziali il filtro a cui erano sottoposte le coppie si infittì ancor più con l'aggiunta del requisito della razza, che naturalmente doveva essere ariana e della religione, quella cattolica¹⁰⁰⁸.

Una selezione così attenta e scrupolosa non avrebbe dovuto lasciare adito ad abusi o a preferenze ma, alcuni documenti rinvenuti, denunciano tutt'altro.

piccolo imprenditori, 8 commercianti e 16 professionisti e impiegati, in *Il raduno romano delle coppie prolifiche*, Maternità e Infanzia, dicembre 1937.

¹⁰⁰⁵ Cfr. **C. Saraceno**, *Le donne nella famiglia una complessa costruzione giuridica*, in **M. Barbagli D. I. Kertzer** (a cura di), *Storia della famiglia italiana 1750-1950*, Bologna, Il Mulino, 1992, p. 122.

¹⁰⁰⁶ *Ibidem*.

¹⁰⁰⁷ *Ibidem*.

¹⁰⁰⁸ Tali filtri erano utilizzati per l'assegnazione di tutti i premi demografici. Si legge, tra l'altro, in una circolare della Questura in cui questa doveva valutare se le condizioni di certo Masucci Ernesto fossero tali per cui gli fosse attribuito il premio demografico, : "Scrivano presso l'azienda tranviaria, appartenente a razza ariana, professa la religione cattolica e trovasi in ristrette condizioni economiche", in *Ivi*, Circ. Questura di Napoli al Prefetto, 15 marzo 1943.

Vale a questo punto la pena di riportare qualche caso che, seppur non ci consente di affermare in modo assoluto che la scelta delle coppie da inviare al Duce erano frutto di favoritismi e clientelismi, ci consente comunque di sollevare qualche dubbio sulla loro obiettività o quantomeno di capire alcuni degli elementi che rendevano idonee le coppie e quali, invece, erano motivo di esclusione. I coniugi Ottorino d'Errico e Caterina Ugolo, residenti a Conca Campania, inviarono numerosi esposti all'alto commissario perché ritenevano che la coppia Amodio di Napoli fosse stata ingiustamente preferita a loro. Entrambi le coppie avevano, infatti, 9 figli viventi, ma la prima li aveva avuti in minor tempo, 13 anni invece che 14, ed erano anagraficamente più giovani. La vicenda fu risolta dal presidente della Federazione partenopea, dopo che era intervenuto anche il Ministero dell'Interno, che chiese chiarimenti in merito. Questi negò alcun tipo di preferenza e sottolineò che i coniugi d'Errico non erano stati scelti per un vizio morale, perché il loro primo figlio era nato soltanto dopo 4 mesi dalla celebrazione del matrimonio¹⁰⁰⁹.

All'esposto dei coniugi Catone di Pozzuoli, invece, non fu data risposta. La coppia lamentava che soltanto la sera prima della partenza per Roma, dopo che aveva fornito le foto per i documenti, comprato dei vestiti più adatti per presentarsi al Duce e le erano già stati consegnati i biglietti per il viaggio, le fu riferito che al suo posto sarebbe partita un'altra coppia. In effetti, come si legge nella sezione Notizie di Maternità e Infanzia, a rappresentare la città di Napoli nella celebrazione romana del 1935 fu Alba Rocco de Fusco, con sette figli¹⁰¹⁰. Si conosce poco della Catone, ma a soli 34 anni aveva 10 figli¹⁰¹¹.

Ancora un caso di sostituzione fu quello dei coniugi De Lucia, che vivevano nel quartiere napoletano di Fuorigrotta. La coppia aveva nove figli, così come la coppia che fu inviata a Roma. Il De Lucia si appellava al fatto che la moglie era in attesa del decimo figlio. Ma, secondo, quanto poi constatato dalla questura fu proprio tale requisito a non favorire i De Lucia, poiché i medici dell'Onmi che visitarono la donna non la considerarono in condizione di

¹⁰⁰⁹ *Ivi*, Fon., Federazione Onmi Napoli all'Alto Commissario, 11 gennaio 1937.

¹⁰¹⁰ *La solenne celebrazione della terza giornata della Madre e del Fanciullo*, in *MI*, n. 1-2, gennaio-febbraio 1936, p. 15.

¹⁰¹¹ Uno stato di famiglia del comune di Pozzuoli allegato all'esposto lo certifica.

affrontare il viaggio per Roma¹⁰¹². La donna era invece pronta a sostenere che nelle visite consultoriali presso un centro dell'Onmi il medico le aveva garantito il contrario perché le condizioni della gestazione erano perfette¹⁰¹³.

Non si hanno altri elementi che ci consentono di riscontrare anche attraverso altri canali la veridicità degli esposti ma è difficile credere che fossero formulati in base a fatti inventati di sana pianta, soprattutto tenendo conto della notevole attenzione che il regime prestava per le questioni demografiche. In altre parole prendersi gioco del Regime proprio su di una materia a cui prestava così tanta attenzione pare troppo azzardato, lottare, invece, per 6000 lire che si ritenevano ingiustamente sottratte, pare avere più senso¹⁰¹⁴.

Contestualmente alla nomina delle coppie prolifiche, negli ultimi mesi dell'anno gran parte dell'attività delle federazioni era assorbita dall'organizzazione della giornata. Le direttive emanate annualmente dall'Opera, ed approvate direttamente dal Capo dello Stato¹⁰¹⁵, lasciavano poco spazio all'individualismo locale finendo per riprodurre in ogni provincia d'Italia manifestazioni pressoché identiche. Basta dare uno sguardo a quanto accadeva in altre città per rendersene conto. Scriveva Antonio Montanari, circa la giornata della Madre e del fanciullo riminese: “Le cerimonie riminesi vedono presente il prof. Del Piano, primario dell'ONMI cittadina e presidente della Federazione provinciale dell'Opera stessa: Durante la distribuzione dei premi in denaro, delle culle, dei regali e giochi i bambini del Brefotrofio cantavano gli inni della Patria”. In “tutte le chiese della Diocesi, durante le funzioni religiose venne ricordato e messo in rilievo il grande significato sociale e morale della celebrazione e l'alta missione che Dio ha affidato alla madre nella cura dei propri

¹⁰¹² Ivi, *Questura di Napoli all'Alto Commissario*, 20 marzo 1937.

¹⁰¹³ Ivi, *Esposto dei Coniugi De Lucia Demetrio e Concetta al Prefetto di Napoli*.

¹⁰¹⁴ Questo era l'importo del premio corrisposto dal Duce.

¹⁰¹⁵ “Per opportuna norma si avverte che la concessione da parte della Opera di premi di nuzialità e natalità nel corrente anno verrà stabilita in base al programma della III Giornata nazionale della Madre e del Fanciullo, che dovrà essere vagliato e approvato a suo tempo da S.E. il Capo del Governo”, in Ivi, b. 56, ONMI Roma, 4 aprile 1935 circ. n. 91Ai Sigg. Presidenti delle Fed prov. ONMI e per c. Alle LL. EE. I Prefetti. Oggetto: premi per l'incremento demografico.

figli”¹⁰¹⁶. Così come nel caso della maggior parte delle province italiane la cui descrizione è di frequente riportata nelle pagine di *Maternità e Infanzia*¹⁰¹⁷.

A monte dell’organizzazione delle manifestazioni l’Opera sprecava fiumi di inchiostro affinché tutto fosse rispondente alla volontà del Duce. Nulla era lasciato al caso. Basta la lettura di alcune tra le tante circolari ad oggetto la celebrazione della Giornata della madre e del fanciullo per rendersene conto. La circolare n. 111 del 1 agosto 1936, inviata da Fabbri ai presidenti delle Federazioni locali, ne è un chiaro esempio. In primo luogo informava che la celebrazione iniziava, in realtà, la sera del 23 dicembre quando il Presidente dell’Opera pronunciava alla radio il discorso sul significato della festa. Il 24 mattina l’avvio alla manifestazione poteva essere dato soltanto dopo la celebrazione della messa. Così come da accordi presi con le alte autorità ecclesiastiche, in tutte le chiese i sacerdoti avrebbero esaltato i principi della famiglia cattolica e tradizionale. Era questo il modo, come ha scritto Ipsen, per dare legittimazione religiosa all’evento¹⁰¹⁸ e dello stesso avviso Koch, secondo cui le Giornate della madre simboleggiavano felicemente la fusione tra il progetto religioso e quello politico. Nel suo primo anno la celebrazione si prolungò in un settimana della madre, “densa di attività di preghiera, studio e formazione in cui si affrontano le questioni più urgenti circa la famiglia moderna la grandezza del matrimonio, la preparazione ad esso, il ritorno della madre al focolare tutto un programma che coincide con la campagna demografica e risanatrice del Governo fascista e la avvalora degli incomparabili argomenti della fede e della dottrina cristiana”¹⁰¹⁹.

Alla cerimonia dovevano essere presenti tutte le maggiori autorità locali civili e politiche, mentre il compito di inaugurare la manifestazione spettava al presidente della federazione Onmi, che doveva tenere un discorso, lungo non più

¹⁰¹⁶ A. Montanari, *Scienza e carità*, cit.

¹⁰¹⁷ Va però anche in questo caso sottolineato come la generosità dei privati residenti nel nord del paese superava anche in questa occasione quella della gente del sud.

¹⁰¹⁸ C. Ipsen, *Demografia totalitaria*, cit. p. 219., in *Alto*, 15 dicembre 1933, periodico organo ufficiale dell’UDACI, cit. in F. Koch, *La madre di famiglia nell’esperienza sociale cattolica*, in *Storia della maternità*, a cura di M. D’Amelia, Laterza, Roma-Bari, 1997, pp. 243- 245.

¹⁰¹⁹ In *Alto*, 15 dicembre 1933, periodico organo ufficiale dell’UDACI, cit. in F. Koch, *La madre di famiglia nell’esperienza sociale cattolica*, in *Storia della maternità*, a cura di M. D’Amelia, Laterza, Roma-Bari, 1997, pp. 243- 245.

di 10 minuti, in cui si indicavano il valore della giornata e l'attività svolta dalla locale federazione dell'Opera¹⁰²⁰. Naturalmente la circolare chiariva che se c'era intenzione che venisse detto qualcosa in particolare sarebbe stato opportunamente comunicato¹⁰²¹.

Il discorso inaugurale era seguito dalla distribuzione dei premi dell'Opera in un ordine così stabilito: natalità, nuzialità, famiglie numerose, diplomi di buon allevamento igienico, diplomi di benemerenzza di buon allevamento alle madri benestanti e, a seguire, sempre nello stesso ordine, venivano consegnati quelli promossi da altri enti o istituzioni. I premi di nuzialità dovevano essere distribuiti nei vari mesi dell'anno per concorso, all'atto del matrimonio, ma in tal modo avrebbero avuto un effetto propagandistico ridotto, perché erano pochi i matrimoni che si celebravano nei mesi invernali, e fu perciò che si preferì, di lì a poco, che anch'essi fossero distribuiti durante la giornata, preferibilmente in forma di bisogni corrispondenti alle giovani famiglie (mobilio, biancheria, deposito o rata d'affitto,...). Per l'ammissione delle coppie al concorso doveva essere fissato un limite di età, mentre doveva essere sempre tenuto in considerazione il requisito della moralità eccetto nei casi in cui il matrimonio veniva a sanare situazioni anormali¹⁰²². I premi di natalità, invece, dovevano essere assegnati mediante buoni alle stesse coppie che avevano avuto il premio di nuzialità, quando, dopo due anni dal matrimonio, dimostravano di avere avuto un figlio. I premi di allevamento igienico del bambino, in ultimo, dovevano servire a premiare, su segnalazione del medico del consultorio dell'Opera, quelle madri che avevano diligentemente seguito le norme di igiene impartite dagli organi dell'Opera, che si era tradotto in uno stato di eccellente salute per i loro figli¹⁰²³.

Nel corso della celebrazione dovevano, inoltre, essere distribuiti degli opuscoli propagandistici, naturalmente dopo aver ottenuto il nulla osta dalla Sede

¹⁰²⁰ *Ivi*, Circ. Onmi, n. 111 del 1 agosto 1936, ai Presidenti delle Federazioni provinciali, Oggetto: Giornata della madre e del fanciullo (24/12/1936).

¹⁰²¹ *Ivi*.

¹⁰²² Con ciò non ci si riferiva alla legalizzazione delle coppie con figli illegittimi, le quali dovevano essere incoraggiate al matrimonio attraverso il premio concesso per la legalizzazione delle unioni irregolari con prole, la cui spesa grava sul fondo assistenza illegittimi.

¹⁰²³ Circolare Onmi, del 6 aprile 1934, ai Presidenti delle Federazioni Provinciali, Oggetto: Concessione di premi di nuzialità natalità e allevamento nel 1934. Per una sintetica ricostruzione degli interventi legislativi destinati all'incoraggiamento dell'incremento demografico si veda **M. Livi Bacci**, *Donne, fecondità, figli*, cit., pp. 340-345.

centrale e nei luoghi in cui ve ne fosse stato modo dovevano essere trasmessi degli spettacoli cinematografici. Momento particolarmente importante, questo, poiché aveva il duplice scopo di “educazione demografica del popolo” e di “ricreazione delle mamme e dei fanciulli”, ed era perciò che dovevano essere proiettati film che esaltavano “*la famiglia in genere e la maternità in ispecie*”¹⁰²⁴. Eventualmente si sarebbero anche distribuiti i corredini per neonati in accordo con i Fasci femminili e si sarebbe approfittato della celebrazione per inaugurare nuove strutture dell’Opera. A Napoli ciò accadde nel 1939, quando, prima dell’inizio della cerimonia, le autorità inaugurarono la Casa della Madre e del Bambino “Principessa Maria Pia di Savoia” a Capodichino e la Casa della Madre e del Bambino “Principessa Maria Cristina d’Aosta” a Fuorigrotta.

Un elemento molto importante che ci consente di sottolineare il carattere fortemente propagandistico della manifestazione consisteva nelle seguenti disposizioni: “*Prendere accordi con le direzioni delle riviste e dei quotidiani dei giornali affinché siano pubblicati articoli ispirati agli alti e lungimiranti concetti del duce in materia di politica demografica e fornire alla stampa fotografie suggestive che documentino le provvidenze del Regime in materia di assistenza alla maternità e infanzia e segnalino alla pubblica opinione, a titolo di onore, la famiglia più numerosa delle varie località facendone pubblicare la foto*”¹⁰²⁵. Basta una rassegna dei maggiori quotidiani locali del tempo, il Roma, il Corriere di Napoli, il Mattino, per rendersi conto di come tali direttive fossero rispettate e del perché anno dopo anno l’argomento fosse trattato sempre secondo un format statico, con cui i quotidiani trasmettevano sterili elencazioni dei premi concessi e tabelle riassuntive dell’attività annua della Federazione napoletana accompagnati da commenti di elogio e approvazione.

Accanto ai premi distribuiti dalla Federazione provinciale, a cui annualmente la Sede centrale inviava uno specifico fondo per finanziarli, vi erano una serie di istituti ed enti che contribuirono in maniera pressoché continua alla distribuzione di altri premi. In primo luogo l’amministrazione comunale e

¹⁰²⁴ *Ivi.*

¹⁰²⁵ *Ivi.*

provinciale, chiamate ad adempiere tale funzione direttamente da Roma¹⁰²⁶, poi il Banco di Napoli, il Comitato provinciale degli Orfani di guerra, il Consiglio provinciale delle corporazioni, i Fasci femminili ed il Sindacato provinciale dei venditori ambulanti. Una presenza costante alle cerimonie napoletane fu anche quella delle LL. AA. Reali i Principi di Piemonte, ma in genere rappresentanti della famiglia regnante presenziavano le manifestazioni delle maggiori città italiane, per non smentire il forte legame ancora esistente tra filantropia e aristocrazia. Questo presenzialismo così forte in realtà non faceva altro che continuare ad oscurare il significato che il regime avrebbe voluto conferire all'assistenza¹⁰²⁷.

La celebrazione che si tenne a Napoli nel 1933 fu compresa dalla rivista dell'Opera tra le più riuscite e tra le più rispondenti ai fini della manifestazione. Il presidente della Federazione indicava all'Alto commissario che in quella occasione erano stati assegnati: 102 premi di nuzialità per l'ammontare complessivo di lire 64.500 e distribuiti nel comune di Napoli, 14 premi di nuzialità per l'ammontare di lire 14000 assegnati dall'Opera Nazionale Orfani di Guerra a favore di orfani di Guerra, 12 premi di nuzialità per l'ammontare complessivo di lire 6.000 assegnati dal Consiglio Provinciale dell'Economia Corporativa a favore degli iscritti dei vari sindacati, 2 premi di nuzialità per l'ammontare complessivo di lire 1.000 assegnati dai Collegi Riuniti per le Figlie del Popolo e 3 premi di nuzialità per l'ammontare complessivo di lire 3000 assegnati dai RR. Educandati di S. Eligio.

I premi di nuzialità concessi direttamente dai comuni della Provincia in concorso con gli altri enti locali, così come riferito da 36 comuni, furono 135 per un ammontare complessivo di lire 18.500¹⁰²⁸. Il totale della somma dei premi

¹⁰²⁶ Ivi, b. 56, ONMI Roma 4 aprile 1935 circ. n. 91, ai Presidenti delle Fed prov. ONMI; Oggetto: premi per l'incremento demografico. La circolare tra l'altro precisava: "Il recente invito diramato dalle Autorità centrale agli Enti locali affinché intervengano direttamente nella battaglia demografica con l'istituzione di premi di nuzialità e natalità riguarda specificamente non gli organi di quest'opera, ma i comuni e le province, cui quindi spetta di adottare le conseguente deliberazioni"

¹⁰²⁷ Il legame dell'Opera con la famiglia regnante si esplicitava in maniera assai forte, basta dare uno sguardo ai nomi a cui erano titolate le maggiori istituzioni dell'Opera per rendersene conto (Regina Margherita, Principessa di Piemonte, Duchessa d'Aosta, Regina Elena, per citare solo alcuni degli esempi napoletani, ma l'elenco nazionale potrebbe essere lunghissimo).

¹⁰²⁸ Ivi, Federazione provinciale Onmi all'Alto Commissariato, in data 4 gennaio 1934, Oggetto: celebrazione della giornata della madre e del fanciullo.

distribuita fu, dunque, pari a 106.000 lire e negli anni successivi tale somma, a cui naturalmente andavano aggiunti altre nuove tipologie di premi, raggiunse un importo massimo di £ 450.000 nel 1934 e un minimo di £ 215.000, meno della metà, nel 1942¹⁰²⁹.

La Federazione provinciale napoletana si incaricava di predisporre esclusivamente i premi di buon allevamento igienico, in misura proporzionale all'apposito contributo concesso dalla Sede centrale, ad essi si aggiungevano, in misura annualmente variabile i contributi delle LL. AA. Reali, dell'Amministrazione provinciale e del Banco di Napoli. Tali premi furono sempre abbastanza numerosi, ma economicamente meno consistenti rispetto agli altri, oscillavano tra le £ 100 in città e £ 50, ad eccezione di una piccola parte di importo maggiore¹⁰³⁰.

Anni	Nella città di Napoli	In provincia
1936	150	850
1937	280	910
1938	350	885
1939	250	800
1940	260	800
1941	360	815
1942	300	505

Tabella 5. *Premi di allevamento igienico della prole*, conferiti dalla Federazione provinciale con il contributo corrisposto dalla Sede centrale e con varie donazioni concesse dall'amministrazione provinciale, dal Banco di Napoli e dai Principi di Piemonte. Fonte: Asn, Gab. Prefettura, b. 485, f. I 1/140.

I diplomi di allevamento igienico alle madri benestanti erano assegnati esclusivamente dalla Federazione; variarono nel corso degli anni da un minimo di 60 lire nel 1936 ad un massimo di 85 lire nel 1942 e numericamente rispondevano all'invito della Sede centrale in virtù del quale essi non dovevano essere particolarmente numerosi per non sminuirne l'importanza. I premi di

¹⁰²⁹ Tale importo fu di £ 450.000 nel 1936, £ 350.000 nel 1938, £ 300.000 nel 1939 e nel 1940, £ 350.000 nel 1941. I dati del 1937 sono troppo lacunosi per consentirci un calcolo complessivo.

¹⁰³⁰ Altri premi di buon allevamento erano poi finanziati dalle Massaie rurali ma la loro numero fu minore.

nuzialità e di natalità, rispettivamente pari a £ 500 e £ 200, erano erogati invece dal comune di Napoli¹⁰³¹, dal comitato provinciale degli orfani di guerra¹⁰³², dal consiglio provinciale corporativo¹⁰³³ e dai Fasci femminili locali, ma questi solo per le donne lavoranti a domicilio¹⁰³⁴. Quest'ultimo dato conferma la robusta presenza di donne che lavoravano a domicilio. Nel corso dell'Ottocento era stata registrata una notevole presenza della mano d'opera femminile non solo nei contesti urbani, ma soprattutto nei luoghi di campagna e in particolare nell'Italia meridionale. Era una tipo di attività che ben si inseriva nel fragile mercato del lavoro del sud della penisola ed in più riusciva a conciliare i numerosi preconcetti basati sull'onore maschile e sull'incapacità delle donne di provvedere autonomamente al loro sostentamento¹⁰³⁵. Ancora nei primi decenni del Novecento, contestualmente alla consistente crescita dei consumi di massa, accanto al lavoro delle contadine e a quello delle collaboratrici domestiche, il lavoro a domicilio continuò ad essere quasi del tutto affidato alle donne vicine, per domicilio, ai nuovi mercati industriali e quindi le grandi città o i borghi dell'Italia centro-settentrionale¹⁰³⁶. Questa attività, che occupava le donne grazie ad un costo bassissimo del loro lavoro e che dava loro la possibilità di non abbandonare la casa e la famiglia, continuò con notevole intensità nel primo dopo guerra, quando furono "cacciate" dalle fabbriche per far posto agli uomini di ritorno dal fronte e quando cominciò ad essere promossa con insistenza la retorica fascista dell'esclusiva funzione procreatrice, pur con una tendenza da parte del regime a farlo sparire dalle statistiche del lavoro femminile¹⁰³⁷.

¹⁰³¹ Questi premi andarono notevolmente riducendosi nel corso degli anni passando entrambi da 20 nel 1938 a 1 di nuzialità e 17 di natalità nel 1941.

¹⁰³² 20 di nuzialità e 25 natalità

¹⁰³³ Questo ente erogava solo premi di nuzialità che nel corso degli anni diminuirono da 60 nel 1936 a 32 nel 1937 a 14 nel 1938 a 23 nel 1939 a 20 nel 1940 e a 18 nel 1941.

¹⁰³⁴ Furono erogati dal 1938 al 1941 con una numerosità sempre crescente, ma che non superò mai complessivamente le 70 unità.

¹⁰³⁵ Cfr. **A. Pescarolo**, *Il Lavoro e le risorse delle donne in età contemporanea*, in **A. Groppi** (a cura di) *Il lavoro delle donne*, cit., pp. 324-327; sull'emarginazione del lavoro a domicilio napoletano rispetto al tessuto economico nazionale si è espressa anche Laura Guidi, Cfr. **L. Guidi**, *Le condizioni abitative e lo sviluppo edilizio a Napoli tra le due guerre*, cit., p. 555. Per uno studio delle reti di parentela che ruotavano intorno a questo tipo di attività, si veda **G. Gribaudo**, *donne, uomini famiglie*, cit., p. 18-26.

¹⁰³⁶ *Ibidem*, p. 334. Il lavoro a domicilio comprendeva una gamma di attività molto vasta particolarmente legata alla produzione di oggetti minuti che spaziava, per riportarne solo un piccolissimo esempio, dalle cucitrici di vestiti per bambole alle cravattaie, dalle frangiate e nastraie alle fabbricanti di cappelli e guanti, dalle legatrici per libri di messa alle lavoranti in fiori artificiali.

¹⁰³⁷ *Ibidem*.

L'attenzione dei Fasci femminili napoletani per questa categoria di lavoratrici ne conferma però ancora la massiccia presenza, ed evidentemente le precarie condizioni, anche negli anni Trenta¹⁰³⁸. In ultimo è stato possibile riscontare la concessione di premi di prolificità da parte del Sindacato provinciale dei venditori ambulanti, non fu molto numerosa né consistente, ma abbastanza continua nel corso degli anni.

Per quanto riguardava la provincia, tolti anche qui i premi di buon allevamento e i diplomi di benemerenzza assegnati dall'Opera, i restanti premi erano corrisposti dagli stessi enti o istituzioni ma, naturalmente a livello comunale, tranne che per quelli dati delle casse mutue malattia.

Anche l'assegnazione dei premi concessi durante la manifestazione un attento rapporto statistico sulla V Giornata della madre e del fanciullo (1937) ci aiuta a mettere in rilievo il netto divario esistente tra le regioni del nord e quelle del sud del paese. I premi di nuzialità e natalità corrisposti furono sia quantitativamente sia economicamente maggiori nelle regioni settentrionali. Uno sguardo alle due tabelle seguenti ci aiuta a rendercene conto:

Ripartizioni geografiche	Matrimoni celebrati nel 1937	Premi di nuzialità distribuiti	Quanti premi distribuiti per 100 matrimoni	Importo medio di ogni premio distribuito
Italia settentrionale	175.544	14.921	8,50	332,32
Italia centrale	71.088	2.454	3,45	297,68
Italia meridionale	87.944	3.900	4,43	234,30
Italia insulare	42.643	1.112	2,61	223,00

¹⁰³⁸ L'intero impianto delle leggi sulla tutela della madre lavoratrice erano nel sud del paese particolarmente disattese. Nel II Congresso nazionale delle dottoresse in medicina tenuto a Milano alla fine del 1924, Livia Lollini così denunciava l'evasione della legge nel sud: "Dei 35.000 parti sussidiati dallo stato nel 1923, 21.000 erano in Lombardia. In alcune province del sud non è stato sussidiato nessun parto. Anche la legge del lavoro delle donne e dei fanciulli rimane sconosciuta e viene violata in molte regioni d'Italia, specie nel sud". Evadere la legge di tutela della lavoratrice, aggiungono gli autori, era facile. Bastava approfittare del bisogno là dove l'offerta di manodopera eccedeva la richiesta; questa situazione era tipica nel sud del paese di quegli anni e non si modificò successivamente. Anche quando l'Italia del dopoguerra passò da paese agricolo a paese industriale, questa situazione non scomparve, in **I. Figà Talamanca, G. Berlinguer, P. Conti, A. Smargiasse, *Maternità, infanzia e lavoro della donna*, cit., p. 221.**

Ripartizioni geografiche	Nati vivi durante il 1937	Premi di natalità distribuiti	Quanti premi distribuiti per 100 nati vivi	Importo medio di ogni premio distribuito
Italia settentrionale	394.646	40.849	10,35*	116,00
Italia centrale	161.762	5.878	3,63	106,63
Italia meridionale	303.961	10.755	3.54	74,30

Figura 5- 2. *Premi di natalità e natalità distribuiti nel corso della V Giornata della madre e del fanciullo.* Fonte: Dati statistici della V Giornata della madre e del fanciullo in Maternità e Infanzia, n. 4-5, 1938, pp. 278-281.

(*) La quota fu del 19% in Piemonte e Liguria.

Il rilevamento statistico in questione ci consente anche di cogliere in modo più specifico l'ammontare complessivo di tutti i premi distribuiti regionalmente e da questo quadro la Campania risultava essere tra le regioni italiane e meridionali meno generose. Basta ad esempio considerare che l'importo complessivo dei premi corrisposti in Piemonte, Lombardia e Veneto fu rispettivamente di £ 2.510.075; £ 3.726.673 e £ 1.384.368, mentre in Campania ammontava a £ 590.059 per una somma media dei singoli premi pari a £ 133.10 in Piemonte, £ 135.53 in Lombardia, £125. 37 in Veneto e £ 67.10 in Campania¹⁰³⁹.

Rispetto a quanto rilevato nella manifestazione del 1937, poco si discostano i numeri degli anni precedenti e successivi. Qualche novità nel quadro e nelle modalità dei premi corrisposti si riscontra negli anni del conflitto. La maggiore fu la sospensione a partire dalla celebrazione del 1941, del raduno romano. La corresponsione dei premi fu delegata ai Prefetti tenuti a corrispondere, in ciascuna provincia, alle due coppie prolifiche prescelte, il premio del Duce pari a £ 6.000, la polizza di assicurazione di £ 1000 intestata all'ultimo figlio nato ed il Diploma conferito dall'Onmi¹⁰⁴⁰. Lo stesso clima delle manifestazioni fino allora austero e solenne cedette il passo alla "raccolta

¹⁰³⁹ Peggio si era verificato solo in Basilicata e nel Lazio, dove i premi corrisposti erano concentrati quasi esclusivamente nel Governatorato di Roma.

¹⁰⁴⁰ Circolare Ministero dell'Interno, Div. generale della demografia e della razza, del 9 dicembre 1941, Oggetto: Giornata della madre e del fanciullo.

intimità”¹⁰⁴¹ in cui le famiglie dei combattenti e dei richiamati alle armi dovevano essere avvantaggiati nella distribuzione di premi di buon allevamento¹⁰⁴² per i quali la sede centrale dispose, ove possibile, che fossero concessi anziché sottoforma di denaro in oggetti particolarmente utili alle madri (culle, capi di vestiario per neonati, ...) per evitare che il denaro potesse essere speso male dagli assistiti¹⁰⁴³. Fu così che, nella giornata del 1942, i premi di buon allevamento corrisposti dall’Opera consistevano tutti in capi di abbigliamento per neonati per un valore di £ 100 cadauno.

Pare in ultimo utile notare un altro dato. Durante la Giornata del 1942 fu disposta la consegna dei premi di affiliazione per un valore di £ 500 cadauno. Napoli che vantava, a giudizio della Sede centrale dell’Opera, un primato assoluto in termini di pratiche di affiliazione corrispose solamente 2 di questi premi¹⁰⁴⁴, ulteriore traccia che ci porta conferma dell’insuccesso dell’istituto nel napoletano, avvalorando la veridicità del contenuto delle relazioni della federazione rispetto alla statistica fornita, alla Sede centrale, dal Ministero di grazia e giustizia.

Uno sguardo conclusivo alla Giornata della madre e del fanciullo ci consente di ripercorre anche attraverso questa manifestazione i tratti di difficoltà con cui l’Opera nel suo complesso fu costretta a misurarsi. Anche attraverso l’analisi della manifestazione napoletana emergono chiari i problemi “endemic” dell’ente. Ancora una volta si propose il differente grado di attività delle regioni del nord rispetto a quelle del Mezzogiorno, come pure il gap esistente tra l’attivismo dei centri cittadini rispetto a quello delle zone periferiche e rurali. Altrettanto forte emerge il legame tra l’ente e la monarchia, e più in generale la classe nobiliare, e la chiesa cattolica. Queste caratteristiche ponevano ancora l’accento sul mancato passaggio dall’assistenza filantropica, caritatevole e discrezionale a quella sociale.

¹⁰⁴¹ *Ivi*, *Circolare Onmi*, n. 216, ai presidenti delle Fed. Provinciali dell’8 dicembre 1942.

¹⁰⁴² *Ivi*.

¹⁰⁴³ *Ivi*, *Circolare Onmi del 23 novembre 1941 ai Presidenti delle Fed. Locali*, Oggetto: Giornata della madre e del fanciullo.

¹⁰⁴⁴ *Ivi*, *Circolare Federazione Onmi di Napoli al Prefetto, del 24 dicembre 1942*, Oggetto: Giornata della madre e del fanciullo.

Meno evidente è, nel caso dell'organizzazione della manifestazione, la divisione tra centro e periferia, che è presto giustificato dal fatto che la Giornata della madre e del fanciullo era un evento minuziosamente curato e fortemente voluto dal Duce, una scarsa attenzione alla manifestazione era improbabile specialmente negli anni in cui il Duce aveva il massimo consenso acquistato anche grazie ad espedienti come la Giornata della Madre e del Fanciullo¹⁰⁴⁵.

¹⁰⁴⁵ Sul consenso al duce valga tra i tanti il solo riferimento a **R. De Felice**, *Mussolini il Duce. Gli anni del consenso 1929-36*, cit.

Bibliografia

Letteratura di inquadramento

- Aa. Vv., *Famiglia, figli e società in Europa: crisi della natalità e politiche per la popolazione*, Torino, Fondazione Agnelli, 1991.
- Aa. Vv., *Le politiche per la popolazione in Italia*, Torino, Fondazione Agnelli, 1994.
- Alber J., *Le origini del Welfare state: teorie, ipotesi ed analisi empirica*, in *Rivista Italiana di scienza politica*, n. 3, 1982
- *Dalla carità allo Stato sociale*, Bologna, il Mulino, 1986.
- Aquarone A., *L'organizzazione dello Stato totalitario*, Torino, Einaudi, 1995 (1965)
- Aquarone A. e Vernassa M., *Il regime fascista*, Bologna, il Mulino, 1974
- Ballestrero M. V., *Dalla tutela alla parità. La legislazione sul lavoro delle donne*, Bologna, il Mulino, 1979.
- *La protezione concessa e l'eguaglianza negata*, in Barbagli M., e Kertzer D. I., *Storia della famiglia in italiana 1750-1950*, Bologna, Il Mulino, 1992.
- Barbagli M., e Kertzer D. I., *Storia della famiglia italiana 1750-1950*, Bologna, Il Mulino, 1992.
- Bartocci E., *Le politiche sociali nell'Italia liberale (1861-1919)*, Roma, Donzelli, 1999.
- Bartoloni S., *Le donne sotto il fascismo (discussioni e dibattiti)*, in *Memoria*, n. 10, 1984.
- Battiliani P., *I protagonisti dello Stato sociale italiano prima e dopo la legge Crispi*, in Zamagni V., (a cura di), *Povert  e innovazioni istituzionali in Italia dal Medioevo ad oggi*, Bologna, Il Mulino, 2000
- Bimbi F., (a cura di) *Madri sole. Metafore della famiglia ed esclusione sociale*, Roma, Carocci Editore, 2000.
- Beloch K. J., *Storia della popolazione d'Italia*, Firenze, Le Lettere, 1994.
- Betri M. L. e Gigli Marchetti A., *Salute e classi sociali in Italia dall'unit  al fascismo*, Milano, Franco Angeli, 1982.
- Betti C., *L'Opera Nazionale Balilla e l'educazione fascista*, Firenze, Le Lettere, 1984.
- Bock G. and Thane (a cura di) *Meternity and gender policy. Women and the rise of the European Welfare State, 1880-1950*, London-New York, Routledge, 1991.
- *Povert  femminile e diritti della madre nell'ascesa dello stato assistenziale 1890-1950*, in Theband F. (a cura di) *Storia delle donne. Il Novecento*, Bari, Laterza, 1992.
- Bonacchi G. e Groppi A., *Il dilemma della cittadinanza. Diritti e doveri delle donne*, Bari, Laterza, 1993.
- Bordwell D. e Thompson K., *Storia del cinema e dei film*, volume I, Dalle origini al 1945, Editrice Il Castoro, Milano 1998.
- Bravo A. (a cura di), *Donne e uomini nelle guerre mondiali*, Bari, Laterza, 1991.
- Bravo A. e Bruzzone A. M., *In guerra senza armi. Storie di donne. 1940-1945*, Roma—Bari, Laterza, 1995.

- Bresci A., *L'Opera Nazionale Maternità e Infanzia nel ventennio fascista*, in *Italia Contemporanea*, 192 (1993), pp. 421-442.
- Brunetta G. P., *Cent'anni di cinema italiano*, Laterza Editori, Bari 1991
- ___ *Storia del cinema italiano*, volume II, *Il cinema del regime 1929-1945*, Editori Riuniti, Roma 1979
- ___ *Cinema italiano tra le due guerre*, Casa editrice Mursia, Milano 1975
- Brugio A., (a cura di), *Nel nome della razza. Il razzismo nella storia d'Italia (1870-1945)*, Bologna, Il Mulino, 1999.
- Buttafuoco A., *Questione di cittadinanza. Donne e diritti sociali nell'Italia liberale*, Protagon editori toscani, Siena, 1995.
- Calandra P., *Storia dell'amministrazione pubblica in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1978.
- Caldwell L., *Madri d'Italia: Film and Fascist Concern with Motherhood*, in Zygmund G., Baranski and Vinall S. W., *Women and Italy Essays on gender, culture and history*, London, Handmill, 1991.
- Cassese S., *Le istituzioni del fascismo*, in *Quaderni storici*, 12, 1969, pp. 424-437.
- ___, *Giolittismo e burocrazia nella "cultura delle riviste"*, in *Storia d'Italia*, Annali 4, *Intellettuali e potere*, Einaudi, Torino, 1981, pp. 475-549.
- ___, *Questione amministrativa e questione meridionale. Dimensioni e reclutamento della burocrazia dall'unità a oggi*, Milano, Guffrè, 1977.
- Cazzola G., *Lo stato sociale tra crisi e riforme. Il caso Italia*, Bologna, Il Mulino, 1994.
- Cerami R. *Emarginazione e assistenza sociale. Origine ed evoluzione*, Milano, Feltrinelli, (1979) .
- Cherubini A., *Storia della previdenza sociale*, Roma, Editori Riuniti, 1977.
- Cherubini A. e Piva I., *Dalla libertà all'obbligo. La previdenza sociale tra Giolitti e Mussolini*, Milano, Franco Angeli, 1998.
- Chianese G., *Storia sociale della donna in Italia, 1880-1980*, Napoli, Guida, 1980.
- Ciocca P. e Toniolo G. (a cura di) *L'economia italiana nel periodo fascista*, Bologna, Il Mulino, 1976
- Colarizi S., *L'opinione degli italiani sotto il Regime. 1923-43*, Bari, Laterza, 1991.
- ___ *Storia del Novecento italiano*, Milano, BUR, 2000.
- Conti G. e Polsi A., "Elites bancarie durante il fascismo tra economia regolata ed autonomia", Discussion Papers del Dipartimento di Scienze Economiche – Università di Pisa, n. 27, 2003, p. 14.
- Cordova F., (a cura di) *Uomini e volti del Fascismo*, Roma, Bulzoni, 1980.
- Corner P., *L'economia italiana fra le due guerre*, in *Storia d'Italia Laterza*, vol. IV: *Guerre e Fascismo*, (a cura di) G. Sabatucci, V. Vidotto, Roma-Bari, Laterza, 1996, pp. 305-378.
- ___ *Fascismo e controllo sociale*, in *Italia Contemporanea*, settembre, 2002.
- ___ *Riformismo e fascismo. L'Italia dal 1900 al 1940*, Roma, Bulzoni, 2002.
- Cosmancini G., *Medicina e sanità in Italia nel ventesimo secolo*, Bari, Laterza, 1989.
- D'Amelia M. (a cura di), *Storia della Maternità*, Roma-Bari, Laterza, 1997.

- Dau Novelli C., *Famiglia e modernizzazione in Italia tra le due guerre*, Roma, 1994.
- De Felice R., *Mussolini*, 7 voll., Torino, Einaudi, 1965-1997.
- De Giorgio M., *Le italiane dall'unità ad oggi: Modelli culturali e comportamenti sociali*, Roma-Bari, Laterza, 1992.
- De Grand A., *Women under Italian fascism*, *The Historical Journal*, 19:4, 1976, pp. 947-968.
- De Grazia V., *Consenso e cultura di massa nell'Italia fascista. L'organizzazione del Dopolavoro*, Roma-Bari, Laterza, 1981.
- __ *Le donne nel regime fascista*, Marsilio, Venezia, 1993.
- Del Re A., *Politiche demografiche e controllo sociale in Francia, Italia, Germania negli anni Trenta*, in Del Re A. (a cura di) *Stato e rapporti sociali di sesso*, Milano, Franco Angeli, 1989.
- Della Zuanna G., *Numeri e potere. Statistica e demografia nella cultura italiana fra le due guerre*, L'ancora del Mediterraneo, Napoli, 2004.
- Di Michele A. *I diversi volti del ruralismo fascista*, in *Italia Contemporanea*, giugno 1995, n. 199.
- Dixon Whitaker E., *Measuring Mamma's milk: Fascism and the Medicalization of Maternity in Italy*, Un. Of Michigan Pr., Ann Arbor, 2000.
- Durham M., *Women and fascism*, London—New York, Routledge, 1998.
- Gli enti pubblici italiani. Anagrafe, legislazione e giurisprudenza dal 1961 al 1970*, introduzione di Mortara A., Milano, Ciriec—Franco Angeli, 1972.
- Eifert C., *Coming to Terms with the State: Maternalist Politics and the Development of the Welfare State in Weimar Germany*, in *Central European History*, vol. 30, n. 1, 1997, pp. 25-47.
- Eley G. and Grossman A., *Maternalism and Citizenship in Weimar Germany: the Gendered Politics of Welfare*, in *Central European History*, vol. 30, n. 1, 1997, pp. 67-88.
- Esping-Andersen G., *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press, 1990.
- Esping-Andersen G., Ferrera M., Gozzini G., Salvati M., *Lo stato sociale in Italia: caratteri originari e motivi di una crisi*, in *Passato e Presente*, n. 32, 1994.
- Fargion V., *Geografia della cittadinanza sociale in Italia. Regioni e politiche assistenziali dagli anni settanta agli anni ottanta*, Bologna, Il Mulino, 1997.
- Fausto D., *Il sistema italiano di sicurezza sociale*, Bologna, Il Mulino, 1978.
- Ferrante L., Palazzi M., Pomata G., (a cura di) *Ragnatele di rapporti. "Patronage" e reti di relazioni nella storia delle donne*, Rosenberg & Sellier, Torino, 1988.
- Ferrera M., *Il welfare state in Italia. Sviluppo e crisi in prospettiva comparata*, Bologna, Il Mulino, 1984.
- __ *Modelli di solidarietà. Politiche e riforme sociali nelle democrazie*, Bologna, Il Mulino, 1993.
- __ *Le trappole del welfare. Uno stato sociale sostenibile per l'Europa del XXI secolo*, Bologna, Il Mulino 1998.
- Fiume G., (a cura di) *Madri. Storia di un ruolo sociale*, Marsilio, Venezia, 1995.

- Flora P. e Heidenheimer A. J., (a cura di) *Lo stato sociale in Europa e in America*,
- Fraddosio M., *Le donne e il Fascismo. Ricerche e problemi di interpretazione*, in *Storia Contemporanea*, 1986, vol. 17m n. 1, pp. 95- 135.
- Gaeta L., *L'Italia e lo stato sociale. Dall'unità alla seconda guerra mondiale*, in Ritter G. A., *Storia dello Stato sociale*, Roma—Bari, Laterza, 1996.
- Gentile E., *La via italiana al totalitarismo. Il partito e lo stato nel regime fascista*, Roma, Nis, 1995.
- Ginsborg P., *Le politiche della famiglia nell'Europa del Novecento*, in *Passato e Presente*, a. XII (1994), n. 33.
- ___ *Storia d'Italia 1943-1996. Famiglia, società, stato*, Torino, Einaudi, 1998.
- Giorgi C., *La previdenza del regime. Storia dell'Inps durante il fascismo*, il Mulino Ricerche, Bologna, 2004.
- Girotti F., *Welfare state. Storia, modelli, critica*, Roma, Carocci, 1998.
- Gissi Alessandra, *Levatrici e controllo delle nascite nell'Europa del Novecento*, in *Medicina e Storia, Rivista di storia della medicina e della sanità*, vol. 2, 2004.
- Gori G., *L'atleta e la nazione. Saggi di storia dello sport*, Rimini, Ed. Panozzo, 1996.
- Gozzi G., *Modelli politici e questione sociale in Italia e in Germania fra Otto e Novecento*, Bologna, Il Mulino, 1988.
- Gozzini G., *Povertà e stato sociale: una proposta interpretativa in chiave di "path dependence"*, in Zamagni V., (a cura di), *Povertà e innovazioni istituzionali in Italia dal Medioevo ad oggi*, Bologna, Il Mulino, 2000.
- Groppi A., *Il lavoro delle donne*, Laterza, Roma—Bari, 1996.
- Hernes M. H., *Women and the welfare state: the transition from Private to Public Dependence*, in *Patriarchy in a welfare society* a cura di H. Holter, Oslo, Univeritæforlaget, 1984, pp. 26-45.
- Kertzner D., *Sacrificed for Honor. Italian Infant Abandonment and the Politics of Reproductive Control*, Beacon Press, Boston, 1993.
- Koonz C., *Donne del terzo Reich*, Firenze, Giunti, 1996.
- Horn D., *L'Ente Opere Assistenziali: strategie politiche e pratiche di assistenza*, in *Storia in Lombardia*, n. 1-2, 1989, pp. 479-490.
- ___ *Social bodies. Science, Reproduction and Italian Maternity*, Princeton Un. Pr., Princeton N. Y., 1995.
- Ipsen P., *Demografia totalitaria. Il problema della popolazione nell'Italia fascista*, Bologna, Il Mulino, 1997.
- Israel G., Nastasi P., *Scienza e razza nell'Italia fascista*, Bologna, Il Mulino, 1998.
- Lange P. e Regini M., (a cura di) *Stato e regolazione sociale. Nuove prospettive sul caso italiano*, Bologna, Il Mulino, 1987.
- Le Bras H., *Il demone delle origini. Demografia ed estrema destra*, Feltrinelli, 2001.
- Legnani M., *Consumi di guerra. Linee di ricerca sull'alimentazione in Italia nel 1940-43*, in Aa. Vv. *Guerra vissuta-guerra subita*, Bologna, Clueb, 1991;
- ___, *Guerra e governo delle risorse. Strategie economiche e soggetti sociali nell'Italia 1940-1943*, in "Italia contemporanea", giugno 1990, n. 179.
- ___, *Società in guerra e forme della mobilitazione. Stato degli studi e orientamenti di ricerca sull'Italia*, in "L'impegno", a. XIII, n. 1, aprile 1993.

- Livi Bacci M., *Donne, fecondità e figli*, Bologna, Il Mulino, (trad. it.) 1980.
- *La popolazione nella storia d'Europa*, Roma-Bari, Laterza, 1998.
- Lupo S., *Tra centro e periferia, sui modi dell'aggregazione politica nel Mezzogiorno contemporaneo*, in *Meridiana*, n. 4, 1988.
- *Il fascismo. La politica in un regime totalitario*, Roma, Donzelli, 2000.
- Lyttelton A., *La conquista del potere. Il fascismo dal 1919 al 1929*, Roma—Bari, Laterza, 1974.
- Macciocchi M.A., *La donna "nera". "Consenso" femminile al fascismo*, Milano, Feltrinelli, 1977.
- Mantovani C.: *Rigenerare la società. L'eugenetica in Italia dalle origini ottocentesche agli anni Trenta*, Rubettino, 2004.
- *Rigenerare la stirpe: il movimento eugenetico italiano e la Grande Guerra (1915-24)*, in *Ricerche di Storia Politica*, n. 2, giugno 2003.
- Martinelli R., *Il partito nazionale fascista come organismo burocratico—amministrativo*, in *Passato e Presente*, n. 6, 1984.
- Meldini P., *Sposa e madre esemplare. Ideologia e politica della donna e della famiglia durante il fascismo*, Guaraldi, Rimini—Firenze, 1975.
- Melis G., *Due modelli di amministrazione tra liberalismo e fascismo. Burocrazie tradizionali e nuovi apparati*, Roma, Ministero dei beni culturali e ambientali, 1988.
- *Società senza stato? Per uno studio sulle amministrazioni periferiche tra età liberale e periodo fascista*, in *Meridiana*, n. 4, 1988.
- *Storia dell'amministrazione italiana, 1861-1993*, Bologna, Il Mulino, 1996.
- Molinari A., *Scienza e carità. L'infanzia un problema "politico" del fascismo (1925-45)*, in *Riministoria*, n. 11, 1998.
- Musiedlak D., *Lo stato fascista e la sua classe politica 1922-43*, Bologna, Il Mulino, 2003.
- Paci M., *Il sistema di welfare state italiano tra tradizione clientelare e prospettiva di riforma*, in U, Ascoli (a cura di) *Welfare State all'italiana*, Roma—Bari, Laterza, 1984
- *Pubblico e privato nel sistema italiano di welfare*, in Lange P. e Regini M., (a cura di) *Stato e regolazione sociale. Nuove prospettive sul caso italiano*, Bologna, Il Mulino, 1987.
- Onger S., *Il latte e la retorica: l'Opera nazionale maternità e infanzia a Brescia (1927-1939)*, in *Storia in Lombardia*, nn, 1-2, 1989.
- *L'assistenza alla maternità e all'infanzia nel bresciano durante la seconda guerra mondiale*, in *Sanità, scienza e storia*, n. 1, 1990.
- Palazzi M., *Donne sole. Storia dell'altra faccia dell'Italia tra antico regime ed età contemporanea*, Bruno Mondadori, Milano, 1997.
- Passerini L., *Torino operaia e fascismo: una storia orale*, Bari, Laterza, 1984.
- Passerini L. e de Grazia V., *Alle origini della cultura di massa: cultura popolare e fascismo in Italia*, in "La ricerca folklorica", n.7, 1983, p.13.
- Pavone C., *Il regime fascista in La storia. I grandi problemi dal Medioevo all'età contemporanea*, vol. IX, *L'età contemporanea, Dal primo al secondo dopoguerra*, t. 4, diretta da N. Tranfagna e M. Firpo, Garzanti, Milano, 1993.
- Pescarolo Curli A., *I mestieri femminili: continuità e spostamenti di confini nel corso dell'industrializzazione*, *Memoria*, 3: 30, 1990, pp. 55-68.

- ___, *Il lavoro e le risorse delle donne in età contemporanea*, in A. Groppi, *Il lavoro delle donne*, Laterza, Roma—Bari, 1996.
- Piva I. e Maddalena G., *La tutela delle lavoratrici madri nel periodo 1923-43*, in *Salute e classi sociali in Italia dall'unità al fascismo*, a cura di Betri M. L. e Gigli Marchetti A., Milano, Franco Angeli, 1982.
- Pogliano C., *Scienza e stirpe: eugenica in Italia (1912-1939)*, in *Passato e Presente*, n. 5, 1984.
- ___ *L'ossessione della razza. Antropologia e genetica nel XX secolo*, Pisa, Edizioni della Normale, 2005.
- Pomata G., *Madri illegittime tra Otto e Novecento. Storie cliniche e storie di vita*, in *Quaderni Storici*, 44, 1980.
- Preti D., *La politica agraria del fascismo: Note introduttive*, *Studi Storici*, n. 14, 1973, pp. 802-869.
- ___ *Economia e istituzioni dello stato fascista*, Roma, Editori Riuniti, 1980.
- ___ *La modernizzazione corporativa, 1922-1940. Economia, salute pubblica, istruzione e professioni sanitarie*, Milano, Franco Angeli, 1987.
- ___ *Il nodo del welfare state italiano*, in *Italia Contemporanea*, 1994, n. 194.
- Quine M. S., *Population politics in the Twentieth Century Europe: fascist dictatorship and liberal democracy*, New York—London, Routledge, 1996.
- ___ *Italy's social revolution: charity and welfare from liberalism to fascism*, Hundmills; New York: Palgrave, 2002.
- Ritter G. A., *Storia dello stato sociale*, Roma—Bari, Laterza, 1996.
- Romanelli R., *L'Italia liberale (1861-1900)*, in *Storia d'Italia dall'unità alla Repubblica*, Bologna, il Mulino, 1979, vol. II.
- ___ *La nazionalizzazione della periferia. Casi e prospettive di studio*, in *Meridiana*, n. 4, 1988.
- ___ *Centralismo e autonomie*, in Romanelli R., (a cura di) *Storia dello stato italiano dall'unità a oggi*, Roma, Donzelli, 1995.
- Rosental P. A., *L'Intelligence démographique. Sciences et politiques des populations en France (1930- 1960)*, Paris, Odile Jacob, 2003.
- Rossi G., *Gli enti pubblici*, Bologna, Il Mulino, 1991.
- Rossi Doria A. (a cura di), *La libertà delle donne. Voci della tradizione politica suffragista*, Rosenberg & Sellier, Torino, 1990.
- Rouette S., *Mothers and Citizens: Gender and Social Policy in Germany after the First World War*, in *Central European History*, vol. 30, n. 1, 1997, pp. 48-66.
- Salvati M., *Gli enti pubblici nel regime fascista. Appunti su storiografia e nuovi indirizzi di ricerca*, in *Le carte e la storia*, 2, 2002.
- ___ *Il regime e gli impiegati. La nazionalizzazione piccolo—borghese nel ventennio fascista*, Roma-Bari, Laterza, 1992.
- ___ *Cittadini e governanti. La leadership nella storia dell'Italia contemporanea*, Roma—Bari, 1997.
- Saraceno C., *Redefining maternity and paternity: gender, pronatalism and social policies in Fascist Italy*, in G. Bock and P. Thane (a cura di) *Maternity and gender policy. Women and the rise of the European Welfare States, 1880-1950*, London and New York, Routledge, 1991
- ___ *La costruzione della maternità e della paternità nell'Italia fascista*, in *Storia e Memoria*, n. 1, 1994.

- __ *Le donne nella famiglia: una complessa costruzione giuridica, 1750-1942*, in Barbagli M., e Kertzer D. I., *Storia della famiglia in italiana 1750-1950*, Bologna, Il Mulino, 1992.
- __ *Percorsi di vita femminile nella classe operaia: tra famiglia e lavoro durante il fascismo*, *Memoria*, n. 2 Ottobre 1981, pp. 64-75.
- __ “*The Ambivalent Familism of the Italian Welfare State*”, *Social Politics*, 1, 60, 1994, pp. 82-113.
- __ *Il costo dei figli: un diverso riconoscimento per padri e madri*, in *Inchiesta*, XXVI, n. 111, gennaio-marzo, 1996.
- __ *Mutamenti della famiglia e politiche sociali in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1998.
- Sofia F., (a cura di) *Anagrafe degli enti pubblici e degli organismi affini, vol. I. Discipline di serie. Emilia Romagna, Puglia*, Roma, Ministero per i beni e le attività culturali, 2003.
- Sonnino E., *La popolazione italiana dall’espansione al contenimento*, in *Storia dell’Italia repubblicana*, vol. II, Torino, Einaudi, 1975.
- Sori E., *Emigrazione all’estero e migrazioni interne nell’Italia tra le due guerre*, in *L’economia italiana del periodo fascista*, numero monografico di Quaderni Storici, maggio-dicembre 1975.
- __ *L’emigrazione italiana dall’unità alla seconda guerra mondiale*, Bologna, Il Mulino, 1979
- __ *Natalità e politica nell’Italia del Novecento*, in *Popolazione e Storia*, a. 2000, n. 2.
- Susmel E. e D. (a cura di), *Opera omnia di Benito Mussolini*, Firenze, La Fenice, 1958, vol. XXVI.
- Tilly L., *Gender, storia delle donne e storia sociale*, in *Passato e Presente*, n. 2, 1989.
- Tranfaglia N., *La prima guerra mondiale e il fascismo*, Milano, UTET, 1995.
- Treves A., *Le migrazioni interne nell’Italia fascista. Politiche e realtà demografiche*, Torino, 1975
- __ *Le nascite e la politica nell’Italia del Novecento*, Milano, Led, 2001.
- Triolo N. and Horn D., *Time to care in tomorrow’s Welfare system: the Nordic experience and the Italian Case*, a cura di L. Balbo and H. Nowotny, Vienna, European Centre of social welfare Training and Research, 1986.
- Turi G., *Ruolo e destino degli intellettuali nella politica razziale del fascismo*, in *Passato e Presente*, n. 19, 1989.
- Willson P., *The Clockwork Factory: Women and Work in Fascist Italy*, Oxford, 1993.
- __(a cura di), *Gender, family and sexuality. The private sphere in Italy 1860-1945*, Palgrave Macmillan, 2004.
- Vaccari I., *Le donne nel ventennio fascista 1919-1943*, in Atti del convegno di Bologna “*Donne e storia in Emilia Romagna*”, 13-14-15- maggio 1977.
- Vezzosi E., *Madri e lavoratrici, l’ONMI nel periodo fascista*, in S. Soldani e M. Palazzi (a cura di) *Lavoratrici e cittadine nell’Italia contemporanea*, Bologna, Eurocopy, 2000, pp. 193-224.
- __ *Genere e welfare state nella storiografia statunitense*, in *Passato e Presente*, a. XII (1994), n. 33.

Vicarelli G., *Alle radici della politica sanitaria in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1997.

Zamagni V., *La dinamica dei salari nel settore industriale, 1921-1939*, *Quaderni storici*, 10:2-3, 1975, pp. 530-49.

___ *Distribuzione commerciale in Italia tra le due guerre*, Milano, Franco Angeli, 1981.

___ (a cura di), *Povert  e innovazioni istituzionali in Italia dal Medioevo ad oggi*, Bologna, Il Mulino, 2000.

Zincone G., *Da sudditi a cittadini*, Bologna, Il Mulino, 1992.

Napoli

- Barbagallo F., *Mezzogiorno e questione meridionale (1860-1980)*, Napoli, Guida editori, 1980.
- ___ *Stato, Parlamento e lotte politico sociali nel Mezzogiorno 1900-1914*, Napoli, Guida editori, 1980.
- Castronuovo V., *La politica economica del fascismo e il Mezzogiorno*, in *Studi Storici*, n. 3, anno 1976.
- Chianese G., *Napoli nella seconda guerra mondiale*, in *Italia contemporanea*, giugno, 1994, n. 195.
- Colapietra R., *Napoli tra dopoguerra e Fascismo*, Milano, Feltrinelli, 1962.
- De Benedetti A., *Napoli tra le due guerre: sistema produttivo proletariato industriale e regime fascista*, in *La classe operaia durante il fascismo*, Annali dell'Istituto Feltrinelli, 1979-80.
- Di Rosa M. (a cura di), *Salute e malattia nella cultura delle classi subalterne del Mezzogiorno*, Napoli, Guida editori, 1990.
- Fatica M., *Appunti della storia di Napoli sotto il Fascismo*, in *Rivista di Storia Contemporanea*, n. 3, 1976.
- Galasso G., *Intervista sulla storia di Napoli*, a cura di Allum P., Bari-Roma, Laterza, 1978.
- Gallerano N. (a cura di) *L'altro dopoguerra. Roma e il sud 1943-45*, Milano, Franco Angeli, 1985.
- Goddard V. A., *Gender, Family and Work in Naples*, Oxford, 1996.
- Granato A., *Il fascismo a Napoli. 1926-1937*, Napoli, Tempi moderni, 1971.
- Gribaudi G., *donne, uomini, famiglie. Napoli nel Novecento*, L' Ancora, 1999.
- Guidi L., *Le condizioni abitative e lo sviluppo edilizio a Napoli tra le due guerre*, in P. Laveglia (a cura di) *Mezzogiorno e fascismo*. Atti del convegno nazionale di studi promosso dalle Regione Campania, Napoli, Eds, 1975.
- Lepre A., *Per una storia della sensibilità a Napoli durante la seconda guerra mondiale*, in *Politica ed élites nel periodo fascista*, in Aa. Vv., *Storia d'Italia, Le regioni dall'unità ad oggi. La Campania*, a cura di P. Macry e P. Villani, Torino, Einaudi, 1990.
- Montroni G., *Popolazione e insediamenti in Campania(1861-1981)*, *Storia d'Italia, La Campania*, cit.
- Masella L., *Mezzogiorno e fascismo*, in *Studi storici*, n. 4, anno 1979.
- Musella L., (AA. VV.), *La modernizzazione difficile. Città e campagne nel Mezzogiorno dall'età giolittiana al fascismo*, Bari, De Donato, 1983.
- Tomaselli T., *Demografia e società a Napoli tra le due guerre*, Guida, Napoli, 1982.
- Varvaro P., *Una città fascista. Potere e società a Napoli*, Palermo, Sellerio editore, 1990.
- ___ *Politica ed élites nel periodo fascista*, in Aa. Vv., *Storia d'Italia, Le regioni dall'unità ad oggi. La Campania*, a cura di P. Macry e P. Villani, Torino, Einaudi, 1990.

Fonti edite Onmi

ONMI, *Origine e sviluppi dell'Opera Nazionale per la protezione della Maternità e dell'infanzia, 1926-1935*, Stabilimento tipografico Carlo Colombo, Roma, 1936.

ONMI, *Direttive per l'organizzazione e il funzionamento delle Federazioni provinciali (Ordinanza 8 aprile 1932 del Regio Commissario)*, Roma, Tipografia R. Garroni, 1932.

ONMI, *Attività e istituzioni assistenziali nel 1948 e confronto per l'undicennio 1938-1948: con dati provvisori sulle istituzioni sorte nel 1949*, Roma, 1950.

ONMI, *Raccolta coordinata e aggiornata delle circolari 1925-1935: primo decennale*, Roma, 1935.

ONMI, *Istruzioni per il funzionamento dei consultori materni e pediatrici*, Roma, Tipografia dei fasci e delle corporazioni, 1941.

ONMI, *L'Opera Nazionale per la protezione della maternità e dell'infanzia dalla sua fondazione*, Roma, 1962.

Raccolta delle leggi sull'Onmi, Roma, 1967.

Testo unico delle leggi sulla protezione e assistenza della maternità e dell'infanzia con le nuove disposizioni sull'ordinamento dell'opera nazionale maternità e infanzia, Roma, 1940.

Publicazioni sull'Onmi:

Atti del "1° Corso interprovinciale di aggiornamento per medici, AA. SS., AA. SS. VV. e Coadiutrici Sanitarie dell'ONMI" (a cura di) **Crapanzano S.**, Ufficio stampa e propaganda della Federazione Provinciale Onmi di Agrigento, 1962.

Atti del VII Congresso italiano di pediatria, 15-18 settembre 1938, **Bergamaschi C.**, *L'Opera Nazionale per la protezione della Maternità e Infanzia: Motivi e proposte di riforma*, Roma 1937, Ed. Tip. Carlo Colombo, 1937.

Bergamaschi C., *L'Opera Nazionale per la protezione della Maternità e Infanzia: Motivi e proposte di riforma*, Roma 1937, Ed. Tip. Carlo Colombo, 1937.

Blanc G. A., *L'ONMI*, Roma, 1928.

— *L'Ouvre National pour la protection de la Maternità et de l'Enfance*, pp. 226-233, in **Sillani T.**, *L'Etat Musolinien et les realisations du Fascisme en Italie*, Paris 1931.

Blanc G. A. e Graziani B., *Relazione sullo sviluppo dell'attività dell'Opera Nazionale per la protezione della Maternità e Infanzia (1926-1930)*

Lo Monaco Aprile A., *La legislazione assistenziale nel dritto fascista*, Roma, 1928.

— *L'assistenza della maternità e dell'infanzia in Italia*, Roma, Anonima Romana Editoriale, 1932.

— *La protezione della maternità e dell'Infanzia*, Roma, 1934.

Fabbi S., *L'Opera Nazionale per la maternità ed infanzia*, in *La pediatria in Italia. La pediatria italiana nelle storia e nelle attualità. Le grandi opere*

fasciste a favore dell'infanzia, SIP, a cura di prof. Allaria G. B., Ufficio stampa medica Italiano, 1937.

___ *Fra un anno e l'altro di lavoro per la protezione della maternità e dell'infanzia, Milano, 1930,*

___ *L'assistenza della maternità e dell'infanzia in Italia (Problemi vecchi e nuovi), Chiurazzo e figlio editori, 1933, pp. VI- XII.*

___ *Direttive e chiarimenti intorno allo spirito informatore della legislazione riguardante l'ONMI e alle sue pratiche applicazioni, Roma, Carlo Colombo, 1933.*

___ *L'Opera Nazionale Maternità e Infanzia, Verona, Mondatori, 1933.*

Festa G., *L'Opera nazionale maternità e infanzia dalla sua fondazione, Roma, 1962.*

Riviste e giornali (annate varie)

Difesa sociale

Maternità e Infanzia (intere annate 1926-1943)

Il Corriere del Mezzogiorno

Il giornale d'Italia

Il Mattino di Napoli

Il Popolo di Roma

Il Risorgimento

Fonti archivistiche

Archivio centrale dello stato

Ministero dell'interno

- ___, Gabinetto, Assistenza ai figli illegittimi e infanzia abbandonata.
- ___, Gabinetto, Onmi, Archivio del sottosegretario Buffarini Guidi, 1940-41.

Presidenza del Consiglio dei Ministri

- ___, Onmi, Fasci Vari, (1926-1943)

Segreteria particolare del Duce

- ___, Carteggio ordinario, 1922-43, Opera Nazionale per la maternità e l'infanzia
- ___, Carteggio riservato, 1922-43, Blanc Gian Alberto; Castellino Nicolò; Problemi demografici 1937.

Polizia Politica

- ___, fascicoli personali di Blanc Gian Alberto, Fabbri Sileno, Bergamaschi Carlo e Frontoni Alessandro.

Archivio storico di Napoli

Gabinetto di prefettura di Napoli,

- ___, Natalità e nuzialità a Napoli, b. 56, II versamento
- ___, Mortalità infantile, b. 106, II versamento
- ___, Opera nazionale maternità e infanzia, 1926-1929, b. 478, II versamento
- ___, Opera nazionale maternità e infanzia, 1933-1945, b. 485, II versamento
- ___, Opera nazionale maternità e infanzia, 1945-50, b. 97, III versamento
- ___, Opera nazionale maternità e infanzia, 1940, b. 624, III versamento

Questura di Napoli, archivio di Gabinetto, disposizioni di massima

- ___, assistenza all'infanzia, b. 102, I versamento
- ___, nuzialità e natalità, b. 121, I versamento