

# Società Umanitaria e la legge Crispi sulle Opere Pie

Yumi KATSUTA

## *1. La legge Crispi sulle Opere Pie (1890)*

Nei paesi italiani prima dell'Unità, ci fu qualche attività assistenziale da parte dello Stato. Nel Regno Lombardo Veneto e nel Granducato di Toscana, ad esempio, esisteva il sussidio per l'assistenza medica, e per mantenere i poveri in alcuni comuni. Nel Regno Lombardo-Veneto e nel Regno di Sardegna, inoltre, fu eseguita la sistemazione e l'integrazione degli istituti caritativi. Tutti questi, invece, avevano una funzione complementare rispetto ai servizi assistenziali offerti dai luoghi pii confessionali. La rete dell'assistenza caritativa controllata dalla Chiesa, anche dopo l'Unità d'Italia, rimaneva come l'ultima fortezza del potere ecclesiastico (Capiriori, 1982; Woolf, 1991).

La Destra Storica, pure perseguendo una politica di secolarizzazione, ad esempio, la confisca dei beni ecclesiastici o l'istituzione dell'educazione pubblica, era riluttante ad ammettere la necessità dell'intervento statale dal punto di vista del liberalismo classico. La legge sulle Opere Pie del 1862 (n.753), recalcata sulla legge piemontese, ma con più tolleranza, prescriveva il controllo da parte del comune e della provincia sulle Opere Pie, in riguardo alla finanza, alla gestione ed all'amministrazione. In quanto all'attività e l'ordinamento degli istituti, invece, rimanevano affidati ai rispettivi regolamenti di ciascuna Opera Pia, per cui la forza ecclesiastica ed i poteri locali legati alle istituzioni caritative erano conservate quasi intatte (Bartocci, 1999; Cherubini, 1977; Kotani, 1997).

Dopo la salita al potere della Sinistra Costituzionale, nel 1876, alcuni leggi sociali furono promulgate, anche se non furono tanto efficienti: la legge per la Cassa degli infortuni sul lavoro (1883), la legge per la tutela del lavoro dei fanciulli (1886), e la legge per il riconoscimento giuridico della società di mutuo soccorso (1886). Negli anni ottanta, fu eseguita anche l'inchiesta sulle Opere Pie dalla Commissione reale, che rivelava il malgoverno, la negligenza ed il conto equivoco degli istituti. Le Opere Pie, fino ai primi anni del Novecento, rimanevano "palestra di lotte locali e servivano assai spesso a niente altro che a scopi personali e di partito", come testimoniato da Francesco Saverio Nitti (Della Peruta, 1991, p.190).

In questa situazione, Francesco Crispi, incaricato come Primo Ministro, cercando di consolidare l'autorità centrale amministrativa anche in campo di carità e beneficenza, propose la così detta "legge Crispi delle Opere Pie", approvata nel 1890 (n.6972). La legge,

introducendo la nozione di IPAB (Istituzioni di Pubblica Assistenza e Beneficienza), ammetteva di fondo il dovere dello Stato all'assistenza, avente anche il fine di avviare i diseredati a qualsiasi arte e mestiere. La legge Crispi, inoltre, intendeva produrre un forte intervento nell'attività caritativa maggiormente prestata da parte della Chiesa. La Congregazione di Carità, secondo la legge del 1862, era solamente l'organo costituito facoltativamente dal comune, mentre secondo la Legge Crispi, in teoria tutti i comuni erano obbligati a costituirlo. Ed in quella Congregazione dovevano essere concentrate le amministrazioni delle Opere Pie elemosiere dei singoli comuni e delle altre Opere Pie con una rendita meno di 5.000 lire, o esistenti nei comuni con meno di 10.000 abitanti. La Congregazione, secondo la legge Crispi, poteva riunire gli istituti per i gruppi secondo la sua finalità, con sanzione di un decreto reale. Quanto alle istituzioni mancanti di fine originario, ad esempio, le doti per monacazione, le confraternite e congreghe, le opere pie di culto, la legge stabilì la possibilità di trasformazione, e della mutazione di fine.

La Congregazione di carità, così rafforzata nella sua funzione, d'altra parte invece, fu inserita nella competenza della Giunta provinciale amministrativa, l'organo di controllo sugli atti delle amministrazioni locali, sotto la forte vigilanza del Ministero dell'Interno. La giunta, presieduta dal prefetto e composta da due consiglieri di prefettura e da quattro membri effettivi (più due supplenti) nominati dal consiglio provinciale, fu istituita con la legge 30 dicembre 1888 (n. 5865). Prima della legge Crispi, le funzioni della Congregazione di Carità non erano che il controllo dei contributi, la sostituzione di amministrazione in caso necessario, e l'ordine della revisione degli statuti di quegli istituti devianti dagli scopi d'origine, ed anche quei provvedimenti in sostanza erano stati affidati non allo Stato, ma alle Camere dei comuni o delle provincie.

Presentato quel disegno di legge Crispi, in commissioni parlamentari sorsero molte opposizioni: "soverchia l'ingerenza governativa", "soverchio il principio di accentramento", "troppo autoritario", "illiberale", ecc. (Scaldaferri, p.24). Però, essendo ormai evidente la necessità di qualsiasi intervento sociale da parte dello Stato, la legge fu approvata.

## ***2. La costruzione della Società Umanitaria***

Con decreto reale 2 giugno 1893, la Società Umanitaria fu costituita a Milano come IPAB secondo la norma della legge Crispi. Prospero Moisè Loria, un ricco commerciante ebreo, aveva lasciato 100.000 Lire al Municipio di Milano, con testamento di creare un istituto di intervento assistenziale come ente morale. Lo statuto costitutivo di questa società, redatto seguendo l'idea del testatore (P. M. Loria, "*Società Umanitaria. Proposta al Congresso di beneficenza a Torino 1884*", Milano, 1884), dichiarava lo scopo generale della società: "...di mettere i diseredati, senza distinzione, in condizione di rilevarsi da sé medesimi, procurando loro appoggio, lavoro ed istruzione."(art. 2).

La Società Umanitaria era nata nella crisi economica negli ultimi anni dell'Ottocento, quando emergeva a Milano, il centro dell'industrializzazione del Paese, la crescita dei disoccupati e la parallela radicalizzazione del movimento operaio. I sindaci ed i consiglieri milanesi di quel periodo, la cui maggioranza comprendeva non solo i conservatori e i moderati tradizionali, ma anche i liberali di nuova generazione composti da ingegneri e imprenditori, ammettevano la necessità di dare una qualsiasi risposta amministrativa alla "questione sociale". Il Comune di Milano, già nel 1891, in occasione della fondazione della Camera del Lavoro, aveva deciso di darle il sussidio di 15.000 Lire all'anno, per la sua funzione di ufficio di collocamento. E nello stesso anno, il Comune deliberò l'istituzione di dormitori per i poveri, mantenuti privatamente ma con sussidio del Comune, e proponeva, pure non mai istituite, la costruzione delle case di lavoro (D'Autilia, p.41.)

In novembre 1892, il Consiglio comunale di Milano approvò la nomina di un Comitato promotore della costituzione dell'Umanitaria. Secondo l'idea di Loria, l'ente doveva essere gestita con partecipazione dei cittadini, e per cui aveva tre tipi di soci: socio permanente, socio temporaneo e socio perpetuo, come prescritto dall'articolo 8 dello statuto. Per diventare socio temporaneo, bastava pagare una lira di quota all'anno, e quando fu fondata l'Umanitaria, più di tre mila soci della Camera del Lavoro di Milano, divennero soci (Bonaccini e Casero, pp.94-95). Tutti i tre tipi di soci avevano un voto nell'assemblea generale, per nominare 10 dei 15 membri del consiglio direttivo (gli altri 5 membri erano nominati dal Comune), e per formare un collegio di delegati di 50 membri, che era incaricato di deliberare sui bilanci e sul rendiconto morale presentati dal consiglio direttivo. In gennaio 1893, la prima assemblea generale dell'Umanitaria venne convocata. Si presentarono 3920 soci su un totale di 9774, e fecero votare il primo consiglio direttivo. Il consiglio direttivo, la cui maggioranza (12 su 15) erano scelti dal comitato promotore, era largo e diversificato sia in professione che in pensiero: Decio Nulli (presidente, consigliere e amministratore milanese), Emanuele Greppi (vice presidente, consigliere milanese), Pietro Giuseppe Zavattari (vice presidente, operaio repubblicano), Ernesto De Angeli (imprenditore cotoniero), Italo Gasparetti (ingegnere), Gerolamo Morpurgo (avvocato), Luigi Majno (avvocato, socialista), Ulisse Gobbi (studioso di economia politica), Giuseppe Croce (guantaio, socialista, il Segretario della Camera del lavoro di Milano), Osvaldo Gnocchi-Viani (consigliere milanese, socialista, un vicino amico di Loria), Giuseppe Venturelli (esecutore testamentario), e così via (D'Autilia, p.57).

Il consiglio direttivo, incaricato di redigere lo statuto e il regolamento, fece animata discussione, soprattutto per quanto riguarda a chi e con quali mezzi si avrebbe dovuto dedicare l'assistenza. La conclusione era che, insomma, molteplici forme di diseredati, compresi non solo i disoccupati, ma anche quelli lavoranti, privi di istruzione e con basso reddito, dovevano essere l'obiettivo. Per questo, lo scopo dell'Umanitaria non si limitava a procurare lavoro, e doveva comprendere anche l'istruzione e il coordinamento della beneficenza, come aveva pensato il testatore.

### ***3. Formazione e sviluppo della Società Umanitaria***

La Società Umanitaria, appena redatto lo statuto ed il regolamento, fu sciolta dalla politica repressiva dopo del moto di Milano nel 1898. Bava Beccaris affidò la formazione del nuovo statuto dell'Umanitaria alla Congregazione di Carità, in modo di farla un'istituzione di beneficenza pura e semplice, priva di partecipazione dei cittadini. L'Umanitaria, invece, appoggiato dai radicali, dai socialisti e dal Comune, nel 1901 vinse la decisione del Consiglio di Stato di riabilitare lo statuto originario (D'Autilia, p.83). E poi per raggiungere i tre scopi prescritti nell'art. 2 dello statuto, "appoggio, lavoro, ed istruzione", rispettando la volontà di Loria, costituì l'organizzazione principale come segue nei primi anni del secolo XX.

#### **1) L'Ufficio del lavoro ed altri istituti per ricerche, inchieste ed informazioni**

Questo organo fu costituito nel 1903, per l'analisi e la conoscenza del mercato del lavoro, sia agricolo che artigianale e industriale, mediante indagini, inchieste e ricerche (D'Autilia, p.97). L'Ufficio del lavoro fu delineato da Giovanni Montemartini, economista, e presieduto dal Consiglio di lavoro, costituito dai membri dell'Umanitaria ed i lavoratori delle associazioni aderente alla Camera del Lavoro. Nel 1902 l'Ufficio del lavoro dello Stato fu istituito, e l'Ufficio dell'Umanitaria si rivolgeva di fare inchieste particolarmente a Milano ed i suoi sobborghi. Inoltre, come metodo dell'inchiesta, adottava il monografo e l'intervista, diversamente da quella piuttosto quantitativa da parte dello Stato. Seguendo gli anni, l'attività dell'Ufficio del lavoro dell'Umanitaria fu completata dagli altri istituti collegati. Ad esempio, un Ufficio di informazione e traduzioni, che offrì le informazioni per emigrare all'estero, ed una Sezione legale, che provvedeva la conoscenza giuridica per quanto riguarda il lavoro (D'Autilia, p.107).

L'Ufficio del lavoro, svolgendo ricerche con altri organizzazioni, stava assumendo un ruolo di consulenza sia all'Umanitaria che alle altre istituzioni. Ad esempio, nel 1902, l'Ufficio agrario dell'Umanitaria fu costituito con stretta collaborazione con l'Ufficio del Lavoro, per promuovere la cooperazione agricola, la ricerca e le inchieste sulla situazione rurale. E sempre nel 1902, intendendo l'inchiesta nazionale delle società cooperative, la Lega Nazionale delle Cooperative consultò l'Ufficio del lavoro dell'Umanitaria, il quale non solo consigliò sul metodo dell'inchiesta, ma anche servì a trarre sussidio economico ed organizzativo da parte dell'Umanitaria (D'Autilia, pp.118-119, pp. 146-149).

#### **2) L'Ufficio di collocamento**

L'Ufficio di collocamento era una delle attività principali dell'Umanitaria, ma la sua costituzione fu un po' ritardata per mettere in ordine il rapporto con quell'ufficio già funzionante presso la Camera del Lavoro. L'Ufficio di collocamento dell'Umanitaria, fu costituito in forma di consorzio degli uffici per ciascuna professione, e compreso l'Ufficio generale per i lavoratori non organizzati. Come direttore generale dell'Ufficio fu incaricato

il Segretario di V sezione dell'Umanitaria (la sezione che trattava dei problemi di Milano). Il comitato direttivo per ogni professione si costituiva da tre membri dall'Umanitaria, tre dalla Camera del lavoro, ed uno dal Comune. Furono costituite le Commissioni di vigilanza, sia in generale che per professioni, con lo scopo di direzione tecnica dell'Ufficio e per il giudizio in caso di controversie tra operai ed industriali. Le Commissioni, costituite dagli stessi numeri di rappresentanti della Camera del Lavoro e della Camera di Commercio, erano presiedute dai rappresentanti del Comune. I fondi del Comune e del governo furono destinati una parte della spesa. Nel 1905, parallelamente fu costituita la Cassa di sussidio alla disoccupazione, la quale, diretta dal Segretario dell'Umanitaria, funzionava come coordinamento dei fondi di sussidi creati dalle associazioni operaie professionali di Milano (Società Umanitaria, pp.37-40; D'Autilia, pp.115-116).

### **3) Casa di lavoro**

La Casa di lavoro, pur indicata da Loria nel programma originario, per il direttivo dell'Umanitaria rimaneva difficile da concretare. La discussione sulla sua costituzione era cominciata nel 1902, in seguito alla sollecitazione dalla Giunta provinciale amministrativa. I problemi principali erano quelli finanziari e il rischio di finire solamente come "un'opera di mendicizia". D'altra parte, si era cercato di non imitare gli esempi punitivi, anglosassoni e tedeschi, e fu deciso di avviare le "industrie semplici a tutti adatte a non deprimere le energie e la dignità del lavoratore". Dopo un esperimento nel 1905, la Casa di lavoro fu aperta nel 1907, sotto la direzione di Alessandrina Ravizza. Il principio fu "assistenza al lavoro", invece di assistenza di vecchia forma elemosiniera, e le quattro sezioni furono fondate: Cartotecnica (per la confezione), Produzione dei giocattoli (fabbricazioni del Materiale Montessori), Confezione e riparazione della biancheria, e Scritturazione. L'accesso alla Casa del lavoro era permesso solo mediante l'Ufficio di collocamento, ed i disoccupati con un limite minimo di età di 12 anni non potevano restare oltre il ventesimo giorno, ma potevano rientrarne dopo un mese, in totale fino ad un massimo di due mesi all'anno. La Casa di lavoro assunse negli anni un valore simbolico del rifugio "dei fuoriusciti della vita", ma con scarsa frequenza non era molto rinerumerativa (D'Autilia, pp.117-118).

### **4) Educazione popolare ed istruzione professionale**

L'attività educativa dell'Umanitaria fu legata soprattutto alla professione e si divise in due tipi: quella per il perfezionamento e quella per il tirocinio. Per la prima, furono istituite le scuole-laboratorio di perfezionamento serali o festivi, delle diverse categorie: elettrotecnica, tipografica, la categoria dei sarti, la categoria degli orologiai, la categoria delle industrie chimiche, murarie, e così via. La seconda, chiamata la "scuola professionale maschile", fu rivolta ai ragazzi che avevano completato l'istruzione primaria, a cui furono impartite alcune nozioni generali: l'italiano, la matematica, la fisica, l'igiene, il disegno, l'arte, e così via. Queste scuole professionali furono assistite dalle diverse organizzazioni milanesi, ad esempio,

l'associazioni operaie, le cooperative, la Camera del Lavoro, l'Unione Femminile, la Camera di Commercio e le ditte, sia economicamente che amministrativamente. Siccome l'istruzione professionale come sistema non era stata ancora istituita, anche il Comune e la Provincia, ed il Ministero dell'agricoltura, industria e commercio, aiutavano l'Umanitaria in questo campo (Società Umanitaria, pp.112-220; D'Autilia, pp.198-204).

D'altro canto, l'interesse dell'Umanitaria all'educazione arrivava anche all'educazione popolare. Nel 1906, l'Umanitaria indisse il Primo Congresso Internazionale sull'Educazione Popolare (Roma). Da questo congresso, sorse un ente nazionale per l'integrazione e il coordinamento dell'attività in questo campo, che divenne l'Unione Italiana dell'Educazione Popolare (Società Umanitaria, pp.278-279).

### **5) Altri istituti**

L'Umanitaria incoraggiò anche la fondazione delle cooperative, e nel 1903, fondò l'Istituto di Credito per le Cooperative, finanziato non solo dalle cooperative, ma anche dalle Banche popolari e le Casse di risparmio (D'Autilia, pp.162-165). Inoltre, costituì nel 1907 l'Ufficio di Assistenza legale per i poveri, e nel 1908, l'Ufficio di Consulenza medico-legale, per chi colpiti da infortunio e da malattia derivanti dal lavoro (Società Umanitaria, pp.328-332).

Inoltre, l'Umanitaria inaugurava la Casa dei bambini (1908), arredata e organizzata per opera di Maria Montessori, e il Museo Sociale (1910), un laboratorio sperimentale dei problemi del lavoro, seguendo il modello inglese del Ruskin College, aperto sia agli operai che agli studiosi (Società Umanitaria, p.247, pp.335-338).

## ***4. La proposta della nuova idea di beneficenza***

La Società Umanitaria così svolgeva varie attività in campo di lavoro, di cooperazione, d'educazione, e di beneficenza. Queste attività miravano, diversamente dalla carità tradizionale e religiosa, alla rimozione delle cause che provocano la miseria, come aveva affermato il Loria: "Devono essere assicurati i mezzi di esistenza a chi non li ha, senza deprimere nei non abbienti il sentimento della dignità personale. Il metodo, per raggiungere tale scopo deve essere quello che fa sorgere nel beneficiando il diritto al beneficio dall'adempimento di un solo dovere, ...che si chiama lavoro". D'altro canto, invece, l'assistenza dell'Umanitaria non era uguale a quella amministrativa, nel senso di dare un'importanza all' "educazione", le attività che servono per elevarsi moralmente, compresi lavoro (D'Autilia, p.52, p.60).

L'Umanitaria, coinvolgendo persone diverse sia in pensiero che in professione, collaborando con vari istituti ed organizzazioni, seguiva la via intermedia tra beneficenza ottocentesca di natura confessionale e quella nuova, laica, pragmatica ed amministrativa. In questo senso, l'Umanitaria si proponeva come "laboratorio di sperimentazione amministrativa" di quel sistema che si sarebbe realizzato nell'età giolittiana (D'Autilia, p.7, p.20).

- Bartocci, E., *Le politiche sociali nell'Italia liberale 1861-1919*, Pomezia, Donzelli, 1999.
- Bonaccini, M. e Casero, R., *La Camera del Lavoro di Milano dalle origini al 1904*, Milano, Sugarco, 1975.
- Capriori, M.P., Il sistema della beneficenza pubblica nel Piemonte preunitario, in AA.VV., *Timore e Carità. I poveri nell'Italia moderna (atti del convegno "Pauperismo e assistenza negli antichi stati italiani", Cremona, 28-30 marzo, 1980)*, Cremona, 1982.
- Cavaleri, P., L'introduzione, in ISAP (a cura di), *Le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza. Le riforme crispine vol.IV*, Milano, Giuffrè, 1990.
- Cherubini, A., *Storia della previdenza sociale in Italia (1860-1960)*, Roma, Riuniti, 1977.
- D'Autilia, M.L., *Il cittadino senza burocrazia, Società Umanitaria e amministrazione pubblica nell'Italia liberale*, Milano, Giuffrè, 1995.
- Della Peruta, F., Le Opere Pie dall'Unità alla legge Crispi, in *Il Risorgimento*, n.2-3, 1991.
- Della Peruta, F., *Milano, Lavoro e fabbrica 1815-1914*, Milano, Angeli, 1987.
- Fonzi, F., *Crispi e lo «Stato di Milano»*, Milano, Giuffrè, 1965.
- Katusta Y., Osvaldo Gnocchi-Viani (1837-1917), "ispiratore" del movimento operaio milanese, in *Mediterranean World XV*, 1998.
- Kotani, M., Note ricostruttive sul sistema delle Opere pie: 1862-1890, (小谷眞男「慈善事業法体制試論：1862-1890 —イタリア救貧法史序説」) in *Nichi-I Bunka Kenkyu (Studi di Cultura Italo-Giapponese)*, Vol.XXXV, 1997.
- Manacorda, G., *Il movimento operaio italiano attraverso i suoi congressi, Dalle origini alla formazione del Partito socialista (1853-1892)*, Roma, Riuniti, 1963.
- Marucco, D., *Mutualismo e sistema politico. Il caso italiano (1862-1904)*, Milano, Angeli, 1981.
- Monteleone, G., La legislazione sociale al parlamento italiano: Gli infortuni sul lavoro e la responsabilità civile dei padroni 1879-1886, in *Movimento Operaio e Socialista*, 1976, n.3.
- Scaldeferri, R., Dibattito parlamentare, in ISAP (a cura di), *Le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza. Le riforme crispine vol.IV*, Milano, Giffè, 1990.
- Sepe, S., L'esercizio del controllo in applicazione della legge 1890, in ISAP (a cura di), *L'istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza. Le riforme crispine vol.IV*, Milano, Giffè, 1990.
- Società Umanitaria, *L'Umanitaria e la sua opera, Cooperativa grafica degli operai*, Milano, 1922.
- Tilly, L.A., *Politics and Class in Milan 1881-1901*, N.Y., OUP, 1992.
- Woolf, S. The poor and how to relieve them: the Restoration debate on poverty in Italy and Europe, in Davis, J.A., and Ginsborg, P.(ed.), *Society and Politics in the Age of the Risorgimento*, Cambridge.U.P., 1991.