

CVII' TORNATA

GIOVEDÌ 8 MARZO 1917

Presidenza del Presidente MANFREDI

INDICE

Congedo	pag. 3069
Disegni di legge (discussione di):	
Protezione ed assistenza degli orfani della guerra (N. 318) (<i>seguito</i>)	3070, 3082
Oratori:	
CHIMURRI, <i>relatore</i>	3082
ORLANDO, <i>ministro dell'interno</i>	3072
TITTONI TOMMASO	3091
VILLA	3070
(presentazione di)	3070
Giuramento (del senatore Alfredo Dalloio)	3081
Relazioni della Commissione per la verifica dei titoli dei nuovi senatori:	
Oratori:	
BAYA BECCARIS	3070
DI PRAMPERO	3069
MALVEZZI	3069
PAGANO GUARNASCHIELLI	3070
Relazione (presentazione di)	3081
Votazione a scrutinio segreto (risultato di)	3081

La seduta è aperta alle ore 15.

Sono presenti i ministri dell'interno, delle finanze, della marina, della istruzione pubblica, delle poste e dei telegrafi e il ministro senza portafoglio onorevole Comandini.

TORRIGIANI FILIPPO, *segretario*, dà lettura del verbale della seduta precedente che è approvato.

Congedo.

PRESIDENTE. Ha chiesto congedo il senatore Cavalli di un mese, per motivi di salute.

Se non si fanno osservazioni, questo congedo s'intenderà accordato.

Relazioni della Commissione per la verifica dei titoli dei nuovi senatori.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca: Relazioni della Commissione per la verifica dei titoli dei nuovi senatori.

DI PRAMPERO, *relatore*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

DI PRAMPERO, *relatore*, legge:

SIGNORI SENATORI. — Con Regio decreto del 23 febbraio 1917 è stato nominato senatore del Regno, per la categoria 14ª dell'art. 33 dello Statuto del Regno, il tenente generale Emilio Castelli.

La vostra Commissione, avendo riconosciuto valido il titolo e concorrendo gli altri requisiti voluti dallo Statuto, vi propone, ad unanimità di voti, la convalidazione del generale Castelli.

SIGNORI SENATORI. — Con Regio decreto del 23 febbraio 1917, per la categoria 16ª dell'articolo 33 dello Statuto del Regno, fu nominato senatore del Regno il conte dott. Filippo Grimani, che fu eletto presidente del Consiglio provinciale di Venezia nel 1914, nel 1915 e nel 1916.

La vostra Commissione, riconosciuto valido il titolo e concorrendo nel conte Grimani tutti gli altri requisiti prescritti dallo Statuto, ha l'onore di proporvi, ad unanimità di voti, la sua convalidazione.

MALVEZZI, *relatore*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

MALVEZZI, *relatore*, legge:

LEGISLATURA XXIV — 1ª SESSIONE 1913-17 — DISCUSSIONI — TOGNATA DELL' 8 MARZO 1917

SIGNORI SENATORI. — Con Regio decreto del 23 febbraio 1917 è stato nominato senatore del Regno, per la categoria 14ª dell'art. 33 dello Statuto del Regno, il tenente generale Alfredo Dallolio.

La vostra Commissione, avendo riconosciuto valido il titolo e concorrendo gli altri requisiti voluti dallo Statuto, vi propone, ad unanimità di voti, la convalidazione del generale Dallolio.

PAGANO GUARNASCHELLI, *relatore*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

PAGANO GUARNASCHELLI, *relatore*, legge:

SIGNORI SENATORI. — Per la categoria 14ª dell'art. 33 dello Statuto, con Regio decreto in data del 23 febbraio del corrente anno, fu nominato senatore del Regno il vice ammiraglio Ernesto Presbitero.

Riscontrato esatto il titolo e concorrendo le altre qualità volute, la Commissione, ad unanimità di voti, vi propone la convalidazione della nomina.

BAVA-BECCARIS, *relatore*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

BAVA-BECCARIS, *relatore*, legge:

SIGNORI SENATORI. — Con Regio decreto del 23 febbraio 1917, per la categoria 14ª del Part. 33 dello Statuto, fu nominato senatore del Regno il signor Paolo Thaon di Revel, vice-ammiraglio.

Riconosciuto valido il titolo, e concorrendo tutti i requisiti voluti dallo Statuto, la Commissione, all'unanimità di voti, vi propone di convalidare la nomina.

PRESIDENTE. Sulle proposte della Commissione si pronuncerà il Senato a votazione segreta.

Votazione a scrutinio segreto.

PRESIDENTE. Prego l'onorevole senatore, segretario, Di Prampero di procedere all'appello nominale per la votazione sulle proposte della Commissione di verifica dei titoli dei nuovi senatori.

DI PRAMPERO, *segretario*, fa l'appello nominale.

PRESIDENTE. Le urne rimangono aperte.

Presentazione di un disegno di legge.

FERA, *ministro delle poste e dei telegrafi*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

FERA, *ministro delle poste e dei telegrafi*. Ho l'onore di presentare al Senato il seguente disegno di legge: « Modificazioni ed aggiunte al testo unico di leggi sui telefoni ».

PRESIDENTE. Do atto all'onorevole ministro delle poste e dei telegrafi della presentazione di questo disegno di legge, che avrà il suo corso a norma del regolamento.

Seguito della discussione sul disegno di legge: « Protezione ed assistenza degli orfani della guerra » (N. 319).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione sul disegno di legge: « Protezione ed assistenza degli orfani della guerra ».

Sempre nella discussione generale, è iscritto a parlare l'onorevole senatore Villa, al quale do facoltà di parlare.

VILLA. Mi consenta il Senato brevissime considerazioni, che mi sono dettate esclusivamente dalla coscienza di portare un qualsiasi contributo alla migliore soluzione del problema, che tanto interessa l'Assemblea e tanto interessa il nostro paese, e specialmente sul punto fondamentale, che è stato materia di così sapienti dibattiti nella seduta di ieri.

Ci troviamo di fronte a tre sistemi che sono stati proposti in ordine all'organismo, che deve intendere all'assistenza ed alla protezione degli orfani.

Abbiamo il sistema proposto dalla Camera ed accettato dal Governo, cioè che il ministro dell'interno, abbia l'alta vigilanza, l'alta responsabilità su tutto ciò che si attiene all'assistenza degli orfani. Un Consiglio provinciale, presieduto dal prefetto e composto con elementi specificatamente designati, svolge l'azione di assistenza nell'ambito della provincia.

Abbiamo il sistema indicato dalla nostra Commissione speciale, che si riassume nella delega che il Governo farebbe ad un'opera nazionale di quest'alta funzione di assistenza e di protezione degli orfani. L'Opera nazionale indirizzerebbe essa, secondo un proprio organamento, la vita dei Comitati provinciali ed

avrebbe l'alta direzione e l'alta sorveglianza anche per tutto ciò che si attiene all'azione degli enti morali, che si sono mano mano costituiti in questi ultimi mesi per alcune grandi categorie di orfani, quelli dei contadini, della gente di mare, dei maestri.

Nella discussione di ieri, il nostro illustre collega onor. Tittoni ha prospettata una terza soluzione, e la soluzione - se ho ben compreso - sarebbe questa: che cioè rimanga l'azione diretta del Governo per l'assistenza degli orfani, ma questa azione sia divisa con un Consiglio degli orfani, costituito nel modo, come è stato proposto per il Comitato centrale nell'Opera nazionale, il quale Consiglio sarebbe presieduto dal ministro ed avrebbe voto deliberativo.

Ora, onorevoli colleghi, a me pare che le osservazioni esaurienti fatte ieri dai colleghi Gatti e Mortara abbiano tolta la maggior parte del fondamento alla proposta della Commissione, essendo stato rilevato il dissidio fondamentale tra il concetto che noi affermiamo e che vogliamo affermare, cioè che è funzione di Stato la protezione e l'assistenza degli orfani della guerra, e la delega ad una speciale organizzazione autonoma di questa elevata funzione.

È questo dissidio che parmi impossibile sanare. Se veramente vogliamo che la tutela degli orfani sia funzione di Stato ed allora necessariamente per l'esercizio di essa dobbiamo riportarci agli organi fondamentali che regolano l'azione dello Stato: il Parlamento ed il Governo.

Noi non possiamo concepire che il Governo si sottragga alla responsabilità che noi gli dobbiamo imporre.

Il Senato e la Camera dei deputati debbono avere il diritto di domandare sempre al Governo come tuteli gli orfani, come eserciti questa elevata funzione e non possiamo consentire che si sottragga a questo sindacato dicendo che un'opera nazionale autonoma vi provvede.

Questo, io credo, è dissidio insanabile e non ha bisogno, secondo il mio modesto avviso, di ulteriore dimostrazione.

Accenno di volo ad un ulteriore argomento per dimostrare come sia giuridicamente inammissibile l'ordinamento proposto dalla nostra Commissione speciale.

Nella pratica, di fronte alle richieste di alcune categorie di orfani per essere assunti alla tutela dello Stato, si presenterà la questione: ai sensi della legge può essere ad essi consentito?

Non si tratta evidentemente di materia giudiziaria, perchè manca un diritto perfetto da far valere avanti gli organi giurisdizionali. Ma è materia politico-amministrativa, che il Governo ha il dovere e il diritto di risolvere nell'ambito della propria responsabilità politica.

Ora è mai possibile che all'incontro decida un ente autonomo sottratto a qualsiasi responsabilità?

Il sistema proposto dall'illustre collega Tittoni mi sembra che non riesca a dirimere questo conflitto fondamentale. Poichè basta riflettere per un momento che il Consiglio degli orfani, presieduto dal ministro, può porre in minoranza il ministro stesso, per dimostrare che il sistema non regge.

Si tratta di materia delicatissima. Non parmi conveniente creare un ordinamento così ibrido pel quale gli uomini di buona volontà si trovino in questa situazione: o di dover rinunciare alla propria opinione per deferenza al ministro o di metterlo il ministro in condizione di inferiorità.

Parmi che non occorra altro per dimostrare che non faremmo opera veramente solida, ma opera effimera, se creassimo un tale organismo, il quale neppure ha riscontro nella nostra legislazione.

Non conosco nessun caso nel quale si attribuisca a un Consiglio, presieduto dal ministro, la risoluzione di argomenti, i quali sieno di interesse statale.

L'ente che più vi si avvicinerrebbe e che mi si è affacciato alla mente ieri, durante la detta discussione alla quale abbiamo assistito, è quello del Consiglio dell'emigrazione.

Questo Consiglio svolge un'azione che ha molti punti di contatto con la materia che noi attualmente trattiamo, perchè anche là si tratta di assistenza e di protezione di quel numero rilevante di nostri operai che prestano la loro opera in lontani paesi.

Ed anche in occasione della legge sull'emigrazione si è largamente discusso per garantire nel miglior modo questa funzione statale. Ed a lato del ministro degli esteri si è creato un

vasto organismo alla sua dipendenza: si è creato un Consiglio di emigrazione molto autorevole, che il ministro ha diritto di consultare in ogni argomento.

Ma non si è pensato mai di attribuire a questo Consiglio voto deliberativo, sostituendolo alla responsabilità del ministro.

Ritengo pertanto che il sistema deliberato dalla Camera, il quale mantiene intatte la responsabilità del Governo e le prerogative degli organi legislativi, sia costituzionalmente preferibile.

Ma ritengo altresì che l'opera del ministro debba essere fortemente coadiuvata da un Consiglio degli orfani costituito in modo assai più autorevole, che non sia nel progetto di legge, coll'ammissione nel Consiglio stesso delle competenze e delle energie più fattive al di fuori dei cancelli dell'amministrazione ordinaria.

Io non appartengo alla categoria degli scettici. Ho la convinzione piena che le nostre organizzazioni amministrative sono buone; ho la convinzione ferma che tutte le volte che gli uomini di buona volontà si accingono a collaborare colle nostre amministrazioni ottengono ottimi risultati. Non è affatto vero che i nostri organismi amministrativi siano deboli e perplessi. Vi si riscontra sempre una notevole esperienza ed una grande fervore per il pubblico bene. Ma ciò non esclude che l'opera loro non sia fortemente rinvigorita, quando si trovano in collaborazione con energie fattive, che si sono formate in contatto più immediato colla vita nazionale.

Perciò nel Consiglio degli orfani, oltreché elementi dei vari Ministeri interessati, vedrei di buon grado un numero non esiguo di senatori e deputati e di persone eminenti che nella vita del paese abbiano dimostrato cuore e mente per la risoluzione dei grandi problemi di educazione popolare.

Queste sono le brevissime considerazioni che ho creduto mio dovere di sottoporre al Senato, e ringrazio della benevolenza dimostratami. Penso fermamente che in queste materie di ordine costituzionale bisogna tener fede ai principi, che si sono affermati coll'impronta del conte di Cavour e che si sono svolti in più che cinquant'anni di vita parlamentare.

Sono le Camere, le quali riassumono essenzialmente la sovranità del paese, e sono le

Camere che hanno nel Governo il loro legittimo organo di azione. A questo concetto fondamentale non si deve derogare. Qualunque ibridismo toglie efficacia all'azione del Governo, e sminuisce la funzione del Parlamento.

Ho la convinzione che per l'avvenire d'Italia dobbiamo aver fede ai principi democratici liberali, che ci sono stati tramandati ed ho fiducia che sulla base di queste istituzioni l'Italia nostra, che ha tanta vigoria e che ha così vivo desiderio di progresso, saprà vincere anche gli attuali aspri cimenti, e saprà prepararsi ad un glorioso avvenire. *(Approvazioni vivissime)*.

ORLANDO, ministro dell'interno. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

ORLANDO, ministro dell'interno. *(Voci segni di attenzione)*. Nella discussione elevata e serena, degna quindi dell'alto e sereno ambiente in cui essa si è svolta, alcuni degli oratori hanno considerato punti particolari, per quanto importanti, del disegno di legge che si trova dinanzi al Senato; altri o talune parti del discorso di alcuni hanno affrontato la questione centrale e fondamentale dell'argomento.

Per ciò che riguarda i punti particolari risponderò brevemente subito, tanto per sgomberare il terreno alla discussione centrale dell'argomento che ci occupa; risponderò rapidamente, forse anche incompletamente, rinviando agli articoli per colmare le eventuali deficienze.

Così per quanto riguarda le preoccupazioni del mio amico Carlo Ferraris, circa la inversione delle opere dotali in favore degli orfani di guerra, dichiaro subito con grande franchezza che di ripugnanze generiche verso siffatte inversioni del fine di opere di pubblica beneficenza mi rendo perfettamente conto, dirò anzi che sino ad un certo punto vi partecipo anch'io; ma con la stessa franchezza dirò che il punto di vista particolare, che ha preoccupato l'amico Ferraris, e lo ha indotto a presentare un emendamento a questa parte del disegno di legge, mi lascia del tutto tranquillo. E, invero, l'onorevole senatore Ferraris non è venuto qui a fare la questione, che potrebb'essere gravissima, disputatissima, vessatissima: e cioè, se la forma sovventiva delle doti di beneficenza sia da considerarsi un'attività benefica che il sentimento dei tempi nuovi deve approvare o riprovare (cosa, ripeto, largamente discutibile e larga-

mente discussa): ma il senatore Ferraris si è preoccupato del vuoto demografico, che la guerra lascia, e da questo punto di vista particolare ha detto che non giova di attenuare le spinte verso la ripopolazione.

Ora io francamente credo che a colmare il vuoto demografico penseranno altre forze; che se queste non bastassero, dubito fortemente che ci potrebbero aiutare gran che le doti. In sostanza, senza rifar tutta la grossa questione intorno all'utilità di questa opera totalizia, io dirò francamente al Senato ch'ero esitante circa l'approvazione da dare a questa parte, ma che fui vinto dalla relazione dell'amministrazione civile. Il fatto qui potè in me più di qualunque considerazione astratta. Il Senato sa che, in sostanza, già avviene questa devoluzione di fondi in favore dell'infanzia abbandonata, ed il fatto che si sono potuti già dare più di 2,000,000 senza che nessuna protesta, nessun reclamo si sia elevato (e tutti sanno come la nostra opinione pubblica sia sensibile agli interessi turbati e come trovi sempre modo di fare arrivare le sue proteste), ha per me un grandissimo valore. E l'onorevole Ferraris si rende tanto conto della necessità di erogare questi due milioni per questo alto bisogno qual è l'assistenza degli orfani, che provvede ad aumentarla da uno a tre milioni il contributo del Tesoro. Onorevole Ferraris, il sistema sarebbe così troppo disinvolto; ed io, per conto mio, non potrei consentire senza preventivi e opportuni accordi col ministro del tesoro. Intendiamoci bene: tutto quello che occorre agli orfani, lo Stato italiano deve farlo, perchè è suo obbligo, perchè è un impegno d'onore; ma siccome i bisogni saranno sempre superiori alle disponibilità, creda pure l'onorevole Ferraris che questi due milioni, ove fossero conservati alle doti, sarebbero tolti agli orfani di guerra, senza possibilità di risarcimento.

L'onorevole Gatti si fermò soprattutto su ciò che concerne la costruzione generale del sistema; ed io lo ringrazio del contributo valido che egli, sebbene non tecnico nel campo del diritto pubblico, pur tuttavia col pronto intuito di un uomo che ha vissuto la vita pubblica, ha potuto portare in favore del disegno che io difendo dinanzi a questo Alto Consesso. Le osservazioni di lui, poi, che riguardano punti particolari, quali il personale di prefettura da

dare ai Comitati provinciali, la maggiore o minore ampiezza di attività da consentire alle Congregazioni di carità dei comuni per l'assistenza degli orfani, la formazione rapida di un regolamento chiaro e sufficiente, sono raccomandazioni, che io posso eventualmente accogliere e sulle quali, ad ogni modo, potremo tornar sopra, se sarà il caso, negli articoli che a questi argomenti si riferiscono.

L'onorevole Mortara, che mi duole di non veder presente, nella prima parte del suo discorso, ha tracciato con mano veramente maestra quelle che sono le linee definitive per ciò che riguarda la ricostruzione logica e giuridica del sistema; ed io gli esprimo non la mia ammirazione, della quale egli non ha bisogno, ma i miei ringraziamenti più cordiali. Egli, inoltre, ha trattato alcuni punti particolari, di cui importantissimo questo: la preoccupazione intorno alla convenienza che il giudice delle tutele sia chiamato a far parte del Comitato provinciale. Egli accennò alla qualità giurisdizionale che caratterizza l'attività del giudice in contrapposito alla qualità amministrativa che caratterizza l'attività del Comitato provinciale; e mi pare accennasse al pericolo che questo due forme di attività diverse si congiungessero in un unico Collegio. La preoccupazione, che viene da un tal uomo, certamente impressiona anche me. Tuttavia, io non la condivido per la seguente ragione di carattere eminentemente tecnico che io qui accenno, salvo, ripeto, a tornarvi sopra, trattandosi di argomenti, che isolatamente presi, potrebbero dar luogo a discussioni ben ampie: e la ragione è questa — che qui la qualità giurisdizionale dell'attività del giudice va presa in un senso eminentemente improprio.

Qui noi siamo nell'ipotesi di giurisdizione volontaria. Ora già il Mancini e il Pisanelli, nei classici commenti al Codice di procedura, avevano messo in rilievo come quella così detta giurisdizione volontaria debba essere piuttosto attività esecutiva e di Governo e costituisca una forma di attività di polizia; la quale, però, per gli alti interessi che vi si connettono, si preferisce sia affidata ad un magistrato.

E dal Mancini venendo al Mortara, il Mortara stesso nel suo aereo trattato di diritto giudiziario ha questo pensiero riassunto in una

frase arguta, quando ha detto che l'espressione « giurisdizione volontaria » è sbagliata tanto nel sostantivo quanto nel qualificativo, perchè non è « giurisdizione » e non è « volontaria ».

Se dunque l'attività del giudice deve qui intendersi come un contributo, sia pure circondato dalle maggiori cautele, apportato ad un'attività essenzialmente di polizia (e va da sé che do all'espressione *polizia* il senso classico della parola), io non so partecipare alla ripugnanza aprioristica verso la possibilità che il giudice delle tutele collabori nell'attività di questo ente amministrativo della tutela e assistenza agli orfani.

L'onorevole Chironi, in un discorso in cui la cultura profonda dell'uomo era avvivata da una emozione eloquente, si è soprattutto preoccupato di questo: che nella legge, che qui si viene elaborando, non sia toccato il sentimento familiare, verso cui egli sciolse un inno, che ebbe piena eco nell'animo del Senato e nell'animo mio.

Isolano, come lui, io appartengo ad una razza in cui il sentimento della famiglia ha ancora qualche cosa di patriarcale, che si prolunga nel millennio, cui il collega Chironi accennava, e va anche al di là, fino a ricongiungersi - sarei per dire - alle tendenze dei nostri progenitori ariani. Ed io, che puro ho l'anelito più vivo, l'entusiasmo più fervido per i principi della libertà e del progresso, quando si tratta della famiglia, sono indotto dall'istinto, che pur cerco di frenare con l'intelligenza, ad essere e ad affermarmi conservatore, anzi rigidamente conservatore. (*Commenti*).

Ma, precisamente, dal punto di vista del rispetto al sentimento della famiglia, io credo che il disegno di legge, così come viene dal lavoro e della Camera e del Senato (perchè in questa parte non vi è dissenso valutabile tra Governo e Commissione) si può dire che sia circondato dalle maggiori cautele. E il principio, cui si è ispirato, è di schivare la creazione di un falansterio alla spartana, per cui i figli dei nostri eroi sarebbero sottratti all'ambiente familiare; giacchè e Camera e Senato - ripeto - hanno mostrato di rifuggire da un così fatto principio.

Ed allora?

Allora, la mia risposta è che la definizione della qualità di orfani di guerra, contenuta in

una legge amministrativa, non può avere effetti che diano luogo a dichiarazioni giurisdizionali.

Venendo ora ai due punti particolari toccati dall'onor. Chironi, dirò a proposito del primo che per ciò che riguarda la possibile cessione della tutela da parte della madre (articolo 18), la Commissione senatoria ha introdotto una modificazione, ed io l'accetto pienamente; cosicchè, la questione la ritengo esaurita.

L'altro punto toccato dal senatore Chironi riguarda la dichiarazione della filiazione naturale. C'è, e non si può negare che vi sia, una certa antinomia, che nasce dall'ammettere nella nostra legislazione una ricerca della paternità ad un fine particolare. L'onor. Chironi, a questo proposito, osservava: io, se volete, non ho nulla in contrario alla ricerca della paternità, ma perchè allora solamente per gli orfani di guerra e non per gli altri casi? In tal modo, egli aggiungeva, si pregiudica indirettamente e di traverso una questione che ha dato luogo a così gravi e appassionati dibattiti. Or questa preoccupazione dell'onor. Chironi è, a mio avviso, accademica (intendo nel senso buono della parola); però io gli domando di non voler sacrificare un'utilità concreta, reale, tangibile, ad una preoccupazione, come ho detto, accademica e dottrinarla.

Veda, onorevole Chironi: fu in seguito all'approvazione del disegno di legge da parte della Commissione della Camera che si annesse questa dichiarazione della filiazione naturale ai fini soltanto della qualità di orfani della guerra (badiamo), non però ad altri effetti in nessun altro senso; ed è pure in seguito a ciò, che il decreto luogotenenziale sulla concessione delle pensioni riconosce i figli naturali dei soldati morti in guerra. Giova far venir meno questa larga ed utile concessione semplicemente per una preoccupazione di carattere logico e sistematico?

Del resto, onorevole Chironi, noi abbiamo un precedente nella nostra legislazione, che in un certo senso è più grave, secondo me, assai più grave dell'attuale: quello, cioè, della ricerca della maternità, consentita dalla legge degli esposti.

Per ciò che riguarda l'accertamento della maternità del bambino, questo principio è già

legge, è già un nostro ordinamento esistente (come ho detto) ai soli fini della legge degli esposti. E questo istituto non ha dato luogo ad inconvenienti di sorta. Eppure, io che ero ministro di grazia e giustizia quando fu approvata questa disposizione, provai allora un grave turbamento d'animo; giacchè la ricerca della maternità è ben più grave di quella che ora si ammette, per eccezione, per gli orfani di guerra. Data, infatti, l'etica sociale dei tempi nostri, dato quel sentimento dell'onore che non discende da principi astratti, ma dalle costumanze sociali e individuali è ben più grave che si possa attribuire ad una ragazza di aver partorito un figlio di quanto non sia l'attribuire ad un giovanotto di aver avuto un figlio che anzi, secondo la morale comune, questa seconda ipotesi non è per nulla disonorante, mentre la prima lo è indubbiamente.

E vengo, ciò posto, avvertendo che su altri punti potremo tornare a proposito della discussione degli articoli, vengo a quello che è il punto centrale del dibattito.

E, anzitutto, fo una dichiarazione a quegli oratori, i quali hanno creduto di portare qui una parola di conciliazione: l'onor. Tittoni con sì grande autorità ed efficacia ieri, il mio caro amico Villa con sì forte parola oggi. Io, cioè, dichiaro subito di non rifiutarmi a nessun temperamento conciliativo, non già perchè la materia, che trattiamo, possa o debba prestarsi a transazioni, perchè non è materia commerciale; ma perchè riconosco lealmente (e lo dichiaro) che in qualche punto il disegno di legge, come fu approvato dalla Camera, ha rivelato, in seguito all'ulteriore esame di questo autorevolissimo Consesso, delle manchevolezze, che è bene siano colmate. E più particolarmente ancora, io credo che la Camera si sia lasciata assorbire precipuamente dalla periferia e abbia trascurato un po' il centro; e perciò, come per la legge del taglione, l'Ufficio senatoriale si sia, secondo me, preoccupato eccessivamente del centro a danno della periferia.

Forse l'abi consista di un sistema, che si avvicini per quanto possibile alla perfezione, si trova nel lasciare intatto il sistema nelle sue linee essenziali, come fu costruito dalla Camera, ma nel rinforzare, rinsaldare, rendere più autorevole, più forte l'azione centrale, facendo sì che il ministro dell'interno, il quale deve avere lo

dico non per me, che sono transitorio, ma per i miei successori) il dovere di far valere il diritto, o il diritto di non sottrarsi al supremo dovere che il tragico conflitto europeo ha creato a noi come agli altri Stati - e cioè di provvedere con vigile cura all'assistenza degli orfani dei nostri soldati, che quel ministro - dicevo - non sia circondato da un Consiglio di direttori generali, ma da un Consiglio più autorevolmente, più largamente composto. Io in ciò sono d'accordo.

Ma, fatta questa dichiarazione, la quale varrà anche a dimostrare al Senato come io non obbedisca ad alcun preconcetto d'intransigenza ostinata e caparbia, debbo dichiarare con eguale nettezza e franchezza che non posso accettare il sistema proposto dall'Ufficio senatoriale.

Dov'è il punto essenziale del dissidio? L'ho accennato un momento fa: il centro di gravità dell'attività e della responsabilità della cura degli orfani dev'essere al centro o alla periferia? La cura degli orfani dev'essere coordinata come attività essenzialmente statale o dev'essere affidata, stavo per dire abbandonata, ad una creazione bella quanto si vorrà, ma pur sempre artificiale?

Questo è il dubbio. Certamente, siccome i precedenti che formano parte, direi, della nostra storia del diritto contemporaneo, non possono non avere una grande importanza sulle decisioni che dobbiamo prendere verso i nuovi problemi che si presentano, è spontaneo (e sarebbe male se così non fosse) che a proposito dell'attività sovventiva dello Stato verso gli orfani di guerra sia richiamato il precedente della attività sovventiva, che lo Stato italiano ebbe a svolgere di fronte allo spaventoso disastro tellurico del terremoto calabro-siculo del 1908. Allora il problema fu risolto con la creazione di un'Opera nazionale: il Patronato « Regina Elena ». In questa creazione ho anch'io la mia parte, non oso dire di merito, perchè in queste cose vale assai meno il concepire che l'attuare. Dirò, invece, che così il ministro come l'onorevole relatore del Senato, in questo momento, hanno entrambi da far valere i loro titoli per ciò che riguarda il Patronato « Regina Elena »: titoli incomparabilmente superiori sono quelli dell'onorevole relatore che per quella istituzione ha speso la sua attività in maniera così mirabile e così feconda; ma un po' di titolo l'ho anch'io, perchè la creazione dell'istituto è mia,

qual ministro guardasigilli del tempo. Or questo precedente va richiamato, anzi si presenta spontaneamente da se stesso, perchè può avere un'influenza, ed effettivamente ha esercitato una grande influenza sulla discussione, che oggi ci occupa. Senonchè, l'influenza ch'esso ha esercitata sul relatore è stata nel senso di voler fare un'Opera nazionale anche per gli orfani di guerra; mentre, invece, su di me, che pure ho la paternità spirituale del Patronato «Regina Elena», l'influenza è stata nel senso che non sia da fare nel caso attuale quello che si fece allora, perchè la differenza fra i due casi è così profonda che ciò che allora poté essere e fu un bene, ora sarebbe indiscutibilmente un male. E perchè? Perchè nel caso del terremoto calabro-siculo la questione si presentò in forma di soccorso a bambini abbandonati. Lo dice il testo stesso del decreto, che costituì il Patronato. Non si trattava nè di tutela, nè di assistenza come tale, come attività squisitamente statale; ma trattavasi, invece, di una finalità di pura beneficenza, ossia, di soccorrere il bambino abbandonato e di ricoverarlo, perchè nel terribile terremoto egli aveva perduto non soltanto il padre, ma spesso anche la madre, il nonno materno e paterno. Talvolta, perfino, si ebbero dei bambini rimasti così perfettamente soli, che io credo che neppur oggi si sappia ancora come si chiamino e a quale famiglia appartengano. Funzione, dunque, essenzialmente di beneficenza pura, alla quale lo Stato era essenzialmente inidoneo, perchè io non ho fiducia nello Stato, che ricovera bambini, li mantiene e li allatta; ma per queste funzioni ho, invece, fiducia nelle istituzioni private, certo rigorosamente controllate.

Invece, nel caso attuale, la grande maggioranza di questi bambini, la Dio mercè, ha la madre, intanto. Il padre caduto in guerra normalmente è un giovane, anche se si considerano le classi più anziane; normalmente la madre è viva, e possono inoltre essere anche i nonni.

Or uno dei pericoli della creazione dell'Opera nazionale potrebbe essere per l'appunto questo: che la questione si risolva nel senso perfettamente contrario a quello che sarebbe nei nostri intenti e nei nostri sentimenti. E, per verità, io ho provato dei brividi, quando l'onorevole Ferraris, senza avvertire ch'egli recava così un validissimo sussidio, un ausilio inalcò-

labile a difesa della mia tesi, diceva: sapete perchè è bene che vi sia un'Opera nazionale? Perchè siccome sono sorte altre Opere, un bel giorno se ne potrà fare tutta una fusione. Ma quelle Opere, on. Ferraris, sono di ricovero; e qui noi versiamo, invece, nell'ipotesi dell'alta tutela statale. Il giorno, in cui fonderemo queste Opere statali con quelle private, allora si che sorgerà il pericolo che l'amico Chironi ha intuito e per cui egli affermava che, dal suo punto di vista, preferiva il progetto venuto dalla Camera. Vi è il pericolo, cioè, che l'ente nazionale - quale l'on. Chimirri desidererebbe - tenda, sia pure involontariamente, ad allargare la sua opera anche nel campo che gli è interdetto e che fu già il campo dove il Patronato Regina Elena rese inestimabili servigi. Ma *non est hic opus*, non è qui materia per questa attività.

Ma anche a voler guardare la questione dal punto di vista più tangibile, e direi più banale - quello del numero -, è da considerare che il patronato Regina Elena ebbe affidati forse non più di 4000 orfani, e che la sfera dell'attività sua fu quella di una provincia, perchè comprese una parte della provincia di Messina ed una parte della provincia di Reggio Calabria. Ma noi abbiamo, ora, 69 province sulle quali estendere la nostra vigilanza; e mentre nel disastro del terremoto Calabro-Siculo gli orfani si poterono contare ad unità di migliaia, qui si dovranno contare a decine di migliaia.

Orbene, questa attività centrale, la quale deve, in ipotesi, per ragione della sua stessa esistenza e funzione, estendersi su di un numero di orfani, che si aggirerà intorno ai 100,000, giacchè non vi sarà nessuno degli ottomila e ottocento comuni d'Italia, che non avrà questo titolo, ad un tempo, di onore e di dolore di avere i suoi orfani di guerra, questa attività, dicevo, per poter concentrare questi orfani, come abbiamo potuto fare per quelli del terremoto di Messina, e averli in tal modo sott'occhio, sarà forse costretta a istituire dieci o dodici campi di concentrazione?

Occorre che l'attività dei singoli comuni d'Italia venga a moltiplicarsi, a centuplicarsi?

Ed allora come farete?

Conceptite voi una costruzione così gigantesca, così mastodontica di questa attività, che deve presiedere da Roma alla cura di un centinaio

di migliaia di bambini sparsi per tutto il territorio d'Italia?

Ma lasciamo stare la questione di fatto; consideriamo l'argomento dal punto di vista dei principi.

Io credo ai principi forse perchè sono stato un accademico: del che mi vanto. Anche da uomo di Governo, non nascondo questa mia provenienza. Io credo ai principi, perchè i principi non sono che la quintessenza della realtà e dell'esperienza; è l'esperienza ridotta ai minimi termini.

Or dal punto di vista dei principi, la questione è elegante ed interessante; ma, come ho già avvertito, il campo fu mietuto dal discorso del senatore Mortara, pronunciato ieri in Senato.

Egli, come dissi e ripeto, ha tracciato delle linee assolutamente definitive: linee, che non posso se non ricordare in forma assolutamente sintetica.

Di quale attività qui si discorre?

Della tutela. Non è l'atto di beneficenza e di ricovero; si tratta di una funzione statale se mai ve ne fu, di una funzione statale per eccellenza: la tutela.

Ed è delegabile una funzione statale?

È delegabile, sì; ma con molte riserve. È delegabile per eccezione, ed alla delegazione di un'attività statale risponde quella figura, quella nozione del diritto amministrativo, che si chiama autarchia.

Ma, innanzi tutto, l'ente investito di attività statale deve avere una ragion di essere, una ragione di esistenza.

Lo Stato che lo riconosce, lo deve ritenere degno della fiducia di questa sua delegazione.

Esempio tipico dell'ente autarchico, il Comune.

Vi è, adunque, nella ipotesi dell'ente, qualche cosa che di già esiste, qualche cosa che presiste al riconoscimento e soprattutto alla delegazione. Ma qui che cosa presiste, che cosa c'è per ora? Niente.

La Commissione (e di ciò voglio farle argomento di lode) trasse la sua creazione dal nulla: ha preso due senatori (e qui, perchè non ci siano equivoci, devo dire che tutti questi rappresentanti non sono già dei delegati dei diversi corpi, perchè, se ciò fosse, si andrebbe agli assurdi più spaventosi), due deputati, un consigliere di cassazione, un consigliere di Stato,

un sostituto procuratore generale, qualche ufficiale superiore, qualche delegato di questi istituti nazionali, e con ciò ha formato un Consiglio.

Questa creazione è eminentemente artificiale.

Io ammetto che dalle magiche dita di un artista, come è l'on. Chimirri, possa essere venuta fuori una statua, bella o che anche potrà piacere, perchè i gusti sono liberi; ma siccome noi non siamo più ai tempi degli dèi e dei semidei, per quanto l'artista sia innamorato della sua creazione, non vi è il Dio capace di dare a questa sua opera la vita; la statua non respira. (*Harità*).

Ad ogni modo, anche quando si ammetta la delegazione del potere sovrano (questa proposizione, onor. Chimirri, l'affermo e credo non potrà essere contraddetta), la si ammette in forma necessariamente decentrata, per ragioni di territorio o per ragioni di materia; ma in maniera da consentir sempre, e necessariamente, che in un determinato momento della attività dei delegati possa sempre intervenire l'azione dello Stato, la quale è inseparabile dal concetto della delegazione di un potere di carattere sovrano, che trasmette una data attività più o meno di esecuzione, e si riserva di riprendere quando che sia il suo potere. Il comune ha la sua autonomia, ha la sua delegazione statale, perchè la sua attività si svolge in un campo statale e d'impero, ma ha pure il prefetto alle costole, ha pure la Giunta provinciale amministrativa, ed è soggetto al visto, alla sospensione, all'annullamento, al commissario prefettizio, allo scioglimento dell'Amministrazione comunale: la sua attività, quindi, è attività delegata, statale, senza dubbio; ma vedete pure quanto lo Stato abbia riservato a se stesso.

Che cosa riservate voi allo Stato, in rapporto a questa vostra creazione? Nulla! E non riservate nulla, perchè non potete nulla concedere: voi siete prigioniero del vostro errore. Perciò dicevo or ora (e vedete se a ragione ricordavo la mia fedeltà ai principi), io dicevo: sì, è possibile la delegazione di un potere statale, ma in un momento decentrato, di maniera che sia consentito un altro momento, che è quello della revisione.

Ma siccome la facoltà, che voi delegate (questo è il punto più sottile e più decisivo della

nostra critica), siccome questa facoltà che voi delegate alla vostra futura opera, è una facoltà eminentemente accentrata, eminentemente primaria, è il principio, è il cominciamento, voi venite a delegare all'Opera nazionale, come parte essenziale della sua attività tutto ciò che è squisitamente, inseparabilmente attività dello Stato, cioè la sorveglianza. Parte essenziale della vostra opera è di sorveglianza statale per eccellenza.

Voi verso le opere minori, verso i Comitati provinciali vi riservate la medesima attività dello Stato verso i comuni; quindi, vi siete messi così in alto che non è possibile andar oltre, ed è logico, quindi, che al ministro dell'interno nulla diate.

Le vostre intenzioni sarebbero larghe, ma poiché vi siete già messi al culmine, e siccome il supremo, il sovrano è un superlativo, non può esistervi chi sia ancora superiore.

Che cosa lasciate, adunque, al ministro dell'interno? Una semplice approvazione di bilanci: e siccome le contabilità non possono non tornare esatte, perchè i fondi disponibili rimangono all'Opera, così il bilancio sarà certamente regolare. Questo, e nulla più resta pel ministro dell'interno.

« Lo Stato, dice l'art. 1 della Commissione senatoria, assume la protezione e l'assistenza degli orfani della presente guerra, e l'esercita per mezzo di un ente morale, denominato Opera nazionale per gli orfani di guerra, col concorso degli enti indicati dalla presente legge (ferri territoriali) sotto l'alta sorveglianza del ministro dell'interno ».

Ora io so di parlare ad un Consesso che è sapientissimo, ma nel quale abbondano, inoltre, i giuristi professionali in senso alto; e quindi io dirò cosa che soprattutto a questi si dirige.

Una legge non vale per le dichiarazioni astratte di principio se non in quanto a quelle dichiarazioni astratte faccia seguire le disposizioni concrete, onde la dichiarazione si attua; diversamente, fare una legge significa far niente. Voi avete detto che quest'Opera è sotto la sorveglianza del ministro dell'interno; ma di questa sorveglianza voi vi dimenticate, in seguito non se ne parla più. Ebbene, come si attua?

Nessuna forma istituzionale che determini, che dia il contenuto effettivo di questa sorveglianza generica. Dunque, non avete dato nulla.

E badate, c'è un precedente proprio in questo senso: abbiamo un caso perfettamente simile, e perciò, ripeto, è questa una parte essenzialmente tecnica, sulla quale mi permetto di richiamare più specificamente l'attenzione dei giuristi di questo onorevole Consesso. La legge comunale e provinciale vigente, all'articolo 127, primo capoverso, dice: « Gli stabilimenti di carità e di beneficenza sono soggetti alla sorveglianza del Consiglio comunale » (la parola è identica « sorveglianza ») « il quale può sempre esaminare l'andamento e vederne i conti ». Il citato articolo della legge comunale e provinciale è — come si vede — anche meno breviloquo di questo nostro art. 1º, perchè, almeno, specifica, in certo modo. Ebbene, compulsate tutta la giurisprudenza giudiziaria ed amministrativa sull'art. 127, ed essa vi dirà che questa autorità dei comuni sulle Opere pie non esiste. Sì, la legge lo ha detto; però, siccome non lo ha concretato, vuol dire che si consentirà ai Consigli comunali di discorrere di beneficenza, che un prefetto non annullerà una deliberazione del Consiglio comunale perchè si riferisce ad un'Opera pia, che sarà consentito di mandare un ricorso al ministro dell'interno; ma certo è che quando un comune ha voluto metter gli occhi dentro quella amministrazione, mandare un'ispezione, consultare i registri, gli si è detto: « Ma non avete il diritto, la legge lo dice, ma nulla ha concretato al riguardo ». Del pari, è evidente che la sorveglianza, che avete resa anche « alta » del ministro dell'interno, non si concreterà effettivamente in nulla.

Vi porrei rivolgere qualche domanda. Domandiamo — questo Comitato centrale prenderà una deliberazione nel senso che tutti gli orfani debbano essere educati in una religione determinata, o che non si debba educarli in nessuna religione; ebbene che cosa farà il ministro dell'interno con la sua alta sorveglianza, quale potere effettivo avrà? Annullerà questa deliberazione? Chi gli dà questo diritto?

E veniamo anche ad un caso più concreto; possiamo ad esaminare quale sarà la competenza di questo Comitato centrale: il terreno è anche più pratico.

L'articolo 6 del progetto della Commissione stabilisce: « Il Comitato centrale indirizza e coordina l'azione dei Comitati provinciali del-

l'istituzione nazionale e delle associazioni, che si propongono l'assistenza degli orfani di guerra ». Dunque, esso si assume qui un'attività statale per eccellenza, quella di dare indirizzo, quella di sorvegliare.

Inoltre: « decide in casi dubbi quali sono da considerare orfani di guerra ». Relativamente, piccola attribuzione: vale la pena di creare un'Opera nazionale per questo? Se volete si può affidare tale incarico ad una sezione del Consiglio di Stato, se cercate forme più solenni; o la si potrà dare anche ai tribunali, e così ci avvicineremo al desiderio dell'amico Chironi.

« Amministra il fondo a favore degli orfani e lo distribuisce tra i Comitati provinciali ». Denaro dello Stato, adunque. Or io non ho già alcuna ripugnanza di carattere morale, ma ne ho bensì di carattere politico a che il denaro dello Stato sia irresponsabilmente amministrato da un qualsiasi Comitato: non vi è esempio e precedente in materia.

« Forma il bilancio dell'Opera nazionale ». Quale bilancio? con quali fondi? L'Opera nazionale nasce in virtù di questo articolo, e nasce povera come Giobbe. Opportunamente è stato osservato dall'onor. Mortara ieri che, se anche si può contare sulla spinta della beneficenza privata, si può esser sicuri che il testatore o il donatore avrà soprattutto di mira l'Opera del suo comune, e se vogliamo andar più in là, l'Opera della sua provincia; ma a quest'Opera nazionale, ben pochi — per non dire nessuno — penseranno. Ad ogni modo, sono belle speranze, ma i bilanci non si formano colle speranze. Il bilancio si farà coi denari dello Stato.

L'articolo continua: « si assicura mediante ispezioni periodiche del regolare funzionamento di Comitati provinciali ». Chi dà gli ispettori all'Opera nazionale?

Si è detto in una forma arguta, e come tutte le arguzie può forse essere eccessiva, che verrebbe a crearsi il Ministero degli orfani: ma in realtà il fatto sarebbe perfettamente vero ed esatto: perchè questa istituzione ponderosa avrà bisogno di funzionare, dovrà corrispondere con 69 prefetti, dovrà avere la sua organizzazione, dovrà avere degli ispettori, avere degli impiegati: si formerà, insomma, un piccolo Ministero

dell'interno e si andrà sempre a finire nella burocrazia.

Non so chi faceva ragion di critica il sistema adottato dalla Camera dei deputati, dicendo che si andava a finire nella burocrazia. Ma con questo sistema ci si va a finire ancor più, e con una certa differenza.

Ringrazio l'amico on. Villa di avere accennato alle benemerite della burocrazia, affermando com'essa abbia molto fatto durante gli spaventosi cimenti di questa guerra.

Essa sarà, forse, rimasta al disotto delle necessità che durante questa guerra si sono presentate; ma questa è un'altra questione. Le difficoltà sono state più grandi di ogni e qualunque forza umana; ma, nel confronto con quanto è avvenuto negli altri Stati, possiamo assicurare il paese che la burocrazia italiana ha fedelmente adempiuto al compito suo. E la burocrazia del Ministero dell'interno, che ha belle e nobili tradizioni (lo posso dire senza vanagloria, perchè io vi ho contribuito ben poco), ha in esse degnamente perseverato.

Eppure, si vuole arrivare fino al punto dell'espulsione *mano militari* del prefetto dal Comitato provinciale, non volendo ch'egli ne faccia parte; così che da questi Comitati, che per la loro esistenza e il loro funzionamento si fondano su tutti i servizi che dipendono dal prefetto, quali Comuni, Opere pie, di beneficenza ecc., il prefetto, che deve ad essi dare tutta la sua attività e tutta la sua opera perchè posano raggiungere il loro fine, dovrebbe — come ho detto — essere espulso.

Or noi, che siamo, pur troppo, il popolo più facile alla critica e alla denigrazione; noi che viviamo nella vita pubblica, dove si può dire che il petto-rozzo fiorisca come l'arancio, dobbiamo pur riconoscere ed affermare che la inaffermazione della politica nella beneficenza, l'asservimento delle Opere pie alla politica sono cose, delle quali si sente parlare molto di rado; e la mancanza della critica e della malevolenza a questo riguardo dovrebbe farci pure credere che l'attività delle Opere pie non è dominata dalla politica e che non è vero che il prefetto sia asservito alla politica.

Questo non è che un motivo di preoccupazione e di timore, che talvolta si volle allontanare da sé come calice amaro. Il fatto è che non volete la burocrazia; ma, in realtà, istitu-

rote una nuova burocrazia, e certo più costosa e forse meno idonea.

Il ministero dell' interno, invece, può bene assumere questi servizi. Non voglio dire che possa fare il miracolo della moltiplicazione dei pani e dei pesci, ma farà di tutto per adempiere al suo dovere. Ciò che si farà nell'avvenire, dipenderà dai consigli che ci potrà dare l'esperienza. Se sarà il caso di fare che in vece di otto ispettori ce ne debbano essere dieci, lo si farà; se si dovrà aumentare qualche capo sezione, lo vedremo; ma io spero che si potrà fare a meno anche di questo.

Quando vedo che le prefetture continuano ad agire col prefetto, con un consigliere, con un consigliere aggiunto, posso bene sperare che anche queste nuove funzioni possano essere assunte senza ulteriori aggravii. Bisogna creare quest'Opera nazionale e apprestarle anche quell'attività burocratica, che le sarà necessaria.

Io temo di avere abusato della pazienza del Senato col mio lungo discorso. Termino col dire che io resto fermo nel sostenere il sistema e la struttura del disegno di legge, qual è uscito dalla votazione unanime dalla Camera dei deputati; ma dichiaro altresì di accettare — come ho già accennato — quegli emendamenti, i quali possano migliorare la legge in generale. Per quanto, però, concerne la parte centrale, e cioè la costituzione del Comitato, vi è una questione, o signori, sulla quale non posso transigere.

È detto nobilmente nella relazione dell'onorevole Chimirri che il fine ci unisce in tal modo che nessun preconcetto, nessun sospetto, nessun dubbio di secondi fini politici può turbare la serenità di questa nostra discussione. Ma vi può essere una considerazione — dirò — non politica, ma di carattere politico: consentitemi questa gradazione di pensiero, giacchè tale distinzione fu già accennata da uno degli oratori che mi ha preceduto, credo appunto dall'onorevole Tittoni. Per quanto di natura non politica, ma bensì puramente tecnica, pur tuttavia un conflitto può sorgere tra questo e l'altro ramo del Parlamento.

La Camera, che questo sistema approvò ad unanimità con un'ammirabile fusione di tutti i partiti, e l'approvò a ragion veduta, qualora ad esso venisse a sostituirsi un altro, potrebbe — è vero — riconoscere di avere sba-

gliato e trovare che il sistema nuovamente proposto sia preferibile; ma potrebbe anche persistere fermamente, decisamente nel sistema proprio e affermare quella diversità di vedute, che turbi l'unione dei due rami del Parlamento e ne determini il conflitto. (*Mormori*).

Questo, onorevoli senatori, ho voluto ricordare soltanto come una possibilità. Ora io comando: conviene, giova alla causa che oggi ci occupa e ci preoccupa, questo sistema che può essere terreno di conflitto per i due rami del Parlamento?

So bene che un conflitto non può e non deve spaventare nessuna assemblea legislativa, quando si ha la visione sicura, nobile, elevata dell'alta finalità da conseguire. E credo che sia giusto e doveroso il lottare per il proprio sistema e il difenderlo ogni qualvolta si abbia la coscienza che ciò veramente convenga. E come dubitare che io potessi avere un diverso pensiero? Dico soltanto, però: giova che nella soggetta materia, per l'altissima finalità patriottica che qui oggi ci deve unire e commuovere, giova che questo progetto per l'appunto divenga un mezzo di conflitto possibile tra i due rami del Parlamento? La mia affermazione non ha nulla di men che rispetto per la libertà del Senato; ma il dubbio, che a me si presenta come possibile, io devo pur prospettare a voi, onorevoli senatori.

Da parte mia — lo ripeto — qualora in omaggio alla concordia invocata dall'onor. Tittoni, sia necessario accettare un qualche temperamento, che valga a meglio assicurare questa istituzione, son pronto fin da ora ad accettarlo.

Sono, pertanto, sicuro che dalla deliberazione che i Corpi legislativi prenderanno, verrà fuori quanto di più utile, quanto di più giusto, quanto di più degno la Patria si aspetti per la cura degli orfani di coloro che son morti per lei.

Quando io, nelle mie peregrinazioni al fronte, visito quegli umili cimiteri, in cui la pietà amorosa dei commilitoni ha composto le salme dei caduti, io ho come la impressione, che non i sensi avvertono, ma che lo spirito perfettamente intende, di una luce che irradia dalle tombe di quei caduti, una luce la quale è il riflesso di tutta la bellezza del sacrificio magnanimo da essi compiuto, una luce che è come la sintesi di tutte le aureole onde la gloria ha co-

ronato il martirio di quei nostri gloriosi fratelli. Ed oggi, o signori, in cui la suprema Camera legislativa del paese deve decidere sulla sorte di ciò che essi ci lasciarono di più sacro, della sorte dei figli loro, io son certo che da quella luce scenderà su noi come una sacra ispirazione perchè tutto quello che noi facciamo sia veramente degno di coloro che sono caduti, e corrisponda a quello che fu certamente l'ultima loro speranza e l'ultimo loro pensiero: pensiero e speranza in cui si fondevano la Patria per cui essi davano la vita, i figli nei quali la loro vita deve tramandarsi. (*Vivissimi e generali applausi. Congratulazioni.*)

Chiusura di votazione.

PRE IDENTI. Dichiara chiusa la votazione. Prega i senatori segretari di procedere allo spoglio dei voti.

(I senatori segretari fanno la numerazione dei voti).

Hanno preso parte alla votazione i senatori:

Agnetti, Albertini, Amero D'Aste, Annarotone, Arnaboldi, Astengo.

Balenzano, Barbieri, Barinetti, Bava-Beccaris, Bensa, Bergamasco, Bertetti, Bettoni, Bollati, Bonasi.

Calabria, Camerano, Canevaro, Caruso, Cassis, Castiglioni, Cavasola, Cefaly, Chimirri, Chironi, Ciamician, Cocchia, Colonna Fabrizio, Colonna Prospero, Conti, Corsi.

D'Alife, D'Andrea, De Blasio, De Cupis, Del Giudice, Della Torre, De Novellis, De Riseis, De Sonnaz, Di Brazza, Di Camporeale, Diena, Di Prampero, Di Vico, Dorigo, D'Ovidio Enrico, Durante.

Fauro, Ferraris Carlo, Figoli, Fill Astolfone, Foà, Francica Nava.

Gatti, Gioppi, Giordano Apostoli, Giunti, Giusti Del Giardino, Golgi, Greppi Emanuele, Guala, Gualterio, Guidi.

Lamberti, Leris, Levi Ulderico, Luciani.

Majnoni D'Intignano, Malvano, Malvezzi, Marchiafava, Martinez, Masci, Mazza, Mele, Morra.

Niccolini Eugenio, Niccolini Ippolito, Novaro.

Pagano, Pagliano, Papadopoli, Pedotti, Pellerano, Petrella, Piaggio, Pigorini, Pincherle, Pirelli, Pelacco.

Ridola, Righi, Ronco, Rossi Gerolamo, Rossi Giovanni, Ruffini.

Sacchetti, Sandrelli, San Martino, Scaramella-Manetti, Schupfer, Sili, Sinibaldi, Sormani, Spingardi, Spirito.

Tani, Tanari, Tecchio, Tittoni Romolo, Tittoni Tommaso, Tommasini, Torrigiani Filippo, Torrigiani Luigi, Treves.

Venosta, Veronese, Viale, Viganò, Vigoni, Villa, Vittorelli, Volterra.

Wollemborg.

Zuccari.

Risultato di votazione.

PRESIDENTE. Proclamo il risultato della votazione a scrutinio segreto.

Dal computo dei voti essendo risultato che il Senato ha riconosciuto la validità dei titoli dei nuovi senatori Castelli, Dallolio, Grimani, Presbitero e Thaon di Revel, dichiaro convalidata la loro nomina e li ammetto alla prestazione del giuramento.

Presentazione di una relazione.

RIDOLA. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

RIDOLA. Ho l'onore di presentare al Senato la relazione sul disegno di legge: « Conversione in legge del R. Decreto 30 agosto 1914, concernente la temporanea sospensione del divieto del lavoro notturno delle donne e dei fanciulli ».

PRESIDENTE. Do atto al senatore Ridola della presentazione di questa relazione, che sarà stampata e distribuita.

Giuramento del senatore Dallolio.

PRESIDENTE. Essendo presente nelle sale del Senato il signor Dallolio tenente generale Alfredo, di cui il Senato ha testè convalidato la nomina a senatore, prego i signori senatori Barbieri e Morra di Lavriano di volerlo introdurre nell'Aula per la prestazione del giuramento.

(Il signor Dallolio tenente generale Alfredo è introdotto nell'Aula e presta giuramento nella formula consueta. (*Applausi.*))

PRESIDENTE. Do atto al signor Dallolio Alfredo del prestato giuramento, lo proclamo Senatore del Regno ed entrato nell'esercizio delle sue funzioni.

Ripresa della discussione del disegno di legge: « Protezione ed assistenza agli orfani della guerra » (N. 318).

PRESIDENTE. Riprenderemo la discussione sul disegno di legge: « Protezione ed assistenza agli orfani della guerra ».

Ha facoltà di parlare il relatore onorevole Chimurri.

CHIMURRI, *relatore*. Signori Senatori. Il lavoro compiuto con lungo studio e grande amore dalla vostra Commissione ha già prodotto i suoi benefici effetti. Ha richiamata l'attenzione pubblica sui gravi argomenti della protezione e l'assistenza doverosa che lo Stato assume degli orfani e degli invalidi della guerra. Pubblicati gli emendamenti da noi proposti, la stampa se ne è occupata. I giornali in grande maggioranza si sono pronunziati in favore del sistema propugnato dalla Commissione. Quello che più ci soddisfa è di avere coi nostri emendamenti suscitato in quest'Aula un'alta, degna e serena discussione.

I progetti sugli orfani della guerra e sugli invalidi erano arrivati a noi alla vigilia della proroga dei lavori. Un impeto di sentimento ci spingeva a farli votare subito senza discuterli. Ma la vostra Commissione, fattane una sommaria, frettolosa deliberazione, vide che in quei progetti si contenevano problemi importanti e delicati e volle studiarli e meditarli, e, per non recare indugio, se ne occupò durante le vacanze.

Alla ripresa dei lavori, come avevamo promesso, fu presentata la relazione. È opera serena, di uomini imparziali che senza preoccupazioni nè preconcetti reca innanzi a voi l'espressione sincera di un profondo convincimento ed il risultato dei loro studi sul modo di organizzare l'esercizio cauto ed oculato della tutela e della vigilanza degli orfani della guerra, per la quale occorrono mezzi economici, adeguati all'estensione e alla molteplicità dei loro bisogni e soprattutto mezzi tecnici che rendano possibile l'adattamento dell'Opera di soccorso e di protezione a codesta numerosa famiglia, così varia per età, per sesso, per condizioni. Non è cosa facile scegliere un organismo adatto e compiere una missione così elevata di umanità e di giustizia.

La scelta dei mezzi tecnici non è cosa indifferente, giacchè dal loro funzionamento di-

pendono i buoni o cattivi risultati della generosa istituzione.

Un terreno produce più e meglio se lavorato con un aratro a vapore che con l'aratro a chiodo.

Si tratta di provvedere a fenomeni nuovi suscitati dalla guerra ed è necessario perciò trovare organi nuovi.

Tutti i paesi belligeranti si affaticano alla ricerca di questi organi, che assicurino la protezione di migliaia e migliaia di giovani vite a cui la guerra rapì la guida e il sostegno: il capo della famiglia.

Il Senato francese impiegò tre mesi a discutere l'arduo problema, e non venne ad una conclusione plausibile se non dopo aver emendato e rifiutato tre disegni di legge, uno d'iniziativa senatoria, uno del Governo ed il terzo della Commissione, che modificò e fuse i due progetti.

E non basta.

Il problema venne di recente largamente discusso in seno alla Società degli studi legislativi, presieduta dal Millerand: Società della quale fanno parte illustri magistrati, economisti, parlamentari insigni ed uomini di scienza; ed un nuovo progetto venne compilato e presentato alla Camera de' deputati. Vedano, onorevoli colleghi, con quanta cura e fatica si cerca negli altri paesi di vincere le difficoltà non poche che questo argomento presenta.

Il Senato francese dopo aver discusso, come ho detto, per tre mesi, senza impazienza e senza intolleranza, venne a conclusioni assai simili a quelle che noi vi proponiamo.

Non è quindi da stupirsi se, trasmesso al nostro esame il disegno di legge votato dalla Camera, questo giunge a voi corretto ed emendato non nello scopo ma nei mezzi per raggiungerlo più efficacemente e più sicuramente.

Sulla bontà di questi emendamenti conviene, come udiste, l'onorevole ministro dell'interno, il quale ci ha annunziato che parecchi di essi che non toccano il principio fondamentale, avranno il suo assenso e contribuiranno senza dubbio a migliorare il disegno di legge sottoposto al vostro esame.

Or bene, signori senatori, se la vostra Commissione non avesse resistito all'impulso del cuore per seguire i consigli delle ragioni, codesti miglioramenti non si sarebbero ottenuti.

LEGISLATURA XXIV — 1ª SESSIONE 1913-17 — DISCUSSIONI — TORNATA DELL' 8 MARZO 1917

La Commissione non volle recare davanti al Senato questo disegno di legge per provocare una esplosione di sentimenti e preferì che fosse oggetto di dibattiti fecondi e di ponderate deliberazioni, dalle quali uscirà corretto e migliorato pel maggior bene degli orfani.

Conflitti, siatene certi, non sorgeranno, argomenti di questa natura possono eccitare spiegabili dissensi: discordia mai. La Camera, è vero, fu unanime nel votare la legge; ma sul punto fondamentale, che ci divide, non espresse alcun parere, perchè la questione non fu sollevata.

Chi vi dice, chi può prevedere, che, dopo le discussioni avvenute in Senato e le manifestazioni della pubblica opinione, la quale senza dubbio s'interesserà della questione, la Camera non possa rivivere ed approvare il sistema da noi proposto?

Io ho speranza che l'accordo invocato con la nostra relazione, avvenga qui e alla Camera dei deputati; ma in qualunque evento, ne sono certo, non avverranno conflitti per questioni di questa natura, me ne sta garante la saggezza e il patriottismo di che ha dato sempre prova il Senato. (*Bene, approvazioni rarissime*).

D'altra parte le critiche fatte dal ministro, nel suo brillante discorso non ci toccano, perchè la proposta che difendiamo, non ci appartiene.

L'onorevole ministro ha voluto con squisita cortesia darne la paternità a me: io lo ringrazio, ma in realtà non posso appropriarmi i figliuoli altrui.

Questa figura giuridica, buona o cattiva che sia, cioè l'Opera nazionale per la protezione degli orfani della guerra non mi appartiene; il merito di averla foggiate spetta al ministero che presentò il disegno di legge del 5 giugno 1916.

L'art. 1° di quel disegno di legge è così concepito:

« Lo Stato assume la protezione e l'assistenza degli orfani dell'attuale guerra e le esercita per mezzo di un ente morale denominato « Istituto Nazionale degli orfani della guerra ».

Il vero padre di questa istituzione è il ministero di quel tempo, del quale era *magnus pater* l'onorevole ministro dell'interno, allora guardasigilli.

ORLANDO, *ministro dell'interno*. Domando la parola per fatto personale.

CIHMIRRI, *relatore*. Non vi è questione personale, è questione di paternità (*ilarità*). Nè il ministero che presentò quel disegno di legge vi si decise a cuor leggero. I motivi che lo spinsero a dare la preferenza al sistema da esso prescelto sono così riassunti nella relazione, che lo precede:

« Il concetto fondamentale è quello di fare assumere dallo Stato la protezione e l'assistenza di tutti gli orfani della guerra e di affidare l'esercizio di queste nobili funzioni statali ad un istituto autonomo di carattere nazionale, il quale, a simiglianza di ciò che è stato fatto, con ottimi risultati, per gli orfani dei terremoti del 28 dicembre 1908 e del 13 gennaio 1915, senza soffocare od ostacolare in qualsiasi modo il libero esplicarsi delle iniziative pubbliche e private a pro dei nuovi orfani, le coordini, le indirizzi e le sorvegli, integrandole e sostituendovisi, quando occorra ».

Ecco l'origine di questo disegno di legge: quanto al contenuto, il Governo non durò fatica nè fu obbligato di andare a tentoni per trovarlo.

Mentre gli altri governi si travagliano a fuggiare l'organo nuovo per così straordinaria necessità creata dalla guerra, il nostro Governo lo rinvenne bello e preparato in casa nostra.

Pochi anni prima, nel dicembre del 1908, il terremoto aveva sconvolto quattro popolose provincie. In quella immensa rovina erano periti non solo i genitori, ma intere famiglie. Migliaia di minorenni rimasero in una notte privi di tetto, senza soccorso e senza guida. Per provvedere alla sorte di quei derelitti fu creato il Patronato « Regina Elena », al quale venne confidata qualche cosa di più che la tutela degli orfani.

Non potendo costituirsi nelle provincie desolate nè giuridicamente nè materialmente le tutele, il Patronato dovette sostituirsi alle famiglie e non solo assumere ma esercitare le funzioni tutelari, compito assai maggiore di quello che noi affidiamo all'Opera Nazionale per gli orfani della guerra.

E questo compito, tanto maggiore, venne dallo Stato attribuito non al ministro dell'interno nè ai prefetti, ma a un ente morale autonomo, surto per iniziativa privata, e nessuno protestò.

E qui piace ricordare, a ragion di onore, che il decreto del 15 gennaio 1909 porta la

firma dell'onorevole Orlando. Spetta a lui il merito di aver delegato a un ente morale autonomo l'esercizio della tutela collettiva di migliaia di minorenni, resi orfani da un disastro, spetta a lui il vanto di aver creato il tipo di quel sistema che il Governo prese a modello per l'Opera Nazionale degli orfani della guerra.

L'onorevole ministro affermò che al Patronato Regina Elena più che la tutela di orfani era stata affidata l'assistenza di minorenni abbandonati.

Ciò non è esatto. Il decreto dell'onorevole Orlando istituì un Comitato di vigilanza, composto di dodici membri nominati con Regio decreto e di un presidente anche di nomina regia, ufficio che io copro da otto anni, e a quel Comitato si attribui, come dissi, non solo la tutela, ma l'esercizio di essa, cioè la facoltà di sostituirsi al tutore e al Consiglio di famiglia. Fu il primo esempio di tutela collettiva, non riconosciuta dal Codice civile e mai prima sperimentata.

La delegazione delle funzioni tutorie a un ente autonomo è dunque un fatto antico e sperimentato nel nostro paese, e che durante otto anni ha dato, come tutti riconoscono, ottimi frutti. Va perciò data lode al Governo di averlo preso a modello per gli orfani di guerra piuttosto che fare tentativi nuovi e non controllati dall'esperienza.

Ma non basta scegliere un buon modello; bisogna saperlo copiare, adattandolo alle peculiari circostanze.

Il progetto ministeriale era incorso appunto in questo difetto. Tolsi dal Patronato, e fece bene, il principio che caratterizza quell'istituto, cioè la delega delle funzioni pupillari a un ente pubblico, riconosciuto ed ordinato per legge, ma fece male ad imitare pure l'accentramento funzionale.

Il Patronato, sorto per un disastro che toccò una sola parte del Regno aveva una missione circoscritta e limitata alle provincie colpite e agli orfani di quelle regioni, per cui diede alla sua gestione una forma accentrata, come richiedevano le circostanze.

Il Patronato infatti è rappresentato e gestito da una amministrazione unica sedente in Roma, con sotto comitati nelle provincie.

Con questa organizzazione poté accogliere, allevare ed educare i 4000 orfani del terremoto

siciliano e calabrese, e sopravvenuto nel 1915 il terremoto della Marsica, il Governo non seppe far di meglio che affidare al Patronato Regina Elena i 4800 orfani e abbandonati di quel nuovo disastro, che furono con pari cura protetti ed allevati.

Ma il sistema accentrato, adatto al Patronato, non poteva convenire all'Opera nazionale per gli orfani della guerra, che sono centinaia di migliaia, sparsi in tutte le provincie del Regno, dalle quali non devono essere allontanati. Senza badare a queste sostanziali differenze il ministero proponente ebbe il torto di applicare con gli articoli 2 e 3 del disegno di legge alla nuova Opera la forma accentrata del Patronato, ma presto si accorse dell'errore, e fu sollecito ad emendarlo col decreto luogotenenziale del 6 agosto 1916, col quale creò i Comitati provinciali per la vigilanza e la tutela degli orfani della guerra, che diviene così decentrata e locale. Uno dei firmatari di quel decreto, che creò l'organo decentratore, fu l'onorevole Orlando.

Quando questo disegno di legge pervenne nelle mani della Commissione della Camera, esso conteneva già i due fondamenti essenziali per la costruzione giuridica dell'organo, a cui lo Stato delega la protezione e l'assistenza degli orfani.

Articolo 1° del disegno di legge: designazione dell'ente statale a cui si affida la tutela; articolo 5 del decreto, decentramento di questa tutela, esercitata a mezzo dei Comitati provinciali.

Sono questi i cardini essenziali. Se la Commissione della Camera avesse riunito e armonizzato l'art. 1° del disegno di legge e l'art. 5 del decreto, avrebbe potuto su quel duplice fondamento costruire un magnifico e solido edificio di assistenza e previdenza sociale; ma preferì di battere altra via. Accettò del progetto ministeriale gli organi decentrati, ma accogliendo i figliuoli, ne sacrificò la madre, l'Opera nazionale.

Ma si fa presto a sopprimere! L'opera era stata proposta unica, con un centro a Roma e la periferia nelle provincie. Eliminata l'Opera nazionale, gli autori della controposta si avvidero che rimaneva un corpo senza testa, e accorsero sollecitamente al riparo e fuggiarono il Consiglio degli orfani, di cui non è

traccia nel decreto-legge del 6 agosto. Il Governo e la Commissione della Camera riconobbero che era impossibile regolare le 69 Opere di beneficenza, create per la tutela degli orfani funzionanti ciascuna per suo conto, senza che vi fosse al centro un potere dirigente che ne vigilasse e ne coordinasse l'azione. Si costituì perciò il Consiglio degli orfani, presieduto dal ministro dell'interno, assistito da cinque funzionari, non qualificati altrimenti che come delegati di cinque Ministeri, escluso quello della giustizia; una larva di Consiglio, anzi addirittura un aborto. L'on. ministro teme che il Comitato centrale da noi proposto non possa stendere la sua vista e la sua azione su 69 comitati, e crede invece che i cinque funzionari che l'assistono, faranno ciò più facilmente e meglio dei quindici consiglieri del nostro Consiglio centrale, composto di membri del Parlamento, di alti magistrati, di rappresentanti dell'Esercito e della marina e dei delegati degli istituti nazionali indicati nell'art. 10.

Vediamo adesso quali sono le funzioni del cosiddetto Consiglio degli orfani.

Art. 7. Il Ministero dell'interno indirizza l'opera dei Comitati provinciali e ne invigila l'azione.

Decide in caso di dubbi quali sono da considerarsi orfani di guerra a mente del precedente articolo 5.

Risolve i conflitti che potessero sorgere circa l'assegnazione fatta dal Comitato provinciale degli orfani fra i vari istituti.

Amministra il fondo a favore degli orfani di guerra di cui all'art. 31 e lo distribuisce fra i Comitati provinciali e gli enti indicati negli articoli 9 e 10. Per la erogazione a favore degli istituti nazionali provvede senza richiedere il parere dei Comitati provinciali.

Le somme da destinarsi agli istituti nazionali saranno assegnate ai rispettivi Comitati centrali che provvederanno a distribuirle agli enti dipendenti.

Riferisce ogni anno al Parlamento con speciale relazione sul modo come funziona il servizio degli orfani di guerra.

Esercita le altre funzioni che gli sono devolute dalla presente legge.

Ed è questo Consiglio composto di un presidente, che effettivamente non lo presiederà,

e di consigliere senza voto, che deve vigilare e indirizzare i 69 comitati ad esso soggetti.

Fu dato ad essi un capo ma che mal si adatta al corpo, e ricorda l'espedito di colui che avendo scavato un bel torso di Ercole, senza testa, per supplirvi vi appiccicò una testa di Fauno.

Per elevarne il prestigio, si dà la presidenza di questo Consiglio al ministro dell'interno, che invece di innalzare la sua funzione, ne scapita e si degrada, perchè egli ha funzioni assai più elevate, che gli vengono dall'art. 44 della legge organica sulle istituzioni pubbliche di beneficenza.

Ne do lettura per confermare l'opinione espressa dal Ministro dell'interno sul valore e l'efficacia dell'alta sorveglianza che il detto articolo gli attribuisce su tutte le Opere di beneficenza del Regno.

L'art. 44 suona così:

«Articolo 44. Al ministro dell'interno spetta l'alta sorveglianza della pubblica beneficenza. Esso invigila sul regolare andamento delle istituzioni, ne esamina le condizioni così nei rapporti amministrativi come in relazione ai loro fini, e cura l'osservanza della presente legge, delle tavole di fondazione, degli statuti e dei regolamenti».

Per esercitare codesta sorveglianza il ministro dell'interno ha la mano lunga, che è il corpo degli ispettori generali a questo scopo messi a sua disposizione dall'art. 17 della legge 18 luglio 1904 sul servizio d'ispezione della pubblica assistenza e beneficenza.

Creando il ministro dell'interno presidente del Consiglio degli orfani, noi gli togliamo la sua funzione vera e gli ne affidiamo un'altra per lui incompatibile, perchè chi presiede il Consiglio degli orfani, che ha la suprema vigilanza dell'opera, non può nel tempo stesso ingerirsi nell'amministrazione di essa.

Vi è incompatibilità di funzioni, e non è lecito far cosa che contraddice le norme fondamentali che regolano la pubblica beneficenza.

Nell'art. 6 è detto che il ministro dell'interno decide sui dubbi che nascono intorno alla qualità di orfano della guerra. Si può discutere se una simile questione debbano deciderla i tribunali, ma è assurdo deferirla al ministro dell'interno.

Di codeste anomalie se ne incontrano ad ogni passo nel disegno di legge in discussione.

Il Consiglio degli orfani, amministrando fondi cospicui e regolandone la erogazione, è impossibile che non abbia un bilancio, e se deve averlo, il ministro assumerebbe il doppio ufficio di compilarlo come presidente dell'Opera, e di approvarlo come ministro dell'interno.

Da ciò è chiaro che alla presidenza del Consiglio degli orfani il ministro dell'interno è fuori posto e vi starebbe a disagio.

Sbrigatomi dell'organo dirigente, vengo a discorrere del Comitato provinciale che è l'organo esecutivo, il fulcro delle tutele. Il decreto del 6 agosto non annullava l'Opera nazionale proposta con l'art. 1^o del progetto che era avanti al Parlamento. Se il Governo avesse mutato parere, doveva ritirarlo; mantenendolo, restava in piedi l'Opera nazionale creata col detto articolo.

Il decreto legge con l'articolo 5 non faceva che aggiungervi i Comitati provinciali come organi decentratori. Ma che cosa sono i Comitati e come nascono? L'articolo 5, che n'è l'atto di nascita, li costitui come uffici della prefettura, senza nessuno dei caratteri essenziali che distinguono la persona giuridica. Questo organo a cui si affida l'esercizio della vigilanza e della protezione degli orfani, è così composto: il prefetto, presidente, il medico provinciale, il giudice delle tutele, e con essi tre membri designati dalla Commissione provinciale di beneficenza. È un organismo così assortito che vuoi affidare il compito vasto, geloso e delicatissimo, quale è l'esercizio della tutela e delle vigilanze su tutti gli organi della provincia? Codesta composizione ricorda il testo della legge del 1904, sulle Commissioni di pubblica beneficenza, che vigilano l'infanzia abbandonata, assimilando così gli orfani della guerra ai figli della sventura.

Una delle ragioni per cui non si volle dal Senato francese il ministro dell'interno a capo dell'Opera nazionale degli orfani della guerra fu appunto questa: di non confondere i figli dei prodi caduti in guerra con l'infanzia abbandonata. Non vale la pena di disporre che si annoti nella fede di nascita degli orfani, a titolo d'onore, il ricordo del padre caduto in guerra se nel tempo stesso se ne scema il prestigio, assimilandoli, sia pure nella forma,

alla infanzia senza nome e senza famiglia. (*Bene*).

Il Senato francese motivò l'esclusione del ministro dell'interno anche per un'altra validissima ragione. Esso volle che dall'esecuzione di una legge di concordia e di amore come questa, esulasse financo il sospetto della politica. Le identiche ragioni mossero noi a proporgli che il ministro dell'interno ed il prefetto debbono rimanere estranei alla gestione dell'Opera nazionale per gli orfani di guerra.

Ciò detto, torno ad occuparmi dei Comitati provinciali. Dimostrai già che essi nascono come uffici della prefettura, senza coordinamento agli altri organismi superiori o inferiori. Una simile lacuna non poteva sfuggire agli uomini eminenti dell'altro ramo del Parlamento che modificarono il progetto ministeriale.

Dopo aver provveduto alla meglio o alla peggio all'organizzazione rudimentale del Consiglio degli orfani, furono solleciti di togliere, almeno in parte, ai Comitati provinciale il carattere esclusivo di organismi burocratici, dando ad essi una forma più consona al loro ufficio. Non era possibile ai Comitati provinciali di esercitare la tutela e la sorveglianza degli orfani senza avere il carattere di persone giuridiche. Nell'articolo 1 della legge si dice: sono chiamati uffici, e niente altro che uffici; l'art. 7 dopo avere indicato lo scopo e il funzionamento dei Comitati provinciali, riconosce ad essi la capacità di possedere, acquistare beni stabili e ricevere legati e donazioni.

L'acquistare beni ed il ricevere doni sono attributi della personalità giuridica. Così avvenne che i Comitati provinciali, nati come organi burocratici, si andarono trasformando di straripa in enti morali.

La vostra Commissione riconosce francamente e apertamente ad essi tale qualità, ma come organi decentrati, non avvisi, della grande Opera nazionale: *pars aequi corporis sumus*.

Perchè tutto questo non è detto nel testo che discutiamo?

Perchè si vuol dare ai Comitati provinciali la qualità di enti morali e mantenergli la forma e il carattere di uffici, abbarbicati alle prefetture. Da queste metamorfosi è venuto fuori un ente ibrido, mezzo burocratico e mezzo Opera pia. Da questa costruzione equivoca ram-

pollano le contraddizioni e le manchevolezze da noi rilevate.

Ecco perchè non abbiamo accolto il sistema adottato dalla Camera. Ciò che ci divide non è questione di parole, ma di sostanza.

Nè migliore della costruzione giuridica è, a nostro avviso, il modo come vengono composti e funzionano i Comitati provinciali.

Al prefetto presidente e al medico provinciale, si aggiungono tre delegati della Commissione provinciale di beneficenza, della quale anche il prefetto è presidente, e membro di diritto il medico provinciale: che avendo naturalmente preponderanza nei Comitati, saranno quelli che determineranno la nomina dei tre delegati della Commissione di beneficenza, e così tutto verrà manipolato in famiglia.

Codesta composizione non assicura nè ci appaga essendovi scarsamente rappresentato l'elemento giuridico e l'elemento tecnico.

Fra i due sistemi ci stanno a fronte, tutto consiglia a dar la preferenza alle proposte della vostra Commissione, proposte organiche ispirate ai principi del diritto e ai consigli della esperienza, proposte che hanno un astratto giuridico solidissimo, che sostanzialmente collima con quello messo a base del disegno ministeriale.

Nel nostro sistema tutto è logico ed ordinato. L'aver riportato il ministro dell'interno alla sua funzione di alta sorveglianza ed escluso il prefetto dalla presidenza dei Comitati, sono due modifiche sostanziali, destinate ad assicurare l'apoliticità ed il regolare funzionamento dell'opera di giustizia e di previdenza sociale a cui poniamo mano.

Basterebbero queste due proposte per consigliare al sistema della Commissione le vostre simpatie e il favorevole suffragio.

Il nostro progetto non è opera di partito.

La composizione eclettica dei due Comitati dà sicura garanzia d'indipendenza, di competenza e di equità, e assicura agli orfani una protezione assidua, affettuosa ed oculata.

In essi si trovano aggruppati con equa rappresentanza tutti gli elementi fattivi la cui collaborazione può fornire, sotto vari aspetti, vantaggi. Vi è tutto posto all'elemento giudiziario, all'elemento tecnico e all'elemento sociale.

Ne fanno parte magistrati, alti funzionari,

rappresentanti dell'esercito e della marina, e delegati delle forze vive, balzate spontaneamente dal cuore della nazione, che non si vogliono comprimere ma coordinare ed utilizzare sapientemente.

Vi abbiamo ammesso anche le donne, le quali hanno acquistato tante benemeritenze in questa guerra. Il loro intervento darà all'esecuzione di questa legge un sentimento di tenerezza e di maternità.

Al confronto degli organismi da noi così ordinati, con accurata divisione di funzioni e di poteri, apparisce evidente l'inferiorità dei due organi burocratici, che ci si propongono col testo della legge, organi senza carattere e senza contorni precisi, che non affidano per la loro composizione.

Si è parlato di un istituto statale, ma non ho compreso cosa sia, giacchè codesto istituto o è l'Opera nazionale creata dalla legge o non è nulla.

Nè è cosa indifferente affidare la tutela e la vigilanza degli orfani, che sono centinaia di migliaia, ad una sola grande Opera nazionale ovvero a 69 enti locali, operanti senza legame fra loro e senza unità di criteri e continuità d'indirizzo.

L'unicità dell'Opera nazionale è consigliata ed imposta da quei principi che stanno tutto a cuore all'onor. ministro.

Quei principi insegnano che per costituire la personalità giuridica si richiedono tre elementi intrinseci, cioè il soggetto, lo scopo e il patrimonio, e l'elemento estrinseco del riconoscimento o dell'erezione legale.

Nel caso nostro i tre elementi sono: gli orfani di guerra, la loro protezione ed assistenza ed il fondo di cui parla l'art. 31.

Gli orfani si distinguono per province per necessità nazionale, perchè la tutela è un fatto locale, ed essi non devono essere allontanati dalle province ove languono. Ma rispetto all'obbligo patriottico, verso di loro assunto dallo Stato, non vi sono distinzioni: non vi sono orfani romani, orfani lombardi, napoletani o piemontesi: sono tutti orfani del prodi che combattono per la difesa del nostro diritto e per il raggiungimento delle nostre aspirazioni nazionali per cui devono tutti avere lo stesso trattamento, adattato secondo le varie condizioni di età, di sesso e di condizione sociale.

L'Istituto dev'essere unico, come unico è il soggetto, unico lo scopo, unico il patrimonio. Dovendo l'assistenza durare fino alla maggiore età, solo un ente autonomo è capace di dare all'Opera, durante venti anni, stabilità d'indirizzo e unità di criteri.

A dimostrare la indispensabilità dell'Opera nazionale da noi propugnata, oltre le ragioni giuridiche finora esposte, concorrono motivi di opportunità e di convenienza, dei quali bisogna tener conto.

Attorno ai sessantanove comitati provinciali, che rappresentano l'ente statale, sono nate e si vanno sviluppando poderose istituzioni d'iniziativa privata, che si propongono, più o meno largamente, lo stesso scopo.

Intendo parlare dell'Opera dei contadini, dell'Opera di assistenza civile e religiosa, di quella dell'Unione di tutti gl'insegnanti, della gente di mare e di altre più modeste, ma non meno benemerite, quale l'Opera per l'assistenza degli orfani degli emigrati, e quella surta a Milano, per iniziativa del senatore Conti, degli orfani infanti. Questi istituti, tutti animati dallo stesso ardore, sonosi organizzati come enti morali, con sede a Roma e rappresentanza o patronati in tutte le provincie, ed hanno tutti assunto il titolo di istituti nazionali.

Solo gli enti statali non osano chiamarsi Opera nazionale. Secondo la legge che discutiamo, tutte queste istituzioni piene di vigore e di attività, per quanto concerne la loro collaborazione all'assistenza e alla vigilanza degli orfani, hanno l'obbligo di uniformarsi alle prescrizioni dei Comitati provinciali. Come mai detti Comitati, ridotti alla modesta funzione d'istituti locali, potranno esercitare la loro autorità sopra codesti istituti, tanto maggiori di efficienza e di prestigio?

Il Consiglio degli orfani e i Comitati rimpiccioliti e ridotti a livello di modeste Opere pie provinciali, sono per sè povera cosa, ma appaiono meschinissimi al confronto della solennità che venne data in Francia agli Uffici dipartimentali e all'Ufficio nazionale, amministrato dal Consiglio superiore composto di novantanove membri, che rappresentano tutte le attività del paese, concorrenti col loro nome a dar prestigio a quella che si chiama la grande Opera pei pupilli della patria.

Un Consiglio tanto numeroso potrà parere un'esagerazione, ma ciò dimostra quanta cura si mette in Francia per porre in rilievo non solo nella sostanza, ma anche nella parvenza, la patriottica istituzione, alla quale presso di noi si sente ripugnanza di dare il carattere e il nome di Opera nazionale.

Questo rimprovero non si può fare alla vostra Commissione. Il sistema da noi propugnato, sotto qualunque aspetto si guardi, è più organico, meglio costruito ed ispira maggiore fiducia.

È soprattutto un sistema ideato senza preconcetti politici e senza pregiudizi, inteso ad impedire le malsane infiltrazioni.

Ho già confutato l'argomento di non potersi delegare funzioni statali a un ente autonomo. L'esercizio della tutela non è funzione di Stato; diviene funzione pubblica quando per necessità di cose debba esercitarsi in forma collettiva e con metodi che si discostano dalle norme del Codice civile le quali regolano l'istituto pupillare.

Codesta funzione non cangia natura pel fatto che lo Stato, per un sentimento nobilissimo di umanità e di giustizia sociale, ne assume l'obbligo. Assume la funzione tutoria, ma non essendo adatti a esercitarla gli organi dell'ordinaria amministrazione, la delega a un ente, che creato dalla legge a questo scopo, ha perciò carattere di ente pubblico.

Si dice che l'ente per avere funzioni di Stato, deve esistere. Ciò non è esatto; vi sono enti che sorgono per iniziativa privata e che ottengono il riconoscimento, e questa è la forma più comune; vi sono invece enti, che lo Stato crea con la forma più solenne della legge.

Nè ha valore l'altro argomento, che i denari essendo forniti dallo Stato, l'erogazione non debba affidarsi a un ente autonomo. Se lo Stato crede opportuno di delegare all'Opera nazionale la cura degli orfani, deve ad essa fornire i mezzi necessari per l'adempimento di codesto mandato. Del resto per gli invalidi della guerra lo Stato non somministra i fondi necessari all'Opera nazionale con la legge che li concerne.

La coesistenza dei due progetti avanti il Parlamento è tale una flagrante contraddizione, che nessuna potenza d'ingegno vale a conciliare.

I due disegni di legge sono analoghi; l'uno e l'altro provvedono a due delle più dolorose conseguenze della guerra e sono entrambi fondati sullo

stesso principio e rimessi alla stessa Commissione parlamentare, tanto sono connessi.

L'esempio del Patronato Regina Elena fu imitato nel titolo e nella struttura giuridica tanto per gli orfani quanto per gli invalidi: in entrambi vi è la delegazione delle funzioni protettive a un ente autonomo, l'Opera nazionale. Ciò posto, perchè mai si mantiene per gli invalidi, tutte persone adulte, la cui rieducazione professionale richiede un periodo di tempo relativamente breve, e si esclude per l'assistenza degli orfani, che dura almeno venti anni fino alla maggiore età? Si conserva per gli invalidi, pei quali vi è cura dei corpi, si sopprime per gli orfani, per cui vi è cura di anime.

Giova qui riferire le considerazioni, con le quali la Commissione della Camera giustifica la delega della protezione degli invalidi all'Opera nazionale:

« La Commissione reputa utile la istituzione dell'Opera Nazionale per la protezione ed assistenza degli invalidi della guerra, ma non crede se ne debba fare un *ingombrante istituto di Stato, dove la burocrazia venga ad assorbire le risorse della previdenza e a complicare il libero funzionamento degli istituti locali* già sorti e che possono sorgere ancora, anche per iniziativa caldeggiata dall'Opera Nazionale stessa: pensa quindi la vostra Commissione che, essenzialmente, dovrebbe riuscire la istituzione come il presidio delle opere esistenti.

« In Francia si è creduto di fondere le diverse attività dello Stato a favore degli invalidi della guerra con un decreto l'11 maggio 1916, che ha creato tre Commissioni:

1° un Comitato, presieduto dal ministro del lavoro, incaricato di amministrare l'ufficio nazionale dei mutilati e riformati della guerra, con l'incarico specialmente del collocamento degli invalidi;

2° una Commissione di rieducazione, presieduta dal direttore dell'assistenza e dell'igiene pubblica, a cui partecipano i rappresentanti dei vari Ministeri e i direttori del Conservatorio d'arti e mestieri e dell'Istituto Nazionale professionale degli invalidi;

3° un Consiglio di perfezionamento, presieduto dal ministro del lavoro e dal sottosegretario di Stato alla guerra, con quattro senatori, dieci deputati e quindici rappresentanti

di diverse organizzazioni pubbliche e private, più quattro signore.

« È evidente che queste tre assemblee sono eccedenti da una parte e manchevoli dall'altra: il dottor Bourillon, direttore di quell'esemplare Istituto per gli invalidi che è l'ospizio di Saint-Maurice, avverte che « manca a questo insieme di forze considerevoli un legame comune che le rannodi fra di loro, che dia coesione e, di conseguenza, maggior vigore e potenza ».

« Occorrerebbe — dice il D. Bourillon in un suo recente volume, intitolato *Comment réduire nos invalides de la guerre* — una specie di ufficio centrale, che riunisse le notizie precise su tutte le organizzazioni destinate agli invalidi allo scopo di dirigerli, senza perdita di tempo e senza procedimenti vani, verso la meta più utile per i loro bisogni ».

« Ebbene, è a questa funzione, di cui ricerca l'organo l'esperimentato dottore francese, che risponde precisamente l'Opera Nazionale progettata nel disegno di legge sottoposto al vostro esame ».

Queste considerazioni, che la Commissione Parlamentare adduce per giustificare l'organizzazione ed il funzionamento dell'Opera Nazionale per la protezione degli invalidi, militano del pari a favore dell'Opera Nazionale per gli orfani.

Se in Francia si ritenne utile un organismo centrale per coordinare l'azione di tre Commissioni, esso è addirittura indispensabile per disciplinare e far procedere di amore e di accordo, non tre Commissioni, ma 69 Opere pie indipendenti, quanti sono i Comitati provinciali.

La flagrante contraddizione fra i due disegni di legge dev'essere tolta di mezzo in omaggio alla logica e alla dignità della nostra opera legislativa.

L'onorevole ministro volle ricordare con parole cortesi la mia collaborazione nei provvedimenti, che organizzarono il patronato Regina Elena, e la parte, che prendo da otto anni al governo di quell'Opera.

È in nome dell'esperienza da me acquistata in quell'ufficio che io vi raccomando a non allontanarvi dalla dritta via per avventurarvi in sentieri inesplorati.

Si dice che l'ordinamento del Patronato Re-

gina Elena, fatto per un compito limitato, non si adatta ad una missione tanto maggiore e più vasta.

Se la missione è più vasta, moltiplicate e decentrate gli organi, ma non distruggete il principio.

Il congegno, che muove un orologio da tasca è lo stesso, che fa andare un orologio da campanile: variano le proporzioni.

E finisce, per non affaticare il Senato, aggiungendo brevi osservazioni sull'erogazione del fondo degli orfani, che è questione capitale. Di tutto si è parlato finora fuorchè del modo di amministrare e di erogare i fondi. Le discussioni dottrinali sono cose belle e buone, ma quello che più importa è che i mezzi non manchino per l'allevamento, l'educazione degli orfani, e che i mezzi dati siano ben distribuiti e a loro esclusivo vantaggio spesi. Vedete ora cosa accade. I nostri emendamenti disciplinano così l'amministrazione e l'erogazione del fondo degli orfani, formato co' redditi dotali, co' lasciti e le oblazioni e con gli assegni annuali fatti dal Governo.

Nella gestione ed erogazione di detto fondo deve avere azione preponderante il Comitato centrale, che forma il bilancio dell'Opera e controlla i bilanci dei Comitati e sopperisce alle deficienze col riparto delle somme concesse dallo Stato.

Il canale erogatore del fondo degli orfani dev'essere uno solo, cioè il Comitato centrale: spetta poi ai Comitati provinciali la funzione di concedere e ripartire i sussidi sia direttamente, a coloro cui gli orfani sono affidati, sia agli Istituti che ne hanno cura. La gestione e la erogazione del fondo viene assai diversamente regolata con ben altri criteri dall'art. 6 del disegno di legge. L'articolo dice che il ministro dell'interno amministra il fondo degli orfani e lo distribuisce a suo talento fra i Comitati provinciali e gli enti indicati negli articoli 9 e 10. Per l'erogazione a favore degli Istituti nazionali provvede senza richiedere il parere dei Comitati provinciali, cioè degli enti che esercitano la tutela degli orfani, a cui quel fondo esclusivamente appartiene.

Le circolari del ministro dell'interno del 2 e 10 febbraio mettono in rilievo la posizione secondaria, che vien fatta ai Comitati provin-

ciali, che sono gli organi statali, di fronte agli Istituti nazionali.

È importante conoscere a questo riguardo la circolare del 10, che dà ai prefetti le istruzioni per il riparto e la concessione dei sussidi.

La circolare è così concepita: «A seguito della circolare del 2 andante, si pregano le SS. LL. di voler far presente ai rispettivi Comitati provinciali dell'assistenza degli orfani di guerra che le somme poste a disposizione dei Comitati medesimi debbono essere di preferenza erogate - eccezione fatta per i casi di urgenza - a favore degli orfani dei non contadini.

«Nello stesso tempo si dovrà comunicare ai Patronati locali degli orfani dei contadini che le domande di sussidio, per quanto riguarda il soccorso degli orfani a loro pure affidati, dovranno essere inviate alla presidenza dell'Opera Nazionale in Roma, via dell'Unità, 79, la quale, tenuto conto delle risorse dei singoli Patronati e dei bisogni accertati, provvederà nei limiti dei fondi a propria disposizione all'accoglimento delle domande ».

Il contenuto di codesta circolare è chiaro, e più chiari e tangibili gli effetti che seguiranno pel fatto che non uno, ma quattro sono i grandi Istituti nazionali, indicati nell'art. 10, fra i quali sarebbe ingiusto ammettere distinzioni sia qualunque il titolo di cui si fregiano.

La circolare, da me letta, riguarda uno di codesti Istituti, giustamente circondato da larghe simpatie.

Il ministro in forza dell'articolo 6, accordandogli la richiesta sovvenzione, regola in questo modo la concessione dei sussidi.

I Patronati locali dell'Opera devono raccogliere le domande di sussidio degli orfani dei contadini ed inviarle in Roma alla Presidenza via dell'Unità, n. 79.

Gli orfani dei contadini rappresentano, a quel che dicesi, l'85 o l'80 per cento; e poichè senza dubbio lo stesso trattamento sarà fatto a tutti gli altri Istituti nazionali, ne verrà di conseguenza che l'erogazione dei sussidi degli orfani della guerra viene sottratta ai Comitati provinciali, a cui appartiene e concentrato in Roma, donde non è possibile contrattarla e commisurarla ai bisogni degli orfani.

E quando questo avvenga, che resterà ai Comitati provinciali e alla loro vantata autonomia?

Il fondo degli orfani, che è uno degli elementi essenziali della personalità giuridica, da una parte è sottratto alla loro amministrazione, perchè devoluta al ministro dell'interno, e dall'altra se ne toglie ad essi l'erogazione e perfino il dritto di dar parere sulle somme da destinarsi agli Istituti nazionali, che diventano così i veri e diretti erogatori del danaro degli orfani.

Non si sconosce l'importanza degli Istituti Nazionali, ma ciò non autorizza il Governo a sovrapporli ai Comitati provinciali o sostituirli ad essi.

L'erogazione dei sussidi è una delle principali funzioni dei Comitati, e non si fa torto agli Istituti nazionali se devono ricevere da essi le somme pel mantenimento degli orfani affidati alle loro cure.

Nel modo stesso non si fa torto al prefetto e alla burocrazia ritenendoli disadatti a compiere funzioni educative e di previdenza sociale.

Tutti riconosciamo i grandi servigi che rende al paese la burocrazia; ch'è tanta parte della vita amministrativa dello Stato.

Compia ciascuno il proprio ufficio, e si riappiti il vecchio adagio: *« tractat fabrilis fabri »*.

Signori senatori.

Vi ho esposto come meglio ho potuto le ragioni giuridiche di opportunità e di convenienza, che rendono preferibile il sistema che raccomanda il vostro favorevole suffragio.

La vostra Commissione altro non fece che riprendere e mettere in onore le proposte del Governo, migliorandone la struttura, il commento giuridico ed il funzionamento dell'opera di protezione e di vigilanza, senza altra mira che di rendere più efficace e benefica per essi questa grande istituzione patriottica, che dev'essere pegno di concordia e monumento di gratitudine alla memoria dei prodi che versarono il sangue per la comune salute. *(Applausi rievocati e prolungati. Moltissimi senatori si alzano e congratolansi col relatore.)*

PRESIDENTE. Dichiaro chiusa la discussione generale.

TITTONI TOMMASO. Domando di parlare. PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

TITTONI TOMMASO. Io avrei volentieri aderito all'invito del Presidente di prendere la parola domani se avessi avuto l'intenzione di fare un discorso, ben comprendendo che non è questa l'ora per intrattenere lungamente il Senato. Ma dovendo fare una semplice dichiarazione, io credo più opportuno che questa abbia luogo immediatamente, dopo il magistrato discorso pronunciato dal relatore, benché lo sia messo in una condizione difficile, poichè è veramente arduo parlare dopo chi ha raggiunto le alte cime della perfezione oratoria.

L'onorevole relatore ha rivendicato le benemeritenze della Commissione, la quale impedì che questo disegno di legge fosse discusso tumultuariamente, e senza la voluta preparazione; ed egli ben fece a rivendicare questo vanto, poichè con ciò affermò una norma che non dovrebbe essere speciale per questo disegno di legge, ma per tutti i disegni di legge importanti che vengono al Senato (*approvazioni*). Ed invero non è ammissibile che riforme organiche che investono i più grandi interessi del Paese, siano discusse senza lo studio diligente e non affrettato delle Commissioni, e soprattutto che siano mai più, dopo il precedente posto dalla Commissione attuale, portati in fine di sessione, quando l'impossibilità della Camera di riunirsi è senza a rifiutare gli emendamenti anche più giusti e ragionevoli. *(Applausi generali.)*

E poichè mi sono inoltrato in questa digressione, che non ritengo inutile, credo di aggiungere che appunto in ciò sta il fastidio e l'importanza dell'affido delicatissimo che esercita il Senato, e che non sempre è ben compreso anche da coloro i quali, pur non lesinando lodi ed ossequi a questa Assemblea, non hanno un concetto adeguato della sua delicatissima funzione nel congegno costituzionale del Paese.

Che cosa fa il Senato? Siamo in un paese di democrazia, nel quale la volontà popolare è sovrana, e vi è un'assemblea elettiva la quale in ultima analisi, in caso di conflitto, ha la parola definitiva. Ma in tutti i paesi l'opinione pubblica, e l'assemblea elettiva, che la rappresenta, piegano talvolta dinanzi all'impeto di momentanee passioni che toglie ad esse nella

passaggiera esaltazione la concezione calma e serena dei grandi argomenti che discutono. Il Senato, quando ciò avviene, chiama e Camera dei deputati e opinione pubblica del Paese a riconsiderare meglio, più serenamente e più maturamente quello che sotto l'impulso improvviso risolverterò e che forse non sempre, ma spesso, il più maturo esame può indurla a risolvere diversamente.

Secondo me questa è la delicata e non abbastanza apprezzata funzione del Senato e questa funzione è tale che quando il Senato venisse a mancare o quando non la esercitasse, ne verrebbe viziata tutta la vita costituzionale del paese. Il Senato mi scuserà questa digressione troppo lunga. Ma io credo che certe verità è opportuno affermarle solennemente quando capita l'occasione, senza attendere che si discutano di proposito, perchè altrimenti questa discussione di proposito non verrà mai. (*Bravo*).

Ed ora dirò qualche cosa circa l'iniziativa presa da me ieri. Io sapeva già che la funzione del paciere è poco gradita, poichè ad esso avviene che i contendenti interrompendo la loro disputa si rivolgono contro di lui per picchiarlo. (*Si ride*). Veramente a me ciò non è accaduto: cortesissimo fu il ministro che, riconoscendo la importanza delle mie considerazioni non cercò di difendere a qualunque costo le parti difettose del progetto ministeriale. L'onorevole relatore ha passato sotto silenzio quanto io dissi, ma credo che ciò non dipenda da che egli desconosca la gravità delle mie considerazioni che egli, riunendo appositamente la Commissione, mostrò di ritenere meritevoli di studio e di esame. Evidentemente il tentativo di conciliazione da me fatto partiva da questo presupposto: che la Commissione ammettesse che la protezione degli orfani e la loro assistenza è funzione essenziale di Stato. Non riconoscendo questo postulato, la conciliazione diventava impossibile. È funzione di Stato ed è necessario che tale sia, poichè noi dobbiamo figurarci lo Stato quale è oggi nell'evoluzione moderna della società, non lo Stato negativo dei filosofi del secolo XVIII, ma lo Stato grande organismo, di cultura, di educazione di progresso sociale, che non può rimanere estraneo a nessuna manifestazione della vita del paese. Ma, diceva l'onorevole relatore con quella parola cristallina dietro la quale si legge così limpido il suo pensiero:

io non nego questa funzione allo Stato, la riconosco; soltanto voglio che la deleghi. Ma lo Stato delegando questa funzione occorre vedere in qual forma lo fa; perchè se lo Stato delegando se ne spoglia, questa delegazione è una rinunzia ed una abdicazione ed allora è il prestigio dello Stato che ne soffre, il prestigio dello Stato che è bene appaia alle nostre popolazioni, sotto la veste di promotore e di tutore di tutte le opere benefiche e di progresso, e non soltanto sotto quella del carabiniere e dell'esattore.

Il relatore ha giustamente elogiata la formazione delle Commissioni come sono proposte dalla Commissione centrale, e su questo punto siamo perfettamente d'accordo, perchè le critiche che io feci ieri a quelle rachitiche Commissioni del progetto ministeriale, se non nella sostanza, nella forma sono state certo più pungenti delle sue. Quindi come condizione essenziale io posi che, sgombrando il terreno da quel fiacco organismo esclusivamente burocratico che si voleva creare, si chiamassero ad integrare l'opera del Governo tutti gli elementi fattivi del Paese. L'on. relatore però ha creduto di trovare in questo una impossibilità giuridica.

Egli ha detto: ma come volete che il ministro presieda a queste Commissioni se deve poi su di esse esercitare la vigilanza? allora vigila sè stesso. E per l'ufficio che esercita questa commissione deve essere necessariamente un'Opera pia; se non è un'Opera pia, non è nulla. Il primo di questi argomenti avrebbe valore, se effettivamente il Ministero avesse da esercitare una vigilanza sulla sua azione; ma dal momento che esplica un'azione diretta, la vigilanza non esiste più, rimane la responsabilità. E l'on. relatore che pure ha detto tante cose giuste (perchè io non sono affatto un difensore incondizionato del progetto che è dinanzi a noi, che dovrà essere seriamente modificato) ha parlato anche di responsabilità. Ora in una collettività indipendente del Governo mancherebbe la vera responsabilità, o non già quella pecuniaria che hanno gli amministratori delle Opere pie, ma la responsabilità morale, quella che il ministro ha verso il Parlamento ed alla quale non sono ugualmente sottoposte le collettività. È perciò che il solo nome del ministro sull'etichetta basta perchè costituisca la responsabilità sua.

È stato citato l'esempio del Consiglio supe-

riore dell'istruzione pubblica, che è presieduto dal ministro.

Ma qui abbiamo autorevoli membri di quel Consiglio ed essi possono dirci che il ministro di fatto non si reca mai a presiedere e lascia tale incarico al vice-presidente. Ma a cagion di ciò si è forse mai detto che la presidenza debba essere tolta al ministro? No; deve essere mantenuta, perchè è il ministro che in ogni caso deve rispondere.

E all'on. Villa, il quale ha creduto di cogliermi in fallo perchè non ho dimostrato troppa contrarietà a che la Commissione centrale abbia anche voto deliberativo, senza entrare nel fondo della questione che potrà essere trattata negli articoli, dirò che ciò che importa è di dare a quest'ente la necessaria autorità.

Ma a nulla vale il voto deliberativo per un ente che non ha autorità ed è questa che soprattutto ha valore come lo prova il fatto che nei grandi Corpi dello Stato che danno semplicemente parere in molteplici casi, come il Consiglio di Stato, il Comitato dell'emigrazione ed il Consiglio superiore della pubblica sicurezza, rarissimi sono i casi in cui il Governo non si attiene ai loro pareri. Ed appunto perchè questi casi sono eccezzionalissimi, di essi il Governo, in caso di dissenso, è costretto a renderne ragione al Parlamento e alla pubblica opinione.

Dunque io non abbandono l'idea che il Senato possa votare la legge tenendo fermo il concetto fondamentale, e introducendovi radicali modificazioni sotto la guida sapiente della Commissione.

Certo, nel presentare queste due leggi, c'è stata una contraddizione: poichè, per una è considerata la tutela degli orfani come ufficio di Stato, per l'altra i mutilati sono affidati ad un ente autonomo. Io non sono l'autore dei progetti, se lo fossi proverei qualche imbarazzo a rispondere, benchè i due casi non siano identici, trattandosi per gli orfani di educazione morale e per i mutilati di rieducazione fisica.

Del resto non m'inoltrerò nei dettagli. La discussione generale non deve essere discussione di articoli, anche perchè le questioni che implicano gli articoli, in apparenza piccine, sono così gravi e importanti per le conseguenze che possono produrre, che non è possibile discuterle complessivamente e confusamente, ma ciascuna di esse richiede un esame e una di-

scussione speciale alla sua sede naturale che sono gli articoli stessi.

Pertanto, senza precisare ciò che negli articoli dovrà essere deliberato, io indico soltanto una tendenza: l'affermazione dell'assistenza degli orfani come istituto di Stato, l'organizzazione secondo le forme più robuste e più larghe proposte della Commissione speciale, e quindi a nome anche dei colleghi Cavasola, Bonasi, Malvezzi, Polacco, Balenzano e Mortara ho l'onore di proporre il seguente ordine del giorno:

« Il Senato ritenuto che il principio affermato dall'articolo 1° del disegno di legge, che dà all'opera di protezione ed assistenza agli orfani di guerra il carattere di Istituto di Stato, debba essere attuato con larga partecipazione all'opera stessa di elementi estranei all'amministrazione dello Stato e di tutte le iniziative organicamente coordinate, passa alla discussione degli articoli ».

(Approvazioni).

PRESIDENTE. — Stante l'ora tarda, il seguito della discussione è rinviato a domani.

Leggo ora l'ordine del giorno per domani:

Alle ore 14 riunione degli Uffici.

Alle ore 15 seduta pubblica col seguente ordine del giorno.

I. Relazioni della Commissione per la verifica dei nuovi senatori (*Documenti* Nu. CXLII [*Amaglio*] — CXLIII [*Bonazzi*] CXLIV — [*Mauger des Planches*] — CXLV [*Nicolis di Robilant*]).

II. Discussione dei seguenti disegni di legge:

Protezione ed assistenza degli orfani della guerra (N. 318 — *Seguito*);

Protezione ed assistenza degli invalidi della guerra (N. 324);

Conversione in legge del Regio decreto 21 gennaio 1915, n. 29, sulla requisizione delle navi mercantili (N. 295);

Conversione in legge dei Regi decreti: N. 844 del 2 agosto 1914, che approva la Convenzione 28 luglio 1914 con la Società « Puglia » per l'esercizio dei servizi nell'Adriatico; N. 1247 del 24 settembre 1914, riguardante l'abilitazione al grado di capo di 2ª classe di militari del Corpo Reale equipaggi in congedo; N. 1277 del 25 ottobre 1914, relativo alla vendita di quattro sambuchi; N. 1313 del 19 no-

vembre 1914, riguardante la concessione di una ferma complementare ai militari del Corpo Reale equipaggi delle categorie « Cannonieri P. S. » e « Fuochisti O. ed A. »; Numeri 1312, 1311, 1309 e 1310 del 26 novembre 1914, riguardanti la riserva navale (aggiunta all' art. 12 della legge 27 giugno 1909, n. 377), la indennità da concedersi agli ufficiali della riserva e di complemento, modificazioni all'avanzamento degli ufficiali della Regia marina e l'assicurazione contro i rischi di guerra di piroscafi addetti a linee sovvenzionate (N. 294);

Disposizioni interpretative (art. 73 dello Statuto del Regno) circa alcuni casi di pretesa

ineleggibilità ai Consigli comunali e provinciali (N. 234);

Modificazioni ed aggiunte alla legge del 5 aprile 1908, n. 136 contro le frodi nella preparazione e nel commercio dell'olio di oliva (N. 102).

La seduta è sciolta (ore 18.30).

Licenziato per la stampa il 15 marzo 1917 (ore 20).

AVV. EDOARDO GALLINA

Direttore dell'Ufficio dei Resoconti delle sedute pubbliche.