

Federico Alessandro Goria

**«L'istituto del gratuito patrocinio così com'è regolato non basta».
L'Ufficio di assistenza legale per i poveri di Milano,
dalla Società Umanitaria all'ente autonomo**

«The Legal Aid, as it is, is deficient».

The history of the Office for Legal Assistance of the Humanitarian Society of Milan

ABSTRACT: In 1865 Italy abandoned the Legal Aid model inherited from the Kingdom of Sardinia, which mixed a salaried staff with a pro bono model and switched to an exclusively pro bono model, justifying this change with economic and financial reasons. The new system, however, appeared from his very beginning very lacking, especially since the poor had no chance of being granted a legal advice until a Commission of lawyers and judges decided that his claims were not only reasonable, but also well grounded. Another problem was that every lawyer was obliged by the law to work entirely free of charge for the poor and this undermined frequently his commitment to the clients and their lawsuits. For these reasons, in the beginning of the XX century, some lawyers with a sensitivity for social problems tried to organize associations of motivated professionals, searching for private funding to solve many critical aspects encountered by the legislative model. This paper focused on the history of one of these associations, started in Milan with the help of the Humanitarian Society, a philanthropic institution which aim was to help the poor rising on his own, by programs of education and trainings for employment.

KEYWORDS: legal aid, associated pro bono, Humanitarian Society, Milan

SOMMARIO: 1. Le origini – 2. Il lavoro dell'ufficio di assistenza negli anni precedenti alla costituzione del Consorzio (1907-1914) – 2.1 Alcuni adeguamenti avvertiti come necessari dopo l'esperienza dei primi mesi – 2.2 L'aumento dei ricorrenti e la necessità di riorganizzare l'attività, fra obiettivi ambiziosi e difficoltà finanziarie – 3. L'impegno per la costituzione del Consorzio (1911-1915) – 4. Il decennio 1915-1925 – 5. Conclusioni.

1. *Le origini.*

Nel 1894 Fabio Luzzatto, allora ventiquattrenne avvocato, appena nominato libero docente di diritto civile a Bologna, fervente repubblicano e massone¹, pienamente consapevole del clima di risveglio delle masse agricole e operaie che da qualche tempo caratterizzava il panorama politico italiano²,

¹ A. Mattone - E. Mura, *Luzzatto Fabio*, in *Dizionario biografico dei giuristi italiani (XII-XX secolo)*, (d'ora in avanti DBGI), II, Bologna 2013, *ad vocem*; sarà infatti membro aggregato del Consiglio supremo del rito scozzese antico e accettato: cfr. A.A. Mola, *Storia della Massoneria italiana dall'Unità alla Repubblica*, Milano 1977, p. 761.

² Egli riteneva, seguendo la tradizione mazziniana, che andasse affrontato dallo Stato a mezzo di adeguate riforme e attraverso forme capillari di scolarizzazione e istruzione. Ne parlerà, qualche anno più tardi, in un saggio su *Il diritto e il sistema sociale. Discorso*, contenuto nella raccolta di *Saggi di enciclopedia giuridica e filosofia del diritto*, Roma 1896, p. 111, ove preciserà che «perché l'opera particolare della pietà dei singoli appare insufficiente, e pericolosa la ribellione degli associati, la necessità del rimedio ci fa volgere la mente al Diritto: chiedendo, a risolvere la questione sociale, che la riforma giuridica eviti in pari tempo le rivolte e le repressioni; atteggiandosi – mezzo pacificatore – a seguire ed effettuare l'evoluzione economica e la rivoluzione politica». In termini generali riprenderà nuovamente l'argomento in un successivo saggio, intitolato *I doveri morali dello Stato* e pubblicato nella «Rivista italiana per le scienze giuridiche», 26, fasc. 2 e 3 (1899), pp. 276-318, in particolare pp. 282-300. Peraltro, un'espressione altrettanto chiara del suo pensiero in questo campo fu l'ordine del giorno presentato nel corso del 5° Congresso del partito repubblicano (1901): «Il Congresso, quanto all'indirizzo economico, riaffermando che il fine ultimo dell'azione di tutti, e della cospirante azione dello Stato, dev'essere quello di favorire la evoluzione economica per il definitivo miglioramento dei lavoratori della terra e delle industrie, recando il capitale ed il lavoro nelle stesse mani, sostituendo la ripartizione degli utili fra i partecipanti al lavoro al sistema del salario e rimuovendo totalmente l'ingiusto profitto di chi non partecipa al lavoro e riaffermando che questo fine non può raggiungersi totalmente, se non per via di un'evoluzione economica che risponda al progresso indefinito dei metodi di produzione e di distribuzione della ricchezza, ma può essere integrato per lo sviluppo dell'associazione, delibera: 1° che il Partito repubblicano promuova con ogni sua attività lo sviluppo di associazioni dei lavoratori; 2° che le associazioni dei lavoratori non si attengano al criterio esclusivo del mestiere, né al fine solo della resistenza e dell'immediata miglioria del salario, ma si organizzino per masse complesse e potenti, integrando l'azione di lotta contro i padroni con l'azione di mutua educazione; 3° che lo Stato debba agevolare questa via, riconoscendo per legge a) la legittima rappresentanza collettiva del personale di ogni singola azienda, industriale o agricola; b) il diritto intangibile alla partecipazione del profitto; c) la giurisdizione obbligatoria di arbitri elettivi per le contestazioni di lavoro, con efficacia esecutiva del giudicato; d) la integrazione delle cooperative di lavoro per la riorganizzazione popolare degli istituti di credito, di assistenza e di beneficenza»; accusato da altri intervenuti di aver voluto in questo modo introdurre nel pensiero repubblicano il concetto marxista di lotta di classe, il Luzzatto replicava negando tale intenzione e affermando di aver soltanto voluto «indurre il Partito a segnare alle proprie organizzazioni una linea di condotta, mercé la quale le classi lavoratrici possano convincersi che quello stato di lotta può lentamente, ma progressivamente, essere eliminato»; *Resoconto del 5° congresso nazionale repubblicano (Ancona, 1-2-3 novembre 1901)*, a cura del Comitato centrale, Milano 1902, p. 42 e p. 50. Per farsi un'idea sulla sostanziale coerenza del suo pensiero con quello dell'ispiratore del partito, Giuseppe Mazzini, si può leggere ad esempio G. Mazzini, *I doveri dell'uomo*, Roma 1873, pp. 100-119. Sul progetto politico del partito si vedano M. Tesoro, *I Repubblicani nell'età giolittiana*, Firenze 1978; Ead.,

pubblicava sul terzo fascicolo della rivista fiorentina “La Scienza del diritto privato”³, un articolo dal titolo *L’Avvocatura dei poveri*⁴. Si trattava di una breve riflessione, priva dell’approfondimento scientifico richiesto a un saggio, ma ben radicata nei concreti problemi della prassi quotidiana, secondo uno stile che l’autore aveva analogamente adottato in alcuni altri suoi interventi sulla stessa rivista, dedicati però alla pubblicazione delle leggi⁵.

Nella sostanza, dopo aver dipinto un quadro piuttosto fosco della concreta applicazione che la legislazione vigente sul gratuito patrocinio trovava quotidianamente nei tribunali⁶ e dopo averne rinvenuto le cause nella scarsissima motivazione che la gratuità della prestazione determinava presso avvocati e procuratori, si faceva portavoce di un’idea, che egli stesso definiva non «nuova, né originale»⁷, quella cioè di considerare la difesa del povero

Democrazia in azione. Il progetto repubblicano, da Ghisleri a Zuccarini, Milano 1996; A. Varni, *Il ruolo dei Repubblicani da Giolitti al Fascismo: interpretazioni e problemi di metodo*, in «Il Politico», 48.3 (1983), pp. 469-483; d’altra parte analoghe erano le posizioni della Massoneria, di cui sia il Mazzini che il Luzzatto erano esponenti, perché, come ricorderà Aldo Alessandro Mola, nei primi anni del Novecento «il Grande Oriente [...] si preoccupava di promuovere scuole femminili preparatorie operaie, di moltiplicazione di corsi serali, di casse di previdenza, di premi di studio e altri elementi siffatti per i deamicisiani “umili” intesi ad elevarsi con meritori sforzi e sacrifici»; A.A. Mola, *Storia della Massoneria*, cit., p. 319.

³ Sulla quale cfr. P. Grossi, *La Scienza del diritto privato: una rivista-progetto nella Firenze di fine secolo (1893-1896)*, Milano 1988.

⁴ F. Luzzatto, *L’Avvocatura dei poveri*, in «La Scienza del diritto privato», 2, fasc. 3 (1894), estratto, pp. 3-10.

⁵ F. Luzzatto, *Ignorantia legis neminem excusat?* e *La pubblicazione delle leggi*, entrambi in «La Scienza del diritto privato», 1 (1893), pp. 339-345 e pp. 403-407; questi rapidi contributi hanno convinto il Grossi ad esprimere sul nostro autore un giudizio non molto lusinghiero: cfr. P. Grossi, *La Scienza*, cit., p. 129, nt. 91.

⁶ Per la disamina delle principali criticità mi permetto di rimandare a F.A. Goria, *L’avvocatura dei poveri. Vicende del modello pubblico dal Piemonte all’Italia*, Bologna 2017, pp. 319-341.

⁷ F. Luzzatto, *L’Avvocatura*, cit., p. 8. Si trattava infatti di una proposta già presentata nel 1865 dall’avvocato milanese Giuseppe Rocchini in un opuscolo dal titolo *Patrocinio e tutela del povero* (citato in E. Caldara – C. Cavagnari, *Avvocatura dei poveri*, in *Il Digesto italiano*, IV-II, Torino 1896, p. 716) e che era poi stata ripresa in sede di Commissione per la statistica giudiziaria civile e penale nella seduta del 9 giugno 1893 dal senatore Girolamo Boccardo (sul quale cfr. G. Ancona, *Boccardo Girolamo*, in *Dizionario biografico degli Italiani*, (d’ora in poi DBI), XI, Roma, Istituto dell’Enciclopedia Italiana, 1969, *ad vocem*): «Del resto si può dubitare se la difesa del povero sia una funzione che debba essere affidata allo Stato e non piuttosto ai Comuni, come si è fatto per quasi tutti i servizi di beneficenza. Questo provvedimento parrebbe a lui degno di studio ed egli credette opportuno di metterlo innanzi per udire anche il parere dei colleghi»; *Annali di Statistica. Atti della Commissione per la statistica giudiziaria civile e penale. Sessione ordinaria, giugno 1893*, Roma 1894, p. 63. La proposta era stata accolta con favore da uno dei colleghi del Boccardo, Giacomo Giuseppe Costa, esimio magistrato, che a tal proposito aveva richiamato gli esempi di Alessandria e Roma (ivi, p. 64), dove esistevano organismi volti alla difesa dei poveri di livello comunale, anche se non effettivamente gestiti dal Comune (si trattava infatti di due fondazioni testamentarie, entrambe risalenti al XVII secolo, ma sopravvissute ai vari mutamenti di legislazione: per Alessandria l’Avvocazia dei poveri, costituita da

come una delle molteplici sfaccettature della beneficenza pubblica, affidandone dunque la cura all'ente che, secondo l'allora vigente legislazione, maggiormente aveva competenze in materia, ossia il Comune⁸.

Cesare Antonio Firruffini nel 1669; per Roma la prelatura Amadori, costituita da Felice Amadori nel 1639; per alcune notizie in merito cfr. F.A. Goria, *L'avvocatura*, cit., p. 86, nt. 19); era stata invece, sempre in sede di Commissione, respinta da Luigi Lucchini (data la notorietà del giurista padovano, mi permetto di rinviare solo a G. Focardi, *Lucchini Luigi*, in DBI, 66 (2006), *ad vocem*; F. Venturini, *Luigi Lucchini, magistrato e politico*, in «Studi storici», 51, fasc. 4 (2010), pp. 881-934; C. Latini, *Luigi Lucchini*, in *Il contributo italiano alla storia del pensiero – diritto*, Roma 2012, *ad vocem*; M.N. Miletta, *Lucchini Luigi*, DBGI, II, *ad vocem*, e alle rispettive bibliografie), che riteneva tale ufficio necessariamente di competenza dello Stato, in quanto di interesse pubblico pari, se non superiore, a quello della pubblica accusa (ivi, p. 65). La Commissione non ritenne comunque di inserire la proposta nella raccomandazione finale indirizzata al Ministero della Giustizia. La posizione del Lucchini venne peraltro appoggiata, in seguito, da Emilio Caldara e Camillo Cavagnari, i quali ritenevano che la difesa dei poveri dovesse necessariamente essere organizzata a livello nazionale, seguendo in questo la strutturazione dell'ordinamento giudiziario; E. Caldara – C. Cavagnari, *Avvocatura dei poveri*, cit., p. 718; tuttavia almeno il Caldara dovette rivedere quest'ultima considerazione, dal momento che venne annoverato fra i consulenti dell'Ufficio di assistenza legale che sarà creato presso la Società Umanitaria fin dalla sua fondazione, nel 1907; cfr. *Un esperimento di avvocatura per i poveri*, Milano 1907, allegato b, p. 16.

⁸ «Questa primordiale forma di Stato sociale, che si andò configurando tra gli anni Ottanta e la prima guerra mondiale, restò essenzialmente basata sui fondi elargiti dai comuni e sulla beneficenza privata che le opere pie da una parte e le società di mutuo soccorso dall'altra furono in grado di attivare»; P. Battilani, *I protagonisti dello Stato sociale italiano prima e dopo la legge Crispi*, in V. Zamagni (cur.), *Povertà e innovazioni istituzionali in Italia: dal Medioevo ad oggi*, Bologna 2000, pp. 639-670, in particolare p. 663. Com'è noto il fulcro delle politiche assistenziali del periodo liberale venne incentrato, fin dalla legge sulle opere pie del 3 agosto 1862, n. 753, nella Congregazione di carità, ente costituito in ogni singolo Comune con funzioni di coordinamento e di gestione dei molteplici enti benèfici (spesso di origine religiosa) presenti sul territorio. Tale struttura venne poi riconfermata dalla cosiddetta legge Crispi sulle Istituzioni di pubblica assistenza e beneficenza (l. 17 luglio 1890, n. 6972), che introdusse anche la possibilità del controllo statale sull'operato delle Congregazioni, attraverso la sottoposizione delle stesse al controllo della Giunta provinciale amministrativa (artt.35-43); in merito si veda P. Battilani, *I protagonisti*, cit., p. 639, 648 e 655-661; P. Cavaleri, *L'assistenza tra disciplina pubblica e libertà dei privati. Cento anni di giurisprudenza della legge Crispi*, Milano 1992, pp. 7-14; F. Campobello, *Gli enti ecclesiastici nell'Italia liberale. Strategie politiche e normativa tra "escalation" e tentativi di "riconciliazione"*, in «Stato, Chiese e pluralismo confessionale», 15 (2015), p. 34; Id., *La Chiesa a processo. Il contenzioso sugli enti ecclesiastici nell'Italia liberale*, Napoli 2017, pp. 60-69. Alla Congregazione veniva dunque attribuita, oltre alla gestione degli enti benèfici da essa dipendenti, la funzione generale «di curare gli interessi dei poveri del comune e di assumerne la rappresentanza legale, così innanzi alla autorità amministrativa, come dinanzi all'autorità giudiziaria» (art. 7 l. 17 luglio 1890, n. 6972, in E. Malchiodi (cur.), *Codice completo delle Istituzioni pubbliche di beneficenza*, Firenze 1896, pp. 238-239; E. Bressan, *Percorsi del Terzo settore e dell'impegno sociale dall'Unità alla prima guerra mondiale*, in E. Rossi – S. Zamagni, *Il terzo settore nell'Italia unita*, Bologna 2011, pp. 21-22; P. Addis – E.A. Ferrioli – E. Vivaldi, *Il Terzo settore nella disciplina normativa italiana dall'Unità a oggi*, ivi, pp. 156-163; A. Propersi, *La rendicontazione nel secolo dell'Unità d'Italia*, ivi, p. 226). Secondo la legge del 1890 spettava al Consiglio comunale l'elezione del presidente e dei membri della Congregazione di carità, metà dei quali potevano essere scelti fra i componenti stessi del Consiglio (art. 6; cfr. E. Malchiodi (cur.), *Codice cit.*, p. 237 e P. Battilani, *I protagonisti*, cit., p. 660). Nel caso milanese, di cui parleremo fra poco, e soprattutto durante l'esperienza della giunta socialista guidata

A suo avviso sarebbe stato necessario che l'avvocato comunale si accollasse l'incarico di «consultore e patrocinatore delle cause del Comune e delle Opere pie che nel Comune hanno sede, e ne abbia compenso annuo a peso del bilancio comunale. Abbia egli la tutela legale – come altri ha la cura fisica – dei poveri e sia il primo a dire (salvo sempre il ricorso alla Commissione competente) della opportunità e della probabilità della causa»⁹.

Si tratta, com'è evidente, di una proposta prevalentemente teorica, ma che nasceva dall'idea che il Comune, in quanto organo territoriale dello Stato cui era demandata la gestione delle attività di beneficenza pubblica, fosse più idoneo a strutturare una tutela giudiziaria rispetto ad un'opera pia o ad un'associazione privata, anche perché già dotato di un ufficio legale proprio, che il nostro riteneva potenzialmente in grado di accollarsi quest'ulteriore incombenza.

Era tuttavia un'ipotesi ancora “grezza” che, prima di essere attuata, andava verificata sul piano della sua concreta fattibilità ed eventualmente modificata sulla base delle resistenze locali o di specifiche problematiche che le diverse realtà comunali potevano presentare.

Fu dunque fondamentale, per il Luzzatto, la possibilità di prospettare l'adozione di un simile modello a Milano, città nella quale si era trasferito, per collaborare nello studio legale dello zio Riccardo¹⁰. Il capoluogo lombardo, infatti, era in quel periodo in grande fermento: la crisi economica, che aveva colpito duramente il Paese fin dagli anni Ottanta del XIX secolo, aveva danneggiato sia l'agricoltura del Sud che la nascente piccola industria del Nord, ragione per la quale il malcontento delle classi lavoratrici era sfociato già nel 1893 in numerose agitazioni popolari su tutto il territorio nazionale, duramente represses, com'è noto, grazie all'uso frequente dello «stato d'assedio» da parte dell'Esecutivo¹¹.

dal sindaco Emilio Caldara, la Congregazione venne in effetti utilizzata quale impresa pubblica di assistenza: M. Granata, *La Congregazione di carità di Milano come impresa pubblica di assistenza nel governo economico municipale (1914-1923)*, in «Storia in Lombardia», 1 (2004), pp. 75-100.

⁹ F. Luzzatto, *L'Avvocatura*, cit., p. 8.

¹⁰ D. Bellettati, *Fabio Luzzatto*, in <https://www.milanoattraverso.it/ma-persona/36/fabio-luzzatto/> (link consultato il 30 luglio 2020).

¹¹ Si trattava di un istituto di diritto non scritto (non se ne parlava nello Statuto e buona parte della dottrina costituzionalistica lo riteneva non coincidente con lo “stato di guerra”), cui il Governo poteva ricorrere in situazioni di emergenza estrema, sospendendo in questo modo le garanzie costituzionali. Siccome però, come affermava il Brunialti, «comunque si consideri lo stato d'assedio, esso costituisce una condizione di illegalità e di arbitrii, la quale mette di fronte ai cittadini un Capo dello Stato, un Governo, uno o più funzionarii *legibus solutis*» (A. Brunialti, *Il diritto costituzionale e la politica nella scienza e nelle istituzioni*, Torino 1900, II, p. 992; ma si vedano anche le osservazioni di F. Racioppi, *Lo stato d'assedio e i tribunali di guerra*, in «Giornale degli Economisti», 17 (1898), pp. 136-154), parte della dottrina riteneva che sarebbe stato necessario adottare una legge che ne precisasse

Le richieste dei ceti popolari si erano pertanto canalizzate, sotto il profilo politico, in un nuovo partito a base nazionale, quello socialista, fondato proprio a Milano nel 1892, la cui forza era però ridotta a causa delle profonde divisioni fra istanze riformiste, anarchiche o rivoluzionarie. Milano viveva tutto questo in prima linea, sia perché città dalla precoce industrializzazione, che aveva per questa ragione accolto una popolazione operaia sempre crescente, sia perché centro vitale del partito socialista, ove vivevano molti dei suoi esponenti più noti, fra cui non ultimi Filippo Turati e Anna Kuliscioff, sia perché direttamente colpita dalla durissima repressione governativa in occasione dei disordini del maggio 1898¹².

Questo clima aveva condotto molti esponenti moderati della corrente riformista, di provenienza sia massonica¹³ che socialista¹⁴, a cercare di realizzare un miglioramento (sul piano non solo economico, ma anche

le modalità e le condizioni di applicazione da parte del Governo; ciò avverrà soltanto con il R.D. 18 giugno 1931, n. 773 (testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), agli artt. 214-219; G. Motzo, *Assedio (stato di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano 1958, III, *ad vocem*; C. Latini, *Cittadini e nemici. Giustizia militare e giustizia penale in Italia tra Otto e Novecento*, Firenze 2010, pp. 304 ss. Per una disamina attualizzata del tema, che prenda in considerazione anche aspetti comparatistici cfr. P.G. Grasso, *Figure dello stato d'assedio negli ordinamenti costituzionali contemporanei*, in «Il Politico», 24 (1959), pp. 327-346; Id., *I problemi giuridici dello stato d'assedio nell'ordinamento italiano*, Pavia 1959. Sul più generale tema dello stato d'eccezione, da un punto di vista storico-giuridico, cfr. anche C. Latini, *Governare l'emergenza. Delega legislativa e pieni poteri in Italia tra Otto e Novecento*, Milano 2005.

¹² Per una disamina di questioni peraltro notissime si vedano F. Fonzi, *Crispi e lo «Stato di Milano»*, Milano 1965; U. Levra, *Il colpo di Stato della borghesia. La crisi politica della fine del secolo in Italia (1896-1900)*, Milano 1975; L. D'Angelo, *Lotte popolari e Stato nell'Italia umbertina. La crisi del 1898*, Roma 1979; G. Manacorda, *Dalla crisi alla crescita. Crisi economica e lotta politica in Italia (1892-1896)*, Roma 1993; C. Duggan, *La forza del destino. Storia d'Italia dal 1796 a oggi*, Roma-Bari 2008, pp. 386-426.

¹³ D'altra parte un celebre esponente della massoneria liberale quale Enrico Fano, già nel 1868 affermava che «quando gli operai non trovano guide probe e assennate possono cader vittima degli ambiziosi e degli intriganti. Ed a posar la libertà sopra incrollabili fondamenti e rimuovere i pericoli di perderla, e chiuder la via a tutti i delirii e le stravaganze di una cieca e recondita democrazia, importa supremamente appagare i legittimi desideri delle moltitudini ed occuparsi alacramente delle loro sorti. Così risparmieremo al nostro paese le dure prove per cui passò la borghesia francese, in pena dell'aver trascurato di porre la debita mente ai problemi sociali»; E. Fano, *Della carità preventiva e dell'ordinamento delle società di mutuo soccorso in Italia*, Milano 1868, pp. 6-7. Sulla stessa linea si era mosso Lorenz von Stein, uno dei precursori della «democrazia sociale», che pensava anch'egli che questa fosse l'unico modo per preservare l'ordine politico esistente; P. Armellini, *Società e Stato in Lorenz von Stein*, in S. Ciurlia (cur.), *Tradizioni, rivoluzioni, progresso. Studi in onore di Paolo Pastori*, Firenze 2012, pp. 23-33.

¹⁴ Secondo il pensiero di Turati, un programma minimo di riforme sociali «doveva essere considerato un mezzo e un presupposto per programmi di maggiore portata necessari per avviare il sistema capitalistico verso forme sociali superiori, sia elevando il tenore di vita dei proletari, sia consentendo un più cosciente e normale svolgimento della lotta di classe»; E. Bartocci, *Liberale, socialisti e cattolici nella formazione del nucleo originario dello Stato sociale italiano: 1898-1919*, in *Povertà e innovazioni istituzionali* cit., pp. 671-709, in particolare p. 681.

assistenziale, culturale e formativo) delle condizioni nelle quali vivevano le masse popolari, per evitare il rischio che le tensioni sociali fra conservatori, nazionalisti, cattolici massimalisti e socialisti potessero sfociare in un'aperta guerra civile a causa del timore di un'imminente rivoluzione.

Molti di loro avevano dunque aderito con entusiasmo alla Società Umanitaria¹⁵, istituzione fondata nel 1893 proprio a Milano grazie al lascito testamentario di Prospero Moisé Loria¹⁶, filantropo massone di origine ebraica, il quale intendeva in questo modo razionalizzare l'attività assistenziale cittadina, concentrandola in un unico ente che si occupasse delle molteplici attività esistenti¹⁷.

Nonostante le difficoltà iniziali che l'istituzione ebbe ad affrontare, prima di poter diventare definitivamente operativa¹⁸, dal 1902 essa aveva iniziato la

¹⁵ «Anche se non fu mai istituzionalmente socialista, vale certamente a proposito della Società Umanitaria la definizione che la considera uno dei “capisaldi del riformismo italiano”»; E. Decleva, *Socialismo e etica del lavoro. La Società Umanitaria*, in M. Degl'Innocenti (cur.), *Filippo Turati e il socialismo europeo*, Napoli 1985, p. 159; R. Bauer, *Una caratteristica istituzione sociale: la «Società Umanitaria» Fondazione P.M. Loria*, in «Giornale degli economisti e Annali di economia», 21, fasc. 5-6 (1962), pp. 336-353; M. Degl'Innocenti, *Geografia ed istituzioni del socialismo italiano, 1892-1914*, Napoli 1983, pp. 244-245; Y. Katsuta, *Società Umanitaria e la legge Crispi sulle Opere Pie* in «Mediterranean World», 19 (2008), pp. 199-205; M.L. Ghezzi – A. Canavero (curr.), *Alle origini dell'Umanitaria. Un moderno concetto di assistenza nella bufera sociale di fine Ottocento*, Milano 2013. Scopo generale della Società era infatti, come indicato all'art. 2 dello statuto, «di mettere i diseredati, senza distinzione, in condizione di rilevarsi da sé medesimi, procurando loro appoggio, lavoro e istruzione»; per tale ragione essa promosse la creazione di uffici di collocamento, di scuole di arti e mestieri, di cooperative di produzione e lavoro, di istituzioni cooperative per i lavoratori delle campagne e di una Casa di lavoro, che offrì ai disoccupati il modo di trovare un impiego; cfr. *L'Umanitaria e la sua opera*, Milano 1922, pp. 20-23. Molta parte di questo lavoro viene ancora portato avanti ancora oggi, prevalentemente nel campo della formazione e attraverso l'organizzazione di eventi culturali: <https://www.umanitaria.it>.

¹⁶ P. Valera, *Vita intima e aneddotica di Prospero Moisé Loria, fondatore dell'Umanitaria*, Milano 1906; *L'Umanitaria e la sua opera* cit., pp. 9-15; B. Pellegrino, *Il Filantropo. Prospero Moisé Loria e la Società Umanitaria*, Bologna 2014.

¹⁷ Tale progetto venne in effetti portato avanti dall'Umanitaria fino al 1905, quando fu abbandonato essenzialmente a causa della diffidenza mostrata dalle altre istituzioni assistenziali, ma soprattutto dalla Congregazione di carità; cfr. *Relazione-progetto per la costituzione di un consorzio dell'assistenza pubblica e per la creazione di un Ufficio centrale delle Istituzioni di beneficenza*, Milano 1904; C.A. Colombo, *Forma e sostanza. Il primo biennio operativo (1902-1903)*, in M.L. Ghezzi – A. Canavero (curr.), *Alle origini dell'Umanitaria*, cit., pp. 105-107.

¹⁸ Legate sia alle iniziali perplessità del Comune, che alla fine accettò il lascito finalizzandolo però solo alla costituzione di una Casa del lavoro e alla realizzazione di scuole professionali, sia ad alcune dispute giudiziarie con la famiglia del testatore, sia alle conseguenze dei tumulti del 1898, che ne determinarono il precoce commissariamento. In concreto la Società poté iniziare i propri lavori solo nel dicembre del 1901; A. Canavero, *L'Umanitaria e Milano (1893-1898). Una lunga e difficile gestazione*, in M.L. Ghezzi – A. Canavero (curr.), *Alle origini dell'Umanitaria*, cit., pp. 7-43; M.L. Ghezzi, *I moti del 1898, Luigi Majno e lo Statuto della Società Umanitaria*, ivi, pp. 47-82; C.A. Colombo, *Forma e sostanza*, cit., pp. 99-149; D. Bellettati, *Fabio Luzzatto*, cit.

propria opera riformatrice volta alla realizzazione degli ambiziosi programmi statuari: la creazione di una Casa del lavoro e di un Ufficio di collocamento per sopperire ai problemi legati alla disoccupazione diffusa; la costituzione di un Ufficio d'indicazioni che servisse a indirizzare i bisognosi verso gli enti correttamente preposti alla trattazione delle loro pratiche; la promozione di scuole d'arte e mestiere e di cooperative di produzione e lavoro; il miglioramento delle condizioni morali e materiali dei lavoratori agricoli¹⁹.

Il giovane Luzzatto aderì dunque con entusiasmo e fin da subito alle attività della Società, fornendo consulenza legale sull'opportunità dell'apertura della Casa di lavoro e collaborando alla stesura dei programmi della Scuola di legislazione sociale e all'allestimento del Museo sociale²⁰. Tenne anche un ciclo di conferenze, a partire dal 1901, sulla «Condizione giuridica della donna», che gli permise di allacciare contatti stretti con l'Unione femminile nazionale²¹, peraltro animata a quel tempo da Ersilia Bronzini²², moglie di Luigi Majno, noto avvocato milanese e fra i principali consiglieri dell'Umanitaria stessa²³.

Fu tuttavia con la nomina nel Consiglio di amministrazione della locale Congregazione di carità (che avvenne nell'agosto del 1905)²⁴ che nel nostro sembrò riemergere la volontà di affrontare nuovamente la questione dell'effettivo accesso alla giustizia dei poveri e dei bisognosi, a fronte delle

¹⁹ C.A. Colombo, *Forma e sostanza*, cit., p. 107. Come scriveva Riccardo Bauer, «il mazziniano binomio: “pensiero e azione” trova nell'Umanitaria una incarnazione nuova, oltre che politica sociale»; R. Bauer (cur.), *La Società Umanitaria. Fondazione P.M. Loria Milano, 1893-1963*, Milano 1964, p. 22.

²⁰ Organo permanente di studio dei problemi sociali e di quelli legati al lavoro, costituito sulla base di un progetto presentato nel 1905 dall'avv. Umberto Ottolenghi; R. Bauer (cur.), *L'Umanitaria e la sua opera*, Milano 1922, pp. 335-346.

²¹ D. Bellettati, *Fabio Luzzatto*, cit. Si trattava peraltro di riprendere idee già esposte una decina di anni prima nei suoi *Studi sulla condizione giuridica della donna*, Udine 1890; in merito cfr. anche S. Soldani, *Una Beatrice molto controversa. Donne reali e ideali di donna nell'Italia fin de siècle*, in *Tra archivi e storia. Scritti dedicati ad Alessandra Contini Bonacossi*, Firenze 2018, II, pp. 733-774, in particolare p. 768. L'Unione femminile nazionale, fondata nel 1899 a Milano e tutt'ora esistente, fu una delle prime associazioni femministe italiane, costituita da un gruppo di donne già precedentemente attive nell'assistenzialismo cittadino e iscritte o simpatizzanti del partito socialista; F. Imprenti, *Alle origini dell'Unione Femminile. Idee, progetti e reti internazionali all'inizio del Novecento*, Milano 2012.

²² Bruno Bortoli, *Ersilia Bronzini Majno*, in «Lavoro sociale e movimento femminile», 6, fasc. 1 (aprile 2006), pp. 125-134; F. Taricone, *Bronzini Ersilia in Majno (1859-1933)*, in *Dizionario biografico delle donne lombarde (568-1968)*, Milano 1995, *ad vocem*.

²³ S. Trombetta, *Majno Luigi*, in DBI, 67 (2006), *ad vocem*; E. D'Amico, «Dove va a ficcarsi il diritto!»: l'avvocato Luigi Majno tra professione privata e pubblico impegno, in A. Padoa-Schioppa (cur.), *Avvocati e avvocatura nell'Italia dell'Ottocento*, Bologna 2009, pp. 787-822; Ead., *Majno Luigi Giuseppe Francesco*, in DBGI, II, *ad vocem*.

²⁴ M. Granata, *I Consigli di amministrazione della Congregazione di carità di Milano (1862-1937) e dell'Ente comunale di assistenza (1937-1978)*, in «Storia in Lombardia», 1 (2002), p. 156.

note lacune del gratuito patrocinio²⁵, istituto imperfetto e che aveva anche dimostrato una certa resistenza alle pur numerose istanze riformatrici proposte²⁶.

Il tema venne infatti presentato nell'ambito di un più ambizioso progetto, portato avanti assieme ad altri consiglieri di minoranza²⁷, anch'essi provenienti dalle file dell'Umanitaria²⁸: esso mirava a realizzare una complessiva riforma dell'attività benefica della Congregazione, che da ente puramente erogatore

²⁵ Le molte criticità del modello erano state confermate, seppur con qualche temperamento rispetto al diffuso sentire, dalle analisi della Commissione sulla statistica giudiziaria e in particolare dalla relazione di Giuseppe Azzolini, pubblicata nel 1903; cfr. F.A. Goria, *L'avvocatura*, cit., pp. 338-341.

²⁶ Fin dal 1903, infatti, il deputato socialista Carlo Gallini aveva presentato vari progetti di riforma che avevano attirato critiche feroci da parte della stessa avvocatura, perché proponevano la reintroduzione di un'avvocatura della difesa, stipendiata dallo Stato; anche alcuni disegni di legge di iniziativa governativa non avevano potuto trovare in alcun modo la necessaria approvazione; in merito ivi, pp. 341-362.

²⁷ La maggioranza era infatti di estrazione cattolico-liberale e maggiormente legata ad una concezione tradizionale della beneficenza come elemosina: cfr. *infra*, nt. 31.

²⁸ Fra questi soprattutto l'avvocato Carlo Contini, che era il consulente legale della Società Umanitaria, nominato in tale funzione il 20 luglio dello stesso anno; cfr. Archivio storico della Società Umanitaria (d'ora in avanti ASSU), *Consiglio direttivo, Verbali di seduta*, 1906, p. 180. Il Contini era un fervente sostenitore delle Casse rurali Raiffeisen-Wollemborg (dai nomi di chi le ideò in Germania, Friedrich W. Raiffeisen, e di chi le importò e diffuse in Italia, Leone Wollemborg; A. Rovigatti, *Per la storia delle casse rurali in Italia*, in «Rivista internazionale di Scienze sociali e Discipline ausiliarie», 1 (1928), pp. 35-50; L. Trezzi, *Per la storia delle casse rurali cattoliche in Italia (1891-1932): lo stato degli studi e le prospettive di ricerca*, in «Bollettino dell'Archivio per la storia del movimento sociale cattolico in Italia», 12.2 (1977), pp. 276-305; P. Cafaro, *Per una storia della cooperazione di credito in Italia. Le casse rurali lombarde (1883-1963)*, Milano 1985), società cooperative di credito per piccoli agricoltori, caratterizzate dalla responsabilità solidale e illimitata dei soci. Egli cercò di importarle anche nell'ambiente cittadino, al punto che alla sua opera si dovette ad esempio la fondazione nel 1891 della Cassa sociale di Prestiti fra i commessi di studio di Milano e nel 1894 della Cassa Urbana di Prestiti fra gli esercenti vetture pubbliche di Milano (cfr. G. Micheli, *Le casse rurali italiane. Note storico-statistiche*, Parma 1898, p. VII, nt. 2); di tali casse peraltro s'interessò in seguito anche Fabio Luzzatto, il quale espresse tuttavia alcuni rilievi piuttosto critici sulla loro generale struttura confessionale, sul sostanziale fallimento del tentativo di spingere gli agricoltori italiani verso uno spirito associazionistico loro estraneo e sul peso non indifferente della responsabilità solidale e illimitata nella gestione del credito: F. Luzzatto, *Economia e finanza nell'opera di Leone Wollemborg*, in «Giornale degli Economisti e Rivista di Statistica», 11 (1932), pp. 820-834. Il Contini fu anche presidente del Collegio dei probiviri per le Industrie alimentari di Milano (organismo volto, com'è noto, a conciliare le controversie di lavoro fra operai e proprietari d'industria; G. Monteleone, *Una magistratura del lavoro: i collegi dei Probiviri nell'industria. 1883-1911*, in «Studi storici», 2 (1977), pp. 87-123; L. Castelvetti, *Il profilo storico: dagli antichi concordati di tariffa alla contrattazione collettiva nazionale e aziendale*, in «ADL – Argomenti di diritto del lavoro», 4-5 (2010), pp. 847-869, in particolare pp. 861-869; F. Paletti, *Il collegio dei Probiviri tra giurisdizione speciale e organo di conciliazione negli atti parlamentari (1883-1893)*, in «Italian Review of Legal History», 1 (2015), pp. 1-15) e s'interessò particolarmente alle condizioni di lavoro nelle campagne, questione che lo condusse «des rangs de l'Economie politique orthodoxe et individualiste» al «socialisme raisonnable et évolutionniste»; cfr. C. Contini, *Les grèves agricoles en Lombardie*, in R. de Rocquigny, *Ligues et grèves des paysans: prolétariat rural en Italie*, Paris 1904, pp. 247-275.

avrebbe dovuto trasformarsi nel vero centro motore di una nuova idea di beneficenza, attenta più alle realizzazioni concrete (di scuole, cooperative, laboratori, ecc.) che non alla mera erogazione economica, sulla falsa riga proprio di quanto andava facendo la stessa Società Umanitaria.

In questo senso il Luzzatto aveva rilanciato, sebbene con finalità più modeste di quanto prospettato da quest'ultima nel 1903, l'idea della costituzione di un Consorzio volontario fra tutti gli enti assistenziali milanesi per coordinare meglio l'attività benefica²⁹, questione successivamente perorata dall'avvocato Carlo Contini a nome di tutta la minoranza consigliere³⁰. Quest'ultimo aveva infatti sottolineato come «per quanto riflette la beneficenza pare [...] che convenga studiare il modo di avviarla con più moderno indirizzo ad una graduale trasformazione verso la carità preventiva³¹ e che occorra occuparsi di altre quistioni e proposte di massima che vennero diverse volte abbozzate nel corso delle discussioni consiglieri, con riserva di un più esauriente esame, quali l'istituzione di un consorzio fra le istituzioni caritative della città - l'interpretazione del concetto della tutela degli interessi dei poveri, affidata dalla legge alla Congregazione, per vedere se per effetto di essa possa anche la Congregazione costituirsi parte civile nei giudizi penali riferentesi ad infortuni sul lavoro – la riforma dei sussidi dotali – i concentramenti delle Opere pie e via dicendo»³². E concludeva con la speranza che «l'opera del Consiglio, uscendo dagli stretti limiti della gestione ordinaria, entro i quali si è svolta finora, si volga in modo progressivo sulla via delle riforme»³³.

Sebbene il presidente della Congregazione, il cattolico Cesare Nava³⁴, si

²⁹ Archivio Golgi-Redaelli (d'ora in poi AGR), *Congregazione di carità, Registri e serie generale degli archivi amministrativi, Verbali di seduta*, 1906 (vol. 36), seduta del 22 febbraio 1906, pp. 90-91.

³⁰ Ivi, *Verbali di seduta*, 1906 (vol. 36), seduta del 17 maggio 1906, pp. 213-218.

³¹ Per «carità preventiva», concetto sorto agli albori del XIX secolo in contrasto con quello tradizionale, definito «carità susseguente» o «successiva», s'intendeva quella che, con la creazione di enti, associazioni ed istituzioni apposite, mirava a prevenire la miseria, piuttosto che ad alleviarla temporaneamente, come invece faceva tradizionalmente l'elemosina; cfr. J. Innes, *State, Church and Voluntarism in European Welfare, 1690-1850*, in H. Cunningham – J. Innes (curr.), *Charity, Philanthropy and Reform: from the 1690s to 1850*, London – New York 1998, pp. 15-65, in particolare p. 47; sul tema si veda anche la già citata opera del Fano (E. Fano, *Della carità preventiva* cit.), che si occupa principalmente delle società di mutuo soccorso.

³² Ivi, p. 214.

³³ Ivi, p. 215.

³⁴ Cesare Nava, architetto, svolse un'intensa attività nell'associazionismo cattolico milanese, nel quale iniziò anche la carriera politica, entrando nel Consiglio comunale del capoluogo lombardo nel 1893, per esservi rieletto nel 1895. A partire dal 1918 ricoprì incarichi governativi, anche come ministro, una prima volta nel gabinetto Nitti (1919, ministro per le terre liberate dal nemico) e una seconda volta nel gabinetto Mussolini (ministro per l'economia nazionale, 1924). Ruppe infatti nel 1920 con il partito popolare, non ammettendo alcun accordo con i socialisti e ipotizzando invece

fosse in quel contesto mostrato piuttosto disponibile ad ascoltare almeno in parte le proposte della minoranza, quando si entrò nel merito delle stesse le riserve degli altri consiglieri apparvero spesso a tal punto significative che fu necessario ridimensionare le istanze presentate, dando loro un contenuto che potesse essere accolto da tutti.

Caso emblematico di questa ritrosia verso le posizioni riformatrici della minoranza fu il dibattito sulla possibilità che la Congregazione di carità si costituisse appunto parte civile nei processi penali per infortuni sul lavoro a danno di soggetti poveri, condotta nella seduta del 7 giugno 1906³⁵.

In tal sede, infatti, il consigliere Guido Castiglione³⁶ aveva sottolineato due aspetti che tendevano ad escludere che alla Congregazione non solo fosse richiesto per legge, ma anche convenisse, assumere la rappresentanza dei poveri *uti singuli*; la prima considerazione era che questa non avrebbe potuto essere limitata alle sole controversie di lavoro, ma avrebbe dovuto essere estesa a tutte le altre procedure giudiziarie, anche private, che i bisognosi avessero inteso intraprendere, il che ovviamente apriva uno scenario assistenziale vastissimo, a fronte del quale la Congregazione mancava decisamente di risorse; il secondo aspetto era che, secondo i termini della legge sulle istituzioni di beneficenza del 1890³⁷, l'affermazione secondo cui «spetta alla Congregazione di carità di curare gli interessi dei poveri del Comune e di assumerne la rappresentanza legale, così innanzi all'autorità amministrativa, come dinanzi all'autorità giudiziaria» (art. 7) andava intesa nel senso di rappresentanza *uti universi*, tanto più che invece il successivo art. 8 precisava i casi (orfani e minori abbandonati, ciechi e sordomuti) nei quali essa andava intesa *uti singuli*. D'altra parte anche l'art. 55, che indicava gli scopi verso i quali doveva indirizzarsi l'attività di concentrazione delle opere pie, non prevedeva alcunché in tema di rappresentanza in giudizio³⁸. L'avvocato

una maggiore collaborazione con il fascismo, che poi personalmente realizzò; A. Possieri, *Nava Cesare*, in DBI, 78 (2013), *ad vocem*.

³⁵ AGR, *Congregazione di carità, Registri e serie generale degli archivi amministrativi, Verbali di seduta*, 1906 (vol. 36), seduta del 7 giugno 1906, pp. 236-242.

³⁶ Le poche notizie su di lui sono reperibili nella guida della società milanese *Milano scelta* del 1907: anch'egli avvocato, faceva parte del Circolo Popolare di Milano, organizzazione politica liberal-moderata ed era membro del Consiglio di Disciplina dei Procuratori; *Milano scelta*, Milano 1907, p. 85.

³⁷ Cfr. *supra*, nt. 8.

³⁸ E. Malchiodi (cur.), *Codice completo delle Istituzioni pubbliche di beneficenza*, cit., pp. 237-240 e pp. 298-300. Per verità la legge non pareva affatto chiara su tale questione, tant'è vero che il commento del Malchiodi sembrerebbe andare in una direzione diversa dall'opinione del Castiglione, dal momento che a suo avviso la rappresentanza prevista dall'art. 7 sarebbe di tipo generale, rispetto a quella speciale prevista dall'art. 8, da applicare in situazioni d'urgenza; e che tale rappresentanza generale

Castiglione conveniva dunque con la minoranza sulle «deficienze [...] nell'organamento della tutela legale del cittadino povero», ma riteneva che esse andassero affrontate con la creazione di «enti speciali o di consociazioni che si formino all'uopo» e non per mezzo della Congregazione di carità, cui la legge aveva già demandato gravosissime competenze³⁹.

A fronte di tale posizione, il successivo intervento del Luzzatto, se da un lato pose in dubbio la nettezza delle affermazioni del collega, chiedendo almeno che il Consiglio si esprimesse sulla proposta Contini, dall'altro cercò però di suggerire un'alternativa meno gravosa e più allettante, proponendo che quantomeno la Congregazione si facesse promotrice della creazione di un Consorzio per un ufficio di consulenza e di assistenza legale per i poveri di Milano; quest'ultima richiesta venne poi avallata anche dall'avvocato Contini, il quale, consapevole dell'impossibilità di far approvare la propria mozione⁴⁰, decise di ritirarla, dichiarando che aderiva pienamente al suggerimento del Luzzatto, a favore del quale gli constava peraltro anche la piena disponibilità della Società Umanitaria, che già si era occupata della questione⁴¹. Si decise dunque di costituire una commissione, composta dai consiglieri Castiglione, Contini e Luzzatto, che redigesse una proposta da presentare alla Congregazione e agli altri enti che ritenessero opportuno collaborare⁴².

L'antico progetto del 1894 doveva dunque rimodularsi per essere adattato a ciò che realisticamente si sarebbe potuto fare. Peraltro, ad osservare la cronologia degli eventi, sembrerebbe che il Luzzatto, non nutrendo forse eccessiva fiducia sulla rapidità dei lavori di questa nuova commissione (che in effetti presenterà un possibile statuto consortile solo il 14 febbraio dell'anno

andrebbe intesa in termini analoghi a quella che la Cassazione di Roma intese definire, con sentenza del 16 giugno 1890, ammettendo che il direttore di un Orfanotrofio avesse facoltà di dare querela per le offese fatte ad un minorenne ospitato: dunque una rappresentanza *uti singuli* e non solo *uti universi*; *ivi*, pp. 238-240. D'altra parte che la questione giuridica fosse opinabile lo dimostra anche il fatto che, quando la Congregazione di carità di Bologna, spinta dai buoni risultati dell'ufficio di assistenza legale milanese, decise di provvedere alla creazione di un'esperienza analoga nella città emiliana, non ebbe alcuna difficoltà ad inserirla fra le proprie attività assistenziali, ma anzi sostenne la migliore bontà di una tale organizzazione: *Congregazione di carità di Bologna, Ufficio di assistenza legale per i poveri, Relazione dell'anno 1911*, Bologna 1912, pp. 7-10.

³⁹ AGR, *Congregazione di carità, Registri e serie generale degli archivi amministrativi, Verbali di seduta*, 1906 (vol. 36), seduta del 7 giugno 1906, pp. 236-238

⁴⁰ Come succederà per l'ufficio di assistenza legale, anche questa proposta verrà poi concretizzata dalla Società Umanitaria per mezzo della creazione dell'Ufficio medico-legale, che incomincerà ad operare dal 1908; R. Bauer (cur.), *L'Umanitaria e la sua opera*, cit., pp. 328-330.

⁴¹ *Ivi*, pp. 238-240. Non mi è stato possibile trovare traccia di un interesse dell'Umanitaria per l'ufficio precedente al settembre del 1906.

⁴² *Ivi*, pp. 241-242.

successivo)⁴³, avesse intanto collaborato allo sviluppo di un analogo progetto da parte della Società Umanitaria, che, se stiamo a quanto affermato dall'avv. Contini nella riferita discussione, già si era occupata della questione.

Il 22 settembre, infatti, il direttore dell'Ufficio lavoro della stessa, Alessandro Schiavi⁴⁴, inviava la bozza di un possibile statuto, redatta proprio dal Luzzatto, all'avvocato Mario Gennari, segretario del Consiglio degli Orfanotrofi, ad Elisa Boschetti⁴⁵, direttrice degli Uffici indicazioni e assistenza⁴⁶ e all'avvocato Contini, in quanto legale della Società, affinché esprimessero un parere alla «Commissione di rappresentanti vari istituti cittadini qui adunata allo scopo di concretare un progetto di Ufficio di consulenza legale per i poveri»⁴⁷. In realtà, come precisato poco oltre nella medesima missiva, la Commissione non si era ancora mai riunita, ma lo avrebbe fatto una volta recepiti i pareri dei soggetti indicati, i quali sarebbero stati comunque invitati a presenziare a tale primo incontro⁴⁸.

Il progetto, considerato sperimentale per un anno, teneva conto del fatto che fosse in discussione la parallela costituzione di un Ufficio medico-legale per gli infortuni sul lavoro, e dunque escludeva queste controversie

⁴³ AGR, *Congregazione di carità, Registri e serie generale degli archivi amministrativi, Verbali di seduta*, 1907 (vol. 37), seduta del 14 febbraio 1907, pp. 64-66. L'approvazione dello statuto, che purtroppo non è conservato, risale alla successiva seduta del 21 febbraio, nella quale si invitava il presidente della Congregazione a prendere contatti con altri enti assistenziali per studiare la fattibilità di un consorzio; ivi, pp. 74-75. Tuttavia nei verbali successivi l'argomento non viene ripreso, forse perché l'Ufficio presso l'Umanitaria aveva ormai fatto decadere l'interesse della Congregazione? Di certo il Luzzatto non potrà più richiamare l'argomento, dal momento che si dimetterà da consigliere, per non meglio precisati motivi di salute, nel gennaio del 1908; AGR, *Congregazione di carità, Registri e serie generale degli archivi amministrativi, Verbali di seduta*, 1908 (vol. 38), sedute del 9 e 16 gennaio 1908.

⁴⁴ G. Silei (cur.), *Alessandro Schiavi. Il socialista riformista*, Manduria-Bari-Roma 2006; C. De Maria, *Alessandro Schiavi. Dal riformismo municipale alla federazione europea dei comuni. Una biografia: 1872-1965*, Bologna 2008; Id., *Schiavi Alessandro*, in DBI, 91 (2018), *ad vocem*. L'Ufficio del Lavoro dell'Umanitaria, di cui Schiavi fu direttore dal 1903 al 1910, era una sorta di ufficio studi, cui era affidata sia l'attività di raccolta dei dati che quella più strettamente progettuale, il che spiega come mai fosse coinvolto nelle attività di sviluppo dell'Ufficio di assistenza legale; cfr. D. Zanicchi – C.A. Colombo, *Alessandro Schiavi*, in <https://www.milanoattraverso.it/ma-persona/20/alessandro-schiavi/> (consultato il 30 luglio 2020).

⁴⁵ E. Cirant, *Elisa Boschetti*, in <https://www.milanoattraverso.it/ma-persona/40/elisa-boschetti/> (consultato il 30 luglio 2020).

⁴⁶ Gestiti in consorzio dall'Umanitaria con l'Unione femminile; E. Cirant, *Ufficio indicazioni e assistenza*, in <http://www.milanoattraverso.it/ma-istituzione/88/ufficio-indicazioni-e-assistenza/> (consultato il 30 luglio 2020).

⁴⁷ ASSU, faldone 121, fasc. 1.

⁴⁸ La riunione avverrà il successivo giorno 9 di novembre; ivi, verbale manoscritto. Ci dovettero tuttavia essere state delle riunioni preliminari informali, perché ad esse fa cenno Elisa Boschetti nella replica alla missiva appena citata: cfr. ASSU, faldone 121, fasc. 1, *Osservazioni di Elisa Boschetti*, 20 ottobre 1906.

dall'assistenza fornita dai legali del costituendo Ufficio di consulenza. Esso prevedeva l'istituzione di un Consorzio fra vari enti cittadini, dei quali erano considerati sicuri la Società Umanitaria, l'Unione femminile nazionale e il Soccorso fraterno⁴⁹. Mentre quest'ultimo avrebbe fornito i locali⁵⁰, l'Ufficio indicazioni avrebbe dovuto assumersi l'incarico di registrare le richieste di assistenza e di raccogliere la documentazione necessaria per la domanda di gratuito patrocinio⁵¹; gli altri enti consorziati avrebbero invece partecipato con un contributo economico per le spese di funzionamento.

All'Ufficio doveva essere preposto un avvocato, affiancato per le attività di segreteria da un fattorino-scrivano; il legale avrebbe dovuto presenziare per due ore al giorno e fornire direttamente l'eventuale consulenza, soprattutto qualora il caso richiedesse degli approfondimenti. Se si fosse invece trattato di rapporti litigiosi, egli avrebbe dovuto tentare una soluzione conciliativa ed addivenire ad un'eventuale transazione; ove non vi fosse riuscito, si sarebbe incaricato di trasmettere per competenza la gestione della controversia ad un collega scelto in un "corpo di avvocati onorari d'ufficio" per la trattazione in giudizio⁵².

I membri di tale "corpo" sarebbero stati individuati su base volontaria e in

⁴⁹ Associazione fondata nel 1880 per aiutare i bisognosi colpiti dal durissimo inverno 1879-1880, estese in seguito notevolmente il proprio campo di intervento all'assistenza all'infanzia abbandonata e ai poveri carcerati; cfr. L.E. Rossi, *Milano benefica e previdente*, Milano 1906, pp. 425-428.

⁵⁰ Essenzialmente per ragioni logistiche; nella relazione illustrativa dell'articolato, il Luzzatto notava infatti come «sembra a me che le questioni del locale possa (*sic!*) trovare una soluzione in ciò, che accanto all'Ufficio indicazioni ha preso dimora un altro istituto di beneficenza, il Soccorso fraterno e che, mentre l'Ufficio indicazioni disdetta, il Soccorso fraterno abbonda di locali e potrebbe, forse (richiesto) concederne in tutto o in parte gratuitamente l'uso allo scopo richiesto. Parlo di questa combinazione possibile e perché le circostanze mi son note, e perché reputo fini (*sic!*) opportuno per il coordinamento del servizio che l'Ufficio legale sia contiguo all'Ufficio indicazioni»; ASSU, faldone 121, fasc. 1, *Ufficio di assistenza giudiziaria dei poveri*.

⁵¹ Sempre nella relazione il Luzzatto rammentava come «l'Unione femminile abbia assunto l'impegno morale di provvedere, quando nel programma dell'Ufficio indicazioni al n. 7 (se non erro) comprendere (*sic!*) fra gli scopi quello dell'assistenza e consulenza giudiziaria dei poveri»; ASSU, faldone 121, fasc. 1, *Ufficio di consulta e di assistenza giudiziaria*.

⁵² L'articolato sembra dare al rapporto avvocato dirigente – corpo degli avvocati una struttura leggermente diversa da quella prospettata nella relazione; in quest'ultima infatti il Luzzatto aveva sottolineato come «il personale di concetto è dato da avvocati e da procuratori. Reputo indispensabile che uno o più di questi debbano trovarsi per turno – ogni giorno almeno un paio d'ore, per rispondere alle consultazioni e distribuire il lavoro. Di tutto ciò dovrebbe essere lasciata responsabilità al direttore, da scegliere fra persone volenterose e accreditate, e all'assistente, da scegliersi dal direttore. Reputo che il primo dovrebbe essere persona filantropica e disinteressata, non irreperibile certo nel foro milanese, e il secondo dovrebbe avere affidamento che, nel caso di riuscita di questo primo esperimento, potrebbe trovare modesto, ma non sufficiente compenso, alle prestazioni demandate». Molto chiaro era invece ciò che ci si attendeva dall'operato dell'Ufficio, ossia che fungesse «soprattutto come ufficio di distribuzione; trattenendo le pratiche più delicate, da esaurirsi con prontezza e premura; delegando le altre»; *ibidem*.

cambio del loro operato sarebbero stati esentati dal prestare il gratuito patrocinio secondo i termini della legge nazionale; lo stesso sarebbe accaduto a quegli avvocati che, pur non dichiarandosi disponibili al patrocinio, avessero tuttavia versato una quota annua a favore dell'Ufficio di dieci lire. I volontari avrebbero inoltre ricevuto, a titolo di rimborso, il 10% di quanto recuperato dall'assistito vittorioso.

Per vigilare sull'attività dell'Ufficio si prevedeva poi la costituzione di un comitato composto da cinque membri, di cui uno scelto dal corpo degli avvocati, uno nominato dall'Umanitaria e gli altri tre dagli altri enti consorziati.

Il Luzzatto aveva provveduto anche a redigere un sommario preventivo delle spese annue che l'Ufficio avrebbe potuto incontrare e che ammontavano a 4.000 lire, considerando, oltre alle spese di funzionamento (arredamento, mobilio, cancelleria, utenze) per complessive 1.000 lire, anche la retribuzione dell'avvocato a capo dell'Ufficio (1.800 lire) e quella del fattorino-scrivano (1.200 lire)⁵³.

Gli interpellati esaminarono con attenzione il progetto e la relazione del Luzzatto, facendo numerose osservazioni, che vennero poi riassunte in una tabella che metteva a confronto le varie opinioni: il primo a rispondere fu l'avvocato Gennari il 25 settembre⁵⁴, esprimendo soddisfazione per una proposta che, pur nella speranza di una riforma legislativa che ripristinasse l'avvocatura dei poveri⁵⁵, meritava comunque un elogio, anche come «esortazione pratica alla riforma stessa». A suo avviso, tuttavia, il progetto presentava alcuni aspetti da rivedere: in primo luogo sarebbe stato necessario infatti individuare meglio l'ambito di competenza dell'Ufficio e i requisiti necessari per accedervi, in modo da non rischiare poi abusi e frodi da parte dei clienti. In secondo luogo la selezione volontaria del corpo degli avvocati appariva, a suo avviso, inadeguata ad assicurare la qualità della difesa. Sarebbe stato viceversa necessario istituire un corpo "burocratico" di avvocati, procuratori o dottori in legge, che ricevessero almeno una «tenue gratificazione» mensile o semestrale, con l'obbligo di presenziare a turno in ufficio almeno per due ore al giorno; in fase sperimentale questo "corpo" avrebbe tuttavia anche potuto essere ridotto ad uno solo, in modo da verificare quale fosse il potenziale numero dei ricorrenti.

Dubbi poi sorgevano in relazione alla possibilità di promettere l'esclusione

⁵³ ASSU, faldone 121, fasc. 1, *Ufficio di consulenza (sic!) e di assistenza giudiziaria*.

⁵⁴ Ivi, *Lettera dell'avvocato Mario Gennari*, 25 settembre 1906.

⁵⁵ A parte i progetti presentati alla Camera dall'on. Gallini e già richiamati, qualcosa si stava infatti muovendo anche a livello governativo: il neo-ministro di Grazia e Giustizia, Nicolò Gallo, era in procinto di presentare in Parlamento un progetto che riprendeva quanto sviluppato alcuni anni prima dal collega Francesco Cocco-Ortu e che intendeva ripristinare un ufficio dell'avvocatura dei poveri presso ogni sede di Corte d'appello: cfr. F.A. Goria, *L'avvocatura*, cit., pp. 345-358.

dei difensori dal gratuito patrocinio “ordinario”, dal momento che la legge lo imponeva come ufficio sì onorifico, ma anche obbligatorio. Infine egli suggeriva di non limitare ad un ammontare prefissato la possibilità per il povero di remunerare l'Ufficio in caso di vittoria, prevedendo invece che «sugli introiti delle liti i clienti vittoriosi potranno largire all'ufficio quella percentuale che a titolo di riconoscimento credessero a tal scopo destinare»⁵⁶.

Dal canto suo, l'avvocato Contini, in una missiva del 6 ottobre, riteneva sostanzialmente accettabile il progetto, con l'unico dubbio (ma certo non di poco peso) che la ripartizione del lavoro per turno fra un numero rilevante di avvocati non apparisse idoneo a garantire la continuità e l'uniformità del lavoro⁵⁷.

Elisa Boschetti poi fece soprattutto osservazioni che miravano a rendere del tutto autonomo il costituendo Ufficio da qualsiasi ente preesistente, compreso l'Ufficio indicazioni, la cui collaborazione ella tuttavia garantiva; e questo sia dal punto di vista del locale, che a suo avviso andava preso in locazione, sia dal punto di vista della promozione presso gli avvocati milanesi che fossero intenzionati ad aderire, che andava fatta non dall'Ufficio indicazioni, ma dai fondatori della nuova istituzione⁵⁸.

Le considerazioni sopra esposte furono dunque esaminate nella successiva riunione della Commissione citata dallo Schiavi, la quale stava anche discutendo in contemporanea del progetto per l'istituzione di un Ufficio di consulenza medico-legale ed era stata convocata a tal scopo l'8 di novembre⁵⁹; in questa data venne dunque nominata una sottocommissione che si occupasse dell'Ufficio di assistenza legale, della quale furono effettivamente presenti alla discussione, prevista per il 9 di novembre, Fabio Luzzatto, Alessandro Schiavi, Mario Gennari, Carlo Contini, Luigi Majno (che interveniva anche in rappresentanza della moglie, Ersilia Bronzini, la quale, in qualità di presidente dell'Unione femminile nazionale, si era dichiarata

⁵⁶ ASSU, faldone 121, fasc. 1, *Lettera dell'avvocato Mario Gennari*, 25 settembre 1906.

⁵⁷ Ivi, *Lettera dell'avvocato Carlo Contini*, 6 ottobre 1906.

⁵⁸ Ivi, *Osservazioni di Elisa Boschetti*, 20 ottobre 1906, inviate con successiva missiva del 22 ottobre 1906.

⁵⁹ Secondo il tenore della missiva di convocazione del 5 novembre, essa era composta dai signori Alessandro Schiavi, Mario Gennari, Carlo Testori (avvocato, poi consulente dell'Ufficio medico-legale), Elisa Boschetti, Fabio Luzzatto, Giovanni Allevi (consulente dell'Umanitaria, medico legale della Camera del lavoro), Angelo Filippetti (consigliere dell'Umanitaria, medico legale), Eliseo Porro (consigliere dell'Umanitaria di nomina comunale), Fausto Pagliari (vice-segretario dell'Umanitaria), Francesco Beltrami (avvocato consulente della Camera del lavoro), Carlo Contini, Luigi Majno, Massimo Samoggia (direttore dell'Ufficio agrario dell'Umanitaria), Augusto Osimo (segretario generale dell'Umanitaria), Dino Rondani (a capo del Consorzio per la tutela dell'emigrazione), Luigi Chiametti (consultore ai servizi di emigrazione dell'Umanitaria) e Pietro Accorsoli; cfr. ASSU, faldone 121, fasc. 1, *Lettera di Alessandro Schiavi*, 5 novembre 1906.

contraria a che gli Uffici indicazioni collaborassero con il costituendo Ufficio di assistenza legale⁶⁰), Giovanni Allevi, Elisa Boschetti ed Eliseo Porro⁶¹.

Il Luzzatto pose fin da subito una questione pregiudiziale: siccome egli e l'avvocato Contini avevano proposto alla Congregazione di carità l'istituzione di un Consorzio, a suo avviso si presentavano solo due vie; o si soprassedeva dalla discussione per attendere la proposta della Congregazione, oppure né lui, né l'avvocato Contini avrebbero potuto partecipare all'istituzione di un contro-Consorzio. Nel replicare a quest'affermazione, si presentarono subito altre questioni non di semplice soluzione: mentre infatti alcuni (Gennari, Porro⁶² e lo stesso Luzzatto) peroravano l'ipotesi di un accordo con la Congregazione di carità e con la Camera del lavoro che assorbisse anche il progettato Ufficio medico-legale, altri (Schiavi, Majno, Boschetti e Allevi) ritenevano non solo che si trattasse di un'ipotesi inaccettabile, dal momento che la tutela degli infortuni era una delle competenze proprie della Camera del lavoro, ma soprattutto che fosse impossibile unire quest'ultima con la Congregazione di carità, espressione di un modo troppo superato di concepire la beneficenza e di classi sociali che non condividevano la politica di difesa del proletariato che la Camera conduceva. Alla fine la pregiudiziale del Luzzatto venne accettata, con l'accordo che l'Umanitaria si sarebbe fatta promotrice, verso la Congregazione di carità e altre istituzioni benefiche, dell'apertura di un tavolo di lavoro sulla questione⁶³.

Alcuni mesi dopo, come abbiamo accennato, la commissione istituita presso la Congregazione di carità (della quale facevano parte sia il Luzzatto che il Contini) presentò a sua volta il proprio progetto di statuto (che purtroppo non è stato conservato), deliberando, anche in questo caso, di dare mandato al presidente affinché coinvolgesse altri enti per la costituzione di un

⁶⁰ Ciò risulta da una lettera inviata dalla stessa ad Alessandro Schiavi l'8 novembre, nella quale, manifestandosi all'oscuro del progetto, comunicava di aver tuttavia convocato il consiglio dell'Unione, che si era dichiarato contrario a che gli Uffici indicazioni vi aderissero; missiva di analogo tenore venne poi inviata, nella medesima data, dal Consiglio direttivo del Consorzio degli Uffici indicazioni e assistenza; ASSU, faldone 121, fasc. 1.

⁶¹ Come risulta dal verbale manoscritto a matita, conservato in ASSU, faldone 121, fasc. 1. Assenti giustificati Chiametti, Beltrami (che aveva inviato una lettera nella quale si dichiarava sostanzialmente contrario al progetto stesso, ivi conservata), Samoggia, Previali, Pagliari, Osimo, e Rondani.

⁶² Eliseo Porro, consigliere dell'Umanitaria, come detto, di nomina comunale e consulente legale della Camera del lavoro, fu libero docente di Diritto civile a Pavia, nonché direttore responsabile del *Monitore dei tribunali* e collaboratore di numerose altre riviste giuridiche (*Il Filangieri*, la *Giurisprudenza italiana*, la *Rivista di diritto civile*). Nelle sue numerose pubblicazioni, molte delle quali dedicate al tema dei contratti di lavoro, «non di rado si colloca su posizioni critiche anche nei confronti dell'«Accademia» ed espone con indipendenza il suo pensiero»; M.G. Di Renzo Villata, *Porro Eliseo Antonio*, in DBGI, II, *ad vocem*.

⁶³ ASSU, faldone 121, fasc. 1, manoscritto a matita.

Consorzio⁶⁴.

Le cose sembravano dunque avviate verso un percorso di rapporti istituzionali fra i vari enti che, stante l'interesse comune a concretizzare il progetto, non avrebbe dovuto presentare difficoltà. Purtroppo non è stato possibile verificare se e in che termini siano intervenuti successivi contatti, anche perché probabilmente sarebbero stati di tipo informale, almeno in un primo momento.

La situazione, che sembrava essersi temporaneamente congelata, venne in seguito improvvisamente sbloccata dall'iniziativa privata di alcuni avvocati milanesi⁶⁵, molti dei quali di area socialista⁶⁶, che, per mezzo di un portavoce, l'avvocato Mario Porini, scrissero il 28 marzo al segretario generale dell'Umanitaria, Augusto Osimo⁶⁷, presentandogli un progetto per la costituzione di una «Avvocatura dei poveri – Sezione legale dell'Umanitaria»⁶⁸.

⁶⁴ «La Congregazione, approvando in massima l'iniziativa per un consorzio per l'assistenza giudiziaria dei poveri, incarica il Presidente di rivolgersi a quelle altre Opere Pie che credono di concorrere all'istituzione dell'Ufficio di consulenza, comunicando il relativo schema e riserva ogni ulteriore discussione e deliberazione all'esito dei detti accordi»; AGR, *Congregazione di carità, Registri e serie generale degli archivi amministrativi, Verbali di seduta*, 1907 (vol. 37), seduta del 21 febbraio 1907, pp. 74-75.

⁶⁵ Oltre a Mario Porini, si trattava degli avvocati Luigi Besta, Carlo Bisocchi, Emilio Caldara, Erminio Ferrari, Gian Paolo Garavaglia, Enrico Gonzales, Brunetto Grizziotti, Giovanni Lusardi, Pietro Mulassano, Augusto Osnaghi, Mario Reborà, Giuseppe Rivolta, Giuseppe Sacchi; ASSU, faldone 121, fasc. 1, *Per la creazione di una "Avvocatura dei poveri" – Sezione legale dell'Umanitaria*. Molti di essi dovevano essere giovanissimi e forse ancora praticanti: Enrico Gonzales aveva terminato l'Università il 22 maggio 1906; M. Forlani – F. Giambelluca, *Enrico Gonzales, avvocato, socialista, galantuomo. Biografia, documenti e testimonianze*, Montello 2012, p. 33) e forse era lo stesso per Carlo Bisocchi, Erminio Ferrari, Giovanni Lusardi, Pietro Mulassano, Augusto Osnaghi, Giuseppe Rivolta e Giuseppe Sacchi, che, come lui, nel 1907 ancora non comparivano nell'elenco degli avvocati e procuratori; cfr. *Milano scelta 1907*, cit., pp. 425-433.

⁶⁶ Socialisti erano certamente Emilio Caldara, Gian Paolo Garavaglia (fuoriuscito con Filippo Turati dall'Associazione democratica italiana nel 1886, a seguito delle accuse lanciate da Felice Cavallotti al Partito operaio italiano di essere strumento prezzolato del governo; G. Manacorda, *Il movimento operaio italiano*, Roma 1971, pp. 247-249 e p. 249, nt. 1; G. Cervo, *Le origini della federazione socialista milanese*, in A. Riosa (cur.), *Il socialismo riformista a Milano agli inizi del secolo*, Milano 1981, p. 26; entrato nel partito socialista dalla sua fondazione, nel 1898, a seguito dei fatti di Milano, venne spiccato un mandato d'arresto nei suoi confronti ed egli fu costretto a riparare in Svizzera per qualche tempo; L. D'Angelo, *Lotte popolari*, cit., p. 133), Enrico Gonzales (M. Forlani – F. Giambelluca, *Enrico Gonzales*, cit., pp. 33-57) e Brunetto Grizziotti (M. Punzo, *La giunta Caldara. L'amministrazione comunale di Milano negli anni 1914-1920*, Milano 1986, p. 323, nt. 99).

⁶⁷ Segretario Generale e Direttore Generale dal 9 marzo 1903 al 22 luglio 1923, cfr. R. Bauer (cur.), *La Società Umanitaria*, cit., p. 21; sulla sua figura M. Alberti, *Osimo Augusto*, in DBI, 79 (2013), *ad vocem*; E. Decleva, *Etica del lavoro, socialismo, cultura popolare: Augusto Osimo e la Società Umanitaria*, Milano 1985.

⁶⁸ Si trattava comunque di un testo che riprendeva grosso modo l'organizzazione dell'ufficio già discussa dall'Umanitaria e integrata con le osservazioni che nel frattempo erano sopravvenute, il che fa supporre che forse tale procedura fosse stata in qualche modo suggerita da qualcuno di coloro

Questo nuovo progetto finiva definitivamente per soppiantare l'originaria proposta luzzattiana di attribuire comunque ad un ente pubblico (il Comune, sebbene per via indiretta tramite un consorzio con altri enti) la gestione della tutela legale dei poveri, per affidarla invece alla «beneficenza» privata, anche se appariva del tutto evidente dalle indicazioni dei promotori come si trattasse di una soluzione provvisoria, nell'attesa di una sempre sperata riforma del gratuito patrocinio statale⁶⁹.

che avevano partecipato alle riunioni preliminari, forse allo scopo di forzare la mano ad una probabile resistenza o inattività della Congregazione di carità e nella speranza così di aggirare la pregiudiziale posta a suo tempo dal Luzzatto.

⁶⁹ ASSU, faldone 121, fasc. 1. Una simile soluzione non era in verità interamente nuova, dal momento che nel 1895 era stata fondata a Napoli un'Associazione per la gratuita difesa dei poveri, operativa dal 1897 e composta prevalentemente di avvocati e procuratori, che aveva avuto un certo successo, raccogliendo nel biennio 1897-1898 ben 552 domande di patrocinio (cfr. *Associazione per la gratuita difesa dei poveri in Napoli – Discorso pronunziato dal segretario dell'Associazione, avvocato Luigi Agrelli, nell'assemblea generale dell'Associazione del 5 febbraio 1899*, Napoli 1899, p. 5; G. Azzolini, *Sull'andamento del gratuito patrocinio nelle cause civili durante il quadriennio 1897-1900*, in *Annali di statistica. Atti della Commissione per la statistica giudiziaria e notarile. Sessione del febbraio 1902*, Roma 1903, pp. 299-301), seguita da un'analogo Associazione di avvocati e procuratori per la gratuita difesa penale dei poveri costituita a Roma nel 1898 (*Associazione di avvocati e procuratori per la gratuita difesa penale dei poveri*, Roma 1898) e da tentativi, poi abortiti, sia a Bari (1897) che a Bologna (1898); per questi ultimi G. Azzolini, *Sull'andamento*, cit., p. 302. La Commissione di statistica giudiziaria, che proprio in questi anni stava studiando da vicino il tema delle riforme per migliorare l'istituto del gratuito patrocinio, aveva inizialmente fatto proprio un suggerimento del Procuratore generale di Palermo Vincenzo Cosenza, secondo il quale, qualora non s'intendesse ripristinare l'abrogata Avvocatura dei poveri e non fosse possibile affidarne la difesa a pubblici funzionari, fosse opportuno «incoraggiare per lo meno la nobile iniziativa di associazioni private di avvocati e procuratori, aventi a scopo precipuo il patrocinio del povero»; C. Sandrelli, *Sull'andamento del servizio del gratuito patrocinio nelle cause civili durante l'anno 1896*, in *Annali di statistica. Sessione del dicembre 1897*, Roma 1898, p. 152. La successiva relazione dell'Azzolini, tuttavia, si era dimostrata assai più scettica sull'efficacia dell'intervento privato, sia perché aveva ritenuto che i risultati raggiunti dalle associazioni esistenti (segnatamente quella napoletana) non fossero poi granché diversi da quelli ottenuti dal sistema ordinario, sia perché era emerso come le stesse non fossero state in grado (almeno fino a quel momento) di garantire un minimo di continuità nell'attività assistenziale, proprio a causa della loro natura solidaristica; G. Azzolini, *Sull'andamento*, cit., p. 301. Analoghe remore nel vedere nella strada privatistica una soluzione definitiva al problema vennero in seguito espresse dall'avvocato siciliano Antonio Russo-Ajello, il quale, trattando delle possibili proposte di riforma del gratuito patrocinio, evidenziava come «la meno seria, certamente, è quella che vorrebbe affidare ai privati istituti di beneficenza la difesa dei poveri, come il Portogallo, che, d'altronde, è in via di provvedere, se non l'ha già fatto, con una legge sul gratuito patrocinio. Quanto sia erronea simile proposta non occorre farlo rilevare. La difesa del povero, come si è detto, non è carità, non è beneficenza, non è concessione, è invece un diritto; e lo Stato ha il dovere di assicurare che questo diritto si espliciti senza impacci e con tutte le garanzie»; A. Russo-Ajello, *La difesa degli imputati poveri secondo i principii e le disposizioni positive*, Messina 1908, pp. 54-55. Su analoghe posizioni si allineava peraltro anche l'avvocatura: nella relazione presentata al IV Congresso nazionale forense del 1914 l'avvocato Innocenzo Corrao manifestava l'opinione secondo la quale l'iniziativa privata nel campo dell'assistenza giudiziaria all'indigente fosse sempre rimasta «nei limiti modesti di corpi locali di beneficenza»; I. Corrao, *Sulla riforma della legge sul gratuito patrocinio*, Palermo 1914, p. 6. Tutte queste

Si temeva forse che un consorzio gestito dalla Congregazione di carità non avrebbe potuto provvedere adeguatamente alla bisogna? O si immaginava che alla fine il progetto iniziale sarebbe stato snaturato dalla scarsa sensibilità che veniva attribuita ai suoi consiglieri verso i bisogni del proletariato urbano? Purtroppo, allo stato attuale della documentazione, la questione non è affatto chiara: certo è che gli organi dell'Umanitaria si occuparono della nuova proposta come se non vi fosse stata alcuna progettualità precedente, alla quale non fanno infatti mai riferimento⁷⁰.

Il nuovo progetto era composto da una relazione introduttiva e da uno schema di regolamento⁷¹. La relazione ribadiva le note criticità del gratuito patrocinio⁷², sottolineando anche il possibile e definitivo affossamento dei

riflessioni, che certamente coglievano aspetti non marginali del problema, avevano però forse il difetto di essere condotte esclusivamente sul piano teorico, con scarsa considerazione del problema pratico principale che il diritto del povero all'assistenza legale presentava: un adeguato finanziamento, a prescindere dal modello che si intendesse adottare. In questo senso l'Ufficio milanese, soprattutto dopo la sua trasformazione in Consorzio (del quale facevano quindi parte anche il Comune e la Congregazione di carità), poteva rappresentare una soluzione organizzativa accettabile per garantire l'accesso alla giustizia ai poveri nei maggiori centri urbani. Modelli alternativi avrebbero invece potuto essere adottati nelle zone agricole, ove un sistema come quello milanese sarebbe stato impossibile da implementare. Una timida proposta (in termini tuttavia assai più vaghi) era stata affacciata dalla relazione di Raffaele Perla sul gratuito patrocinio in materia civile presentata nel 1914 alla Commissione di Statistica e Legislazione presso il Ministero di Grazia e Giustizia; questi infatti, dopo aver esordito con la precisazione che l'assistenza giudiziaria ai poveri dovesse considerarsi «un vero e proprio ufficio dello Stato», aveva però creduto necessario «fare speciale ricordo dell'ufficio di assistenza legale istituito dalla Società Umanitaria in Milano, non solo per l'importanza dei mezzi che in quella fondazione sono destinati alla consultazione e all'assistenza giudiziaria, ma anche per la notevole cura con cui è organizzato l'ufficio e ne è disciplinato il funzionamento. All'azione del Governo spetta certamente favorire la diffusione e l'incremento di simili istituzioni. Alla legge che governa la concessione del gratuito patrocinio può competere solo il disporre per norma d'ordine generale che l'opera di assistenza legale esercitata da pubblici istituti rivestiti di personalità civile sia associata e coordinata a quella che è ufficialmente esercitata come necessaria funzione dello Stato. Converrebbe quindi a tal fine procedere entro un determinato termine alla revisione degli statuti e dei regolamenti delle istituzioni anzidette, onde le rendite fossero destinate alla difesa dei poveri nel modo più equo ed efficace e con l'osservanza delle garanzie stabilite dalle norme generali sull'assistenza giudiziaria»; R. Perla, *Per la riforma del gratuito patrocinio in materia civile: appunti presentati alla Commissione di Statistica e Legislazione presso il Ministero di Grazia e Giustizia nella sessione del gennaio 1914*, Roma 1914, pp. 12-13 e 76-77.

⁷⁰ Si consideri ad esempio l'intervento adesivo al progetto, presentato in Consiglio direttivo dall'avvocato Eliseo Porro, uno dei membri della commissione istituita per ragionare sul progetto Luzzatto, nel quale non viene fatta alcuna menzione a tutta la discussione precedente: ASSU, *Verballi del consiglio direttivo*, 1907, seduta del 24 maggio 1907, pp. 122-123.

⁷¹ ASSU, faldone 121, fasc. 1, *Per la creazione di una "Avvocatura dei poveri" (Sezione legale dell'Umanitaria)*.

⁷² Che appare tuttavia interessante riportare, dal momento che rappresentano in concreto l'esperienza di ciò che quotidianamente accadeva nei tribunali milanesi: «Solitamente accade che un povero, dovendo stare in giudizio, si diriga, per provvedere alla tutela dei suoi diritti, al Tribunale ed

progetti di riforma governativi⁷³, e proponeva alla Società Umanitaria di costituire una propria sezione legale, volta alla consulenza e all'assistenza giudiziaria ai bisognosi, che non avrebbe certo rappresentato una duplicazione rispetto a quanto già svolto in Milano dalle società operaie, ma che anzi in futuro, con l'aiuto del Comune, avrebbe potuto fondersi con esse, «in un solo grande organismo per la difesa giuridica dei poveri, concentrando nella sua orbita gli altri istituti del genere»⁷⁴.

A tenore del regolamento, la «Sezione legale», composta da un numero di venti avvocati consulenti, nominati dal Consiglio direttivo dell'Umanitaria per tre anni ed eventualmente riconfermabili, avrebbe dovuto fornire pareri gratuiti su qualsiasi contenzioso (civile, penale e amministrativo) ai poveri di Milano e assumerne anche, qualora si fosse rivelato necessario, la difesa in giudizio.

I consulenti avrebbero dovuto svolgere la propria attività per turno

ivi si faccia – senza essere stato prima consigliato da persona competente – stendere dai portieri il ricorso di rito per l'ammissione alla gratuita clientela. Professionisti, tanto compiacenti quanto leggeri, si prestano poi a controfirmarlo, senza accertarsi pienamente del tenore dell'atto. La Commissione chiamata a decidere sui ricorsi – data la superficialità delle indagini cui si attiene – ammette il ricorrente al gratuito patrocinio e così si ingenerano in lui speranze fallaci, nutrite spesso da patroni poco coscienziosi che non si peritano di assillare i loro disgraziati clienti con richieste di denaro, salvo poi curare punto o poco della causa loro affidata. Né è raro che, a questo modo, il povero perda con grave suo dolore, dispetto e danno non lieve (poiché talora paga a prezzo di esecuzioni forzate la sua soccombenza) la causa. Un consiglio equanime e disinteressato e un'assistenza oculata ed onesta avrebbero potuto fin da principio dissuaderlo da liti prive d'ogni giuridico fondamento o condurlo alla vittoria.

In materia penale poi gli inconvenienti si manifestano di una gravità maggiore. Il detenuto o l'imputato a piede libero, se poveri, poco addentro alle formalità della giustizia, arriveranno impreparati, sprovvisti di un patrono al giorno dell'ultima udienza fissata per il processo. E all'udienza si trovano di fronte all'avvocato d'ufficio, il quale, se è onesto, non può far altro che raccomandare puramente e semplicemente il suo improvvisato cliente alla pietà dei giudici e – se è un faccendiere (non è raro trovarne nelle nostre aule penali), si assume la difesa con un calore proporzionato al compenso che qualche parente o amico del prevenuto che si trovi nell'aula sia disposto a versargli. E l'uno e l'altro trattano la causa affidata loro all'ultimo istante dal caso, senza conoscerne la precedente istruttoria scritta, senza aver raccolto e predisposti tutti quegli elementi che concorrono ai fini della difesa, né d'altra parte si curano gran che di chiedere quei rinvii che la legge accorda in certi casi per prepararsi ad esaurire bene il loro delicato ministero. Di qui le condanne a vapore, cieche e sovente ingiuste, sulle sole basi fornite dalla pubblica accusa, che vede spesso in ogni giudicabile un reo, contrariamente alla presunzione umana che ogni prevenuto si debba credere – fino a schiacciante prova contraria - innocente»; *ibidem*.

⁷³ «Da molto tempo lo stesso Governo ha promesso di presentare al Parlamento Nazionale un progetto sulla *Avvocatura dei poveri* da istituirsi presso le diverse autorità giudiziarie del Regno. Ma, pur prescindendo da ogni appunto elaborato da studiosi e competenti, è certo che nulla di concreto si è concluso finora dal Governo il quale pare abbia ormai abbandonata l'iniziativa, né è lecito sperare si concluda in un tempo prossimo»; *ibidem*.

⁷⁴ *Ibidem*.

giornaliero, essendo presenti presso la sede della Sezione (fornita dall'Umanitaria) ogni lunedì, mercoledì e venerdì dalle 20.30 alle 23 e la domenica dalle 9 alle 11, con la precisazione che i detenuti e i parenti dei processandi per direttissima potessero in qualsiasi momento rivolgersi al portiere dell'Umanitaria per essere messi in comunicazione telefonica con il consulente di turno. Ogni avvocato poteva, una volta introdotta la questione nella sede della Sezione, trasferire poi i successivi colloqui con l'assistito presso il proprio studio personale, a meno che non intendesse rimettere la causa, per ragioni di incompatibilità o di maggiore competenza, ad altro consulente.

La prestazione professionale doveva essere interamente gratuita e a carico del professionista erano imputate anche le spese di cancelleria, come solo a suo vantaggio erano previsti gli eventuali onorari e le spese ripetibili per le cause vinte.

Ogni sei mesi il Presidente dell'Umanitaria avrebbe dovuto convocare il Collegio dei consulenti, il quale avrebbe provveduto ad individuare un responsabile per redigere una relazione statistica sull'attività del semestre precedente, che sarebbe stata poi presentata nel mese successivo.

All'Umanitaria incombeva, oltre a fornire i locali, l'arredamento e a saldare le relative utenze, anche di provvedere alla pubblicità del servizio reso dalla Sezione, con affissione di manifesti presso l'atrio della Corte d'appello, del Tribunale, della Pretura e delle Carceri giudiziarie di Milano, nonché di fornire un'unità di personale a scopo di segreteria dell'Ufficio e i registri per l'archivio dello stesso⁷⁵.

Augusto Osimo, che in quei giorni non era a Milano, rispose al Porini solo l'11 aprile, confermando comunque l'interesse per il progetto e dichiarando che lo avrebbe sottoposto quanto prima all'esame del Consiglio direttivo. Il successivo 13 aprile inviò poi in via preliminare il testo all'avvocato Eliseo Porro, perché se ne facesse un'opinione e si incaricasse di presentare il tutto in Consiglio⁷⁶.

È possibile che sia stato quest'ultimo a redigere un documento (conservatosi anonimo) che presenta alcuni dubbi circa la possibilità di costituire un'avvocatura dei poveri come sezione legale dell'Umanitaria⁷⁷: la

⁷⁵ *Ibidem*.

⁷⁶ Le due lettere sono conservate sempre in ASSU, faldone 121, fasc. 1.

⁷⁷ Ivi, anonimo e manoscritto, con numerose correzioni. Il suo contenuto è il seguente: «Attualmente la difesa giudiziaria dei poveri è un'irrisione. La legge sul gratuito patrocinio e le disposizioni della procedura penale per la difesa d'ufficio sono, per lunga esperienza, insufficienti. Di recente, l'on. Gallini e il ministro Gallo han preparato disegni di legge che tendevano a riorganizzare l'avvocatura dei poveri. In massima la proposta di istituire un ente per la disinteressata difesa dei poveri non può che meritare plauso vivissimo. A Roma esiste da parecchi anni

Società infatti non avrebbe potuto assumersi l'onere della gratuita difesa senza travisare i propri compiti istituzionali e senza finire per sostituirsi ai Consigli dell'ordine e di disciplina di avvocati e procuratori nella vigilanza sull'operato dei consulenti. Ad avviso del redattore sarebbe dunque stato più opportuno che l'avvocatura dei poveri si costituisse come ufficio autonomo, cui l'Umanitaria avrebbe fornito semplicemente il supporto logistico, di personale ed eventualmente finanziario, ma che si sarebbe autoregolamentato, dotandosi di uno statuto e di un regolamento interno proprio.

Alla successiva seduta del Consiglio direttivo del 24 maggio, il Porro espose dunque in linea di massima i caratteri di questa così definita "avvocatura dei poveri", la cui costituzione venne dunque approvata, demandandosi alla V sezione del Consiglio stesso (quella che si occupava di Assistenza sociale e uffici di collocamento) la discussione sullo schema di regolamento (statuto)⁷⁸. Essa si riunì il successivo 6 giugno, presenti Eliseo Porro, Angelo Filippetti⁷⁹, Carlo Dell'Avale⁸⁰ e Alessandro Schiavi.

l'Associazione per la difesa penale gratuita dei poveri, riconosciuta legalmente, e reca notevole beneficio. Anche altrove si sono istituiti sodalizi con identico scopo. Di fronte alla generosa proposta degli egregi avvocati di Milano sorgono questi dubbi: - può l'Umanitaria, senza sorpassare i limiti dell'opera sua, determinati dallo statuto, assumere a sé l'avvocatura dei poveri come Sezione legale dell'Umanitaria? Perché non dovrebbe allora occuparsi anche della cura medica gratuita, del patronato dei liberati dal carcere, degli orfani, dei minori, ecc.? - Se ciò, in ipotesi, può fare, è conveniente che essa lo faccia ora che tutta la materia della difesa dei poveri sta per essere disciplinata con intenti moderni, almeno si spera? - Come armonizzare la diretta gestione della progettata avvocatura dei poveri da parte dell'Umanitaria con le discipline che governano l'opera degli avvocati e procuratori, i quali fanno parte di Consigli dell'ordine e di disciplina e sono soggetti alla vigilanza, all'autorità di questi Consigli, oltre che da determinate autorità giudiziarie? È evidente che anche l'avvocatura dei poveri dovrebbe essere governata da una disciplina. Orbene, se per ipotesi un consulente non adempisse il suo dovere, come potrebbe l'Umanitaria richiamarlo, ammonirlo, e come potrebbe prendere quei provvedimenti che in certi casi sono inevitabili; come ad esempio il ritiro del fascicolo, la sostituzione di altro procuratore officioso, ecc., che spettano esclusivamente ai Consigli forensi? L'Umanitaria non può, per la sua indole, invadere questo campo professionale e strettamente giudiziario, che ha un carattere molto delicato. Essa non può, senza creare gravi inconvenienti, fraporsi tra i Consigli forensi e gli avvocati e fra questi e i clienti e complicare ed alterare dei rapporti che sono stati definiti in modo speciale dalla legge. Concludendo, sarebbe meglio che l'Associazione per la difesa gratuita dei poveri sorgesse per conto proprio, con statuto e regolamento che dessero agli avvocati e professionisti la maggiore autonomia quanto a direzione, vigilanza sui soci, ecc. L'Umanitaria può adempiere egualmente al nobile fine col limitarsi a concedere all'Associazione i locali richiesti e qualche sussidio annuo, di cui il sodalizio si renderebbe certamente meritevole».

⁷⁸ ASSU, *Verbalì del Consiglio direttivo*, 1907, seduta del 24 maggio 1907, pp. 122-124.

⁷⁹ Medico socialista, eletto nel Consiglio comunale di Milano nella lista del Blocco popolare nel 1899, fu poi assessore alla beneficenza nel biennio 1903-1904 nella giunta di Giovanni Battista Barinetti e sarà poi egli stesso sindaco di Milano dal 1920 al 1922; era tra i consiglieri dell'Umanitaria, per la quale nel 1904 curò una approfondita inchiesta sulle *Condizioni di sanità e ospitalità nella provincia di Milano*; cfr. G. Sircana, *Filippetti Angelo*, in DBI, 47 (1997), *ad vocem*.

I punti affrontati furono essenzialmente due: come determinare il diritto dei ricorrenti ad accedere all'Ufficio e come distribuire i turni fra i consulenti. Quanto alla prima questione, lo Schiavi propose che potessero usufruirne non solo coloro che erano individuati come poveri nel registro tenuto dal Comune ed avessero quindi una patente di povertà o di nullatenenza, ma anche tutti gli iscritti ad una qualche associazione operaia di miglioramento o di mutuo soccorso e coloro che avessero il libretto di lavoro; quanto alla seconda si propose che l'Ufficio eleggesse un presidente, il quale si occupasse dei turni e, più in generale, della tenuta dei rapporti con la Società Umanitaria⁸¹.

La bozza di statuto venne dunque integrata con questi rilievi e con l'esplicita esclusione delle «questioni di contratti di lavoro, infortuni sul lavoro e simili», per le quali gli interessati potevano rivolgersi al già esistente Segretariato Medico-Legale presso la Camera del lavoro (art. 2). Si precisò inoltre che il Collegio dei consulenti, nominato fra coloro che avessero presentato richiesta ed esplicita adesione allo statuto, avrebbe dovuto dotarsi di un regolamento interno e che l'Ufficio veniva istituito in prova per sei mesi a partire dal 1° luglio 1907, con l'obbligo di presentare al termine del periodo una relazione statistica su quanto fatto⁸². Lo statuto così definito venne poi approvato in via definitiva dal Consiglio direttivo il 7 giugno⁸³.

Nel frattempo gli avvocati proponenti stavano procedendo alla redazione del regolamento, che venne inviato in bozza il 13 giugno al segretario generale e da questi girato all'avv. Porro. Nell'archivio storico della Società Umanitaria non è conservata copia di questo testo, ma si tratta probabilmente dello stesso pubblicato pochi mesi dopo nella prima relazione sull'attività dell'Ufficio⁸⁴; in esso venivano ripresi alcuni articoli contenuti nella proposta originaria e non inseriti nello statuto in quanto troppo dettagliati. Le novità più rilevanti riguardavano il numero dei consulenti, non più fisso, ma determinato a inizio dell'anno nell'assemblea del Collegio dei consulenti che avrebbe anche eletto il presidente e il segretario; la previsione di un fondo speciale per le prime spese occorrenti all'avvio delle pratiche; la costituzione di un collegio dei Probiviri, composto dal presidente dell'Ufficio, da un membro nominato dall'Umanitaria e da uno eletto dal Collegio dei consulenti, che avrebbe dovuto occuparsi delle eventuali controversie fra clienti e patroni e dei casi nei quali, nelle more del processo, il cliente avesse perso i requisiti che gli

⁸⁰ Tipografo, anch'egli socialista, dal 1906 segretario della Camera del lavoro di Milano; cfr. F.M. Biscione, *Dell'Avalle Carlo*, in DBI, 37 (1989), *ad vocem*.

⁸¹ Verbale dattiloscritto su velina in ASSU, faldone 121, fasc. 1.

⁸² Ivi, *Ufficio di assistenza legale dei poveri*, manoscritto.

⁸³ ASSU, *Verbali del Consiglio direttivo*, 1907, seduta del 7 giugno 1907, pp. 143-144.

⁸⁴ *Un esperimento di avvocatura*, cit., allegato c, pp. 17-19.

garantivano l'assistenza dell'Ufficio⁸⁵.

L'approvazione del regolamento, avvenuta nella seduta del Consiglio direttivo dell'Umanitaria del 5 luglio successivo, e l'individuazione di un impiegato per il disbrigo delle pratiche, decisa il 31 luglio⁸⁶, permise dunque all' "Avvocatura dei poveri" di iniziare a svolgere la propria attività⁸⁷; la sede venne collocata in un locale dello stesso edificio dell'Umanitaria, in via Manzoni 9.

La notizia della sua costituzione venne accolta con grande favore in città, soprattutto dalla magistratura: il primo presidente della Corte d'appello (comm. Federico Criscuolo), quello del Tribunale (cav. Aristo Mortara⁸⁸) e il Pretore, dott. Angelo Cassola, plaudirono con entusiasmo all'iniziativa⁸⁹. Anche il fratello di Aristo, e assai più celebre giurista, Lodovico Mortara⁹⁰,

⁸⁵ Il regolamento venne approvato dalla prima riunione dell'assemblea dei consulenti, tenutasi il 27 giugno, la quale elesse anche come presidente dell'Ufficio di assistenza legale l'avv. Gian Paolo Garavaglia e come segretario l'avv. Mario Porini; cfr. ASSU, faldone 121, fasc. 4, *Verbale dell'assemblea del 27 giugno 1907*.

⁸⁶ Si trattava di Oreste Piva, per il momento incaricato "a scavalco" di occuparsi anche dell'ufficio Lavoro; ASSU, *Verballi del Consiglio direttivo*, seduta del 31 luglio 1907, p. 193.

⁸⁷ In questo verbale sono anche indicati i ventitré avvocati che per il momento avevano dato la propria disponibilità a fungere da consulenti: Manifesto Averara, Bruno Anselmi, Luigi Basta, Carlo Bisocchi, Emilio Caldara, Fausto Costa, Carlo Della Torre, Erminio Ferrari, Giuseppe Flamiani, Gian Paolo Garavaglia, Gino Gioia, Umberto Goltara, Enrico Gonzales, Brunetto Griziotti, Giovanni Lusardi, Piero Mulassano, Giuseppe Padoan, Mario Porini, Ernesto Re, Mario Reborà, Riccardo Ricci, Raffaele Rossignoli, Giovanni Sacchi; ASSU, *Verballi del Consiglio direttivo*, 1907, seduta del 5 luglio 1907, pp. 167. Già nella seduta dell'assemblea dei consulenti del successivo 27 agosto aumenteranno a 25, con l'ingresso degli avv. Giuseppe Flumiani e Melchiorre Cesura; cfr. ASSU, faldone 121, fasc. 4, *Verbale dell'assemblea del 27 agosto 1907*. Un documento del 14 giugno, intitolato *Fabbisogno*, precisava poi la dotazione di cancelleria e i testi giuridici richiesti alla Società Umanitaria per il funzionamento dell'ufficio: un registro a otto colonne, con indicazione della data, di nome, cognome, anni e paternità del ricorrente, del luogo di nascita, del titolo prodotto, dei motivi del ricorso, del nome del consulente di turno, di alcune note in merito all'evasione della pratica, di osservazioni varie ed eventuali; i cinque codici e le leggi usuali (possibilmente nell'edizione Hoepli da 20 lire); un diutile; un timbro dell'ufficio; fogli ad uso bollo per le relazioni; carta per annotazioni; carta intestata e buste; copertine per fascicoli, intestati all'ufficio e rigati. Va precisato che nell'archivio dell'Umanitaria non è rimasto nulla di questa documentazione inerente alla clientela; essa dovette essere trasferita, come vedremo, al Patronato nazionale per l'assistenza sociale – Ufficio provinciale di Milano, che nel 1925 assorbì il Consorzio per la difesa legale dei poveri e poi forse andò perduta durante la seconda guerra mondiale; ASSU, faldone 121, fasc. 3. Nello stesso fascicolo è presente anche il preventivo per l'arredo dell'ufficio, consistente in un tavolo con cassetto a chiave, in un armadio a vetri a due ante con serrature e ripiani, in quattro sedie, in un leggio con cassetto, in una mensola e in due cartelli con la scritta *Avvocatura dei poveri*; *ibidem*.

⁸⁸ Secondo figlio del rabbino Marco Mortara, nato nel 1857; M.C. Morselli, *Mortara Marco*, in DBI, 77 (2012), *ad vocem*.

⁸⁹ *Un esperimento di avvocatura*, cit., pp. 20-22, all. D, E, F.

⁹⁰ N. Picardi, *Mortara Lodovico*, DBI, 77 (2012), *ad vocem*; Id., *Mortara Lodovico*, DBGI, II, *ad vocem* e

allora Avvocato generale presso la Corte di Cassazione, scrisse il 12 gennaio 1908 al neo-presidente Garavaglia complimentandosi per l'iniziativa, da lui fortemente sostenuta, dal momento che riteneva «grave errore [...] attribuire allo Stato il patrocinio dei poveri come sua diretta e propria funzione»⁹¹.

Purtroppo non è stato possibile chiarire, sulla base dei documenti, per quale motivo sia Fabio Luzzatto che Carlo Contini non fossero più in alcun modo coinvolti in un'iniziativa che, nella sua fase più remota, era stata da loro così caldamente sostenuta. Certo, la nuova proposta non doveva essere loro ignota e, anzi, la presenza, fra i nuovi consulenti, di Franco Greppi, all'epoca avvocato nello studio di Riccardo Luzzatto⁹², potrebbe suggerire un certo

relativa bibliografia; M. Meccarelli, *Lodovico Mortara*, in *Il contributo italiano alla storia del pensiero. Ottava appendice. Diritto*, Roma 2012, *ad vocem*; M. Boni, *Il figlio del rabbino. Lodovico Mortara, storia di un ebreo ai vertici del Regno d'Italia*, Roma 2018.

⁹¹ *Ufficio per l'assistenza legale ai poveri*, Milano Cooperativa tip. Operai, 1909, p. 23, all. D. Nel 1908 il Mortara fece parte della commissione per la riforma del gratuito patrocinio costituita dal ministro Vittorio Emanuele Orlando, la quale doveva elaborare alcuni suggerimenti che permettessero di evitare la costituzione di un pubblico ufficio di difesa dei poveri: nella sostanza la commissione, avendo individuato come particolarmente critica soprattutto la fase di presentazione delle domande alla Commissione per il gratuito patrocinio, e in particolare l'obbligo di predisporre i mezzi di prova in un momento in cui al povero non era stata ancora concessa la gratuita assistenza di un legale, aveva ritenuto di proporre come soluzione la costituzione di uffici di consulenza gratuita presso ogni tribunale, composti da un consigliere dell'Ordine degli avvocati e da due avvocati o procuratori, con funzioni appunto di consulenza pre-processuale e di istruzione della domanda da rivolgere alla Commissione per il gratuito patrocinio. Tale proposta governativa, che per ragioni non chiare finì per arenarsi, venne poi presentata alla Camera dei deputati da uno dei componenti la commissione ministeriale, l'on. Gallini, nel 1910. Si tratta, com'è evidente, di un modello decisamente ispirato a quello appena costituito presso la Società Umanitaria, com'ebbe peraltro a confermare lo stesso ministro Orlando, intervenendo alla Camera dei deputati il 21 maggio 1909: «penso [...] di promuovere, per quanto si possa, le associazioni dei professionisti medesimi, i quali hanno o debbono avere il sentimento di quest'ufficio altissimo della loro funzione. D'altra parte però, se è vero che l'uomo non vive di solo pane, tuttavia di pane egli pur deve vivere: occorre dare aiuto, venire in soccorso anche da parte dello Stato, a questa libera forma di associazione professionale. L'onorevole Beltrami, che professa a Milano, saprà che, per merito dell'«Umanitaria», questa tendenza appunto si viene affermando, ed i risultati, dai segni di assentimento che egli fa, giudico che sono buoni. Orbene, si tratta di moltiplicare, di far sorgere dovunque questo tipo, che a Milano l'«Umanitaria» ha creato; e siccome non tutte le città hanno la fortuna di avere simili istituzioni fiorenti, bisogna che vi concorra lo Stato. Queste sono le grandi linee del progetto, che è già preparato: cioè a dire, una revisione tecnica dell'istituto, in tutti i suoi particolari, giacché ora esso, così com'è, non funziona bene; e, dall'altro lato, un eccitamento perché negli altri centri giudiziari, a quel modo che si fa a Milano, si costituiscano, nei medesimi Consigli dell'ordine, di questi enti, di questi comitati di patrocinio con soccorsi, con sussidi da parte dello Stato. Questo disegno di legge è pronto e l'ho inviato oggi al collega del Tesoro e spero che, da questa parte, non vengano difficoltà»; *Atti parlamentari, Camera dei deputati, Legislatura XXIII, 1° sessione. Discussioni, tornata del 21 maggio 1909*, p. 1108; cfr. anche R. Perla, *Per la riforma*, cit., pp. 50-53; F.A. Goria, *L'avvocatura*, cit., pp. 359-360.

⁹² Lo conferma una lettera scritta dall'Osimo al Porro il 18 giugno, nella quale informa il consigliere dell'Umanitaria della richiesta degli avvocati Bruno Anselmi e Franco Greppi di entrare a far parte

favore da parte almeno del primo; tuttavia entrambi sembrano essere scomparsi, e definitivamente, dall'orizzonte del nuovo ufficio di assistenza legale.

2. Il lavoro dell'ufficio di assistenza negli anni precedenti alla costituzione del Consorzio (1907-1914)

2.1. Alcuni adeguamenti avvertiti come necessari dopo l'esperienza dei primi mesi

I mesi iniziali di apertura dell'ufficio (luglio-dicembre 1907) furono fondamentali per valutare il concreto funzionamento delle previsioni statutarie e per individuare le modifiche da apportare. L'accoglienza da parte della popolazione fu decisamente incoraggiante: ben 367 persone avevano preso contatto con l'assistenza legale durante l'orario di ricevimento dei consulenti. Di queste, 131 per pratiche di diritto civile (separazioni personali, danni, sfratti, rivendiche mobiliari, piccole successioni ereditarie e materie di giurisdizione onoraria)⁹³, 11 per questioni di diritto amministrativo e 74 perché coinvolte, a qualunque titolo, in un processo penale (essenzialmente gli imputati, per reati anche molto gravi, quali omicidi, lesioni personali, violenze sessuali, e le parti civili)⁹⁴; 151 pratiche erano ancora in stato di definizione alla fine dell'anno.

Un aspetto assai rilevante del nuovo ufficio era la possibilità di ottenere consulenza legale gratuita anche per questioni che non necessitavano di per sé di un'azione giudiziaria, nonché di fornire assistenza al ricorrente per istruire la domanda volta ad ottenere il gratuito patrocinio statale; si trattava infatti, come abbiamo già visto⁹⁵, di una lacuna che la legge non colmava in nessun modo, anche se fin dalla Commissione voluta dal ministro Vittorio Emanuele Orlando nel 1908 per riformare la legislazione in materia era stata proposta, come abbiamo visto, la costituzione di uffici di consulenza, suggerimento ripreso poi dal progetto Gallini del 1910 e nuovamente ribadito dalla relazione Perla nel 1914, ma nei fatti mai concretizzato e che ancora oggi rappresenta una criticità del nostro sistema di patrocinio a spese dello Stato, nonostante sia, ad esempio, previsto dall'art. 6, comma 2°, d.lgs. n. 116 del 2005, che ha attuato la direttiva europea del 27 gennaio 2003, n. 2003/8/Ce che regola le

del collegio dei consulenti; ASSU, faldone 121, fasc. 4.

⁹³ *Un esperimento di avvocatura*, cit., p. 8.

⁹⁴ *Ivi*, p. 9.

⁹⁵ Cfr. *supra*, nt. 91.

controversie transfrontaliere⁹⁶.

Se da un lato, dunque, la nuova istituzione aveva potuto fin da subito dimostrare la lungimiranza di chi l'aveva fortemente appoggiata, riuscendo ad esempio a sottrarre alcuni bisognosi implicati in processi penali (direttamente o in quanto parenti dell'accusato) «da certe speculazioni di corridoio alle quali alcuni causidici – fortunatamente pochi – si abbandonano a danno dei poveri»⁹⁷ e permettendo la riforma di alcuni giudicati di conciliatori della provincia, «non sempre informati a criteri di giustizia»⁹⁸, dall'altro questi primi mesi avevano anche permesso di evidenziare alcune criticità che appariva necessario correggere al fine di rendere l'operato dei consulenti maggiormente efficiente e meno gravoso: si trattava in particolare di prevedere un possibile rimborso delle spese necessarie alla trattazione della pratica, che spesso gli avvocati erano costretti ad anticipare di tasca propria, stante la totale nullatenenza del ricorrente, nonché di promuovere l'apertura di sedi distaccate sul territorio della provincia di Milano, per evitare che i consulenti dell'ufficio cittadino fossero costretti ad accollarsi ulteriori spese per le trasferte⁹⁹.

Si trattava di aspetti sollevati dall'assemblea dei consulenti, che l'avvocato Porro si era incaricato di portare in discussione davanti al Consiglio direttivo dell'Umanitaria, assieme alla necessità di dare all'ufficio una maggiore stabilità finanziaria, provvedendo direttamente allo stipendio dell'unico impiegato, Oreste Piva, che peraltro, come detto, operava a scavalco con l'Ufficio lavoro, e stanziando per il 1908 un contributo di funzionamento di almeno 2.500 lire (molto di più, dunque, delle sole 500 preventivate), in modo da far fronte alle spese di bollo, di toga e ai trasferimenti¹⁰⁰.

Fu dunque stabilito dal Consiglio di modificare l'art. 12 del regolamento in modo che imponesse al ricorrente l'obbligo di anticipare le spese della pratica, salvo che, per la sua eccessiva indigenza o per ragioni d'urgenza, vi provvedesse invece il consulente, che in tal caso avrebbe però avuto diritto ad un successivo rimborso da parte dell'ufficio stesso. Quanto alla costituzione di sezioni distaccate, il nuovo art. 17 prevedeva la possibilità di individuare

⁹⁶F.A. Goria, *L'avvocatura*, cit., pp. 359-360; R. Perla, *Per la riforma*, cit., pp. 52-53; L. Breggia, *La giustizia del XXI secolo dentro e fuori la giurisdizione: una riflessione sul principio di effettività*, in «Rivista trimestrale di diritto e procedura civile», 2 (2016), p. 715 e sgg.

⁹⁷ Probabilmente si trattava di patti di quota lite piuttosto gravosi per il cliente.

⁹⁸ Tali meriti venivano riconosciuti dai ricorrenti, sia in forma di lettere di ringraziamento, sia per la grande fiducia con la quale accoglievano i suggerimenti dei legali, «fatto questo importantissimo, se si ponga mente che di solito il povero, nella tema di essere trascurato, perché senza mezzi, dal suo procuratore, o lo tortura di sollecitazioni, oppure gli dà segni non dubbi di diffidenza»; cfr. *Un esperimento di avvocatura*, cit., p. 10.

⁹⁹ Ivi, p. 11.

¹⁰⁰ ASSU, *Verballi del Consiglio direttivo*, 1908, seduta del 12 febbraio 1908, p. 54.

almeno tre consulenti che operassero in ciascuna delle sedi giudiziarie di provincia, i quali avrebbero anche potuto costituirsi in collegio separato, ma seguendo le norme di funzionamento dell'ufficio di Milano¹⁰¹.

La ricerca di volontari per la creazione di sezioni fuori città vide in quei mesi in primo piano anche uno dei dirigenti della stessa Umanitaria, il professor Massimo Samoggia, capo dell'Ufficio agrario¹⁰², il quale si era speso personalmente per raccogliere notizie sulla fattibilità del progetto in numerose sedi della provincia, inviando lettere alle locali Camere del lavoro¹⁰³. Per questa ragione, spesso su suo suggerimento, l'avvocato Garavaglia, in quanto presidente dell'ufficio, ebbe in quei mesi alcuni incontri preliminari con colleghi patrocinanti nelle sedi di tribunale intorno a Milano che si erano dimostrati interessati a collaborare¹⁰⁴.

¹⁰¹ Le modifiche al regolamento (anche se nei documenti si parla di "statuto", che però non venne cambiato) non sono specificate nella documentazione manoscritta, ma possono rinvenirsi da un confronto fra quello del 1907 e quello riportato come allegato nella relazione per l'anno 1908: *Ufficio per l'assistenza legale ai poveri*, Milano, Cooperativa tipografica operai, 1909, all. C, pp. 19-22.

¹⁰² Si trattava di uno dei riformisti di spicco del socialismo milanese che, assieme al suo successore, Luigi Minguzzi, aveva potenziato l'attività di ausilio agli operatori delle campagne da parte della Società, dando notevole impulso allo sviluppo della cooperazione in ambito sia contadino che operaio. La creazione di uffici di collocamento per i lavoratori nei campi in varie città della provincia milanese dovette fornirgli i numerosi contatti attraverso i quali tentò poi di aiutare l'Ufficio di assistenza legale a costituire rapporti con consulenti corrispondenti; cfr. S. Rinaldi, *Massimo Samoggia*, in F. Andreucci – T. Detti (curr.), *Il movimento operaio italiano. Dizionario biografico*, IV, Roma 1979, *ad vocem*. Sull'operato dell'Ufficio agrario cfr. I. Granata, *In difesa della terra: l'Ufficio agrario della Società Umanitaria, 1905-1923*, Milano 2003.

¹⁰³ Nell'archivio della Società Umanitaria sono conservate alcune delle risposte ottenute: una missiva del 10 novembre 1908 da parte dell'avvocato Giovanni Bitelli di Gallarate segnalava al prof. Samoggia come la locale Camera del lavoro si interessasse con attenzione alle esigenze legali dei propri operai, con un ufficio di consulenza composto da lui e da altri tre colleghi, che davano pareri quasi ogni giorno e assistevano anche i ricorrenti in udienza, qualora questo fosse necessario, rinviando altre pratiche all'ufficio milanese; certo, non si trattava di vero e proprio ufficio con mansioni regolari, che avrebbe anche potuto essere costituito, senza però attendersi che la Camera locale potesse dare sussidi: «essa non spende un ghello ed ha un corpo di difensori magnifico, me compreso, a parte la modestia»; ASSU, faldone 121, fasc. 13. Nella stessa data, un'analoga lettera della Camera del lavoro di Monza e circondario comunicava la presenza *in loco* di un ufficio di consulenza legale, rivolto agli operai, attivo soprattutto in materia di infortuni e funzionante grazie all'opera gratuita di sei o sette avvocati. Dichiarava che un'avvocatura dei poveri con finalità più ampie sarebbe stato un bellissimo progetto, ma di non essere in grado di contribuire in alcun modo al suo finanziamento; *ibidem*.

A Gallarate venne poi effettivamente aperto un ufficio corrispondente, il che provocò le proteste della locale Camera del lavoro, che tuttavia rientrarono a seguito di un accordo con il consulente designato: cfr. la missiva del 7 aprile 1909 della Camera del lavoro di Gallarate ad Augusto Osimo e la replica di quest'ultimo del 26 aprile, in ASSU, faldone 121, fasc. 7.

¹⁰⁴ Il 9 luglio 1909 una lettera del Garavaglia indirizzata alla segreteria dell'Umanitaria precisava che erano stati istituiti uffici corrispondenti a Pavia, Corteleona, Bergamo, Gallarate, Varese e Como; ASSU, faldone 121, fasc. 13. Nella relazione annuale pubblicata nel 1910 con il titolo *Contributo al*

Il 14 novembre, ad esempio, vide a Lodi l'avvocato Giuseppe Bazzigaluppi, che si era dichiarato disponibile ad istituire in città un ufficio che si limitasse a fornire pareri legali, per il quale aveva già individuato la sede presso l'ufficio di collocamento, e fornì i nomi di alcuni colleghi che avrebbero potuto collaborare¹⁰⁵; solo se l'affluenza dei poveri fosse stata ampia, si sarebbe in seguito potuto pensare ad estendere l'attività anche alla trattazione delle cause, sul modello milanese.

Su quest'ultimo punto il Garavaglia fu però probabilmente convincente nel manifestare al collega l'inopportunità di privare il costituendo ufficio di un'attività così importante come la gestione del giudizio, dal momento che il 16 novembre i due si accordarono per costituire un ente dotato del medesimo statuto di quello milanese, che sarebbe stato operativo per un anno in via sperimentale e che avrebbe esteso la propria competenza territoriale anche al di fuori di Lodi per ricomprendere Codogno e Casalpusterlengo, sedi di conciliazione.

L'esperimento ebbe buoni risultati e l'affluenza dovette essere rilevante, se l'anno successivo il comune di Codogno venne dotato addirittura di un ufficio proprio, costituito in seguito ad un incontro avvenuto il 26 ottobre fra l'avvocato Giuseppe Padoan, consulente dell'ufficio milanese, e l'on. Paolo Bignami. Questi non solo aveva assicurato il pieno appoggio del giornale locale "Il Risveglio", ma aveva anche portato la disponibilità degli avvocati Ibleto Cassoni e Cesare Micheli, che a loro volta si erano dichiarati certi di poter convincere anche il collega Adolfo Pollaroli¹⁰⁶. Il Padoan aveva illustrato loro lo statuto e il regolamento della sede milanese e aveva assicurato l'intervento finanziario dell'Umanitaria, senza escludere la possibilità di un contributo anche da parte del Ministero della Giustizia.

Quest'ultima speranza traeva origine dalle già richiamate parole che il ministro Vittorio Emanuele Orlando aveva pronunciato alla Camera dei Deputati il 21 maggio 1909, con le quali aveva lodato l'operato dell'ufficio milanese e palesato il progetto di estenderne il modello a tutta la Penisola, supportandolo con un intervento finanziario da parte dello Stato¹⁰⁷.

problema dell'avvocatura dei poveri, vi si aggiunge quello di Busto Arsizio, nel 1911 Brescia (*La difesa del povero in Milano nel suo V anno di vita*, Milano 1912), nel 1912 Bologna (che più che un ufficio corrispondente, era un ufficio analogo, costituito presso la locale Congregazione di Carità; *Relazione dell'opera compiuta nel sesto anno di vita*, Milano 1913), nel 1914 Genova (*I primi otto anni di vita dell'Ufficio di Assistenza Legale per i poveri*, Milano 1915) e nel 1915 Casale Monferrato (*Relazione sull'opera compiuta nell'anno 1915*, Milano 1916).

¹⁰⁵ Gli avvocati e procuratori Augusto Beonio, Giuseppe Fè, Luigi Ghisi, Luigi Niccolini, Pietro Pizzamiglio, Giacomo Porlezza, Mario Salvalaglio; ASSU, faldone 121, fasc. 13.

¹⁰⁶ *Ibidem*.

¹⁰⁷ Cfr. *supra*, nt. 91.

L'appoggio promesso era sembrato concreto, al punto che il presidente dell'Umanitaria Alessi e il segretario Osimo, nonostante alcuni malumori interni di cui parleremo, avevano scritto al Garavaglia per congratularsi, aggiungendo che «qualora la S.V. credesse opportuno di allargare la sfera d'azione dell'Ufficio di assistenza e di farsi iniziatore di un'opera di coordinamento e di integrazione con Istituzioni analoghe esistenti in altre città della Lombardia, alla quale opera potesse dare il suo appoggio materiale il Ministro di Grazia e Giustizia, noi ben volentieri Le (*sic!*) coopereremo con la S.V. affinché l'Ufficio di Assistenza Legale pei poveri estenda al massimo la sua benefica opera di influenza e ridondi a vantaggio del maggior numero di diseredati»¹⁰⁸.

Tuttavia, le promesse ministeriali si dimostrarono più effimere del previsto, al punto che anche alcune esplicite richieste di contributo, presentate negli anni successivi dal Samoggia, eletto nel frattempo alla Camera dei Deputati, e dall'on. Angelo Valvassori-Peroni, rimarranno senza esito, avendo il ministero adottato nel frattempo una posizione meramente interlocutoria¹⁰⁹.

¹⁰⁸ ASSU, faldone 121, fasc. 13.

¹⁰⁹ Dell'intervento del Samoggia diede notizia il presidente Garavaglia nell'assemblea dei consulenti del 18 gennaio 1912, senza però fornire ulteriori precisazioni; ASSU, faldone 121, fasc. 5. L'on. avvocato Angelo Valvassori-Peroni, già presidente della Società agraria della Lombardia e consigliere provinciale a Milano, aveva invece presentato ben due interrogazioni al Ministro di Grazia e Giustizia: la prima, che venne discussa nella seduta della Camera dei Deputati del 29 marzo 1912, mirante a sapere «se intenda di portare alla discussione il disegno di legge sulla difesa dei poveri» (cfr. *Atti Camera, XXIII legislatura, 1° sessione*, tornata del 29 marzo 1912, pp. 18689-18690); la seconda, dibattuta nella seduta dell'11 febbraio 1913, «per sapere se e come intenda di appoggiare il benemerito Ufficio di assistenza legale per i poveri istituito in Milano» (*Atti Camera, XXIII legislatura, 1° sessione*, tornata dell'11 febbraio 1913, pp. 22779-22780). In entrambi i casi la posizione del Governo venne delineata dal sottosegretario Carlo Gallini, uno fra i più attivi promotori di riforme in materia di gratuito patrocinio del tempo; su questo mi permetto di rinviare a F.A. Goria, *L'avvocatura*, cit., pp. 341-363. Era stato da lui concepito anche il già citato disegno di legge presentato il 26 febbraio 1910 e ancora non discusso dalla Camera nel marzo del 1912, di cui il Valvassori-Peroni chiedeva conto nel suo primo intervento. In entrambi i casi le repliche del Gallini, al di là di alcune considerazioni sui modelli di difesa adottabili, facevano emergere quale punto dolente l'incapacità o la scarsa volontà del Governo nel reperire le risorse necessarie: in particolare l'11 febbraio evidenziava come l'appoggio del Governo dovesse essere certamente morale, non potendosi tuttavia egli impegnare nel garantirne uno economico, ma promettendo soltanto di studiarne la fattibilità. Non stupisce dunque la replica insoddisfatta dal Valvassori-Peroni, il quale, pur comprendendo la difficoltà di finanziare un patrocinio legale dei poveri ben organizzato a livello nazionale, sottolineava tuttavia come «in queste difficili contingenze si appalesa tutta l'importanza dell'ufficio di assistenza legale pei poveri di Milano, che con lieve spesa, ma con una sapiente organizzazione, ha saputo provvedere al gratuito patrocinio in quel distretto giudiziario, così da meritarsi testé l'elogio del procuratore generale di Milano nel discorso inaugurale dell'anno giuridico in corso. Basti ricordare che tale ufficio nel decorso anno ha dato corso a 1607 pratiche; onde pur le critiche dei più scettici dovettero tacere davanti all'eloquenza dei fatti. Or non è molto, l'ufficio stesso, per darsi maggiore autonomia e per consolidare la sua base, ha chiesto un sussidio al Governo; e credo che debba essere compito del Governo di rispondere

2.2. *L'aumento dei ricorrenti e la necessità di riorganizzare l'attività, fra obiettivi ambiziosi e difficoltà finanziarie*

La ricerca di consulenti *in loco*, oltre a favorire maggiormente il contatto fra i ricorrenti locali e gli avvocati che avrebbero dovuto sostenerli, aveva anche l'obiettivo, già ricordato, di ridurre le spese cui i consulenti milanesi erano soggetti nel caso di trasferimenti in provincia. E questo perché, nonostante le vive speranze di ampliamento del finanziamento attribuito all'ufficio, che l'avv. Porro aveva così vigorosamente sostenuto presso il Consiglio direttivo dell'Umanitaria, molti erano i problemi che andavano emergendo di mese in mese, sia in termini di ammontare complessivo delle risorse a disposizione, sia in materia di attribuzione diretta dei fondi e quindi di efficienza dei meccanismi di spesa; si trattava infatti di aspetti che i consulenti si trovarono spesso a discutere in questi primi anni e sui quali si manifestava una certa ritrosia da parte della Società Umanitaria, che nella persona di alcuni dei suoi esponenti mal tollerava di dover sostenere un ente autonomo e indipendente.

Il tema delle risorse era inevitabilmente collegato al grande successo che l'ufficio riscontrava quotidianamente e quindi al progressivo ampliarsi del numero delle pratiche da gestire. Durante i primi cinque anni di attività, infatti, la crescita dei ricorsi fu costante, pur rimanendo il numero dei consulenti limitato a poco più di una trentina; tuttavia dal 1912 vi fu una vera e propria impennata delle richieste (come illustra il grafico seguente), che crebbero in misura esponenziale nei successivi due anni, passando dalle 1.607 del 1912 alle 4.446 del 1914¹¹⁰.

affermativamente a tale richiesta per non abbandonare iniziative siffatte, che tendono alla soluzione di un problema di impellente attuazione. Un sussidio da parte del Governo vorrebbe dire esplicito riconoscimento dell'ufficio e sarebbe di sprone agli enti locali a contribuire anch'essi. Se lo Stato non può oggi affrontare direttamente il problema della difesa dei poveri, veda almeno di appoggiare l'opera dei volenterosi che si sono accinti con fervore a tale compito sociale»; *ivi*, p. 22780. D'altra parte questi erano gli anni, come vedremo, nei quali l'ufficio arrancava alla ricerca di ulteriori finanziamenti, cercando, per il momento inutilmente, di coinvolgere altri enti per la costituzione di un Consorzio.

¹¹⁰ I dati per l'elaborazione del grafico provengono dalle relazioni annuali che l'ufficio inviava al Consiglio dell'Umanitaria e che abbiamo già richiamato o che richiameremo più avanti. Le ragioni del picco iniziato nel 1912 vengono ricondotte dalla relazione alle pratiche istruttorie per le domande da parte delle operaie che intendevano usufruire del sussidio introdotto dalla Cassa di Maternità, dalla nuova legge approvata nel 1910 ed entrata in vigore il 1° ottobre 1912; *Relazione dell'opera compiuta nel sesto anno di vita*, cit., p. 12; sul tema della Cassa di Maternità si vedano S. Ortaggi Cammarosano, *Condizione femminile e industrializzazione tra Otto e Novecento*, in S. Musso (cur.), *Tra fabbrica e società. Mondi operai nell'Italia del Novecento* Milano 1997, pp. 166-169; V. Strinati, *Origini e Istituzione della Cassa di maternità (1875-1910)*, in «Studi storici», 45, fasc. 2 (2004), pp. 509-553, in



Se si considera che tutte le attività di segreteria (tra cui il primo contatto con il ricorrente e le attività di smistamento delle richieste, il reperimento e la produzione di certificati, la spedizione delle lettere necessarie, le pratiche presso le cancellerie, ecc.) venivano inizialmente gestite da un solo impiegato assegnato all'ufficio per alcune ore a scavalco, e in seguito dallo stesso, a tempo pieno, unitamente ad un solo fattorino, è chiaro che questo comportava non pochi problemi per il corretto funzionamento dell'attività quotidiana¹¹¹.

A tutto questo si aggiungeva una certa difficoltà da parte della Società Umanitaria nel comprendere le esigenze specifiche dell'attività di assistenza legale, la tipologia delle spese da affrontare e la necessità di un'agilità maggiore nel pronto utilizzo delle risorse.

Ad esempio, una delibera del Collegio dei consulenti del 25 aprile 1909 aveva lamentato la lentezza dell'economato dell'Umanitaria nel dar corso alle richieste di pagamento di carattere urgente e l'assurdità di dipendere da tale organo per provvedere alle piccole spese, alla spedizione delle citazioni di conciliazione, ai depositi relativi, nonché agli atti giudiziari in scadenza dei termini e si chiedeva pertanto che fosse messo a disposizione del segretario un piccolo fondo di 100 lire da impegnare a tali scopi senza passare dagli uffici centrali della Società; inoltre veniva anche manifestata la necessità di far conto su un fattorino (allora non ancora disponibile), per evitare che l'impiegato dell'ufficio fosse costretto a tenerlo chiuso per alcune ore nel mentre

particolare pp. 544-553 sull'elaborazione della legge del 1910; M. Minesso, *Cittadinanza e tutela della maternità nell'Italia giolittiana. La classe dirigente politica, la Kuliscioff, i socialisti*, in P. Passaniti (cur.), *Lavoro e cittadinanza femminile. Anna Kuliscioff e la prima legge sul lavoro delle donne*, Milano 2016, pp. 74-98.

¹¹¹ *Nell'interesse del povero. Petizione*, Milano 1911, p. 12.

disbrigava le pratiche opportune presso gli uffici giudiziari¹¹².

Analogamente, il 26 gennaio dell'anno successivo, i consulenti lamentarono l'assenza di informazioni circa la gestione del fondo di 2.000 lire stanziato annualmente a favore dell'ufficio di assistenza legale, con la conseguenza nefasta di non poter assumere decisioni di spesa, non conoscendo le disponibilità; in più ribadivano che «la gestione di tale fondo, accentrato così com'è nell'Amministrazione Centrale dell'Umanitaria, dà luogo ad infiniti contrattempi e a disgustosi inconvenienti che inceppano l'attività dell'Ufficio e che si specificano nel non poter spedire lettere dall'Ufficio, né telegrammi, ecc., per mancanza di francobolli e di fondi; nel non poter provvedere, illico et immediate ove occorra, a spese necessarie di libri, leggi, oggetti, viaggi, riparazioni urgenti per l'Ufficio, nel dover far attendere per mesi ai Consulenti la riscossione delle loro modeste spese borsuali, tanto che per la loro dignità e a risparmio di tempo i Consulenti oramai rinunciano a cercare tali rimborsi per evitare le lungaggini di attesa di un mandato di poche lire e che richiede ancora, per esigerle, di recarsi ad una Banca». Per tale ragione chiedevano che, pur rimanendo a carico della Società il pagamento dell'affitto dei locali di via sant'Antonino, dove l'ufficio si era trasferito fin dall'ottobre del 1908 allo scopo di mantenere la vicinanza con gli uffici giudiziari, nonché degli stipendi per gli impiegati, il fondo di finanziamento fosse invece rimesso nella disponibilità del presidente dell'ufficio di assistenza, restando ferma la necessità di ottenere l'autorizzazione dell'Umanitaria per le spese superiori alle 200 lire e di redigere un annuo rendiconto¹¹³.

Il Consiglio direttivo non fu particolarmente favorevole a questi suggerimenti, anzi: nella seduta del successivo 13 giugno, a fronte della richiesta di Eliseo Porro di mantenere i residui di cassa degli anni precedenti a favore dell'ufficio per il quale erano stati stanziati¹¹⁴, si manifestarono alcuni malumori, principalmente basati sulle lamentele che alcuni ricorrenti avevano in passato indirizzato verso l'operato dei consulenti, che veniva dunque accusato di essere gravemente inefficiente, nonché sul fatto che, per finanziare

¹¹² La replica dell'Umanitaria, in data 24 maggio, fu piuttosto insoddisfacente: venne infatti avanzata la richiesta di precisare in quali casi si fossero verificati problemi con l'economato, che sosteneva di provvedere alle richieste in tempi piuttosto rapidi, e si concesse a disposizione del segretario un fondo di sole 20 lire per la corrispondenza; entrambi i documenti in ASSU, faldone 121, fasc. 5.

¹¹³ *Ibidem*.

¹¹⁴ La giustificazione di ciò stava nella necessità, emersa recentemente, di provvedere all'apertura dell'ufficio anche in ore diurne, dal momento che molti operai non potevano accedervi la sera, il che avrebbe richiesto di compensare almeno il consulente presente per turno con una "medaglia di presenza"; inoltre appariva ormai necessario assumere una dattilografa, che si occupasse della copia delle comparse e degli atti occorrenti, non essendo più in grado i consulenti di farlo direttamente, dato l'alto numero dei ricorrenti; ASSU, *Verballi del Consiglio direttivo*, 1910, seduta del 13 giugno 1910, p. 66.

un progetto «la cui istituzione non rientra fra gli scopi dell'Umanitaria», si finiva per lesinare sulle opere volute dal fondatore della stessa, come ad esempio la Casa di lavoro¹¹⁵.

D'altra parte ulteriori difficoltà emersero anche in sede di discussione del bilancio preventivo per il 1911, quando fu chiaro che i conti della Società apparivano in perdita ed era dunque necessario provvedere a raggiungere rapidamente il pareggio. Per tale ragione il consigliere Demetrio Alati aveva ottenuto l'approvazione di un ordine del giorno con il quale l'Umanitaria si impegnavo alla graduale diminuzione dei sussidi che forniva alle varie istituzioni, compensandoli però con la realizzazione di Consorzi o, quantomeno, sollecitando un co-finanziamento da parte di altri enti eventualmente interessati¹¹⁶.

La delibera non poteva non coinvolgere anche l'ufficio di assistenza legale¹¹⁷, peraltro ritenuto da alcuni «esorbitante [...] ai fini dell'Istituzione» e forse progressivamente inutile, se, come affermava il presidente, l'avv. Giambattista Alessi, il Governo avesse proseguito nei propositi di ristabilire l'ufficio dell'Avvocatura dei poveri¹¹⁸; per questo alla fine della discussione si decise di ridurre l'impegno finanziario nei suoi confronti a sole 2.000 lire complessive¹¹⁹, giustificando questo provvedimento non solo sulla base delle ristrettezze di bilancio, ma anche come stimolo all'ufficio, affinché si prodigasse per la costituzione di un Consorzio¹²⁰.

La decisione provocò una reazione piuttosto decisa da parte del collegio dei consulenti, il quale, pur prendendo atto della necessità di provvedere a coinvolgere altri enti, dichiarava impossibile, a fronte di un fabbisogno

¹¹⁵ Ivi, pp. 66-67.

¹¹⁶ ASSU, *Verbali del Consiglio direttivo*, 1910, seduta del 6 dicembre 1910, p. 116.

¹¹⁷ Il Consiglio adottò infatti la seguente risoluzione: «Il Consiglio della Società Umanitaria, in attesa che lo Stato abbia da ripristinare l'Avvocatura dei poveri, fa voti perché, col concorso di Enti pubblici e Associazioni venga costituito un consorzio per provvedere all'Ufficio di assistenza legale dei poveri, di modo che, insieme ad un'azione interamente autonoma, sia all'ufficio assicurata una collocazione più costante e attiva in consorzio di quella disinteressatamente prestata dal Collegio degli Avvocati e venga consentito all'Umanitaria di diminuire, almeno della metà, l'onere, ora interamente da essa sostenuto, pel mantenimento dell'Ufficio»; ASSU, *Verbali del Consiglio direttivo*, 1910, seduta del 6 dicembre 1910, p. 118.

¹¹⁸ Ivi, p. 117. Il riferimento era il già più volte citato progetto Gallini del 1910, per il quale si veda *supra*, nt. 109.

¹¹⁹ Cioè comprendenti anche le spese di locazione dell'immobile nel quale l'ufficio si trovava e lo stipendio degli impiegati. Come rilevabile da nota del segretario Osimo, inviata al Garavaglia il 5 dicembre 1910, la spesa complessiva per l'ufficio che l'Umanitaria aveva sostenuto era stata nei tre anni precedenti sempre superiore alle 3.500 lire; ASSU, faldone 121, fasc. 5.

¹²⁰ Così scrivevano al Garavaglia il presidente Alessi e il segretario Osimo il 5 gennaio 1911; ASSU, faldone 121, fasc. 5.

complessivo di almeno 4.000 lire, mantenere in vita l'ufficio con soltanto la metà dei fondi, non sufficiente nemmeno al pagamento degli stipendi del personale; chiedeva pertanto alla Società Umanitaria di rinviare tale ridimensionamento del proprio impegno al momento della costituzione dell'auspicato Consorzio, garantendo però, fino ad allora, la continuità del precedente stanziamento. In caso contrario venne deliberato che «i componenti dell'ufficio legale, di fronte alla impossibilità assoluta di garantire l'ulteriore funzionamento dell'ufficio stesso, abbiano a rassegnare le proprie dimissioni, lasciando a chi di ragione, anche di fronte alla cittadinanza, la responsabilità morale della cessazione di un Ufficio di universalmente riconosciuta utilità»¹²¹. Il Consiglio direttivo accolse solo in parte la richiesta: invitò infatti il collegio dei consulenti ad operare con alacrità per concludere entro l'anno la costituzione di un Consorzio di enti per il finanziamento dell'ufficio, ma accettò di colmare le eventuali carenze presenti nel bilancio in modo da non arrivare alla paralisi dello stesso¹²².

Come abbiamo accennato, la posizione di coloro che in Consiglio si opponevano ad un potenziamento dell'ufficio e ne chiedevano piuttosto il ridimensionamento o, meglio ancora, l'abolizione, si era prevalentemente appoggiata su alcune critiche d'inefficienza che, negli anni, erano state indirizzate agli organi dirigenti dell'Umanitaria da ricorrenti insoddisfatti verso l'operato dell'ufficio. Le tracce in merito, esistenti presso l'Archivio storico della Società, inducono tuttavia a relativizzare notevolmente la portata dei casi accennati.

Intanto per gli anni in questione si tratta di undici episodi, che, ammettendo che siano gli unici e non solo quelli di cui è rimasta documentazione, appaiono decisamente insignificanti se raffrontati al totale delle pratiche, che fino al 1914 compreso ammontava a 13.831: in sostanza il complesso delle lamenti rappresenterebbe circa lo 0,08% dei casi complessivi. In secondo luogo la maggior parte di questi reclami, che purtroppo sono le uniche tracce rimaste della concreta attività assistenziale effettiva erogata dall'ufficio¹²³, si dimostrarono privi di fondamento. Essi

¹²¹ Ivi, delibera del collegio dei consulenti del 15 gennaio 1911, inviata dal presidente Garavaglia al segretario dell'Umanitaria in data 25 gennaio.

¹²² ASSU, *Verballi del Consiglio direttivo*, 1911, seduta del 10 febbraio 1911, pp. 36-37; si veda anche la lettera inviata dal nuovo presidente, Luigi della Torre, e dal segretario generale Osimo (ma firmata dall'addetto alla segreteria, Michele Alfredo Capriotti) all'avv. Garavaglia in data 28 febbraio; ASSU, faldone 121, fasc. 5.

¹²³ La ragione è da rinvenirsi nel fatto che una volta che il consulente avesse assunto un incarico nei confronti di un ricorrente all'Ufficio, lo trattava poi interamente nel suo studio privato, nell'archivio del quale veniva dunque depositata la documentazione in merito alla causa che ne fosse derivata (cfr. l'art. 9 del regolamento interno dell'Ufficio, pubblicato in ognuna delle relazioni annuali fino al 1914). Ne abbiamo evidenza, fra le altre cose, dal fatto che ogni volta che veniva sporto un

derivavano prevalentemente da disinformazione o da malafede (almeno cinque casi infatti riguardavano persone mai assistite dall'Ufficio o cause mai iniziate, perché prive di qualsivoglia ragione giuridica), oppure da ricorrenti non sufficientemente indigenti per poter essere assistiti gratuitamente, che tuttavia si rivolgevano all'ufficio per poter avere il nominativo di un avvocato affidabile, salvo successivamente rifiutarsi di pagarlo, adducendo appunto la propria presunta difficoltà economica.

Un caso emblematico di questa tipologia fu quello di un certo Bernardo Pagnoni, il quale aveva scritto al segretario dell'Umanitaria Augusto Osimo il 26 settembre 1912, lamentando di essersi rivolto all'ufficio di assistenza legale e di essere stato indirizzato ad un avvocato (di cui non precisava il nome), il quale «dopo aver travisato tutto quello ch'io gli avevo spiegato a proposito d'una causa, si abbia trattenuto lire 20 a titolo di regalia; ed ora la causa è come prima e anche peggio ed ora pare tutt'altro che premuroso di proseguire tale causa», cosa che però appariva urgente, dal momento che l'unico testimone che il Pagnoni poteva addurre a sostegno delle proprie pretese sarebbe emigrato in America di lì a qualche mese¹²⁴.

La questione veniva meglio precisata nella lettera con la quale il presidente Della Torre e il segretario Osimo chiedevano lumi al Garavaglia, il 9 ottobre successivo: il Pagnoni doveva riscuotere una somma a titolo di pagamento per certi lavori da lui eseguiti, ma il debitore contestava di doverne pagare l'intero, non avendo egli a sua volta ancora ricevuto il saldo per alcune somministrazioni fatte allo stesso Pagnoni e che questi sosteneva invece di aver precedentemente versato. L'avvocato che si era occupato della causa avrebbe riscosso dal debitore la somma dovuta, detratto però il valore delle somministrazioni, e richiesto a pagamento della prestazione 20 lire al Pagnoni, il quale dunque lamentava sia la non corretta trattazione della questione, sia la richiesta di pagamento di un'attività di assistenza che, essendo egli povero, avrebbe dovuto essere gratuita. Il Della Torre e l'Osimo, nel riportare quanto sopra, suggerivano al Garavaglia che, «poiché esso è uno dei reclami dello stesso genere che ci sono pervenuti con qualche frequenza in questi ultimi tempi, Ella potrà vedere se, indipendentemente dal buon andamento

reclamo, il presidente Garavaglia doveva chiedere lumi all'avvocato che aveva trattato la causa, non avendo egli a disposizione alcuno strumento per conoscere direttamente della questione. Per quel che riguarda invece la documentazione in merito all'attività istruttoria (ad esempio quella necessaria a raccogliere la documentazione da presentare alla Commissione per il gratuito patrocinio), che era gestita dall'impiegato, Oreste Piva, venne probabilmente dispersa, come preciseremo meglio più avanti, in seguito alle vicende che portarono l'assistenza legale e la struttura dell'Ufficio ad essere assorbita, a partire dal 1925, dalla sezione provinciale del Patronato nazionale per l'assistenza sociale (P.N.A.S.).

¹²⁴ ASSU, faldone 483, fasc. 1, lettera di Bernardo Pagnoni ad Augusto Osimo, 26 settembre 1912.

dell'Ufficio legale o dal buon volere e dalla perfetta correttezza degli Egregi Professionisti che danno l'opera loro, non vi sia qualche disposizione del regolamento che possa offrire occasioni a tali lamentele; perché non è dubbio che, ove l'Ufficio non accogliesse che la sola clientela povera e quindi gratuita, escludendo, prima d'iniziare alcun atto, quelli che sono in grado di pagare, sarebbe chiuso l'adito ad ogni rilievo del genere di quelli sopra indicati»¹²⁵.

La risposta del presidente dell'Ufficio di assistenza legale, Gian Paolo Garavaglia, fu molto dettagliata: il Pagnoni si era presentato presso la sede dell'Ufficio il 28 agosto, chiedendo di procedere all'esazione della somma di lire 428, importo residuo per lavori da lui eseguiti presso il cimitero di Vaprio d'Adda per conto degli Eredi Messa; l'avv. Toller, che in quel momento riceveva i ricorrenti in sostituzione del di lui collega di studio Gino Gioia, consulente nominato, gli aveva però fatto presente che, in base al regolamento dell'Ufficio, egli non aveva alcun diritto all'assistenza gratuita, poiché non rientrava nei limiti di povertà previsti, dal momento che possedeva un'azienda con magazzino e un appartamento, nel quale risiedeva. La pratica pertanto non veniva accettata, né annoverata fra quelle dell'Ufficio assistenza.

Il successivo 29 agosto, tuttavia, il Pagnoni si era presentato direttamente presso lo studio del Toller quale cliente pagante e questi aveva accettato di trattare la questione, scrivendo varie lettere e compiendo una serie di abboccamenti con un inviato dei debitori, dai quali alla fine era riuscito a farsi consegnare, a titolo di acconto, la somma di 396 lire, che aveva immediatamente versato al Pagnoni. Quest'ultimo, preso dall'entusiasmo, aveva deciso di ricambiare l'avvocato offrendogli spontaneamente 20 lire a titolo di compenso e chiedendogli di intercedere ulteriormente per il pagamento delle 32 lire a saldo, che gli Eredi Messa intendevano invece trattenere, sostenendo appunto che fosse il corrispettivo di alcune somministrazioni fatte al creditore e mai pagate. Tuttavia «ogni tentativo di componimento amichevole fallì per la prepotenza e la cocciutaggine del Pagnoni, il quale non solo non era disposto a transigere di un centesimo, ma ad ogni istante avanzava nuove pretese. La mia pazienza era già stata messa a dura prova quando ricevetti una lettera il 12 settembre (che conservo), nella quale mi si invitava a procedere ad atti legali per ottenere il pagamento di lire 38,25 anziché di lire 32 e a minacciare agli Eredi Messa, se avessero persistito nel rifiuto, una «querela» per diffamazione. Il che naturalmente non feci. Non risposi ad alcune lettere insolenti inviatemi e trattai come si meritava un individuo venuto nel mio studio a chiedermi con modi arroganti e villani se avevo sporto querela e se avevo fatto la citazione»¹²⁶.

¹²⁵ *Ibidem*, lettera di Luigi Della Torre e Augusto Osimo a Gian Paolo Garavaglia, 9 ottobre 1912.

¹²⁶ *Ibidem*, replica di Gian Paolo Garavaglia alla precedente del 15 ottobre 1912, che riporta in

Il caso del Pagnoni non fu l'unico di questo tenore: ad esso possono essere infatti assimilati (perché aventi come protagonisti ricorrenti che non erano in condizioni di povertà e dunque erano effettivamente clienti privati dei singoli consulenti) quello di Erminio Adriani contro l'avvocato Gino Gioia¹²⁷ e quello di Giovanni de Giorgi contro gli avvocati Erminio Ferrari e Ferdinando Viviani¹²⁸.

Tre reclami vennero poi promossi dalla Camera del lavoro a tutela di propri assistiti¹²⁹; di questi, uno sembrerebbe rientrare nella precedente fattispecie (si tratta del caso del compagno Ferrarini contro l'avvocato Rebora¹³⁰), un altro risulta di difficile valutazione, non essendo possibile comprenderne né le cause, né l'esito, in quanto parte della documentazione appare mancante: è il caso dei fratelli Melloni (altrove Menoni e Manoni) contro l'avvocato Anselmi¹³¹. Un terzo, infine, diede un certo scandalo e promosse una complessa attività di mediazione, senza che però risulti anche qui del tutto chiaro, allo stato della documentazione sopravvissuta, l'esito finale della controversia: si vuole alludere al caso di Ernesto Cervini contro l'avvocato Eugenio Umberto Pasini.

Quest'ultimo era uno dei consulenti cooptati dall'Ufficio assistenza solo in un secondo momento, in ragione e quale riconoscimento del suo impegno nello studio della tutela legale dei poveri, che lo aveva condotto a pubblicare alcuni saggi, quali *La difesa del povero nella storia, nelle legislazioni moderne e nelle riforme desiderabili per l'Italia. Studio di diritto giudiziario civile*, stampato nel 1904 e *Il gratuito patrocinio nel diritto giudiziario civile*, edito nel 1906¹³².

virgolettato il testo inviatogli dal Toller in risposta alla richiesta di chiarimenti.

¹²⁷ ASSU, faldone 121, fasc. 5, delibera dell'Ufficio del 29 novembre 1909.

¹²⁸ Ivi, delibera del 21 dicembre 1909.

¹²⁹ Dovettero essere questi i casi che indussero il segretario della Camera del lavoro, Carlo dell'Avalle (A. Rosada, *Dell'Avalle Carlo*, in F. Andreucci – T. Detti (curr.), *Il movimento operaio italiano cit., ad vocem*; F. M. Biscione, *Carlo Dell'Avalle*, in DBI, 37 (1989), *ad vocem*), che era anche consigliere dell'Umanitaria, a sollevare dubbi sull'efficienza dell'ufficio di assistenza, al punto da ritenere che «per quell'ufficio occorrerebbe un maggior controllo e sorveglianza»; ASSU, faldone 121, fasc. 5, lettera del Dell'Avalle all'Osimo del 23 settembre 1910.

¹³⁰ Ivi, lettere Dell'Avalle-Osimo-Porro del 23 maggio e del 2 giugno 1911.

¹³¹ ASSU, faldone 121, fasc. 5, lettere Dell'Avalle-Osimo-Garavaglia del 23 e 27 settembre e del 29 e 30 ottobre 1910.

¹³² E.U. Pasini, *La difesa del povero nella storia, nelle legislazioni moderne e nelle riforme desiderabili per l'Italia. Studio di diritto giudiziario civile*, Perugia 1904; Id., *Il gratuito patrocinio nel diritto giudiziario civile*, Milano 1906. Che la ragione per la cooptazione fossero i suoi studi in materia emerge sia dalla delibera del Collegio dei consulenti del 5 maggio 1909 (ASSU, faldone 121, fasc. 5), che dava parere favorevole all'ammissione «del signor avvocato professor Eugenio Umberto Pasini, studioso di quanto attiene alla difesa dei poveri», sia dalla lettera del 22 maggio con la quale il presidente dell'Umanitaria Alessi e il segretario Osimo comunicavano all'interessato la nomina a consulente (ASSU, faldone 121,

Di questi, il primo poteva apparire particolarmente interessante per chi stava ponendo in essere un progetto, come quello supportato dall'Umanitaria, che aveva lo scopo di suggerire un modello alternativo al gratuito patrocinio statale, per molti aspetti inefficiente; esso infatti conteneva una parte conclusiva nella quale l'autore aveva illustrato le riforme che a suo avviso il legislatore avrebbe dovuto adottare per migliorare l'istituto del gratuito patrocinio, almeno nell'ambito civile. In particolare, e trascurando la tecnicità delle specifiche questioni, aveva rigettato l'ipotesi di ricostituire l'Avvocatura dei poveri come corpo di funzionari statali o comunali esclusivamente dediti alla tutela degli indigenti, propendendo maggiormente per affidare tale incarico ai liberi professionisti del foro, magari con la possibilità di un pur minimo compenso, il che avrebbe anche permesso di lasciare al povero la piena facoltà di scelta del proprio difensore¹³³.

Dimostrata in questo modo la pregressa sensibilità del professionista verso gli obiettivi perseguiti dall'Ufficio, il Pasini venne dunque aggregato al Collegio dei consulenti¹³⁴; purtroppo non sappiamo di quali e quante cause si fosse occupato in tale veste prima della fatidica data del 15 giugno 1912 e quindi non siamo in grado di stabilire se gli avvenimenti che stiamo per riferire fossero del tutto eccezionali o rappresentassero un *modus operandi* consolidato (anche se quest'ultima ipotesi sembra decisamente meno probabile della prima, perché altrimenti vi sarebbe traccia di ulteriori provvedimenti).

Il 15 giugno 1912 Cesare Oppici, segretario dell'*Unione fra Impiegati di Aziende private e Commessi di studio*, che era una delle sezioni della Camera del lavoro di Milano¹³⁵, scriveva una lettera all'Umanitaria, preannunciando il ricorso di un proprio socio, Ernesto Cervini, contro il comportamento altamente scorretto tenuto nei suoi confronti dall'avvocato Pasini, il quale era giunto ad intentare contro di lui una causa presso il Pretore del VII mandamento di Milano al fine di ottenere il pagamento del proprio onorario; a dire del Cervini, il comportamento del Pasini nel suo insieme violava il regolamento e lo stesso spirito che l'Ufficio poneva nell'assistere

fasc. 4), «altamente apprezzando i suoi meriti non comuni e le speciali cure che la S.V. On. pone nello studio delle questioni attinenti alla difesa del povero». Peraltro la relazione dell'attività dell'Ufficio per l'anno 1909 deve alla lettura delle opere dell'avvocato perugino almeno la parte introduttiva di taglio eminentemente storico: *Contributo al problema dell'Avvocatura per i poveri*, Milano 1909, pp. 5-7.

¹³³ E.U. Pasini, *La difesa del povero*, cit., p. 151 e 178-179.

¹³⁴ A lui si dovrà ad esempio la stesura della relazione annuale dell'attività dell'Ufficio per l'anno 1912; cfr. *Relazione dell'opera compiuta nel sesto anno di vita*, cit.

¹³⁵ M. Antonioli - J. Torre Santos, *Riformisti e Rivoluzionari. La Camera del lavoro di Milano dalle origini alla Grande Guerra*, Milano 2006, p. 54.

gratuitamente le persone indigenti.

In effetti con citazione del 20 settembre 1911 il Pasini aveva convenuto dinanzi al Pretore il suddetto Cervini, chiedendo il saldo di 132 lire come residuo di spese e onorari per l'assistenza fornita al cliente in una causa da questi intentata presso lo stesso giudice contro la signora Giovanna Baroffio, poi condannata¹³⁶. La pretesa era stata inizialmente appoggiata sull'argomento che il Cervini, pur essendosi rivolto all'Ufficio di assistenza legale in una sera nella quale il Pasini era di turno, era stato da questi avvisato di non avere i requisiti per ottenere il patrocinio gratuito e aveva pertanto accettato di incaricarlo l'avvocato medesimo, quale cliente privato; tale rappresentazione dei fatti era stata tuttavia contestata in udienza sulla base dell'art. 3 del regolamento, che ammetteva al patrocinio dell'Ufficio non solo chi fosse in condizioni di povertà, ma in generale i soci delle società operaie di mutuo soccorso o di miglioramento, com'era appunto il Cervini. Ma si era ulteriormente dimostrata falsa anche perché fu provato che il Pasini aveva richiesto la liquidazione della parcella per mezzo del presidente dell'Ufficio assistenza, cosa che non avrebbe avuto alcun senso se il Cervini fosse stato suo cliente privato.

D'altra parte, quantomeno tendenzioso si era rivelato anche l'altro argomento addotto dall'avvocato per provare l'esistenza di un rapporto di clientela privata che prescindesse dall'Ufficio dei poveri, ossia il fatto che il Cervini avesse provveduto a versare delle somme a titolo di anticipo per le spese della causa; tendenzioso perché in realtà l'obbligo di un simile versamento era previsto, come abbiamo peraltro già visto, dall'art. 12 del regolamento dell'Ufficio.

È pur vero che lo stesso documento prevedeva anche che, qualora le condizioni economiche del ricorrente risultassero tali da escluderne lo stato di povertà, il consulente potesse richiedere il pagamento degli onorari (art. 13), ma ciò doveva avvenire informandone il cliente prima di effettuare la richiesta (art. 15, comma 2) e comunque investendo della questione il Collegio dei Probiviri, qualora sorgessero contestazioni (artt. 13 e 16).

Per tutte queste ragioni, il Pretore, non ravvisando il rispetto da parte del Pasini della procedura richiesta dal regolamento per il pagamento dell'onorario, si limitò a condannare il Cervini al saldo delle spese residue, dell'ammontare di 18 lire.

Nonostante che il suo comportamento deontologicamente dubbio fosse stato messo in luce dalla stessa autorità giudiziaria, l'avvocato Pasini era tuttavia rimasto fermo nelle proprie posizioni, al punto che ancora nel

¹³⁶ Tutta la successiva ricostruzione del caso ha come fonte la copia della sentenza pretorile del 24 febbraio 1912, conservata nell'archivio storico della Società Umanitaria: ASSU, faldone 483, fasc. 1.

settembre dell'anno successivo si rifiutava di consegnare il fascicolo della causa Cervini-Baroffio, per la quale era necessario procedere agli atti esecutivi, in assenza del pieno saldo della parcella richiesta¹³⁷.

Questa pervicacia portò il Consiglio direttivo della Società Umanitaria ad interessarsi direttamente della questione (forse anche in assenza di una presa di posizione da parte dell'Ufficio assistenza), con una delibera adottata il 7 novembre del 1913¹³⁸, nella quale, pur riconoscendo che una decisione nel merito spettasse esclusivamente al Collegio dei Probiviri dell'Ufficio di assistenza legale, come disposto dal regolamento, avvertiva tuttavia «la gravità dell'operato dell'avvocato Eugenio Pasini» e riteneva di non poter prescindere dal pronunciarsi su «fatti tali da poter nuocere al corretto funzionamento di quell'Ufficio, il quale è altra delle di lei provvide emanazioni». Per tale ragione, invitava la presidenza dell'Ufficio ad adottare i provvedimenti ritenuti opportuni.

Purtroppo non sappiamo se poi tali provvedimenti vi siano stati e di che tenore; di sicuro il Pasini rimase consulente dell'Ufficio ancora per parecchi anni¹³⁹.

Il punto interessante sarebbe comprendere le ragioni dell'evidente lentezza (quantomeno) da parte dei responsabili dell'Ufficio di assistenza legale nell'adottare provvedimenti, in un caso piuttosto evidente di violazione del regolamento interno. Le ragioni possono essere molteplici, da una malcelata solidarietà corporativa ad una progressiva insofferenza nei confronti dei ricorrenti, ma tutte mal si conciliano con la spinta ideale che doveva inevitabilmente ritenersi sottesa all'impegno volontario dei consulenti nell'Istituzione. A meno che non si concordasse bene o male con l'azione del Pasini quale soluzione intermedia che bilanciava gli interessi delle classi sociali più deboli con quelli degli avvocati nel vedere riconosciuto, anche economicamente, l'impegno profuso nel proprio lavoro. La necessità di un simile bilanciamento era stata chiaramente manifestata dallo stesso Pasini già nel suo volume del 1904: «Il legislatore nostro, che è stato tanto scrupoloso a salvaguardare i diritti dell'Erario, ad assicurarsi il rimborso delle tasse e delle spese annotate a debito, ha completamente trascurato i diritti del difensore officioso di cui requisisce l'opera senza dare alcun corrispettivo, neanche sotto forma di garanzia [...]. La nostra legge futura dovrà essere modificata sia

¹³⁷ Tale ostinazione venne lamentata in una lettera che Augusto Osimo inviò il 30 settembre del 1913 all'avvocato Modesto Picozzi, consigliere dell'Umanitaria, invitandolo ad intercedere presso il collega per giungere ad una definizione della spiacevole controversia; ASSU, faldone 483, fasc. 1.

¹³⁸ ASSU, *Verbali del Consiglio direttivo*, 1913, seduta del 7 novembre 1913, pp. 104-107.

¹³⁹ L'ultima relazione nota dell'attività dell'Ufficio, relativa all'anno 1917, lo annovera ancora fra i consulenti; cfr. *Relazione sull'opera compiuta nell'anno 1917*, Milano 1918, p. 10.

prescrivendo che i diritti spettanti al difensore officioso possano, a sua domanda, essere segnati a debito insieme a tutte le tasse, ai diritti e alle spese di cui parlano i n. 2, 3, 4 e 5 dell'art. 6 del R. Decreto 1865; sia disponendo che, in caso di transazione, debbano questi diritti essere riscossi come tutti quelli che spettano all'Erario [...]. Quando il difensore saprà che la mala fede delle parti non lo priva del corrispettivo del suo lavoro – quando saprà che lo Stato, requisendo la sua opera, non la considera come una quantità trascurabile, ma le dà la importanza stessa degli altri diritti annotati a debito – quando saprà che, a causa vinta, lo Stato penserà a riscuotere quanto anche a lui è dovuto (libero, naturalmente, il difensore di non giovarsi di tutti questi vantaggi) – la classe degli avvocati si adatterà meglio all'obbligo della difesa gratuita e ne apprezzerà meglio l'onore. Di idealità non si vive e l'interesse è la molla eterna del mondo»¹⁴⁰.

Quest'ultima frase potrebbe forse sintetizzare il principale problema che l'Ufficio aveva individuato nella normativa statale e che aveva cercato di risolvere attraverso l'acquisizione di finanziamenti privati che però, fino a questo momento, si erano rivelati insufficienti a far fronte all'incremento esponenziale dei ricorsi. Ecco perché la necessità di costituire un Consorzio di enti che potessero supportare economicamente e stabilmente l'istituzione era ormai pressante.

A questo si volse dunque l'impegno di tutti coloro, consulenti e Società Umanitaria, che intendevano assicurare un futuro certo e duraturo all'iniziativa.

3. *L'impegno per la costituzione del Consorzio (1911-1915)*

Come abbiamo visto, nel dicembre del 1910 la Società Umanitaria, obbligata principalmente dai propri problemi di bilancio, ma spinta anche dalla diffidenza di alcuni membri del Consiglio nei confronti dell'operato dell'Ufficio di assistenza legale, ne aveva drasticamente ridotto il finanziamento, invitando il Collegio dei consulenti a promuovere la costituzione di un Consorzio con altri enti cittadini che potessero intervenire economicamente per sostenere l'attività di tutela dei poveri.

Ciò fu all'origine dell'appello il cui contenuto venne pubblicato nella relazione annuale per il 1910, realizzata come sempre nel gennaio dell'anno successivo¹⁴¹. In quest'occasione infatti, dopo aver esposto le criticità che

¹⁴⁰ E.U. Pasini, *La difesa del povero*, cit., pp. 176-179.

¹⁴¹ *Nell'interesse del povero. Petizione alle onorevoli rappresentanze del Comune di Milano; della Società*

L'Ufficio avrebbe dovuto affrontare per fronteggiare il continuo incremento dei ricorsi (ampliamento della sede, aumento del personale, prolungamento dell'orario di ricevimento dei consulenti, creazione di una biblioteca giuridica aggiornata, costituzione di sedi operative fuori Milano, indennità di trasferta per i consulenti che dovessero recarsi presso le preture dei mandamenti di provincia, liquidazione al consulente incaricato di una somma minima per ogni pratica portata a termine, a simbolico rimborso della notevole attività da svolgere, anche presso il proprio studio professionale)¹⁴², il Collegio dei consulenti si rivolse agli altri enti locali ed opere pie della città, lamentandone lo scarso interesse fino a quel momento dimostrato per un'attività di beneficenza che si era invece rivelata di grandissima utilità per la popolazione e sollecitandoli ad intervenire¹⁴³. Destinatari privilegiati dell'invito apparivano in particolare il Comune di Milano (al quale si chiedeva di fornire gratuitamente una sede all'Ufficio, in posizione centrale) e tutti quegli enti che avevano come fine l'aiuto materiale agli indigenti, quali la Congregazione di Carità, il Monte di Pietà e la Cassa di Risparmio delle Province lombarde, oltre la già benemerita Società Umanitaria¹⁴⁴, ai quali era richiesto essenzialmente un contributo economico.

La relazione delineava anche alcune modifiche che avrebbero dovuto essere apportate alla struttura amministrativa dell'Ufficio in occasione della costituzione del Consorzio¹⁴⁵, attraverso modifiche dello Statuto e del Regolamento che vennero inviate dal presidente Garavaglia l'11 aprile successivo ai vari enti destinatari della proposta¹⁴⁶.

La struttura dello Statuto non appariva in verità particolarmente mutata, con la sola eccezione della sostituzione, nelle funzioni esercitate fino a quel momento dal Consiglio direttivo della Società Umanitaria, di un organo *ad hoc*, che ne rilevava il nome e che sarebbe stato composto dal presidente dell'Ufficio assistenza, da due consulenti eletti dal loro collegio e da un consigliere in rappresentanza di ciascuno degli enti sovvenzionatori. Ad esso sarebbe spettata la direzione e la rappresentanza dell'Ufficio in ogni rapporto interno ed esterno, l'amministrazione del patrimonio, la nomina e l'eventuale radiazione dei consulenti interni ed esterni (a questi ultimi sarebbe stata affidata la gestione delle pratiche fuori Milano), la scelta degli impiegati e tutte

Umanitaria; della Congregazione di Carità di Milano; della Cassa di Risparmio delle Province Lombarde; del Monte di Pietà di Milano, Milano 1911.

¹⁴² Ivi, pp. 12-14.

¹⁴³ Ivi, p. 14.

¹⁴⁴ Ivi, p. 15.

¹⁴⁵ Esse erano tuttavia rinviate ad una successiva riunione del Collegio; ivi, pp. 15-16.

¹⁴⁶ ASSU, faldone 121, fasc. 5.

le determinazioni connesse con il loro rapporto di lavoro (art. 6). Veniva poi disciplinato il collegio dei consulenti, ove sarebbero state discusse le questioni di maggior rilevanza per il corretto funzionamento interno dell'Ufficio, che doveva essere convocato almeno ogni tre mesi (artt. 2 e 7). Ulteriori novità furono poi il trasferimento della normativa sul Collegio dei Probiviri dal regolamento allo statuto, la previsione di una «medaglia di presenza», di ammontare per ora indefinito, per ogni turno svolto da ciascun avvocato dell'Ufficio e l'introduzione della radiazione quale sanzione estrema che il Consiglio direttivo avrebbe potuto adottare su relazione del Collegio dei Probiviri nel caso di gravi scorrettezze e di violazione dello statuto e del regolamento da parte di un consulente (artt. 10 e 11). Per il resto venivano precisate con maggior dettaglio le funzioni di direzione interna e di vigilanza svolte dal presidente (art. 7) e le incombenze amministrative del segretario (art. 8).

Le risposte degli enti interpellati non furono tuttavia favorevoli¹⁴⁷ e per il momento fu impossibile procedere alla costituzione dell'auspicato Consorzio e agli adeguamenti proposti, come preciserà la relazione per l'anno 1911: «pur troppo le pratiche sollecitamente attivate dalla nostra Presidenza non sortirono l'esito aspettato, poiché né il Comune di Milano, momentaneamente informato ad una politica di concentramento e di autonomia, né la Cassa di Risparmio, né il Monte di Pietà ebbero sino ad ora a rispondere favorevolmente alla nostra petizione: la sola Congregazione di Carità ebbe a promettere un sussidio che, anche unito a quello della Società Umanitaria, ancora non poteva consentire lo svolgimento intiero del nostro programma»¹⁴⁸.

L'assemblea dei consulenti del 18 gennaio 1912 propose dunque di nominare una commissione, composta dal presidente Gian Paolo Garavaglia, dal segretario Carlo Anelli e dall'avv. Luigi Besana, che si impegnasse a trovare i fondi per arrivare alla costituzione di un ente autonomo, suggerendo tuttavia che divenisse operativa una volta ricevuta dal Governo una risposta sulla già accennata domanda di finanziamento indirizzata al ministro della Giustizia

¹⁴⁷ Purtroppo non sono conservate nell'archivio dell'Ufficio.

¹⁴⁸ *La difesa del povero in Milano nel suo quinto anno di vita*, Milano 1912, p. 4. La condizione di scarso finanziamento, dipendente anche in parte dal fatto che l'Ufficio era legato da questo rapporto indefinito con la Società Umanitaria, ricevendone un sostegno economico senza esserne però formalmente parte, era stato invece superato a Bologna, dove, sull'esempio milanese, ma seguendo gli iniziali progetti del Luzzatto e del Contini, nell'aprile del 1911 era stato istituito un Ufficio di consulenza legale per i poveri presso la locale Congregazione di Carità; cfr. *Congregazione di Carità di Bologna – Ufficio di assistenza legale per i poveri – Relazione dell'anno 1911*, Bologna, Cooperativa tipografica Azzoguidi, 1912, pp. 6-10.

dall'on. Samoggia¹⁴⁹. In realtà, come abbiamo visto, né questa richiesta, né quella indirizzata l'anno successivo dall'on. Valvassori-Peroni ebbero alcun risultato, tranne quello di rallentare di qualche anno la risoluzione del problema¹⁵⁰.

Il progetto di costituire l'Ufficio in ente morale sarà ribadito dunque solo nel 1913¹⁵¹, quando il problema del finanziamento¹⁵² costrinse nuovamente la presidenza a rinnovare le richieste agli enti milanesi già consultati tre anni prima, ottenendo per il momento soltanto la conferma dell'adesione di chi già aveva dimostrato a suo tempo piena disponibilità, ossia la Società Umanitaria e la Congregazione di carità¹⁵³.

L'anno successivo, tuttavia, la situazione mutò decisamente in senso favorevole, grazie alla vittoria del partito socialista nelle elezioni comunali del mese di giugno¹⁵⁴ e alla formazione della giunta guidata da un riformista di spicco, nonché consulente dell'Ufficio, ossia Emilio Caldara. Quest'ultimo si era infatti dichiarato favorevole, fin dalle linee programmatiche presentate e approvate a metà maggio¹⁵⁵, alla revisione del sistema della beneficenza cittadina secondo le indicazioni già a suo tempo formulate dalla stessa Società Umanitaria e delle quali abbiamo fatto cenno; l'assistenza veniva dunque concepita come un servizio pubblico ed era pertanto necessario che avesse un unico coordinamento attraverso un ente comunale appositamente costituito¹⁵⁶.

Sebbene si dimostrasse poi impossibile operare una centralizzazione così radicale, rimase però l'intento, poi concretamente attuato, di rendere l'organismo comunale il principale coordinatore dell'attività assistenziale, sfruttando a questo scopo gli enti che già controllava, direttamente o

¹⁴⁹ ASSU, faldone 121, fasc. 5.

¹⁵⁰ Cfr. *supra*, nt. 109. *Relazione dell'opera compiuta nel sesto anno di vita*, cit., p. 6.

¹⁵¹ Si vedano le considerazioni espresse in merito nella seduta del Consiglio direttivo della Società Umanitaria del 9 febbraio: ASSU, *Verbalì del Consiglio direttivo*, 1913, seduta del 9 febbraio 1913, pp. 32-34.

¹⁵² Rese peraltro più pressanti dall'aumento del 60% del carico di lavoro, a causa delle pratiche istruttorie per le donne che volessero accedere all'indennità prevista dalla Cassa di Maternità; cfr. *supra*, nt. 110.

¹⁵³ Questa, ribaltando in parte la precedente interpretazione secondo cui, ai termini della legge Crispi, non spettasse a tale ente contribuire alla difesa giudiziale dei poveri *uti singuli*, accondiscendeva a garantire un finanziamento di 2.000 lire annue alle attività dell'Ufficio. AGR, *Congregazione di carità, Registri e serie generale degli archivi amministrativi, Verbalì di seduta*, 1913 (vol. 43), seduta del 5 giugno 1913, pp. 188-189; si veda anche la lettera indirizzata all'Ufficio dalla Congregazione di Carità in data 14 giugno 1913; ASSU, mazzo 483, fasc. 1.

¹⁵⁴ M. Punzo, *La giunta Caldara*, cit., pp. 45-46.

¹⁵⁵ *Ivi*, p. 20.

¹⁵⁶ *Ivi*, p. 22.

indirettamente. Come ha ben sottolineato Mattia Granata¹⁵⁷, questo concetto, sintetizzato dal noto storico dell'economia Giulio Sapelli nell'espressione "governo economico municipale"¹⁵⁸, verrà applicato in campo assistenziale attraverso la Congregazione di carità e gli altri enti ad essa omologhi come, nel nostro caso, il Monte di Pietà¹⁵⁹: i Consigli di amministrazione di entrambi non fecero infatti in tempo ad essere rinnovati con la nomina dei nuovi rappresentanti decisi nella seduta del Consiglio comunale del 22 luglio¹⁶⁰ che già il 28 l'Ufficio di assistenza legale inviava all'assessore alla beneficenza, Angelo Filippetti, una relazione con il progetto per la costituzione di un Consorzio di enti che ne assicurassero il finanziamento¹⁶¹. Questi erano il Comune di Milano, la Congregazione di carità, la Società Umanitaria e il Monte di Pietà¹⁶².

Il primo passo fu quello di quantificare l'ammontare del finanziamento annuo necessario, che, secondo un appunto conservato fra i documenti per la costituzione del Consorzio¹⁶³, venne fissato a 8.000 lire così suddivise: 2.400 per l'assegno al segretario dell'ufficio; 1.500 per l'impiegato; 360 per il personale di servizio; 1.250 come totale delle medaglie di presenza ai consulenti per il turno di giorno (5 lire per turno moltiplicate per 250 turni); 800 per stampati, relazioni, cancelleria e posta; 800 per l'affitto, dovendo anche ampliare i locali in dotazione, per il momento insufficienti; 300 per illuminazione e riscaldamento; 200 per la costituzione della biblioteca; 390 per

¹⁵⁷ M. Granata, *La Congregazione di carità di Milano*, cit., p. 77.

¹⁵⁸ G. Sapelli, *Il «governo economico municipale»: l'esperienza prefascista del socialismo italiano*, in M. Degl'Innocenti (cur.), *Le sinistre e il governo locale in Europa dalla fine dell'800 alla seconda guerra mondiale*, Pisa 1984, pp. 51-116; Id., *Comunità e mercato*, Catanzaro 1996, pp. 45-46.

¹⁵⁹ «La Congregazione di carità rappresentava per l'appunto lo strumento di intervento nel campo dell'assistenza e della beneficenza da parte dell'amministrazione cittadina, e si collocava come la tessera di un mosaico in un disegno amministrativo ben più ampio, operando in uno stretto rapporto sinergico con altre istituzioni contigue»; M. Granata, *La Congregazione di carità di Milano*, cit., p. 78.

¹⁶⁰ Ivi, p. 81. Il nuovo presidente della Congregazione, Luigi Minguzzi, anch'egli proveniente dalle fila dell'Umanitaria, contribuì notevolmente nel promuovere il nuovo corso delle politiche assistenziali; ivi, pp. 84 e ss. D. Zancchi, *Luigi Minguzzi*, in <https://www.milanoattraverso.it/mas-persona/74/luigi-minguzzi/> (link consultato il 30 luglio 2020).

¹⁶¹ ASSU, mazzo 483, fasc. 1, lettera del 28 luglio 1914 di Oreste Piva ad Augusto Osimo, con la quale trasmette la relazione inviata all'assessore Filippetti sulla necessità di costituire un Consorzio per la gestione dell'Ufficio.

¹⁶² Lettera del 24 settembre, di invito formale ad aderire, inviata a tutti gli enti coinvolti; ASSU, mazzo 483, fasc. 1, 24 settembre 1914, lettera congiunta del presidente dell'Umanitaria e dell'Ufficio legale alla Congregazione di carità, al Comune e al Monte di Pietà, con la precisazione già dell'ammontare dei rispettivi oneri finanziari.

¹⁶³ ASSU, mazzo 483, fasc. 1, senza data, intitolata *Preventivo di spesa per il funzionamento dell'Ufficio legale dei poveri*.

spese diverse o impreviste. A seguito degli incontri informali per la definizione del contributo di ciascun ente, tale somma dovette tuttavia essere ridotta, dal momento che il Monte di Pietà, in considerazione del suo ridotto bilancio, affermò di non poter conferire una somma superiore a 1.000 lire¹⁶⁴; ne derivò che l'ammontare elargito dai tre rimanenti enti consorziati (2.000 lire annue ciascuno) più il finanziamento del Monte costituivano un capitale annuo di sole 7.000 lire, che tuttavia venne ritenuto sufficiente a segnare comunque un progresso nell'attività e nell'organizzazione dell'Ufficio¹⁶⁵.

Il secondo passaggio fu la revisione dello statuto, condotta in fase progettuale dall'Ufficio stesso, adottando come base il testo già elaborato quattro anni prima per la costituzione in ente autonomo. Le modifiche più rilevanti di questa prima revisione furono l'eliminazione della medaglia di presenza per turno (evidentemente necessaria per risparmiare le 1.000 lire che risultavano mancanti dal finanziamento complessivo) e l'attribuzione al Collegio dei Probiviri delle decisioni in merito ai reclami contro le sanzioni disciplinari adottate dal presidente o dal Consiglio direttivo. Seguì poi una seconda fase di revisione, nella quale furono aggiunti alcuni elementi: in primo luogo un preambolo iniziale che richiamava la storia pregressa dell'Ufficio dalla sua fondazione. Poi la previsione della figura del presidente del Consiglio direttivo, distinta da quella del presidente del Collegio dei consulenti; il primo avrebbe dovuto assumere la rappresentanza legale del Consorzio, convocare le sedute del Consiglio e, ove lo ritenesse necessario, dell'assemblea dei consulenti, vigilare sull'andamento dell'Ufficio e sull'operato degli impiegati (art. 6). Il secondo si sarebbe occupato invece di sovrintendere all'andamento professionale dell'Ufficio, avrebbe dovuto convocare ordinariamente l'assemblea dei consulenti almeno una volta l'anno, avrebbe gestito la distribuzione delle pratiche fra i consulenti sulla base delle rispettive competenze e dei turni, avrebbe organizzato questi ultimi e liquidato le note spese non ripetibili dai clienti, nonché adottato i provvedimenti disciplinari contro i consulenti (art. 8). Infine venne aggiunta la previsione secondo cui, in caso di scioglimento del Consorzio, il patrimonio residuo sarebbe stato ripartito fra gli enti in proporzione all'ammontare dei rispettivi contributi, detratto quanto somministrato dalla Società Umanitaria per l'impianto e il

¹⁶⁴ Come risulta da una lettera del 16 dicembre che il presidente del Monte, Ugo Maffioli, inviò al presidente dell'Ufficio assistenza Garavaglia; ASSU, mazzo 483, fasc. 1.

¹⁶⁵ Nella generale soddisfazione per la definitiva risoluzione dei problemi di gestione dell'Ufficio, la relazione annuale per il 1914 notava infatti come «i contributi pei quali i benemeriti enti consorziati hanno preso impegno, sono tali da consentire, se non lo svolgimento completo del campo di lavoro prefissoci, almeno un più largo, più pronto, più dignitoso contributo al multiforme problema dell'assistenza delle classi povere, facendo sì che al cresciuto lavoro corrisponda un più consono assetto interno dell'Ufficio»; *I primi otto anni di vita dell'Ufficio di assistenza legale*, cit., p. 7.

funzionamento dell'Ufficio prima della costituzione del Consorzio (art. 12)¹⁶⁶.

La bozza di statuto venne dunque in seguito inviata agli enti consorziati per il relativo parere; il Consiglio direttivo della Congregazione di carità lo approvò il 22 ottobre¹⁶⁷, quello della Società Umanitaria il 30¹⁶⁸. Il Comune¹⁶⁹ propose invece alcune modifiche: intanto prevede di attribuire il potere disciplinare essenzialmente al Consiglio direttivo: in particolare, al solo presidente la possibilità di adottare provvedimenti nei confronti degli impiegati, mentre ai consiglieri nel loro complesso la decisione finale in merito a quelli nei confronti dei consulenti, proposti dal presidente del Collegio (questi manteneva solo la competenza ad adottarli autonomamente in quei casi in cui fosse richiesto da ragioni d'urgenza)¹⁷⁰. Modificò poi l'art. 12, prevedendo, in caso di scioglimento, la ripartizione del patrimonio rimasto fra gli enti fondatori e la restituzione alla Società Umanitaria del solo mobilio fornito all'Ufficio prima della costituzione del Consorzio, nonché la possibilità alternativa che, qualora il fondo residuo fosse stato costituito da obbligazioni di terzi, il Consiglio direttivo decidesse di destinare i beni rimasti all'attività di altri enti con funzione assistenziale analoga. Infine stabilì che lo stesso Consiglio provvedesse all'adozione di un regolamento per precisare nel dettaglio il funzionamento dell'Ufficio (art. 13 di nuovo inserimento)¹⁷¹.

Queste variazioni vennero comunicate agli enti fondatori nella riunione tenutasi presso il Municipio il 2 dicembre, con l'accordo che il nuovo

¹⁶⁶ Tutte queste modifiche sono rinvenibili nell'archivio dell'Ufficio: le prime sono apportate a penna nera al testo stampato dello statuto previsto per l'ente autonomo nel 1910; le seconde sono prima confusamente appuntate in forma manoscritta, poi desumibili da una versione battuta a macchina, che reca il titolo di *Progetto di consorzio per l'ufficio legale dei poveri* e al di sopra di esso, annotata a matita, l'indicazione *Testo formulato dall'Umanitaria con le modificazioni apportate dal Comune scritte a matita*; ASSU, faldone 483, fasc. 1.

¹⁶⁷ AGR, *Congregazione di carità, Registri e serie generale degli archivi amministrativi, Verbali di seduta*, 1914 (vol. 44), seduta del 22 ottobre 1914, pp. 358-359.

¹⁶⁸ ASSU, *Verbali del Consiglio direttivo*, 1914, seduta del 30 ottobre 1914, pp. 150-155, anche in ASSU, faldone 483, fasc. 1, estratto.

¹⁶⁹ Probabilmente nella persona dell'avv. Camillo Platner, segretario del riparto V – Assistenza pubblica – del Comune di Milano, che lo rappresentava alle riunioni per la costituzione del Consorzio.

¹⁷⁰ *Progetto di consorzio per l'ufficio legale dei poveri*, cit., artt. 6 e 8.

¹⁷¹ *Ibidem*. Il regolamento, che venne effettivamente redatto, come dimostrano le modifiche ad esso introdotte nella prima seduta del Consiglio direttivo del Consorzio del 14 dicembre 1915 (ASSU, faldone 483, fasc. 1, *Verbale di prima ordinanza del Consiglio direttivo del Consorzio dell'Ufficio di assistenza legale per i poveri*), non è tuttavia conservato e, a differenza di quanto accadeva precedentemente, dopo la fondazione del Consorzio non venne più pubblicato nella relazione annuale, insieme con lo statuto. È probabile tuttavia che, come avvenne per quest'ultimo, il nuovo testo fosse solo una revisione del vecchio regolamento dell'Ufficio.

Consorzio si sarebbe costituito dal 1° gennaio 1915¹⁷²; tuttavia il 16 dello stesso mese il presidente del Monte di Pietà, Ugo Maffioli, scrisse al Garavaglia che, dovendo l'ente confermare ogni anno l'erogazione prevista di 1.000 lire, sarebbe stato meglio non comprendere quest'ultimo all'interno del Consorzio, ma considerarlo solo un finanziatore esterno¹⁷³. La ragione di questo passo indietro pare derivasse da un'interpretazione eccessivamente letterale del regolamento del Monte, secondo la quale, dovendo le elargizioni per beneficenza essere subordinate alle risultanze del bilancio annuale, non sarebbe stato possibile prevedere un impegno finanziario di maggiore durata¹⁷⁴. Finì tuttavia per creare non pochi problemi, sia perché il Comune insisteva a che anche il Monte entrasse nel Consorzio, sia perché sarebbe stato necessario modificare nuovamente la convenzione-statuto già approvata.

Nell'aprile del 1915, tuttavia, essendo fallito ogni tentativo di far mutare parere al Consiglio del Monte, si decise di procedere ormai alla costituzione del Consorzio, apportando le opportune modifiche alla convenzione¹⁷⁵. La firma della stessa avvenne concretamente nel mese di settembre: la copia conservata nell'archivio dell'Ufficio reca la data del 15¹⁷⁶. La prima convocazione del Consiglio direttivo risale invece al 14 dicembre¹⁷⁷; l'organo, costituito dai rappresentanti del Collegio dei consulenti (nelle persone del

¹⁷² Ne dà notizia Augusto Osimo il quale, scrivendo al Garavaglia, gli inviava il testo dello statuto con le correzioni approvate appunto nella riunione del 2 dicembre; ASSU, faldone 483, fasc. 1, lettera di Augusto Osimo a Gian Paolo Garavaglia, 3 dicembre 1914.

¹⁷³ Si veda *supra*, nt. 164.

¹⁷⁴ ASSU, faldone 483, fasc. 1, lettera di Gian Paolo Garavaglia ad Augusto Osimo del 21 gennaio 1915; il Garavaglia, che scrisse per impetrare la mediazione del segretario dell'Umanitaria nei confronti del Monte, riteneva che tale considerazione potesse essere superata considerando l'attività dell'ente non come un'elargizione benefica, ma come una nuova funzione che ne avrebbe dunque ampliato il campo di intervento assistenziale; d'altra parte, sottolineava sempre il presidente dell'Ufficio, non era poi rilevante se questa fosse stata condotta direttamente dall'opera pia o per mezzo di un consorzio con altri; «dando quest'interpretazione ai regolamenti – che dopo tutto devono valutarsi sempre in relazione allo svolgimento nuovo della vita sociale e non ristrettivamente *ad literam*, che ne uccide molte lo spirito – io credo che possa il Consiglio del Monte di Pietà dare la propria adesione (alla quale già si era personalmente impegnato il rappresentante suo Giuseppe Croci nella seduta municipale) senza venir meno ai criteri che ne hanno informato i regolamenti». L'Osimo, nella sua replica del successivo 3 di febbraio (ivi), chiari tuttavia di non essere particolarmente ottimista, dal momento che la riluttanza del Monte era nota già da tempo anche al Municipio e che fu solo per le insistenze di questo che il Maffioli accettò di discutere del progetto come possibile ente fondatore.

¹⁷⁵ Come emerge dal verbale del Consiglio direttivo della Società Umanitaria che approva definitivamente le modifiche: ASSU, *Verbali del Consiglio direttivo*, 1915, seduta del 2 aprile 1915, pp. 60-61.

¹⁷⁶ *Convenzione di consorzio per l'ufficio di assistenza legale per i poveri*, 15 settembre 1915, ASSU, faldone 483, fasc. 1.

¹⁷⁷ *Verbale di prima ordinanza del Consiglio direttivo del Consorzio dell'Ufficio di assistenza legale per i poveri*, cit.

presidente, avvocato Gian Paolo Garavaglia, del suo vice, avvocato Francesco Casorati e del segretario, avvocato Gino Azzali), da quello della Società Umanitaria (prof. Augusto Osimo), della Congregazione di carità (prof. Luigi Minguzzi) e del Comune (assessore avv. Gino Boriosi), nominò come proprio presidente l'avv. Garavaglia, come segretario Oreste Piva (già da tempo impiegato dell'Ufficio, com'è noto), e come proboviro in rappresentanza del Consiglio l'assessore Boriosi, oltre ad adottare alcune decisioni di minor importanza per la gestione amministrativa del Consorzio stesso.

Finalmente dunque, con quasi un anno di ritardo rispetto alle originarie previsioni, la costituzione dell'Ufficio di assistenza legale in ente autonomo era compiuta e con essa si ampliavano le possibilità finanziarie, e dunque assistenziali, dell'ente, in un momento nel quale, a causa del recente scoppio della prima guerra mondiale, la popolazione cittadina ne avvertiva certamente un bisogno ancora maggiore.

4. *Il decennio 1915-1925*

Prima di accennare a ciò che può essere ricostruito della vita dell'Ufficio di assistenza legale dopo la costituzione del Consorzio, occorre fare qualche considerazione sulla consistenza della documentazione sopravvissuta, tenuto conto che essa appare di gran lunga più frammentaria di quanto non fosse per gli anni precedenti; tanto per fare un esempio, non vi è alcunché per tutto il 1917 (se si eccettua la sola relazione annuale) e molto di ciò che si trova per gli anni successivi è rappresentato prevalentemente dalle statistiche mensili e annuali che venivano inviate agli enti consorziati.

Questa evidenza spinge anche a fare qualche considerazione più generale sul fondo conservato presso l'archivio storico dell'Umanitaria e che abbiamo utilizzato fino a questo momento come principale fonte d'informazione: dalla documentazione conservata, infatti, si trae la sensazione che esso non coincida con l'archivio dell'Ufficio di assistenza legale, ma sia piuttosto una parte di quello della stessa Società Umanitaria, e più precisamente la sezione riflettente le relazioni, la corrispondenza e l'attività di vigilanza che fino ad una certa data essa esercitò sull'Ufficio. Ciò appare peraltro logico, se si tiene conto del fatto che quest'ultimo venne, fin dall'inizio della sua attività, sostenuto economicamente e vigilato dall'Umanitaria, ma nei fatti considerato autonomo; non stupisce dunque che i rapporti, anche documentali, fra i due enti, prima molto più intensi, abbiano subito una battuta d'arresto con la costituzione del Consorzio nel 1915, dal momento che vennero trasferite a questo nuovo organo le incombenze di finanziamento e vigilanza sull'Ufficio.

Che le cose stiano in questo modo si può evincere da alcuni semplici esempi: innanzitutto i verbali delle assemblee del Collegio dei consulenti per gli anni 1907-1915 non sono completi, ma molto frammentari e le copie rimaste risultano essere quelle le cui deliberazioni venivano comunicate al Consiglio direttivo della Società Umanitaria per essere poste in esecuzione; sono invece del tutto assenti dopo il 1915, quando il riferimento divenne il Consiglio direttivo del nuovo Consorzio. In secondo luogo mancano i registri dei ricorrenti, previsti a norma dell'art. 7 del regolamento¹⁷⁸ e che avrebbero dovuto contenere l'indicazione di ogni singola pratica per cui l'Ufficio era stato consultato; manca, come abbiamo già accennato¹⁷⁹, tutta la documentazione amministrativa che l'impiegato, Oreste Piva, doveva aver prodotto per tutti quei casi nei quali non fosse necessario l'intervento diretto di un consulente (ad esempio le pratiche per gli assegni di maternità, o quelle per la presentazione della domanda di gratuito patrocinio); risultano assenti le relazioni che, sempre a norma del regolamento, ogni singolo consulente doveva inviare all'Ufficio circa le pratiche da lui trattate nel corso dell'anno¹⁸⁰; infine non vi è alcuna traccia di attività del Collegio dei Probiviri, il quale tuttavia in qualche forma dovette funzionare, visto che, a norma dell'art. 16 del regolamento, doveva pronunciarsi sulle contese che dovessero insorgere fra patrono e cliente e, come sappiamo, ve ne furono un certo numero. Peraltro, almeno nel caso di quella concernente l'avvocato Pasini, siamo certi che il Collegio venne invitato ad esprimere un parere, perché vi accennava la citata delibera del Consiglio direttivo della Società Umanitaria del 7 novembre 1913¹⁸¹.

Appare dunque evidente come la documentazione originariamente prodotta dall'Ufficio di assistenza legale debba considerarsi ad oggi dispersa. Occorre tuttavia chiedersi quali ne siano le possibili ragioni: un campo d'indagine fecondo, in questi casi, è rappresentato dalle vicende istituzionali, dal momento che gli archivi tendono a seguire le trasformazioni degli enti che li producono. Ma non possono essere dimenticate anche le distruzioni legate agli eventi bellici, come i bombardamenti della seconda guerra mondiale, che

¹⁷⁸ Pubblicato in ogni relazione annuale sull'attività dell'Ufficio fino al 1914: «nell'Ufficio è tenuto, a cura dell'impiegato addetto, un registro dei ricorrenti con tutte le indicazioni necessarie, compreso l'oggetto di ogni pratica».

¹⁷⁹ Cfr. *supra*, nt. 123.

¹⁸⁰ Art. 18: «Entro il mese di dicembre di ogni anno, ogni consulente presenterà il prospetto statistico, in una breve relazione delle pratiche da lui trattate. A cura del Segretario sarà, all'appoggio di tali relazioni e del Registro di cui sopra, presentata al Presidente dell'Ufficio una relazione generale sull'andamento della Sezione legale: relazione che, letta ed approvata in una assemblea del Collegio, dovrà pure essere trasmessa al Consiglio Direttivo dell'Umanitaria».

¹⁸¹ Cfr. *supra*, nt. 138.

ad esempio furono i responsabili della scomparsa di tutta la documentazione circa le attività della Società Umanitaria negli anni del suo commissariamento, in particolare dal 1926 al 1943¹⁸².

In merito alle vicende istituzionali, di un certo rilievo appaiono gli accadimenti che si verificarono durante il Ventennio¹⁸³. Com'è noto le prime organizzazioni sindacali fasciste avevano costituito alcuni esperimenti assistenziali al proprio interno, allo scopo anche di sottrarre ai socialisti e ai cattolici la gestione privatistica dell'assistenza in materia di infortuni e di assicurazioni sociali¹⁸⁴; la prima fu quella genovese, che fin dal 1922 aveva creato un *Patronato medico-legale per gli infortuni agricoli, industriali e per le assicurazioni sociali*, con il compito di assicurare agli iscritti al sindacato ogni assistenza nelle pratiche amministrative e giudiziarie in materia di infortuni sul lavoro e di assicurazioni sociali. Quest'esperimento era stato valutato assai positivamente dal Gran Consiglio del Fascismo, il quale l'anno successivo incaricò la Confederazione nazionale dei sindacati fascisti di riorganizzare gli uffici tecnici presso le federazioni provinciali in modo che potessero fornire analoga assistenza. Siccome però tale originario sistema non aveva funzionato, con decreto ministeriale del 26 giugno 1925 venne costituito a livello nazionale il *Patronato nazionale medico-legale per gli infortuni agricoli, industriali e per le assicurazioni sociali*, che, a seguito dell'approvazione della Carta del lavoro nel 1927, venne poi trasformato in *Patronato nazionale per l'assistenza sociale (P.N.A.S.)*¹⁸⁵. Tale ente era organizzato su base provinciale e fin dalla sua

¹⁸² Come riporta la relazione di Luigi Frati, che nel 1946 redasse un inventario-sommario dell'archivio, riscontrando quanto era andato perduto: «ho provveduto in questi giorni al recupero del residuo materiale di archivio. Si tratta di pratiche archiviate che vanno dal 1908 circa al 1926 compreso. Le pratiche successive al 1926 fino all'agosto 1943 sono andate distrutte... Durante le operazioni di recupero venne fatta un'accurata cernita tra il materiale utile e quello che, anche in conformità a disposizioni di legge, poteva essere eliminato... Il materiale selezionato è stato riordinato e sistemato negli scaffali già predisposti e provvederò senz'altro, nei prossimi giorni, a compilare una rubrica sommaria per facilitare il rintraccio dei documenti»; cfr. *Società Umanitaria (Fondazione Prospero Moisè Loria), Archivio storico (Atti dalla fondazione al 1911)*, Milano 1999, nt. 2, p. V.

¹⁸³ In generale sull'importanza della politica sociale nella costruzione del regime si veda I. Stolzi, *Politica sociale e regime fascista: un'ipotesi di lettura*, in «Quaderni fiorentini», 46.1 (2017), pp. 241-291.

¹⁸⁴ Il progetto rientrava peraltro in quello più generale di sottrazione degli iscritti ai sindacati indipendenti: A. Aquarone, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, Torino 1995, p. 117; F. Cordova, *Verso lo Stato totalitario. Sindacati, società e Fascismo*, Soveria Mannelli 2005, p. 115. Sulla gestione dell'assistenza e della previdenza da parte dei sindacati fascisti cfr. G. Parlato, *Il sindacalismo fascista, II, Dalla grande crisi alla caduta del regime (1930-1943)*, Roma 1989, pp. 125-133.

¹⁸⁵ N. Giani, *Lineamenti su l'ordinamento sociale dello Stato fascista*, Milano 1934, p. 178; *La politica sociale del Fascismo*, Roma XIV E.F. (1935-1936), pp. 143-145; S. Agnoletto, *Sindacato e patronato alle origini del modello italiano di welfare universale: l'esperienza dell'INAS (Istituto Nazionale di Assistenza Sociale) nel secondo dopoguerra*, in S. Zaninelli – M. Taccolini (curr.), *Il lavoro come fattore produttivo e come risorsa nella storia economica italiana*, Milano 2002, p. 697.

costituzione aveva assorbito tutte le funzioni assistenziali e previdenziali gestite localmente da soggetti disparati; a Milano, ad esempio, il suo Istituto provinciale era sorto grazie alla collaborazione finanziaria della Società Umanitaria¹⁸⁶, che ne ospitava anche la sede e che aveva trasferito ad esso una parte delle sue attività assistenziali, come la gestione dell'Ufficio di collocamento (prima amministrato da un consorzio fra la stessa Umanitaria e la Camera del lavoro)¹⁸⁷, quello di consulenza medico-legale¹⁸⁸ e infine anche l'Ufficio di assistenza legale per i poveri¹⁸⁹. Tale trasferimento di funzioni rientrava peraltro nel noto programma fascista di ridimensionamento delle attività della benefica Società milanese e nella sua trasformazione in ente esclusivamente educativo e di formazione¹⁹⁰.

Trasferimento di funzioni significa in genere anche trasferimento di archivi ed è quindi logico ipotizzare che la documentazione originaria dell'Ufficio dei poveri, confluita poi nel Consorzio al momento della sua formazione, fosse stata infine consegnata all'Istituto provinciale del Patronato nazionale. Quest'ultimo dovette in effetti continuare ad esercitare le funzioni dell'Ufficio dei poveri, anche se non sappiamo con quale organizzazione: l'archivio dell'Umanitaria contiene infatti alcuni stampati con le statistiche mensili delle attività assistenziali gestite dal Patronato, fra cui anche quella legale¹⁹¹.

Questo trasferimento di funzioni e di archivi, unito alle distruzioni avvenute in conseguenza della seconda guerra mondiale, rappresenta dunque

¹⁸⁶ In base alla convenzione deliberata dal Consiglio direttivo in data 31 ottobre 1925, infatti, il nuovo ente, che sarebbe stato denominato *Patronato nazionale - Istituto provinciale di Milano operante presso la Società Umanitaria*, avrebbe accolto nel proprio Consiglio tre rappresentanti (Alberto Moretti, Zeno Cresci e Cesare Dorici) e un revisore (Luigi Segattini) nominati dalla Società fondata dal Loria, la quale lo avrebbe inoltre finanziato con un versamento annuo di 10.000 lire e gli avrebbe concesso in locazione agevolata i locali di via san Barnaba 38, che in precedenza avevano ospitato il Museo sociale; cfr. ASSU, *Verballi del Consiglio direttivo*, 1925, seduta del 31 ottobre 1925, pp. 125-127.

¹⁸⁷ R. Bauer (cur.), *L'Umanitaria e la sua opera*, cit., pp. 38-64.

¹⁸⁸ Ivi, pp. 328-330.

¹⁸⁹ Sempre nella delibera del 31 ottobre 1925, infatti, il Consiglio direttivo della Società Umanitaria approvava la convenzione con l'Istituto provinciale del Patronato, «per il funzionamento delle seguenti provvidenze di carattere sociale: patrocinio degli infortunati agricoli e industriali; collocamento dei disoccupati; assistenza agli aventi diritto alle assicurazioni invalidità e vecchiaia», prendendo atto che «nel Patronato saranno concentrati anche gli organismi oggi funzionanti sotto il nome di Ufficio di Collocamento (all'Arena) e il Consorzio per l'Ufficio legale dei poveri (via Goito 2), ai quali finora l'Umanitaria era interessata e dei quali, conseguentemente, da oggi l'Umanitaria cessa di interessarsi»; ASSU, *Verballi del Consiglio direttivo*, 1925, seduta del 31 ottobre 1925, pp. 125-126.

¹⁹⁰ G. Petrillo, *Il Fascismo s'impadronisce di un'istituzione riformista: l'Umanitaria*, in «Storia in Lombardia», 1-2 (1989), pp. 419-436, in particolare p. 431.

¹⁹¹ ASSU, faldone 484, fasc. 2, anni dal 1926 al 1928.

una delle ragioni più probabili per la scomparsa della documentazione dell'Ufficio di assistenza legale: come ebbe infatti a sottolineare Alexandra Kolega venticinque di anni fa in un convegno sulle fonti per la storia del movimento sindacale in Italia, le risultanze del censimento degli enti assistenziali soppressi, concentrati presso l'Ispettorato generale per gli affari e la gestione del patrimonio degli enti disciolti del Ministero del Tesoro evidenziava che «nulla si è conservato del PNAS (Patronato nazionale per l'assistenza sociale), che nasce nel 1925 come emanazione diretta della Confederazione nazionale dei sindacati fascisti, riassorbendo tutti gli altri organismi esistenti con compiti assistenziali»¹⁹². Nulla a livello centrale, ma sembrerebbe nulla anche a livello locale, al punto che la stessa Kolega rilevava la necessità di procedere agli studi sul processo di formazione del sistema previdenziale in Italia per via indiretta, ossia attraverso gli archivi personali, fortunatamente sopravvissuti, di alcuni rappresentanti del mondo sindacale fascista, quali Giuseppe Landi e Tullio Cianetti¹⁹³. Tuttavia, nel nostro caso, anche questa strada non sembra particolarmente percorribile, perché il presidente della sezione provinciale del Patronato nazionale, nonché allora segretario della Federazione milanese dei sindacati fascisti, Luigi Razza¹⁹⁴, non ha lasciato alcun archivio personale¹⁹⁵.

La carenza di documentazione rende dunque piuttosto complesso ricostruire nel dettaglio l'attività dell'Ufficio nel decennio indicato; tuttavia le relazioni annuali, che sono disponibili fino al 1917, permettono di delinearne almeno un quadro generale, mentre la documentazione sopravvissuta dà conto del permanere di significativi problemi finanziari (che dovettero accentuarsi anche a causa della prima guerra mondiale e della necessità, soprattutto da parte del Comune, di drenare risorse verso altre priorità assistenziali), nonché dell'insorgere di significative carenze gestionali a seguito dell'assunzione della presidenza da parte dell'avvocato Antonino Gozzano.

Per quanto riguarda dunque l'attività assistenziale occorre sottolineare come i primi anni di guerra avessero determinato un significativo aumento dei ricorsi all'Ufficio da parte di militari o di famiglie di soldati che si trovavano nell'impossibilità di far fronte a precedenti obbligazioni assunte, prevalentemente in materia di locazione immobiliare, e che pertanto

¹⁹² A. Kolega, *I sindacati e la formazione dello Stato sociale: gli archivi degli istituti di assistenza e previdenza*, in *Fonti per la storia del movimento sindacale in Italia. Atti del convegno, Roma, 16-17 marzo 1995*, Roma 1997, pp. 40-49, in particolare p. 41.

¹⁹³ *Ibidem*.

¹⁹⁴ G. Parlato, *Razza Luigi*, in *DBI*, 36 (2016), *ad vocem*.

¹⁹⁵ Come lamentava G. Parlato, *Il sindacato durante il fascismo: dai nuovi assetti giuridici ai progetti di Stato sociale*, in *Fonti per la storia del movimento sindacale*, cit., p. 26.

chiedevano la sospensione degli eventuali procedimenti esecutivi adottati, o informazioni inerenti all'interpretazione dei decreti luogotenenziali che, nella sostanza, permettevano una riduzione o una dilazione nel pagamento dei canoni mensili¹⁹⁶. Altrettanto significativo fu poi l'aumento delle richieste per ottenere certificati penali ad uso lavorativo, della quale si occupavano gli impiegati dell'Ufficio stesso e che per il solo 1915 ammontava a 4.938 casi¹⁹⁷. Questo maggiore impegno risulta evidente sul piano statistico, dal momento che, rispetto al 1914, il numero dei ricorrenti per il 1915 venne quasi raddoppiato, passando da 4.446 a 7.764, tendenza che si mantenne peraltro anche nell'anno successivo (8.740)¹⁹⁸; tale situazione emergenziale finì tuttavia per rientrare nel corso del 1917, grazie alla creazione, da parte dell'amministrazione comunale, di una struttura assistenziale *ad hoc* per venire incontro alle aumentate esigenze della popolazione nel periodo della guerra¹⁹⁹.

Il peso del lavoro di questi primi anni di conflitto venne peraltro ulteriormente aggravato dall'assenza di un sempre maggiore numero di consulenti richiamati sotto le armi²⁰⁰, nonché dal fatto che alcuni di essi ebbero incarichi di rilievo nel governo della città e questo rese loro impossibile continuare l'attività forense (uno per tutti il sindaco, Emilio Caldara): l'Ufficio dovette dunque affrontare non solo un aumento complessivo dell'impegno, ma anche un aumento relativo di quello dei singoli consulenti, il cui numero finì dunque per essere particolarmente ridotto.

¹⁹⁶ A questo proposito furono numerose le richieste d'informazione circa l'interpretazione di tali decreti, le cui previsioni avevano modificato gli accordi contrattuali fra locatore e conduttore e ammesso alcune riduzioni e dilazioni sul pagamento dei canoni previsti, soprattutto nel caso in cui i capifamiglia conduttori fossero militari al fronte; sulla questione si veda G. Carrara, *La legislazione di guerra su la locazione delle case e il diritto*, in «Rivista internazionale di scienze sociali e discipline ausiliarie», 79 (1919), pp. 300-323, che fornisce anche l'elenco completo della citata normativa.

¹⁹⁷ *Relazione sull'opera compiuta nell'anno 1915*, Milano 1916, pp. 4; 8.

¹⁹⁸ *Relazione sull'opera compiuta nell'anno 1916*, Milano 1917, p. 7.

¹⁹⁹ Nel 1917 infatti il numero dei ricorrenti venne ridimensionato a 6.111 casi; *Relazione sull'opera compiuta nell'anno 1917*, Milano 1918, p. 6. Sulla strutturazione degli uffici comunali per rispondere alle esigenze assistenziali nel corso della prima guerra mondiale si veda M. Punzo, *La giunta Caldara* cit., pp. 90-120.

²⁰⁰ Nel 1914 il loro numero ammontava a 42, più 4 supplenti, quindi 46; nel 1915 si era già ridotto a 31, dal momento che 15 erano al fronte (*Relazione sull'opera compiuta nell'anno 1915*, cit., p. 6); altri 17 vennero richiamati nel 1917 e 8 nel 1918, quindi il numero si ridusse ulteriormente, rendendo quasi impossibile il lavoro (6 erano infatti i consulenti rimasti operativi nel 1918), che venne condotto a termine solo grazie alla dedizione del personale amministrativo, fra cui il segretario Oreste Piva e i due impiegati, Torquato Andreossi e Vittorio Palladini; *Relazione sull'opera compiuta nell'anno 1917*, cit., p. 3. Vi fu pure un caduto, l'avv. Mario Bergonti, partito volontario fin dall'inizio della guerra e morto nell'ottobre 1917; *ibidem*. Si veda anche la relazione per il 1918, conservata dattiloscritta in ASSU, faldone 483, fasc. 1, in data 26 gennaio 1919 e recante il timbro del relatore, l'avv. Brunetto Griziotti.

A questo si aggiunse poi un progressivo aumento dei costi e delle spese di gestione, legato principalmente alle necessità di adeguare i salari degli impiegati al costo della vita, nonché di rimborsare almeno simbolicamente le spese che i consulenti, già così fortemente gravati, dovevano affrontare. Tale esigenza si presentò una prima volta nella primavera del 1918, per via del dimezzamento del contributo del Monte di Pietà e della scomparsa di alcuni altri versamenti *una tantum*: fu dunque necessario richiedere agli enti consorziati uno sforzo di 1.000 lire ulteriori ciascuno, allo scopo di evitare il tracollo finanziario dell'Ufficio²⁰¹. Nell'ottobre dell'anno successivo, poi, nelle more della presentazione del consuntivo 1919 e del preventivo 1920, si decise di procedere ad ulteriori aggiustamenti, per riuscire a garantire quanto sopra ricordato, ossia l'adeguamento degli stipendi degli impiegati (fino a quel momento rimasti nel limite di cifre decisamente insufficienti ad assicurare una vita dignitosa) le necessarie riparazioni ai locali e al mobilio della sede, nonché la previsione finalmente di un rimborso spese per i consulenti, ammontante a circa 2 lire mensili ciascuno. Venne dunque stabilito che per gli anni successivi gli enti consorziati versassero un contributo annuo di 5.000 lire ciascuno, cui si aggiungevano le 1.000 lire versate dalla Cassa di risparmio per le Province lombarde e le 500 del Monte di Pietà²⁰². Si trattava peraltro di arrivare, in questo modo, al perfetto pareggio di bilancio, il che non lasciava spazio ad ulteriori necessità di spesa; negli anni seguenti, infatti, l'aumento progressivo del costo della vita²⁰³ e i ritardi nel versamento della quota da parte del Municipio²⁰⁴ finirono per determinare una costante penuria di fondi che creò notevoli difficoltà nell'amministrazione del Consorzio.

Le problematiche di natura economica non furono tuttavia le sole a travagliare l'operato dell'Ufficio nel periodo post-bellico; ad esse si aggiunsero infatti quelle gestionali, derivanti, secondo la documentazione sopravvissuta, dall'abbandono della presidenza da parte dell'avvocato Garavaglia e dal passaggio di questa al collega Mario Antonino Gozzano, presente nel rango

²⁰¹ Si veda la lettera inviata dal presidente Garavaglia alla Società Umanitaria il 16 maggio 1918, contenuta in ASSU, faldone 483, fasc. 1.

²⁰² Si veda analoga lettera del 9 ottobre 1919, contenuta in ASSU, faldone 483, fasc. 1, nonché il consuntivo del 1920 in ASSU, faldone 484, fasc. 1.

²⁰³ Il costo della vita crebbe infatti costantemente almeno fino al 1921, quando si ebbe un inizio di deflazione: cfr. E. d'Auria, *Il liberalismo di fronte al fascismo: il problema della società civile e della società di massa*, in «Cercles. Revista d'Història Cultural», 15 (2012), pp. 9-70, in particolare pp. 33-34.

²⁰⁴ Il Comune aveva cessato i versamenti nel 1920 (lettera dell'avv. Gozzano all'avv. Attilio Gianbarba del 24 maggio 1922, in ASSU, faldone 484, fasc. 1); in una missiva del 28 gennaio 1922 il segretario e impiegato storico dell'Ufficio Oreste Piva scriveva ad Augusto Osimo che, proprio a causa del mancato versamento della quota comunale da ormai due anni, egli era senza stipendio da tre mesi e solo a prezzo di gravi sacrifici personali era riuscito a mantenere aperto l'Ufficio; *ibidem*.

dei consulenti fin dal 1911. L'avvicendamento dovette avvenire tra il 1920 e il 1922, dal momento che l'ultimo documento sottoscritto dal primo risale al 9 ottobre 1919 e il primo nel quale viene menzionato il secondo è del 19 maggio 1922²⁰⁵.

Di Mario Antonino Gozzano non si sa molto: si trattava di uno specialista di diritto industriale²⁰⁶, membro dell'*Union des fabricants*²⁰⁷, che negli anni del Ventennio dirigerà l'Associazione consultiva marchi e brevetti di Milano, organismo cui si rivolgevano molti industriali per consulenze sulle pratiche relative alla registrazione del proprio marchio²⁰⁸. Sebbene questi incarichi sembrino essere tutti posteriori agli anni in discussione, è possibile che, a causa dei numerosi impegni che la professione comportava, soprattutto nel settore della concorrenza sleale e della tutela dei marchi, all'epoca in vero fermento²⁰⁹, l'avvocato Gozzano non abbia potuto destinare il tempo sufficiente ad occuparsi dell'Ufficio di assistenza legale. Dalla documentazione

²⁰⁵ Si tratta della citata lettera inviata dal presidente Garavaglia alla Società Umanitaria il 9 ottobre 1919, contenuta in ASSU, faldone 483, fasc. 1, nonché di una missiva dell'avv. Attilio Giambarba, presidente della Federazione nazionale comitati assistenza civile, all'avv. Gozzano del 19 maggio 1922, ivi, faldone 484, fasc. 1.

²⁰⁶ Fu infatti co-autore di alcuni scritti in merito alla tutela dei marchi e della proprietà intellettuale: A. Giambrocco – M.A. Gozzano, *La contraffazione dei prodotti di marca*, Milano 1934; Id., *La marca: marche di fabbrica, marche di commercio. Come si creano, come si registrano, come si proteggono. Manuale teorico-pratico coordinato in relazione alla legge 13 settembre 1934, ad uso degli industriali, commercianti, avvocati, ecc.*, Milano 1935; Id., *Le privative industriali: brevetti d'invenzione modelli di utilità disegni e modelli ornamentali. Manuale teorico-pratico coordinato in relazione alla Legge 13 settembre 1934, ad uso degli industriali, inventori, avvocati ecc.*, Milano 1935. Sullo sviluppo del diritto industriale come settore specifico di studio tra gli ultimi decenni dell'Ottocento e il primo ventennio del Novecento cfr. E. Fusar Poli, *Dall'«ingegnoso artificio» al patrimonio intellettuale. I giuristi e il processo inventivo, fra proprietà e impresa*, in A. Sciumè – E. Fusar Poli, «Afferrare... l'inafferrabile». *I giuristi e il diritto della nuova economia industriale tra Otto e Novecento*, Milano 2013, pp. 143-169; Ead., «Una parte così viva e così importante del diritto»: *agli albori dell'insegnamento del diritto industriale nell'Università italiana*, in «Rivista di storia del diritto italiano», 2 (2018), pp. 163-214; F. Mazzarella, «Afferrare» *l'economia. Percezioni e proiezioni dell'impresa nel diritto dell'età industriale*, in A. Sciumè – E. Fusar Poli, «Afferrare... l'inafferrabile» cit., pp. 171-194; Id., *Percorsi storico-giuridici dell'impresa. Dall'«entreprise» all'«Unternehmen»*, Palermo 2012.

²⁰⁷ Nota associazione sorta nel 1873 a Parigi e tutt'ora esistente, che si pone come scopo la tutela internazionale della proprietà intellettuale e la difesa contro le contraffazioni e la concorrenza sleale; <https://www.unifab.com>.

²⁰⁸ Queste due ultime notizie sono rinvenibili nella rivista «La Publicité. Journal technique des annonceurs», 1 (1935), p. 331.

²⁰⁹ A seguito del progressivo sviluppo della teoria dell'impresa e dell'imprenditore come soggetto principale della nuova economia nazionale e quindi del diritto commerciale, la precedente normativa in materia di marchi e segni distintivi finì per essere ritenuta superata ed iniziò un lungo dibattito per giungere ad una riforma, che però si fece a lungo attendere; sul punto cfr. F. Mazzarella, *Nel segno dei tempi. Marchi persone e cose dalla corporazione medievale all'impresa globale*, Milano 2005, pp. 189 ss.; A. Monti, *La concorrenza sleale e gli esordi del diritto industriale nell'Italia liberale: verso una teoria generale della concorrenza?*, in A. Sciumè – E. Fusar Poli, «Afferrare... l'inafferrabile» cit., pp. 109-141.

tuttavia sembrerebbe emergere anche una qualche intenzione dolosa²¹⁰, nel voler far di tutto per affossare l'ente assistenziale, della quale non è però stato possibile avere ulteriori riscontri.

Quel che è certo è che, per far fronte alle difficoltà finanziarie nelle quali l'ente si dibatteva e forse anche per scrollarsi di dosso incombenze amministrative che egli non era in grado o non voleva portare avanti²¹¹, nel corso del 1922 l'avv. Gozzano aveva progettato di far confluire l'Ufficio (peraltro senza nemmeno consultare in merito il Consiglio direttivo del Consorzio²¹²) nel Comitato milanese di assistenza civile e per tale ragione aveva intrattenuto una corrispondenza con il presidente della Federazione nazionale dei comitati di assistenza civile, avv. Attilio Gianbarba. La Federazione si era costituita nel 1916 come organo di coordinamento di quei comitati locali, sorti nel corso della guerra, che in modo anche a volte improvvisato cercavano di assicurare assistenza ad ampio spettro alla popolazione civile²¹³; terminato il primo conflitto mondiale, ci si era posti il problema di come conservare il patrimonio assistenziale così costituito e di quale dovesse essere il nuovo ruolo della Federazione; alcuni ipotizzavano un suo scioglimento, altri che divenisse organo di coordinamento dell'assistenza ordinaria, erogata a livello comunale. Nel concreto, il tentativo dell'avv. Gozzano non ebbe tuttavia esito a causa del fatto che il Comitato milanese era stato privato dei propri locali, che si trovavano presso il Tribunale e che, per ragioni di sicurezza, non avrebbero comunque potuto essere mantenuti aperti in orario serale²¹⁴.

I tentativi di cessione, uniti ad una serie di altre irregolarità (quali ad esempio il mancato versamento all'Ufficio delle quote del Monte di Pietà e della Banca popolare, percepite direttamente dall'avv. Gozzano, l'incuria nei confronti del lavoro dei consulenti e degli uffici corrispondenti, il mancato accoglimento delle nuove domande di partecipazione all'Ufficio²¹⁵) sollevarono tuttavia serie preoccupazioni alle quali l'allora presidente della Società Umanitaria, Luigi Minguzzi, cercò di porre rimedio.

Nonostante la frammentarietà della documentazione in questione,

²¹⁰ «Il prof. Minguzzi riassumendo dichiara che l'operato del sig. avv.to cav. Gozzano ha servito per sabotare l'opera dell'Ufficio cercando ogni modo per farlo scomparire»; verbale della riunione del Consorzio del 13 ottobre 1922, conservato in ASSU, faldone 484, fasc. 1.

²¹¹ *Ibidem*.

²¹² *Ibidem*.

²¹³ G. Falco, *Le pubblicazioni dei Comitati di preparazione e di assistenza civile*, in «Archivio storico italiano», 77 (1919), pp. 168-198; M. Punzo, *La giunta Caldara* cit., pp. 86-90.

²¹⁴ La corrispondenza consta di tre lettere del 19 maggio, 24 maggio e 1° giugno 1922, conservate in ASSU, faldone 484, fasc. 1.

²¹⁵ Cfr. il verbale della riunione del Consorzio del 13 ottobre 1922, *ivi*.

L'operato del Minguzzi seguì due direttrici principali: da un lato si mosse per ottenere dal Consiglio del Consorzio una censura dell'operato del Gozzano e una richiesta di spiegazioni; dall'altro, per ottenere dal Comune il versamento delle quote arretrate e contributi ulteriori da altri enti, quali ad esempio la Deputazione provinciale.

La prima operazione venne condotta nel corso dell'estate 1922, attraverso contatti con i rappresentanti degli enti consorziati (in particolare l'avv. Armando Negro della Congregazione di Carità e l'avv. Dino Bonardi del Comune di Milano) e con l'on. Francesco Beltrami, già consigliere dell'Umanitaria e della Camera del lavoro, il quale, sentito dal Piva, precisò che «bisogna mandarlo a spasso quel signore, avv. Gozzano»²¹⁶, chiarendo che il Consiglio del Consorzio avrebbe dovuto deliberare lo scioglimento del Collegio dei consulenti e incaricare una commissione per la sua ricostituzione, affidando nel frattempo il compito della gestione ordinaria ad uno speciale incaricato²¹⁷.

In realtà la delibera del Consiglio del 13 ottobre successivo non fu così radicale, ma sottolineò nettamente le carenze dell'amministrazione Gozzano, chiedendo che lo stesso presidente provvedesse a versare le somme che aveva incassato e a convocare il Collegio degli avvocati, per procedere ad una riorganizzazione ed all'approvazione delle nuove domande di ammissione; venne infine accordato a Luigi Minguzzi il permesso di contattare nuove istituzioni per il loro inserimento nel Consorzio quali enti finanziatori²¹⁸.

L'assemblea dei consulenti fu dunque convocata il 15 marzo 1923, data nella quale, nonostante l'opposizione dell'avv. Gozzano, venne non solo integrato il Collegio, ma furono anche prese decisioni in merito alla successiva elezione di presidente, vice-presidente e segretario, in una riunione da convocarsi a brevissima scadenza (e della quale, purtroppo, non abbiamo più notizia)²¹⁹.

In merito invece all'estensione dei finanziamenti all'Ufficio, va precisato che il presidente dell'Umanitaria riuscì ad ottenere un versamento di ulteriori 3.000 lire dalla Deputazione provinciale già nel novembre del 1922, grazie all'interessamento del direttore dell'Ufficio provinciale del lavoro, dott. Piero Sraffa²²⁰, mentre l'arretrato comunale, peraltro quasi interamente destinato a

²¹⁶ Lettera di Oreste Piva a Luigi Minguzzi del 7 agosto 1922, *ivi*.

²¹⁷ Si veda anche la lettera di Oreste Piva a Luigi Minguzzi del 26 luglio 1922, nella quale si propone il testo di una possibile delibera di scioglimento, conservata sempre in ASSU, faldone 484, fasc. 1.

²¹⁸ Cfr. verbale citato *supra*, nt. 210.

²¹⁹ Il verbale è conservato in ASSU, faldone 484, fasc. 1.

²²⁰ Cfr. la lettera del Minguzzi al Piva del 2 novembre 1922, nonché quella del Minguzzi a Piero Sraffa del giorno successivo, *ivi*. Lo Sraffa era il celebre economista, figlio del noto professore di diritto commerciale Angelo; egli ricoprì tale incarico fino alla partenza per l'Inghilterra, alla fine del

pagare allo stesso Comune l'affitto dei locali, venne gestito dall'avv. Platner, segretario del Quinto Riparto Beneficenza del Municipio, che se ne prese carico nel marzo dell'anno successivo²²¹.

La vita indipendente dell'Ufficio assistenza stava però ormai per volgere al termine: già l'8 aprile del 1923 l'Umanitaria infatti nominava quale proprio rappresentante presso il Consorzio l'avv. Emilio Lombroso²²², ossia uno degli esponenti del fascismo moderato milanese, entrato nel Consiglio direttivo della Società quale rappresentante del Comune. Emilio Lombroso era favorevole ad un ridimensionamento del ruolo e dei progetti dell'ente milanese in ambito sociale, vedendo di buon grado la sua limitazione alla sola educazione scolastica, progetto che in effetti venne poi condotto a termine a seguito della fascistizzazione della Società²²³. In questo senso è probabile che egli avesse anche contribuito a immaginare, o quantomeno a perorare, il progetto che andò prendendo forma poi l'anno successivo, di trasferire alcune attività gestite da o collegate alla Società Umanitaria ad un nuovo organismo alla cui formazione questa avrebbe collaborato e che sarebbe poi divenuto il Patronato nazionale. Nel frattempo l'Umanitaria, il 4 gennaio 1924, era stata commissariata e affidata prima a Giuseppe de' Capitani d'Arzago, poi a Pier Gaetano Venino (che fu determinante nell'opera di fascistizzazione) e infine a Filiberto Olgiati²²⁴.

Il 9 settembre 1924 l'avv. Giovanni Miroglio, membro della Commissione per la creazione del nuovo ente assistenziale fascista, scrisse al conte Olgiati precisando che «il nuovo ente di assistenza sociale che origina da iniziativa della Società Umanitaria, e sorge con il concorso della Provincia, del Comune e di altre Istituzioni cittadine, allo scopo di raggruppare e coordinare con l'Ufficio tecnico provinciale delle Corporazioni fasciste tutte le svariate forme di previdenza e di assistenza a favore della classe lavoratrice, si è, fra gli altri compiti e scopi, assunto quello dell'assistenza medico-legale gratuita per i poveri», il che implicava anche compiti fino a quel momento svolti dall'Ufficio di assistenza legale²²⁵. Per questa ragione il Comune e la Società Umanitaria avevano deciso di prorogare di un solo anno il Consorzio per la gestione dell'Ufficio, subordinandone però la cessazione all'eventuale costituzione del

1922; G. De Vivo – N. Naldi, *Sraffa Piero*, in DBI 93 (2018), *ad vocem*.

²²¹ Cfr. la lettera del prof. Minguzzi al rag. Carlo Grancini, dell'Ufficio stabili comunali, del 26 marzo 1923, conservata in ASSU, faldone 484, fasc. 1.

²²² Lettera del direttore generale Luigi Minguzzi all'Ufficio di assistenza legale per i poveri, ASSU, faldone 484, fasc. 1.

²²³ G. Petrillo, *Il Fascismo*, cit., pp. 423-424.

²²⁴ Ivi, pp. 422-436.

²²⁵ ASSU, faldone 484, fasc. 1.

nuovo organismo²²⁶, cosa che infatti avvenne nell'ottobre del 1925 e che determinò, come abbiamo visto, lo scioglimento definitivo del Consorzio. Il Patronato nazionale portò avanti l'opera di assistenza legale negli anni successivi, ma, come abbiamo detto, qualsiasi notizia in merito sembra essere perduta.

Dopo la fine della seconda guerra mondiale, la vecchia idea del Luzzatto di affidare ad un ente comunale la gestione del patrocinio degli indigenti venne ripresa, su suggerimento dell'avvocato Enrico Gonzales (uno dei consulenti ancora in organico all'Ufficio prima della soppressione), dall'ECA di Ezio Vigorelli, che nel 1946 ricostituì al proprio interno un organismo di assistenza legale per i poveri, attivo almeno fino alla fine degli anni '70²²⁷. Ma si tratta di un'istituzione ormai diversa e che dovrà essere trattata in altra sede²²⁸.

5. Conclusioni

L'istituto del gratuito patrocinio, come regolato dalla legge Cortese (R.D. 6 dicembre 1865, n. 2627), successivamente aggiornata dal R.D. 30 dicembre 1923, n. 3282 (rubricata *Approvazione della legge sul gratuito patrocinio*), venne, com'è noto, sottoposto fin da subito a critiche di rilievo, non solo per l'incongruenza di richiedere ad una Commissione di magistrati e avvocati valutazioni sulla fondatezza della pretesa preliminari alla sua discussione processuale, ma anche per l'inavvertita convinzione che, con il carico di lavoro di un avvocato medio nella seconda metà dell'Ottocento, fosse possibile che questi si dedicasse con sommo impegno alla difesa di clienti non paganti e peraltro spesso pure molesti, a causa sia della loro ignoranza di questioni legali, sia del timore di essere raggirati, sia anche della pretesa di essere (magari proprio a causa della loro posizione di debolezza) al centro dell'attenzione del professionista che li assisteva. E tuttavia per vedere finalmente un timido abbozzo di una reale riforma occorrerà attendere più di un secolo e precisamente il 1973, quando verrà introdotto l'attuale patrocinio a spese dello Stato nelle controversie di lavoro²²⁹ e in seguito gradualmente esteso a quelle

²²⁶ Copia del verbale della seduta della Giunta municipale del 19 settembre 1924 e della delibera della Società Umanitaria del successivo 11 ottobre in ASSU, faldone 484, fasc. 1.

²²⁷ E. Vigorelli, *Sei anni di amministrazione dell'ECA di Milano (25 aprile 1945 – 25 aprile 1951)*, Milano 1951 pp. 62-63.

²²⁸ L'indagine in merito è ancora in corso e l'A. si propone di pubblicarne i risultati nei prossimi anni.

²²⁹ Artt. 10-16 della legge 11 agosto 1973, n. 533 (*Disciplina delle controversie individuali di lavoro e delle controversie in materia di previdenza e assistenza obbligatorie*). Sarà anche modificata la legittimazione soggettiva al beneficio, non più del "povero", ma del "non abbiente", secondo peraltro il disposto

in materia di adozione²³⁰, di responsabilità civile dei magistrati²³¹ e solo nel 1990²³² (peraltro in riparazione di una condanna dell'Italia da parte della Corte europea dei diritti umani di ben dieci anni prima²³³), a quelle penali. Rimane certo impressionante il fatto che, nella sua completezza (ossia con l'applicabilità anche al processo civile e amministrativo), il nuovo modello sia stato regolamentato solo con la legge 29 marzo 2001, n. 134.

Prescindendo da qualsiasi valutazione sull'attuale modello, che in questo contesto sarebbe fuori luogo, è comunque evidente come lo Stato abbia recepito con estrema difficoltà la necessità di farsi carico (soprattutto in termini di bilancio) di una funzione che riteneva invece pienamente derogabile all'avvocatura, nonostante le vibranti proteste di quest'ultima. In questo contesto dunque era facile presumere che anche le proposte di delegare la gestione dell'assistenza legale agli indigenti ad enti periferici, come i Comuni, non potesse essere presa in considerazione senza stanziamenti di bilancio specifici.

Come sempre in questi casi, dunque, soccorre l'iniziativa privata, meglio, la beneficenza privata (seppure «preventiva»), di solito mossa da ragioni ideali, in questo caso di eguaglianza sostanziale emerse nel contesto socialista e nell'ambito di un ente, come l'Umanitaria, che puntava a fornire ai disagiati gli strumenti idonei per poter migliorare la propria condizione. Ma anch'essa non poteva essere esente da problemi legati al finanziamento dell'attività assistenziale, necessario non solo per la strutturazione del servizio, ma anche per motivarne gli erogatori, ossia gli avvocati che volontariamente prestavano la propria opera; gli aspetti di bilancio e del reperimento delle risorse economiche costituirono infatti, come abbiamo visto, il tema principale e ricorrente nella vita dell'istituzione.

Si tratta di problematiche che ancora oggi rivestono un'importanza fondamentale: vi sono infatti tutt'ora delle aree di assistenza legale non coperte dal patrocinio a spese dello Stato (ad esempio tutta la non irrilevante tematica del *legal counsel*), nelle quali le associazioni private cercano in qualche modo di sopperire: è il caso, ad esempio, di Avvocato di Strada Onlus, sorta nel 2007 (ma il primo esperimento in merito risale al 2000) per tutelare le persone senza fissa dimora, che ha attivato in alcune città italiane sportelli

dell'art. 24 Cost., nonché l'indicazione ai giudici e alle commissioni di valutare "la non manifesta infondatezza" della pretesa e non più la sua fondatezza pura e semplice.

²³⁰ Art. 75 della legge 4 maggio 1983, n. 184 (*Diritto del minore ad una famiglia*).

²³¹ Art. 15 della legge 13 aprile 1988, n. 117 (*Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati*).

²³² Legge 30 luglio 1990, n. 217 (*Istituzione del patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti*).

²³³ Il celebre caso Artico vs. Italy, 6694/74 del 13 maggio 1980.

legali per fornire gratuitamente consulenza e assistenza ai senza tetto²³⁴. Per ovvie ragioni però si tratta di un servizio che l'associazione riesce a garantire solo nei confronti di una specifica categoria di persone (i senza dimora, appunto), sebbene il numero di soggetti indigenti che potrebbe averne necessità sia di gran lunga maggiore.

Nella situazione globale di crisi economica, aggravata dal Covid-19, non si può certo immaginare che gli Stati siano improvvisamente in grado di aumentare i sempre inadeguati stanziamenti pubblici a favore dell'assistenza legale gratuita; sarà più probabile, semmai, che vengano ridotti. Il contesto nel quale ci troviamo non differisce dunque poi molto da quello nel quale si muoveva l'Ufficio di assistenza legale milanese, perché l'apporto dei privati continuerà ad essere fondamentale, anche se le forme per realizzarlo potranno essere più variegate. Impossibile dunque attuare un modello ideale, perfettamente funzionante e pienamente efficiente: occorrerà piuttosto affidarsi alla buona volontà e all'afflato ideale di tutti gli operatori e *in primis*, ovviamente, dell'avvocatura.

Peraltro occorre anche rilevare come la ricerca storica confermi quanto probabilmente già noto a chi lavora nel settore, ossia che il tema *legal aid* è molto più complesso di quanto si possa immaginare se lo si esamina esclusivamente come una questione di modelli: sia le (purtroppo poche) cause trattate dall'Ufficio milanese, sia quelle (più risalenti nel tempo) gestite dall'Avvocatura dei poveri del Regno di Sardegna²³⁵ evidenziano infatti come spesso i clienti stessi fossero estremamente problematici, sia perché riottosi nel fornire la documentazione richiesta o nell'integrarla, sia perché in certi casi usavano il ricorso al tribunale come strumento di pressione per addivenire a transazioni (delle quali ovviamente non veniva fatta parola al difensore, il quale perdeva semplicemente le tracce del proprio assistito), sia perché la diffidenza nei confronti del difensore li portava spesso ad agire d'impulso, contro il proprio interesse, o ad abbandonare quanto iniziato semplicemente divenendo irreperibili.

Sul piano della politica del diritto, dunque, questo dimostra come il tema non possa essere affrontato esclusivamente dal punto di vista del «modello» (*pro bono*, a spese dello Stato, per mezzo di pubblici funzionari, ecc.), né sia possibile farne solo una questione di bilancio, ma come occorrerebbe invece porre anche attenzione ai destinatari dell'assistenza, magari rendendo meno formalistico il meccanismo di accesso, legato al momento solo al requisito del reddito annuo. Insomma, se si volesse seriamente riformare il sistema vigente

²³⁴ T. Saruis, *Tra assistenza legale e intervento sociale: l'esperienza di Avvocato di Strada*, in «Autonomie locali e servizi sociali», 1 (2012), pp. 153-166; <https://www.avvocatodistrada.it>.

²³⁵ F.A. Goria, *L'avvocatura* cit., pp. 246-250.

sarebbe necessario realizzare preliminarmente uno studio attento dei vari e complessi aspetti che lo caratterizzano, possibilmente scevro da incrostazioni ideali che, sebbene molto utili per motivare gli operatori in una situazione di scarso finanziamento, sarebbero invece dannose sul piano progettuale, indirizzando le scelte verso modelli teoricamente validissimi, ma poco realizzabili nel concreto.