

3. La «Casa di ricovero» di Mestre tra Otto e Novecento

A cura di Stefano Sorteni

3.1 Il quadro normativo

3.1.1 Le Congregazioni di carità

Con l'unione all'Italia vennero estese al Veneto le norme sabaude emanate prima dell'Unità che costituirono la base della successiva legislazione nazionale. La legge 3 agosto 1862, n. 753, la prima normativa unitaria sull'amministrazione delle Opere Pie, intese razionalizzare il settore dell'assistenza e quindi adeguare alle sopravvenute necessità gli scopi delle istituzioni: concentrò enti con finalità affini e soppresse alcune istituzioni, devolvendone il patrimonio alla Congregazione di Carità. La legge 753/1862, che introdusse il termine Opere Pie per indicare qualsiasi forma di assistenza, anche di natura ospedaliera in senso stretto, impose ad esse il controllo dello Stato, esercitato attraverso le Deputazioni provinciali. Gli enti benefici e assistenziali dovevano ricevere il riconoscimento della personalità giuridica tramite decreto reale, previo parere del Consiglio di Stato e affiancavano con la loro azione volontaria la beneficenza legale, gestita dallo Stato attraverso la Congregazione di Carità. La Deputazione provinciale doveva approvare i regolamenti d'amministrazione, i conti consuntivi e i bilanci, i contratti d'acquisto e di alienazione, le deliberazioni comportanti una variazione del patrimonio, i regolamenti che determinano i rapporti con altri istituti.

La legge 17 luglio 1890 n. 6972, nota come legge Crispi, trasformò le Opere Pie in IPB (Istituzioni Pubbliche di Beneficenza): fece prevalere il fine istituzionale sulla natura variegata degli enti, li uniformò tutti, conferendo loro natura pubblica, e fissò precisi obblighi nella gestione dei servizi, del patrimonio e perfino della documentazione d'archivio.

Fra le IPB si compresero gli enti che avevano come fine in tutto o in parte: a) di prestare assistenza ai poveri, tanto in stato di sanità quanto di malattia; b) di procurare l'educazione, l'istruzione, l'avviamento a qualche professione, arte o mestiere od in qualsiasi altro modo il miglioramento morale ed economico. Le IPB furono poste sotto la tutela della Giunta provinciale amministrativa e sotto la vigilanza del sottoprefetto. La legge prevede, come la precedente, l'istituzione di una congregazione di carità in ogni comune. Nel RD 5 febbraio 1891, n. 99, furono infine inseriti il regolamento amministrativo e il regolamento di contabilità per l'esecuzione della legge.

Questa legislazione non regolò in modo chiaro l'erogazione della beneficenza ed il coordinamento delle sue varie forme, così il ministro dell'interno Giolitti introdusse nuovi strumenti di tutela e di controllo delle prassi caritative, ossia le Commissioni provinciali di assistenza e beneficenza pubblica, sull'esempio dei Consigli provinciali sanitari e scolastici, e il Consiglio superiore di assistenza e beneficenza, in sostituzione del Consiglio di Stato¹. Alle Commissioni, oltre le funzioni di controllo fino ad allora esercitate dalle Giunte provinciali amministrative, fu assegnato il compito di coordinare le attività di assistenza pubblica e privata nei circondari comunali e provinciali. Il Regolamento di esecuzione del gennaio successivo disciplinò l'esercizio delle procedure e le competenze, i registri da tenersi e perfino le formule da usarsi.

Dopo le disposizioni straordinarie della guerra, che concentrarono nelle mani del Governo poteri straordinari in ogni ramo di amministrazione², bisogna attendere il primo governo Mussolini per vedere ritoccati alcuni punti della legislazione precedente sulle Opere Pie. Prima soppresse gli organi istituiti da Giolitti, considerati inutili, le cui competenze ritornarono al Consiglio di Stato, alla Giunta provinciale amministrativa e al Prefetto³ e quindi conferì al Ministero dell'Interno la facoltà di sciogliere tutte le istituzioni esistenti in uno stesso Comune, assegnandone la gestione a speciali commissari o commissioni, incaricati di riformare gli statuti e i gruppi d'amministrazione delle Opere Pie per coordinarne l'azione alle urgenze della pubblica beneficenza e per ridurre soprattutto le spese di gestione⁴. Infine riformò anche la normativa crispina e con due obiettivi: rafforzare il controllo amministrativo sull'attività delle IPAB; aumentare il potere d'intervento statale attraverso gli istituti del concentramento, del raggruppamento, dei consorzi e delle federazioni di opere pie⁵. In base a questa norma le vecchie IPB divennero IPAB, aggiungendo l'assistenza alla beneficenza tra i loro compiti, comprendendo nel suo ambito d'azione, non più solo le istituzioni puramente caritative, ma anche quelle con scopi generali di sostegno sociale, contrassegnate da un evidente carattere preventivo.

Nel corso degli anni Trenta, la trasformazione dello stato in dittatura totalitaria interessò anche il mondo delle Opere Pie. Già alla fine del '35, infatti, in seguito all'episodio delle

1 Cfr. L. 18 luglio 1904, n. 390, Sulla istituzione delle commissioni provinciali, del consiglio superiore e di un servizio d'ispezione della pubblica assistenza e beneficenza e successivo regolamento approvato con RD 1° gennaio 1905, n. 12

2 Cfr. L. 22 maggio 1915, n. 615.

3 Cfr. RD 4 febbraio 1923, n. 214.

4 Cfr. RD 26 aprile 1923, n. 976.

5 Cfr. RD 30 dicembre 1923, n. 2841, Riforma della legge 17 luglio 1890, n. 6972, sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza; non si dimentichi anche il RD 30 dicembre 1923, n. 3048, che riforma le opere pie di culto e dei lasciti e legati di culto.

sanzioni, Mussolini decise di intensificare e rilanciare la politica dell'autarchia, costringendo le pie istituzioni a ricorrere a prodotti esclusivamente italiani per incoraggiare l'economia del Paese. Un altro aspetto importante di questa nuova fase politica fu l'obbligo di nominare soltanto persone iscritte al PNF nelle amministrazioni degli istituti assistenziali. Quelli con finalità istruttive, inoltre, furono obbligati ad ammettere nei consigli un componente del comando federale della Gioventù italiana del Littorio ed uno del Regio Provveditorato agli studi; e ad assecondare, poi, le direttive della Carta della scuola che delineavano una nuova disciplina scolastica fatta di formazione morale e culturale e di preparazione guerriera già alle primarie.

3.1.2 Dalle Congregazioni all'ECA

Il governo Mussolini rafforzò la missione assistenziale della Congregazione di Carità, la cui attività nell'Italia liberale era stata ostacolata sia dalle limitate risorse rispetto alle necessità della beneficenza locale, sia dall'autonomia che con successo erano riuscite a mantenere alcune Opere Pie dopo aver accumulato consistenti patrimoni.

In età fascista, la Congregazione ottenne l'amministrazione di gran parte delle Opere Pie cittadine e conobbe cambiamenti vari nella sua articolazione⁶. Le direttive del 1923 stabilirono, infatti, che il numero dei membri della Congregazione scaturisse dal peso demografico di una città; e che la maggior parte dei componenti fosse eletta dal sottoprefetto, tra persone competenti in materia assistenziale, il resto, invece, dal consiglio comunale. Qualche anno dopo, la legge Federzoni⁷, fece prevalere i membri di nomina comunale su quelli di nomina governativa, trasformando la Congregazione nel fulcro della beneficenza locale. Questo cambiamento, oltre ad essere influenzato da ragioni politiche, fu causato anche dalla grave crisi economica presente in Italia e servì ad intervenire in modo più veloce ed adatto nei vari contesti cittadini. Proprio nel 1926, la macchina dell'assistenza fascista cominciò a realizzare iniziative più concrete, intensificandole negli anni a venire, con la collaborazione proprio delle Congregazioni: dalla distribuzione spicciola di sussidi in denaro e in viveri, alla installazione di cucine economiche, ranci del popolo, dormitori, ricoveri per i poveri, fino alle attività, ben più impegnative, delle colonie marittime e montane per i figli dei lavoratori, destinate a diventare il fiore all'occhiello del fascismo.

⁶ RD 26 aprile 1923, n. 976, Facoltà al Ministro dell'interno di dichiarare sciolte le amministrazioni delle Congregazioni di carità e di tutte le istituzioni pubbliche di beneficenza esistenti in uno stesso comune, e di affidarne la gestione a speciali commissari o commissioni.

⁷ L. 10 dicembre 1925, n. 2277, Istituzione dell'*Opera Nazionale Maternità Infanzia*.

Nella Congregazione, sull'esempio del nuovo ordinamento podestarile, soggetto al modello dell'amministratore unico assistito da un organo consultivo, si assiste nel 1928 al passaggio del potere esecutivo e deliberativo nelle mani del presidente, nominato ora dal prefetto e non più dal suo consiglio d'amministrazione⁸. Il prefetto, i cui poteri erano notevolmente accresciuti, nominava pure il comitato dei patroni⁹, il quale aveva funzioni esclusivamente consultive e doveva essere obbligatoriamente sentito solo per gli atti più importanti della Congregazione e per quelli degli istituti da essa amministrati.

In tutta Italia, le Congregazioni di Carità diedero prova di un'insoddisfacente attività, causata principalmente dagli scarsi incentivi economici dello Stato, e soffrirono poi di disorganizzazione amministrativa e di scarso controllo sui sussidi assegnati. In alcune la mancata presentazione dei conti consuntivi, nonché l'assenza di una revisione o approvazione degli stessi, causò la volatilizzazione del patrimonio dei poveri, in altre gli errori degli amministratori non furono correttamente sanzionati dalle prefetture; e l'applicazione di procedure abbreviate per la sistemazione dei conti si tradusse in molti casi in sanatorie di abusi e malversazioni. Forte di queste considerazioni, il governo fascista istituì nel 1937 l'Ente comunale di assistenza (ECA) che assorbì le funzioni e i patrimoni non solo delle Congregazioni di Carità ma anche degli Enti Opere Assistenziali (EOA), che erano enti a "gestione speciale" del PNF, presenti in ogni Comune e diretti dal segretario federale del partito¹⁰. Per legge, l'ECA doveva occuparsi dell'assistenza all'infanzia abbandonata¹¹ ma, in continuità con i compiti degli enti incorporati, esercitava anche finalità di carattere generico, cioè soccorsi e/o prestazioni immediate e temporanee tanto in denaro quanto, se non soprattutto, in natura, come la distribuzione degli alimenti. L'istituzione dell'ECA, avvenuta mentre il regime riprendeva i temi populistici («andare verso il popolo»), rientrava in un progetto di ammodernamento e di razionalizzazione del sistema assistenziale italiano, volto a rimarcare la differenza tra beneficenza ed assistenza e a valorizzare la funzione preventiva su quella caritativa; e mirava anche ad annullare lo scarso, se non addirittura nullo, coordinamento delle attività assistenziali svolte da istituti obsoleti, dal PNF, dalle organizzazioni sindacali e da benefattori privati.

8 L. 4 marzo 1928, n.413, Riforma dell'amministrazione delle Congregazioni di carità.

9 RD 7 giugno 1928, n. 1571.

10 L. 3 giugno 1937, n. 847, Istituzione in ogni comune del regno dell'ente comunale di assistenza.

11 Tra le norme legislative in tema di assistenza all'infanzia con esclusivo riferimento alle competenze dell'ECA, fondamentali si rivelarono l'art. 5 del regio decreto 5 febbraio 1891, n. 99, e l'art. 20 del regio decreto legge 30 dicembre 1923, n. 2841, che rendevano obbligatorie lo stanziamento nel bilancio dell'ente di almeno un terzo delle rendite per l'assistenza ai fanciulli poveri che non potevano essere assistiti come esposti e per sussidi a favore dei minori legittimi riconosciuti in stato di abbandono morale e/o materiale.

Ogni ECA era retto da un comitato presieduto dal podestà e composto da rappresentanti sia del PNF che sindacali, con il supporto poi dei fasci femminili, preziosissimi per la raccolta di fondi e di sussidi da distribuire ai poveri e, in particolare, ai figli dei poveri: giocattoli, corredini alle mamme, buoni gratuiti per libri, indumenti, latte, zucchero e pane. La capacità finanziaria dell'Ente comunale d'assistenza dipendeva dal contributo statale, basso rispetto alle urgenze, ricavato annualmente dal bilancio di previsione del Ministero dell'Interno¹²; dall'applicazione del 2% su alcuni tributi erariali, provinciali e comunali; e dalla munificenza privata. L'ECA continuò e migliorò l'organizzazione dei "ranci del popolo", fino ad allora gestita dagli EOA, distribuendo e facendo consumare il cibo o in apposite sedi denominate "Case dell'Assistenza", sorte, però, soltanto in alcuni Comuni, oppure altrove, ad esempio nelle case degli stessi beneficiari. I "ranci del popolo" sostituivano l'assistenza offerta in passato, in periodi di eccezionale bisogno, dalle "cucine economiche" o "cucine popolari", alla luce dell'idea cristiana di dover soccorrere il povero. Questa idea è sopravvissuta in età fascista ma è stata piegata ad obiettivi politici, cioè al destino di grandezza della Nazione.

In conclusione, la nascita dell'ECA fu l'ultima tappa di quel percorso intrapreso dal regime volto a creare uno Stato sociale ampio e in grado di occuparsi di ogni materia; e, nello stesso tempo, fu un mezzo pensato per il potenziamento della Nazione da un lato e per la costruzione di un ampio consenso dall'altro.

La presenza dell'aggettivo "comunale" nel nome del nuovo ente stava ad indicare la vicinanza all'amministrazione cittadina piuttosto che al Partito, con l'obiettivo di rendere l'assistenza ancora più capillare e di «sganciarla dalla dimensione del consenso per farla entrare in quella del diritto».

3.1.3 Dall'ECA al Welfare

All'entrata in guerra dell'Italia, seguì l'ordine, impartito anche alle Opere Pie, di limitare le spese pubbliche e di adottare una politica di rigorosa parsimonia¹³. Il pareggio di bilancio, definito dal governo l'obiettivo finale di tutte le Opere Pie, nel contesto bellico fu un miraggio, ostacolato anche dall'imposta straordinaria di guerra sulle rette di ricovero e sui contributi per il mantenimento degli indigenti¹⁴. Gli enti pii, quindi, non ricevendo per intero

12 RDL 30 novembre 1937, n. 2145, Istituzione di un'addizionale di due centesimi per ogni lira di vari tributi erariali, comunali e provinciali per l'integrazione dei bilanci degli enti comunali di assistenza.

13 L. 21 giugno 1940, n. 769, Per la riduzione delle spese relative ai servizi civili in vista dalle esigenze straordinarie della difesa della Nazione.

14 RDL. 3 giugno 1943, n. 452, Addizionale straordinaria di guerra all'imposta generale sull'entrata.

le somme elargite dai privati, dalle Istituzioni e dalle famiglie degli assistiti, sprofondarono in situazioni economiche ancora più critiche.

L'andamento economico di alcune di esse risentì, agli inizi degli anni Quaranta, della revisione dei canoni d'affitto e del blocco dei prezzi delle locazioni. Viste le difficoltà economiche che insidiavano il rendimento delle attività assistenziali, il governo fascista incoraggiò ora più che mai il processo di unificazione e di coordinamento delle energie benefiche nell'intento di raggiungere una maggiore unità d'indirizzo, gestioni più economiche ed azioni assistenziali più efficaci; ed acconsentì alla trasformazione delle finalità di alcuni istituti per soddisfare le esigenze sociali del momento¹⁵.

Nell'interesse nazionale, il governo prorogò il sistema della più rigida economia fino a sei mesi dopo la cessazione del conflitto, tenendo conto delle numerose urgenze assistenziali, dell'inasprirsi sempre più notevole dei costi dei servizi e del minore rendimento della beneficenza privata. Essa, comunque, non s'inaridì del tutto ma continuò ad effettuare donazioni e lasciti vari, fino ad istituire, nel 1941, novantuno Opere Pie su tutto il territorio nazionale. Abbattuto il fascismo, è la Costituzione democratica a stabilire le basi della nuova concezione dell'assistenza sociale non più come un intervento pubblico eventuale e occasionale e di tipo "caritativo" a favore di chi viene a trovarsi in stato di bisogno e con la principale finalità di conservare l'"ordine pubblico", ma come un vero e proprio diritto sociale di tipo universale¹⁶.

Questa tensione ideale, però, non sfociò in qualcosa di concreto. La riforma del settore assistenziale, pur essendo auspicata e pur essendo oggetto di discussione in sedi istituzionali, non venne realizzata. Le ragioni di questa mancata realizzazione, vanno ricercate nella volontà della classe dirigente di allora di non alterare lo status quo. Buona parte del ceto politico di governo e l'intero fronte conservatore avevano interesse a mantenere il vigente frammentato meccanismo di elargizione, caratterizzato da molteplici enti e istituti, che costituivano un apparato fortemente burocratico e clientelare, terreno fertile per il fenomeno della corruzione.

E' possibile elencare le diverse tipologie di enti preposti all'assistenza, per una breve panoramica della moltitudine di livelli di intervento: Enti pubblici nazionali di assistenza, tra cui l'ONMI, l'ENAOLI (Ente nazionale di assistenza agli orfani dei lavoratori italiani), l'ENPMF (Ente nazionale per la protezione morale del fanciullo), l'ONOG (Opera nazionale

15 Circolare della Direzione generale dell'Amministrazione civile ai prefetti del regno, 17 ottobre 1942.

16 Ci si riferisce in particolare all'art. 38 della carta costituzionale.

orfani di guerra), ecc.; altri enti pubblici tra cui gli ECA e le IPAB; enti ed associazioni privati riconosciuti giuridicamente dallo Stato, detti anche enti morali; enti, associazioni, fondazioni non riconosciuti dallo Stato; molte competenze, infine, afferivano a vari ministeri e alle Prefetture.

Dal punto di vista organizzativo, il panorama istituzionale assistenziale risultò generalmente accentrato e verticistico (in particolar modo per quanto riguardava gli enti statali, i ministeri, le Prefetture) e fortemente burocratizzato. Alcuni enti pubblici avevano un'articolazione periferica molto capillare e vicina alla popolazione, ma il distacco dai problemi degli assistiti impedì quell'empatia e quella comprensione del bisogno o del disagio, che avrebbe potuto facilitare la risoluzione definitiva del problema. Inoltre, le decisioni relative alle modalità di funzionamento furono prese dall'alto e distribuite in modo gerarchico. Questo, se si escludevano gli enti locali (Comuni), impedì qualsiasi tipo di controllo da parte dei cittadini sulle concrete risposte ai loro bisogni. L'impostazione settorializzata e parziale dell'assistenza non fece altro che dare risposte inefficaci ai cittadini bisognosi, per le cui situazioni spesso erano competenti più istituzioni. Un minore illegittimo in difficoltà economiche e comportamentali, ad esempio, era seguito dall'ONMI, dall'ECA, da un'IPAB (se ricoverato in istituto), dall'ENPMF, dal Ministero di Grazia e Giustizia, ciascuno dei quali era competente per un singolo aspetto. Si crearono, di conseguenza, situazioni di sovrapposizione degli interventi, completamente slegati tra loro, poiché mancò totalmente una linea unitaria che li coordinasse. La causa di tutto ciò fu l'assenza del concetto di sicurezza sociale e della percezione dell'assistenza come prevenzione e non come rimedio provvisorio del bisogno. Inoltre, la coesistenza di istituzioni pubbliche e private (sancita dalla stessa Costituzione) non solo ostacolò lo sviluppo della complementarità tra gli interventi, ma consentì la salvaguardia di poteri e privilegi.

Durante gli anni Cinquanta, l'attività del Parlamento non seppe quindi mettere in pratica gli orientamenti costituzionali e fu disattesa l'ipotesi di una riforma organica del settore assistenziale, mantenendo inalterato il panorama frammentato e molteplice degli enti adibiti ad attività di previdenza e assistenza. Un esempio della continuità con il passato fu il mantenimento dell'Ente comunale di assistenza, a dimostrazione di come la fine del regime non fu seguita automaticamente dallo smantellamento delle strutture da esso

create. Anzi, gli ECA continuarono ad essere uno strumento fondamentale per l'assistenza locale.

Gli anni Sessanta furono, al contrario, ricchi di spinte innovative. In particolare conobbero la diffusione del concetto di "sicurezza sociale" e di "servizi sociali", che permise d'interpretare l'assistenza non più come rimedio temporaneo, ma come un servizio finalizzato a prevenire l'insorgere del bisogno. Iniziarono a sorgere le prime scuole per assistenti sociali, ovvero figure professionali con una formazione adeguata a riconoscere i problemi psico-sociali degli assistiti, capaci di andare alla radice del bisogno e di trovare i metodi e gli strumenti per "estirparla". Accanto a questo nuovo modo di concepire l'assistenza, si prese coscienza dei guasti provocati nel tessuto sociale dai processi di inurbamento e di industrializzazione causati dal "boom economico" del decennio precedente. Si posero le basi culturali del Welfare State, la cui importanza e necessità fu accentuata dalla protesta studentesca che, criticando il sistema vigente, chiese un rinnovamento che rendesse, tra l'altro, l'apparato assistenziale più efficiente e idoneo a rispondere alle istanze economico-sociali dell'epoca. Istanze che furono fatte progressivamente proprie dalla società civile nel suo complesso, spingendo il governo a prendere nella decade successiva una serie di misure, come l'istituzione degli asili nido comunali, nel 1971, dei consultori, nel 1975, o la soppressione nel 1975 di alcuni enti assistenziali come l'ONMI.

Nello stesso periodo le IPAB furono coinvolte nel processo di trasferimento e delega alle regioni di poteri dello stato predisposto dal DPR 1972/9¹⁷ e dalla legge 382/1975¹⁸ e concretamente attuato dal DPR n. 616/1977¹⁹. Questa norma, nel sopprimere l'ECA, stabilì sul piano formale la distinzione fra prestazioni previdenziali e assistenziali (a loro volta distinte in assistenza sanitaria e assistenza sociale), assegnando la gestione e l'erogazione di queste ultime agli enti locali, creando problemi interpretativi in merito ai reali poteri delle Regioni in materia. Anche le funzioni, il personale e i beni delle IPAB operanti nell'ambito di una singola regione, la gran parte di esse, avrebbero dovuto essere trasferite ai Comuni, ma questa parte dell'art. 25 del decreto n. 616 venne dichiarata

17 D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 9, Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di beneficenza pubblica e del relativo personale.

18 L. 22 luglio 1975, n. 382, Norme sull'ordinamento regionale e sulla organizzazione della pubblica amministrazione.

19 DPR 24 luglio 1977, n. 616. Attuazione della delega di cui all'art. 1 della L. 22 luglio 1975 n. 382 e in particolare gli artt. 22-27; per quanto riguarda la Regione del Veneto, cfr. LR 8 giugno 1978, n. 26, Norme per lo scioglimento e il trasferimento delle funzioni degli Enti Comunali di Assistenza (ECA).

successivamente incostituzionale²⁰, lasciando gli enti ancora disciplinati, nelle linee fondamentali, dalla legge Crispi del 1890.

3.2 L'Istituto: i cambiamenti istituzionali

Dalla Casa di ricovero alla Casa di Riposo, così si potrebbe riassumere brevemente il percorso fatto dall'istituto mestrino nell'arco di oltre settant'anni. Questo cambio di denominazione, intervenuto il 13 dicembre 1959, fu infatti il segno più evidente della consapevolezza maturata in seno all'Ente, da una parte di quanto la propria azione assistenziale fosse cambiata nel tempo e dall'altra della necessità di darle una svolta ancora più radicale, in modo da adeguarla ancora di più ai mutamenti intervenuti. Al di là dei cambi di nome, però, esso era quello era sempre stato, ed è tutt'oggi, un Istituto di Pubblica Assistenza e Beneficenza (IPAB), soggetto in ultima istanza alla normativa crispina della fine dell'Ottocento. Più che di cambiamenti istituzionali si deve parlare quindi, nel caso di questo istituto, soprattutto di trasformazioni nelle funzioni e nelle strutture, per adattarsi ai grandi cambiamenti economico – sociali intervenuti nello stesso arco di tempo nell'ambito territoriale nel quale si trovò ad operare. Ma andiamo con ordine.

3.2.1 Tra Ottocento e Novecento

Alla vigilia del nuovo secolo, l'Istituto continuava ad essere amministrato come dopo l'Unità dalla Congregazione di Carità del comune di Mestre²¹, costituita in base alla legge Minghetti del 1862, e sulla base di uno statuto e di un regolamento che, salvo alcune modifiche limitate, continuavano ad essere quelli di vent'anni prima²².

Il presidente Giovanni Geremia, in quello scorcio iniziale degli anni Novanta, reggeva ancora la rappresentanza di entrambi gli enti, con l'assistenza di un consiglio di quattro membri e di un segretario tesoriere: il primo lo convoca almeno due volte al mese e tutte le volte che il caso lo rende necessario; il secondo è presente alle sedute, di cui tiene i verbali, ed è in sostanza l'unico suo dipendente o, almeno l'unico amministrativo di cui tratta il regolamento alla voce "impiegati", definendone nel dettaglio i compiti:

<<La tenuta di registri, del protocollo, la custodia dell'archivio, la compilazione dei conti consuntivi e preventivi, la cura dell'esazione alle rispettive scadenze dei fitti ed altri redditi; mantenere in evidenza le eventuali iscrizioni ipotecarie ed, in una parola, attenersi alle prescrizioni della legge regolamento per il buon andamento di un'amministrazione pubblica>>.

20 Sentenza 30 luglio 1981, n. 174 (Gazzetta ufficiale 12 agosto 1981, n. 221).

21 Istituita in virtù dell'art. 26 della legge 3 agosto 1862, n. 753.

22 Lo sforzo normativo dell'Ente portò all'elaborazione di tre strumenti diversi nell'arco di tre anni: lo statuto nel 1877 e i regolamenti, quello d'amministrazione nel 1878 e quello disciplinare nel 1879.

Una competenza già ampia quindi, alla quale si aggiungeva la <<redazione dei verbali, dei contratti, dei ruoli di esazione, mandati di pagamento ed atti congeneri [...]>>, per la cui pratica esecuzione poteva avvalersi solo di un amanuense e solo in caso di <<straordinario bisogno>>²³. Certo, non siamo ancora in presenza di una “macchina burocratica” particolarmente complessa, c’è però da chiedersi come una sola persona possa far fronte ad un numero così elevato di incombenze e non c’è da meravigliarsi del fatto che, proprio a partire dagli anni Settanta, l’ordinamento dell’archivio cominci a mostrare segni di deterioramento.

Da quasi quindici anni, per ridurre le spese di gestione, il servizio interno era gestito in parte dal personale religioso della Congregazione delle Suore Maestre di S. Dorotea, Figlie dei Sacri Cuori, fondata a Vicenza da Mons. G. A. Farina, nel 1836 - ordine che ha prestato il proprio servizio per lunghi anni, fino a tempi recenti che aveva assunto ormai in pratica la direzione del ricovero, e non solo. Le <<suore direttrici>>, così si chiamavano allora, facevano da raccordo tra l’Amministrazione e i ricoverati, essendo le responsabili dell’andamento del servizio in ogni suo aspetto, da quello disciplinare a quello alimentare ed economico. Sono loro ad esempio a custodire <<le chiavi tutte in generale, comprese quelle della chiesa e dell’ufficio >> o a tener a giorno, in un apposito registro, il ruolo delle presenze, annotando nomi e cognomi dei degenti e dando notizia dell’entrata o dell’uscita, per morte, per raggiunti limiti di età o per motivi disciplinari²⁴. Il cappellano, il medico e l’insergente completavano il novero, a dire il vero tuttora poco numeroso, degli addetti alla cura dei ricoverati, almeno di quelli in ruolo stabile. Anche questi ultimi, com’era antica tradizione del luogo, facevano in pratica parte del personale in quanto si dovevano prestare <<con tutto amore e assiduità al lavoro, a seconda del mestiere che fuori dall’istituto praticavano, ed al disimpegno di quelle faccende a cui venissero dalla Suora direttrice destinati, senza pretendere compenso alcuno [...]>>²⁵. Tutti dovevano quindi contribuire al buon andamento dell’Istituto, in una gestione che si potrebbe definire, come un tempo, quasi familiare. Una famiglia che aveva ora regole scritte e ben codificate, basate sulla perdita di identità individuale dei ricoverati e sulla loro subordinazione al resto

23 Regolamento 1879, p. 4.

24 Regolamento 1879, pp. 5-7.

25 Ibidem, p. 7.

del personale; essi dovevano infatti <<uniformarsi in tutto e per tutto alle discipline stabilite e da stabilirsi, ed in particolar modo prestare la più sommessa obbedienza [...].>>²⁶.

La sede dell'istituto non è più quella risalente, salvo alcuni ammodernamenti, all'epoca medievale, ma quella nuova, completata nel 1884 sulla base di un piano generale elaborato dall'ing. Francesco Baldoïn che, di quella antica conservava solo il profondo portico posto lungo la via verso Treviso. Da poco, poi, l'offerta assistenziale era stata estesa dalla sola parrocchia di San Lorenzo a tutto il territorio del Comune, grazie al lascito di Luigi Zacchello, arciprete di San Lorenzo.

3.2.2 Dalla legge Crispi al Fascismo

Entrambe le normative, quella crispina e quella giolittiana, vennero recepite dalle istituzioni di beneficenza mestrine dopo qualche anno, a seguito di un faticoso processo di elaborazione, attraverso gli statuti organici della Casa di Ricovero e della Congregazione, approvati rispettivamente nel 1909 e nel 1910. Quando, cioè, si può dire ormai conclusa la stagione riformatrice di stampo liberale del sistema assistenziale e di beneficenza. Ciò che nel documento statutario dell'istituto di via Spalti indica il recepimento delle nuove normative, a parte le citazioni degli articoli della legge 1890/6972, è forse l'attenzione per l'infanzia, che è anche uno degli elementi qualificanti della 390/1904. Già l'articolo 1 dichiarava che lo scopo dell'Opera Pia non era più solo accogliere, come in precedenza, e come era stato fatto da sempre per i vecchi, ma anche «allevare, educare ed istruire» orfani di ambo i sessi; gli articoli dal 6 al 13 specificavano le modalità di queste attività che potevano essere esplicitate sia fuori che dentro l'Ente, nelle strutture che si era dato, in collaborazione con le officine e le famiglie della zona. Nonostante la nuova sensibilità essa continuava ad erogare i servizi di sempre, compresa la distribuzione di grazie dotali a ragazze da marito, finanziati dalla rendita degli immobili pervenutigli da legati testamentari di antica fondazione. Il fulcro della sua azione rimaneva quella di offrire un riparo, legale e materiale, ai vecchi e agli orfani, di entrambi i sessi e derelitti, come recitava la denominazione stessa dell'Istituto, ad indicare gli anziani inabili al lavoro produttivo e i minori privi di genitori o comunque di un sostegno familiare. A stagioni della vita diverse corrispondevano percorsi divergenti, in quanto gli anziani rimanevano tra le mura dell'istituto fino alla morte, mentre i più giovani le abbandonano appena raggiungevano l'emancipazione, e comunque non oltre il ventunesimo anno di età. Nel corso della

26 Ivi.

permanenza in istituto, i ricoverati lasciavano gli abiti per indossare un “vestito comune”, non possedevano nulla e dovevano sottostare ad una disciplina interna che li obbligava al lavoro. L’articolo 12 dello statuto infatti recitava: «Avuto riguardo al numero attualmente ristretto dei vecchi ricoverati, i maschi si occupano nei piccoli servigi all’interno dell’Istituto e le femmine nei lavori di maglia e di cucito»²⁷; fortemente limitati, e controllati, erano infine anche i loro movimenti e i loro rapporti con l’esterno.

Il panorama degli assistiti andò differenziandosi perché, accanto ai gratuiti, cominciarono ad essere presenti i cosiddetti dozzinanti, cioè le persone che pagavano una retta che copriva le spese di ricovero, ricevendo per questo un trattamento privilegiato. Vi erano poi i primi cronici, cioè i malati incurabili che l’Istituto, per economizzare sulle spese, in mancanza di un adeguato servizio sanitario interno, inviava a dei tenutari esterni, pagandoli per il servizio prestato. La media annua giornaliera dei ricoveri non raggiunse certo livelli eclatanti e nei primi vent’anni del Novecento si mantenne intorno alle cinquanta unità, per poi calare addirittura a trenta nei due anni successivi, anche a causa dell’aumento del costo dei generi alimentari e dei combustibili. La media restò in generale comunque più alta di quella di trentasei disposta ancora dallo statuto.

I mezzi per svolgere questi servizi provenivano esclusivamente dalle rendite del patrimonio immobiliare e fondiario accumulato nei secoli: vitale quindi risultò la sua buona gestione. In questo campo, anche rispetto agli ultimi decenni dell’800, si nota un atteggiamento più prudente e conservativo in quanto, anche su consiglio della Prefettura, le somme ricavate dalla vendita degli immobili ritenuti improduttivi si investivano in titoli del debito pubblico, considerati forme di rendita più sicura, e comunque più adatte ad un istituto di beneficenza. Un atteggiamento che si mantenne sempre, anche quando la vendita non si presentava particolarmente lucrosa, per i tempi non maturi. La rendita degli immobili fu aumentata non tramite l’investimento in restauri e migliorie, ma piuttosto attraverso l’aumento degli affitti. Scarsi in questo periodo furono gli incrementi patrimoniali di una certa consistenza, se si esclude i fondi rustici a Mestre, a Trivignano e a Oriago provenienti dall’eredità di Pierina Michielotto.

Prudenza ci fu anche nel realizzare gli ancora necessari interventi edilizi per aumentare la ricettività della struttura e a migliorarne la qualità. Idee e progetti ve ne furono, ma tutto resto nel cassetto, tranne quello di costruire la nuova chiesa, completato tra il 1898 e il

²⁷ Regolamento 1910, art. 12.

1905. Realizzato in stretta economia, comunque, attingendo in prevalenza ad elemosine e donazioni private e scegliendo l'elaborato meno costoso dell'ingegner Eugenio Mogno di Mestre e non quello più caro e ambizioso dell'architetto Raffaello Cattaneo di Venezia. I lavori furono realizzati da Erconvaldo Tomasatti che, sempre su progetto di Mogno, avrebbe costruito a breve, assieme a Giovanni Gobetto, il nuovo ospedale cittadino.

Le nuove disposizioni di legge non risolsero i problemi concreti, economici, in particolare, che il settore continuava ad avere a causa di uno Stato che evitava di impegnarsi, se non nei casi di maggiore urgenza. L'antica istituzione si trovò quindi ad operare in un quadro finanziariamente fragile. La Congregazione di Carità di carità, infatti, l'altro pilastro dell'intervento pubblico, legata al Comune, e dedita all'assistenza generica degli iscritti alle liste di povertà, non fu in grado di programmare qualsiasi intervento per la mancanza di risorse. Anzi, a volte, al momento del bilancio, per appianare i passivi, fu costretta illecitamente ad attingere ai fondi della Casa di Ricovero, ingenerando così il paradosso che l'organismo più debole gestisca quello di gran lunga più forte. Povero e anche politicamente precario, perché risentì negativamente dell'instabilità dell'amministrazione locale, soprattutto a ridosso dello scoppio della Grande Guerra. Come nel caso di tutte le altre Opere Pie d'Italia, il conflitto danneggiò le risorse disponibili, erose dall'assottigliarsi delle entrate e dal crescere oltre misura delle spese a causa del continuo rialzo dei prezzi dei generi di prima necessità, nonché del costo della manodopera. Sul piano assistenziale, la guerra fece emergere nuovi bisogni, come gli orfani di guerra, i profughi o gli sfollati. Le istituzioni pubbliche tentarono di farsi carico anche di essi quando, nell'ottobre del '17, alcuni lasciti dotati gestiti dalla Congregazione di Carità di carità, ma derivati dalla Casa di Ricovero, e risalenti all'epoca della scuola medievale, vennero dirottati al sostegno degli orfani di guerra e alle loro famiglie: un fenomeno ormai macroscopico anche nella piccola Mestre. Ad esse si affiancarono però nuove realtà associative, come i comitati di sostegno al fronte interno, sviluppatisi attorno alle parrocchie o al Comune, la Croce Rossa, italiana ed americana, il Ministero delle Terre Liberate, il Patronato Orfani. Il prolungarsi dell'evento bellico, unito all'emergenza degli sfollati, seguita alla rotta di Caporetto, mandò in crisi il sistema nel suo complesso. Gran parte dei comitati privati cessarono l'attività, la Congregazione fu commissariata, anche per l'assenza di consiglieri, fuggiti o richiamati alla armi, e la Casa di ricovero chiuse nella primavera del 1918, dopo aver dimesso coloro che avevano ancora legami familiari e trasferito i rimanenti a Trapani.

Nel dopoguerra, alla metà degli anni Venti, sotto la presidenza di Arnaldo Malvolti prima e di Ferruccio Martarello poi, l'istituto fu coinvolto in un'opera di razionalizzazione del settore sanitario ed assistenziale pubblico locale. Tentativo che, partito con l'idea di fondere ospedale e opere pie in un unico ente, si ridusse alla fine alla sola federazione, iniziativa che si concretizzò nella messa in comune del personale amministrativo e di quello addetto al servizio religioso. Sempre per razionalizzare il campo d'azione la Casa di ricovero si assunse nel '23 l'amministrazione dell'Ospizio Piavento di Carpenedo, sorto per fornire assistenza a vedove anziane della parrocchia e regolato ancora da un testamento del 1442.

La normativa emanata dal governo nel 1923 trasformò l'istituto in un IPAB, allargando in linea di principio il suo campo d'intervento da quello della carità a quello dell'assistenza sociale ed economica, e gli diede la possibilità di liberarsi nel 1927 dal controllo dell'amministrazione comunale, mestrina, prima, e veneziana, poi, riottenendo l'antica autonomia²⁸.

L'ospedale, di fronte alla grave emergenza dell'aumento dei prezzi dei generi e dei combustibili dell'immediato dopoguerra, per riuscire ad assolvere i suoi obblighi tradizionali, risparmiò sul vitto, bloccò i ricoveri, aumentò in maniera consistente gli affitti e continuò nella pratica di vendere gli immobili meno redditizi. Gli introiti ottenuti vennero però usati anche per portare a termine i lavori di ampliamento e ammodernamento delle strutture ricettive, al fine di renderle più adatte ad espletare nuovi compiti nel campo assistenziale ed educativo. La redazione da parte dell'ingegner Pietro Fontanin di un piano generale di sviluppo risale al 1924, dopo l'acquisto di alcune proprietà nei pressi della sede: il criterio generale adottato fu quello di costruire padiglioni con reparti separati per classi di età e per sesso. La costruzione avvenne tra il 1925 e il 1930, lungo la rinnovata strada del Cimitero, quasi senza interruzioni, per far fronte ad un numero di ricoveri che raddoppia da 50 a 115 e per offrire servizi il più possibile moderni, fra i quali i laboratori scuola lavoro, frequentati dai minori interni, ma aperti anche a quelli esterni, orfani di guerra in particolare. Le rette pagate dagli enti pubblici per i propri assistiti, come anche in misura minore l'utile derivato dalle commesse dei clienti esterni, integrano il bilancio dell'Ente, consentendogli di sostenere le congiunture negative del mercato immobiliare e agrario, e vanno col tempo, soprattutto nel caso dei primi, a costituire una

²⁸ Cfr. ASASB, Sezione Contemporanea, fasc. 2.2, l'istituto venne decentrato dalla Congregazione di Carità di Venezia, sotto il cui controllo era passata automaticamente, dopo lo scioglimento di quella mestrina, con RD 21 giugno 1928.

quota sempre più rilevante del suo reddito. La formazione nei laboratori è anche un modo per completare l'istruzione elementare dei giovani ricoverati, offrendo due percorsi formativi diversi, ai maschi la falegnameria e alle femmine il taglio, il cucito, l'economia domestica.

Sul piano dell'assistenza economica e sociale, resa sempre più necessaria dall'aumento della povertà dovuto agli esiti distorti dell'industrializzazione, la Casa di ricovero operò di concerto con l'amministrazione locale, ma le realizzazioni concrete in questa direzione ebbero vita stentata. Ne sono un esempio le cucine economiche e l'asilo notturno, opere che, dopo alterne vicende, riuscirono ad essere costruite sulla nuova via Principe di Piemonte nel 1926, ma che presto si spensero e languirono, non per carenza di utenti, ma perché non vi erano le risorse necessarie a garantirne la gestione. Nessun esito ebbero invece, nei primi anni Venti, gli sforzi profusi dall'istituto per costituire a Carpenedo una colonia agricola, destinata a fornire formazione professionale a ragazzi bisognosi. Più fortunata risultò la gestione dell'Asilo alla Salute, giardino d'infanzia destinato ad assistere le madri lavoratrici residenti in questa zona, tentando così di attenuare quelli che sono considerati gli effetti negativi dell'intenso sviluppo industriale sulle strutture sociali, e quelle familiari in particolare.

3.2.3 Dal Fascismo a ieri

Già nel primo consiglio d'amministrazione, insediatosi il 4 febbraio 1929, dopo un periodo di commissariamento, sono presenti membri di spicco del fascio locale, una caratteristica che si conferma negli anni successivi, a segno della fascistizzazione della società civile mestrina. L'autonomia raggiunta non fa però superare le difficoltà economiche, anzi. Le sofferenze finanziarie sono particolarmente gravi almeno fino al 1936, a causa del riverberarsi a livello locale della grave crisi economica generale. Ad incidere sui bilanci sono soprattutto l'impossibilità di recuperare i crediti dei fittavoli e la generale riduzione delle rendite, oltre che le spese per il mantenimento nei mesi invernali degli assistiti gratuiti dell'Ente Opere Assistenziali. L'istituto affronta la situazione con le consuete misure, contenimento delle spese, anche di personale, aumento della pressione sui fittavoli morosi, arrivando allo sfratto dei più renitenti, e rinuncia a investimenti non indispensabili. A dare parziale sollievo alle casse intervennero gli introiti tratti dalle nuove gestioni dell'asilo notturno, delle cucine economiche e, in misura minore, del doposcuola; non poco incise il ricavato dalla vendita delle proprietà, investito parte in titoli di debito pubblico e

parte nell'acquisto di un'unica e vasta tenuta situata a Marcon. Non poco reddito si ricavò inoltre dallo stretto rapporto che si riuscì ad instaurare con gli organismi statali assistenziali creati dal regime, fra i quali anche l'Ente Comunale di Assistenza. Questo ente, ereditando le competenze della cessata Congregazione, aveva il compito di coordinare le attività presenti sul territorio comunale ma, già nella sua denominazione, s'ispirò ad una più moderna concezione del soccorso agli indigenti, intesa come funzione sociale di civile e umana solidarietà. Pur limitandosi ad integrare con la sua azione generica e immediata le prestazioni specifiche degli altri organi assistenziali creati dallo stato, l'ente ebbe una sfera d'azione molto ampia, che mirò a contenere il bisogno di quanti per cause "accidentali" si trovino senza mezzi. Si sostenne, oltre che con il patrimonio della cessata congregazione, con somme provenienti dalla fiscalità generale: il soccorso agli indigenti fu quindi elevato a pubblico servizio ed esteso in modo uniforme a tutto il territorio. Il programma assistenziale prese ispirazione dall'etica fascista ed fu strumento della propaganda del regime: risultò quindi logico che, anche per ridurre le spese di gestione, il personale impiegato provenisse dalle fila del partito. Attraverso accordi con questo ente, o con il comune di Venezia, l'Istituto aumentò il numero dei suoi ricoverati e raggiunse nel 1939 e nel 1940 punte di 150 unità.

Fu proprio in previsione della sempre più stretta collaborazione con gli enti pubblici che nel 1938, superata una grave crisi amministrativa, il nuovo consiglio presieduto da Pietro Mazzoleni si pose l'obiettivo di ampliare l'antico ospedale, finalizzandone le strutture come sempre al ricovero, sia di minori che di anziani. L'ingegner Pietro Fontanin elaborò un ambizioso piano di sviluppo per una potenziale ricettività di 450 persone, tanto che si progettò persino di trasferire la sede dall'angusta via Torre Belfredo ad un più ampio terreno posto in Borgo Pezzana. Tutto cadde però sotto i colpi della guerra mondiale e nell'immediato, per far fronte alle richieste più urgenti, ci si limitò a riattare alcuni immobili già esistenti.

Naturalmente la guerra acuì le difficoltà, alle quali si fece fronte con l'unico mezzo a disposizione, l'aumento delle rette, dato che i fitti erano bloccati. A causa dei bombardamenti del '43 - '44 alcuni immobili di proprietà furono distrutti e parte dei ricoverati furono allontanati dall'Istituto, che comunque non smise di funzionare. Il dopoguerra si aprì con nuove speranze, grazie all'apertura di "Villa Lucia", immobile pervenuto tra le proprietà dell'Ente grazie alle ultime volontà di Italia Cerutti, che lo destinò

a casa di riposo per persone d'ambo i sessi, pensionati ed impiegati. È la conferma di una grande attenzione per una nuova figura di anziano, diversa dalla precedente, prodotta non dalla società contadina o artigiana, ma da quella dell'industria e del terziario, e quindi in possesso di un'assicurazione sociale. Anziano che diventò obiettivo quasi esclusivo dell'attività dell'istituto dai primi anni Sessanta, dopo la chiusura prima del reparto delle minori e quindi di quello dei minori.

I buoni propositi del 1938 furono riproposti nell'immediato dopoguerra, ma per la loro attuazione fu necessario attendere le due presidenze di Enrico Bronzini, tra il 1952 e il 1961. Grazie, infatti, anche ad alcune consistenti vendite che appianarono i deficit finanziari degli anni precedenti, furono costruiti in sequenza la parte di fabbricato prospiciente via Spalti (1952), l'edificio ad uso cucina – lavanderia (1954) e quello del reparto maschile (1961). L'ente che portò a termine i lavori era diverso da quello che li aveva ideati: sia nel nome, mutato nel più moderno Casa di Riposo, che nella motivazione dell'agire, non più per pietà civile e umana, ma per adempiere ad un doveroso servizio sociale. Differente, ed è importante sottolinearlo, anche nel servizio prestato, che fu indirizzato verso una specializzazione geriatrica dal carattere accentuatamente sanitario. Fecero così il loro ingresso per la prima volta due medici fissi e gli assistenti sociali, seppure inizialmente solo come tirocinanti.

Fu quindi la presidenza di Giacomo Andrezza, a portare a termine quanto iniziato dalla precedente, approvando in via definitiva il progetto per la costruzione della Casa Albergo, tra il 1965 e il 1966²⁹. Anno in cui, significativamente, venne pubblicato a spese dell'ente il volume del consigliere Luigi Brunello, dedicato al passato dell'ormai Casa di Riposo e che prese avvio dalle celebrazioni per i seicento anni dalla nascita del movimento medioevale dei Battuti.

²⁹ I lavori di ampliamento dell'istituto proseguirono con la costruzione del corpo di ponte (Reparto Matter), realizzata tra il 1966 e il 1973.

3.3 Raccolta statutaria e regolamentare (1877 - 1997)

Statuto organico della Pia Casa di Ricovero di Vecchi ed Orfani Derelitti in Mestre,
Mestre, Gaetano Longo, 1877

Regolamento di amministrazione e servizio interno della Pia Casa di Ricovero di Vecchi ed Orfani Derelitti di Mestre, Mestre, Gaetano Longo, 1878

Regolamento disciplinare interno della Pia Casa di Ricovero di Vecchi ed Orfani Derelitti di Mestre, Mestre, Gaetano Longo, 1879

Statuto organico per la Pia Casa di Ricovero di Vecchi ed Orfani Derelitti in Mestre colla modificazione portata dall'annesso decreto 8 gennaio 1888, Mestre, Gaetano Longo Erede, 1888

Statuto organico della Congregazione di Carità del Comune di Mestre (provincia di Venezia), Mestre, Tipografia Fratelli Valentini, 1910

Statuto organico della Pia Casa di Ricovero di vecchi ed orfani derelitti in Mestre,
Mestre, Tipografia Fratelli Valentini, 1910

Regolamento generale per l'amministrazione della Congregazione di Carità e della Casa di Ricovero di Mestre, Mogliano Veneto, La Tipotecnica C. Vedovato, 1925

Pia Casa di Ricovero - Mestre, Statuto Organico, Venezia-Mestre, Tipo-Litografia, Cesare Fabris, 1929

Pia Casa di Ricovero di Mestre ed istituti annessi, Regolamento generale interno e regolamento organico disciplinare, Venezia, Tipografia Commerciale, 1957, pp. 28-29.

Casa di Riposo di Mestre, Consuntivo di un quadriennio 1962-1966, Mestre, Litostampa, 1966

Casa di Riposo – Mestre, Regolamento generale - amministrativo - organico e disciplinare,
Mestre, Tipografia A. Valentini, 1967

Casa di Riposo – Mestre, Statuto organico anno 1967, Marghera (VE), Tipolitografia Pistellato, [1967]

Antica Scuola dei Battuti. Ente per la gestione dei servizi alla persona anziana, Statuto, Chirignago (VE), Tipolitografia PM, 1997