

L'EMERGENZA ORFANI NELLA GRANDE GUERRA E LA MAGISTRATURA

Cristina Danusso
Università degli Studi dell'Insubria
cristina.danusso@uninsubria.it

Abstract: Il complesso e imponente problema degli orfani della prima guerra mondiale presenta molteplici sfaccettature: morali, familiari, sociali, giuridiche, economiche, politiche e finanziarie. In questo breve saggio si è potuto accennare solo ad alcune di esse e, tra le misure adottate dalle autorità italiane - dapprima, con urgenza, dal governo e più tardi dalle Camere -, si è scelto di soffermare maggiormente l'attenzione sul ruolo affidato alla magistratura e segnatamente alla nuova e interessante figura del giudice delle tutele. Esso esercita delicati compiti di volontaria giurisdizione e vigila sull'operato dei pretori, ma partecipa anche a varie attività di tipo amministrativo, essendo membro del Comitato provinciale per l'assistenza agli orfani di guerra. La sua funzione di coordinamento si svolge su più fronti e, in particolare, a lui spetta di trovare il giusto equilibrio tra la sfera di azione dello Stato e quella della famiglia, in modo che – secondo l'intenzione dei legislatori – la prima non invada e si sostituisca alla seconda, ma si limiti ad integrarla dove lo reputi necessario.

Parole chiave: Orfani di guerra; tutela; Prima Guerra Mondiale; magistratura; paternità natural

Sommario: 1. Premessa. – 2. I primi provvedimenti del governo. – 3. La disciplina legislativa. – 4. Note conclusive.

1. *Premessa*

L'imponente numero dei morti della prima guerra mondiale pose gravi problemi e oneri agli Stati coinvolti: in Italia, come altrove, si dovettero adottare misure di emergenza e istituire nuovi organi in grado di fronteggiare la situazione. L'azione dello Stato doveva coordinarsi con quella degli enti pubblici e privati in qualche modo implicati e con l'operato delle famiglie. L'armonizzazione di tutte le energie messe in campo non era facilmente gestibile: in questa sede si intende puntare l'attenzione sul ruolo svolto dalla magistratura e, in particolare, dal giudice delle tutele, interessante figura di nuova creazione, cui furono affidate funzioni anche molto delicate.

2. *I primi provvedimenti del governo*

Tra i tanti problemi che le guerre suscitano in ogni tempo, vi è quello dell'assistenza ai figli di coloro che, a causa della guerra, hanno perso la vita o hanno contratto delle invalidità che impediscono di svolgere attività lavorative da cui trarre i mezzi di sostentamento. Si tratta di una questione particolarmente complessa, alla quale si connettono implicazioni non solo di ordine politico ed economico, ma anche giuridico, etico e sociale. Essa emerge in tutta la sua drammaticità e in dimensioni mai viste durante e dopo il primo conflitto mondiale, in cui la quantità di caduti e di invalidi raggiunge livelli impressionanti per tutti gli Stati coinvolti.

In Italia, a distanza di un anno dall'entrata in guerra, ci si rende conto che l'andamento delle operazioni militari non rispecchia le ottimistiche aspettative di chi, sottovalutando le micidiali potenzialità dei nuovi armamenti, pensava ad una rapida conclusione delle ostilità, e che il già imponente numero dei morti è solo destinato a salire: si comprende allora che lo Stato deve attivarsi per tutelare i figli di coloro che hanno sacrificato la vita o compromesso gravemente la propria incolumità e la propria salute per la difesa della patria.

In un primo momento, data la delicatezza del tema, il governo, anziché intervenire direttamente avvalendosi dei poteri straordinari conferitigli dalla legge 22 maggio 1915, n. 671¹, ritiene opportuno predisporre un progetto da sottoporre al Parlamento seguendo il normale *iter* legislativo. Il 6 giu-

¹ C. Latini, *Governare l'emergenza. Delega legislativa e pieni poteri in Italia tra Otto e Novecento*, Milano 2005, in particolare, p. 56 ss.

gno 1916, il Presidente del Consiglio e Ministro dell'Interno Antonio Salandra presenta alla Camera un disegno di legge che, ispirandosi al modello utilizzato in occasione dei recenti terremoti², affida ad un Istituto autonomo di carattere nazionale il compito di coordinare, indirizzare e sorvegliare le iniziative private, integrandole o sostituendosi ad esse laddove lo ritenga opportuno.

La disamina del progetto da parte della Commissione nominata dalla Camera si protrae per alcuni mesi³: ciò spinge il governo ad adottare misure urgenti per tamponare una situazione che, lungi dal migliorare, sta ulteriormente deteriorandosi. Con il decreto luogotenenziale del 6 agosto 1916, n. 968, e il relativo regolamento, approvato il 27 agosto⁴, esso mira a disciplinare provvisoriamente la materia, che troverà una sistemazione più compiuta solo con la legge 18 luglio 1917, n. 1143, integrata dal regolamento esecutivo quasi un anno dopo⁵, quando la guerra ormai volgerà al termine.

Pertanto, per quasi tutto il periodo bellico, la regolamentazione del problema rimane affidata alle disposizioni provvisorie dell'estate 1916 e ispirate al principio generale secondo cui l'azione dello Stato deve svolgersi nel massimo rispetto dei diritti della famiglia, intervenendo ed eventualmente sovrapponendosi ad essa solo laddove sia strettamente necessario per la salvaguardia degli interessi degli orfani. Così si evince, tra l'altro, dall'art. 11 del decreto 6 agosto: «L'assistenza di cui nel presente decreto, deve esercitarsi lasciando preferibilmente l'orfano nella sua famiglia o sovvenendolo presso la persona che esercita la patria potestà o presso il tutore».

L'intenzione del governo è quella di offrire assistenza ad un'ampia categoria di destinatari⁶: vanno considerati orfani di guerra, oltre agli interdetti, i minorenni legittimi o legittimati e naturali riconosciuti (esclusi gli emancipati e le donne sposate) il cui padre o, in mancanza del padre, la madre

² Oltre al più tristemente noto terremoto calabro-siculo del 28 dicembre 1908, che aveva provocato all'incirca 100.000 morti, un altro sconvolgimento sismico era avvenuto in Abruzzo, nella Marsica, il 13 gennaio 1915, causando oltre 30.000 morti.

³ La Commissione comunicò alla Presidenza la sua relazione, stilata dall'on. Peano, il 24 novembre 1916 (I. Tambaro, *Gli orfani di guerra*, Napoli 1919, p. 12).

⁴ D.L. n. 1251.

⁵ D.L. 30 giugno 1918, n. 1044.

⁶ D.L. 6 agosto 1916, n. 968, art. 2.

esercitante la patria potestà siano morti in dipendenza dello stato di guerra: non solo, quindi, i figli dei militari deceduti nel corso di operazioni belliche, ma anche quelli privati di un genitore per cause in qualche modo connesse con il conflitto; a costoro vengono aggiunti i figli naturali non riconosciuti, qualora si verificino determinate condizioni⁷.

Con il regolamento, l'esecutivo attua un'ulteriore estensione, ammettendo nelle liste degli orfani anche i figli incestuosi e adulterini, se risulta che ricevevano gli alimenti dal genitore perito a causa della guerra⁸, e si prevede esplicitamente la possibilità di accertare, oltre alla paternità e alle medesime condizioni, anche la maternità naturale per le donne morte in dipendenza dello stato di guerra⁹.

Il sindaco di ciascun comune dovrà tenere un elenco degli orfani sia dei militari¹⁰, sia di tutti coloro che sono morti «in dipendenza dello stato di guerra», da trasmettere in copia alla Congregazione di carità, al Comitato provinciale di assistenza pubblica e al pretore del mandamento¹¹. In ogni comune, poi, dovrà essere predisposto uno schedario anagrafico diviso in tre settori, in cui siano raccolte le notizie, rispettivamente, degli orfani, dei figli degli invalidi e dei figli dei militari dichiarati dispersi¹².

⁷ D.L. 6 agosto 1916, n. 968, art. 8: i casi in cui il giudice delle tutele ha facoltà di iscrivere fra gli orfani di guerra i figli naturali non riconosciuti sono tre: «quando la madre o il preteso padre abbiano notoriamente convissuto *more uxorio* al tempo del concepimento; quando vi sia il possesso di stato del figlio naturale; quando la paternità risulti da esplicita dichiarazione scritta del padre, o indirettamente da sentenza civile o penale»

⁸ D.L. 27 agosto 1916, n. 1251, art. 7. La possibilità di ottenere gli alimenti da parte del figlio naturale era subordinata dal codice civile alla sussistenza di una delle condizioni enumerate dall'art. 193: «[...] 1.° Se la paternità o maternità risulti indirettamente da sentenza civile o penale; 2.° Se la paternità o maternità dipenda da un matrimonio dichiarato nullo; 3.° Se la paternità o maternità risulta da esplicita dichiarazione per iscritto dei genitori».

⁹ D.L. 27 agosto 1916, n. 1251, art. 7.

¹⁰ Per i figli dei militari caduti si prevede che i Ministeri della Guerra e della Marina richiedano all'ufficiale di stato civile competente di annotare sull'atto di nascita dell'orfano che il genitore è morto a causa della guerra (D.L. 6 agosto 1916, n. 968, art. 3).

¹¹ D.L. 6 agosto 1916, n. 968, art. 4: dall'elenco dovrà risultare, per ciascun orfano, l'indicazione «se sia soggetto alla potestà della madre, o sia sotto tutela, se venne fatta domanda per la pensione e se questa fu liquidata e per quale somma».

¹² Circolare del Ministero dell'Interno n. 26700-6, del 18 novembre 1916, inviata ai prefetti (*Collezione celerifera*, anno XCV, 1916, pp. 1326-1327). Sul problema dei dispersi,

Constatata la crescente espansione del problema su tutto il territorio del Regno, si esclude la creazione di un Istituto nazionale con sede a Roma (come si era fatto per i terremotati¹³) e si punta su un sistema essenzialmente decentrato.

L'obiettivo da perseguire è quello di non far mai mancare agli orfani protezione e assistenza, evitando, in particolare, di lasciarli privi di mezzi di mantenimento o in stato di abbandono e a rischio di sfruttamento. Pertanto, presso ciascuna Prefettura, si affida l'alta vigilanza sull'assistenza agli orfani di guerra ad un organo piuttosto snello di nuova istituzione: il Comitato provinciale. Esso è presieduto dal prefetto ed è composto da soli cinque membri: il giudice delle tutele, figura di magistrato di nuova istituzione, il medico provinciale e tre membri designati dalla Commissione provinciale di assistenza e beneficenza pubblica¹⁴; a costoro si aggiunge un segretario, il quale svolge, tra l'altro, l'importante incarico di tenere aggiornato l'elenco di tutti gli orfani della provincia, coordinando le informazioni che gli giungono dai singoli comuni¹⁵.

Al Comitato provinciale spettano innumerevoli e onerosi compiti e vasti poteri: esso deve disporre gli accertamenti necessari a stabilire, nei casi dubbi, la condizione di orfano di guerra (eventuali contestazioni sono poi decise inappellabilmente dal Ministero dell'Interno)¹⁶; può demandare la vigilanza sugli orfani ad enti pubblici o privati (riconosciuti per decreto reale o prefettizio) che più capillarmente sono in grado di controllare la situazione, anche mediante la nomina di ispettori approvati dal Comitato provinciale stesso¹⁷: tali, ad esempio, le Congregazioni di carità, le associazioni

sull'esigenza di una riforma dell'istituto dell'assenza e dell'introduzione della presunzione di morte nel diritto civile italiano, esigenza resa impellente dalla Grande Guerra, si veda A. Monti, *Repenser l'absence. La doctrine italienne après la première guerre mondiale*, in *L'absence. Du cas de l'absent à la théorie de l'absence*, J. Hoareau e G. Métairie (ed.), Limoges 2011, p. 366ss.

¹³ *Supra*, nt. 2.

¹⁴ D.L. 6 agosto 1916, n. 968, art. 5. La Commissione provinciale di assistenza e beneficenza pubblica era disciplinata dalla l. 18 luglio 1904, n. 390.

¹⁵ D.L. 27 agosto 1916, n. 1251, art. 6.

¹⁶ D.L. 27 agosto 1916, n. 1251, art. 1.

¹⁷ D.L. 27 agosto 1916, n. 1251, art. 11, ove, nel secondo comma, si specificano sinteticamente i principali compiti degli ispettori, tenuti a controllare, tra l'altro, l'osservanza

di categoria, gli istituti per l'infanzia abbandonata, le scuole, le colonie agricole, i patronati e via dicendo; nei piccoli comuni, difficilmente raggiungibili dalle autorità provinciali, il Comitato provinciale può, ove lo ritenga opportuno, creare delle Commissioni, presiedute dal pretore o dal conciliatore e composte da membri di varia estrazione, che esercitino la vigilanza e, se del caso, si assumano temporaneamente la tutela¹⁸.

Parimenti, in situazioni di particolare necessità, le funzioni tutelari possono essere assunte dagli enti pubblici e privati di assistenza a ciò incaricati dal Comitato provinciale¹⁹ oppure direttamente dal Comitato provinciale stesso, nel modo previsto dal codice civile per i fanciulli ricoverati negli ospizi e privi di parenti in grado di svolgere la delicata funzione²⁰.

L'eventuale tutela collegiale, tuttavia, deve essere vista come un rimedio di emergenza: così puntualizza il Ministro Orlando²¹, il quale raccomanda caldamente che essa duri il meno possibile e che al più presto venga convocato il consiglio di famiglia o di tutela²².

della legislazione sociale che l'Italia, seppur tardivamente e lacunosamente rispetto ad altri Stati, aveva intrapreso sullo scorcio del secolo precedente: «Le investigazioni degli ispettori, esclusa ogni indiscreta ingerenza nel libero esercizio della patria potestà o delle funzioni dei tutori, debbono mirare principalmente ad accertare se per il mantenimento degli orfani sia necessario soccorrerne le famiglie, se siano osservate le disposizioni in vigore sull'obbligo della istruzione, sul lavoro delle donne e dei fanciulli, sul divieto della mendicizia, sul divieto d'impiego dei fanciulli in professioni girovaghe, e simili; se sia indispensabile il ricovero delle orfane in qualche istituto». Si veda pure la Circolare 9 ottobre 1916 emessa dal Ministero dell'Interno, Direzione generale dell'amministrazione civile, Divisione III, in «Bollettino ufficiale del Ministero di Grazia e Giustizia e dei Culti», anno XXXVII, 1916, p. 887.

¹⁸ D.L. 6 agosto 1916, n. 968, art. 6: tali Commissioni dovrebbero essere presiedute dal pretore o dal conciliatore e composte dal presidente della Congregazione di carità, dall'ufficiale sanitario, da un maestro elementare, dal parroco o altro sacerdote o ministro di altro culto, se gli orfani siano di religione diversa dalla cattolica.

¹⁹ D.L. 6 agosto 1916, n. 968, art. 6.

²⁰ D.L. 27 agosto 1916, n. 1251, art. 10 e art. 262 c.c.

²¹ Su Vittorio Emanuele Orlando, ci si limita qui a citare le due voci enciclopediche curate da Giulio Cianferotti: quella del *Dizionario Biografico degli Italiani*, vol. LXXIX, Roma 2013, pp. 547-556 e quella del *Dizionario Biografico dei Giuristi Italiani (XII-XX secolo)* diretto da I. Bircocchi, E. Cortese, A. Mattone, M. N. Miletta, vol. II, Bologna 2013, pp. 1465-1469.

²² Circolare 9 ottobre 1916, [nt. 17], p. 887. Peraltro, forme di tutela collegiale, in sostit-

Sia nella scelta degli enti delegati, sia nella valutazione dell'efficienza e correttezza della loro attività, sia nell'eventuale revoca dell'incarico, qualora non si dimostrino adeguati al compito, il Comitato provinciale dispone di ampi poteri discrezionali, in quanto i suoi provvedimenti in tal senso non sono suscettibili di gravame²³.

La possibilità di ricorrere in via gerarchica al Ministero dell'Interno è data, invece, contro i provvedimenti adottati dal Comitato provinciale nell'ambito delle attribuzioni previste dall'art. 13 del decreto 27 agosto, le stesse contemplate, a protezione dell'infanzia abbandonata, dalla legge giolittiana del 1904 istitutiva delle Commissioni provinciali di assistenza e beneficenza pubblica²⁴.

Le competenze del Comitato provinciale si estendono, infine, al settore finanziario: esso, infatti, deve amministrare e ripartire tra i vari istituti le somme erogate a favore degli orfani – di guerra e non -²⁵, deve dare parere motivato sulle richieste degli stessi istituti di sussidi governativi temporanei per l'assistenza agli orfani di guerra²⁶, e deve mensilmente essere informato dal competente ufficio della Corte dei conti sull'elenco delle pensioni privilegiate di guerra liquidate a favore di orfani o di vedove con prole²⁷.

Il Comitato provinciale è, dunque, l'organo cardine attorno a cui ruota

tuzione del tutore e del consiglio di famiglia, erano già state sperimentate con successo dal Comitato di vigilanza degli orfani del terremoto calabro-siculo, presieduto dall'on. Chimirri (Tambaro, *Gli orfani di guerra*, [nt. 3], pp. 91-92).

²³ D.L. 27 agosto 1916, n. 1251, art. 8 ult. comma e art. 9.

²⁴ L'art. 13 del decreto 27 agosto rinvia agli articoli 5 lett. (e), 6 lett. (f), (g), e 18 della legge 18 luglio 1904, n. 390. Si tratta delle decisioni sui ricorsi contro le concessioni di assegni continuativi e le erogazioni di qualunque natura fatte da istituzioni pubbliche di beneficenza in violazione di leggi, regolamenti o statuti; delle denunce all'autorità giudiziaria di fatti che possano comportare la perdita della patria potestà, della tutela o della qualità di tutore; delle denunce di patti che possano contravvenire alla legge sul lavoro dei fanciulli e alle altre disposizioni a loro tutela; dei provvedimenti diretti a chiudere istituti privati di beneficenza.

²⁵ D.L. 27 agosto 1916, n. 1251, art. 14

²⁶ D.L. 27 agosto 1916, n. 1251, art. 15: la motivazione del parere, come è precisato da Vittorio Emanuele Orlando, è finalizzata a fornire al Ministero le informazioni utili a predisporre la destinazione dei fondi in modo equo fra le province (Circolare del Ministero dell'Interno 9 ottobre 1916 [nt. 17], p. 887).

²⁷ D.L. 27 agosto 1916, n. 1251, art. 3.

l'intero sistema: presieduto dal prefetto, dipende dal Ministero dell'Interno, di cui esegue le istruzioni, e al quale deve trimestralmente trasmettere una relazione riassuntiva del suo operato e di quello degli enti incaricati della vigilanza sugli orfani²⁸.

Quanto alla disciplina dell'istituto della tutela, il governo, data l'urgenza di provvedere, non apporta mutamenti radicali alla normativa del codice, che peraltro già da tempo era oggetto di critiche e di istanze di riforma²⁹. Risultano tuttavia opportune due innovazioni, sulle quali si sofferma anche il guardasigilli Ettore Sacchi in una circolare indirizzata ai primi presidenti e ai procuratori generali presso le Corti d'appello: una di esse, però, vale a dire la restrizione del consiglio di famiglia o di tutela a due soli membri e l'ammissione in esso delle donne anche senza l'autorizzazione maritale³⁰, in realtà non è altro che il ripristino di una disposizione già introdotta e sperimentata in occasione dei terremoti calabro-siculo e marsicano³¹.

²⁸ D.L. 27 agosto 1916, n. 1251, art. 16.

²⁹ Sulle carenze e sui difetti del sistema delineato dal codice si era dibattuto, in particolare, nel V Congresso nazionale giuridico di Palermo del 1903, nel quale si era riconosciuta la necessità di riforme e si erano approvate le linee guida indicate dal relatore, avvocato Piccolo, ma, data la complessità del tema e la ristrettezza dei tempi, si era rinviata la discussione ad un futuro congresso (*V Congresso Nazionale giuridico forense – Atti*, Palermo 1904, vol. I, *Adunanza del 25 aprile 1903*, Discussione sul tema *Delle riforme da apportarsi allo istituto della tutela*, pp. 73-80).

³⁰ D.L. 6 agosto 1916, n. 968, art. 9.

³¹ R.D. 21 marzo 1909, n. 162, art. 2. A proposito di questa disposizione, Vittorio Polacco, pur ritenendo anacronistica la persistenza dell'istituto dell'autorizzazione maritale per gli interessi patrimoniali delle donne sposate, disapprovava che fosse data ad esse la possibilità di assumere la tutela, cioè di esercitare un *munus publicum* nei confronti di persone esterne alla stretta cerchia familiare, senza l'assenso del coniuge (V. Polacco, *Di alcune deviazioni dal diritto comune conseguite al terremoto calabro-siculo*, Padova 1909, pp. 11-12). Sulla figura di Vittorio Polacco, messa magistralmente in luce da Paolo Grossi in vari studi e, in particolare, nel lungo saggio intitolato *'Il coraggio della moderazione' (specularità dell'itinerario riflessivo di Vittorio Polacco)*, in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», 18 (1989), pp. 197-251, in *Scritti in onore di Angelo Falzea*, Milano, Giuffrè, 1991, e in Id., *Assolutismo giuridico e diritto privato*, Milano, Giuffrè, 1998, pp. 69-126, si vedano pure G. Cazzetta, *Codice civile e identità giuridica nazionale. Percorsi e appunti per una storia delle codificazioni moderne*, Torino 2012, *passim* e spec. pp. 66-67 e M. Sabbioneti, voce *'Polacco, Moisè Raffael Vittorio'*, in *Dizionario Biografico dei Giuristi Italiani* [nt. 21], vol. II, Bologna 2013, pp. 1609-1611.

L'unica vera novità, quindi, è l'istituzione del giudice delle tutele, figura che si ispira ai modelli di stampo germanico e che è parte fondamentale del notevole rilievo attribuito alla magistratura in una materia tanto complessa quanto delicata. Lo stesso guardasigilli, infatti, sin dall'inizio del suo discorso, pone in particolare risalto le «nuove delicatissime funzioni [date] ai magistrati» e considera i giudici delle tutele e i pretori, nei loro diversi incarichi, quali garanti di una funzione non più semplicemente di volontaria giurisdizione, ma anche amministrativa e soprattutto sociale. In tale prospettiva, i giudici devono assumersi un onere e una responsabilità morale che travalicano le loro naturali competenze e sono tenuti ad adempiere ad un «dovere di solidarietà patriottica verso i figli di coloro che hanno sparso il sangue per la causa nazionale»³².

Ai pretori, oltre alle competenze loro assegnate dal codice civile nei confronti degli orfani³³, tra cui rileva soprattutto la convocazione e la presidenza del consiglio di famiglia³⁴, spetta di presiedere le Commissioni di vigilanza nei piccoli comuni³⁵ e di compiere le dovute verifiche dello stato civile, accertando periodicamente se siano state fatte tutte le prescritte iscrizioni, annotazioni e comunicazioni relative agli orfani, e denunciando le eventuali omissioni³⁶; degli esiti di tali accertamenti devono dar conto nelle relazioni quadrimestrali³⁷.

Sull'operato dei pretori e, in genere, sull'osservanza delle disposizioni del codice civile e dei decreti luogotenenziali relative alle tutele vigila il giudice delle tutele, designato ogni anno dal presidente del tribunale locale³⁸, il quale deve essere periodicamente informato sull'andamento del servizio³⁹. A lui vengono trasferite le competenze del tribunale relative all'omologazione delle deliberazioni del consiglio di famiglia per autorizzare atti di

³² Circolare 14 novembre 1916, n. 1936, in «Bollettino ufficiale del Ministero di Grazia e Giustizia e dei Culti», anno XXXVII, 1916, p. 886.

³³ Si veda il tit. IX, capo II, Della tutela, artt. 241 ss., *passim*.

³⁴ Art. 251 c.c..

³⁵ D.L. 6 agosto 1916, n. 968, art. 6.

³⁶ D.L. 27 agosto 1916, n. 1251, art. 2.

³⁷ Circolare 14 novembre 1916, n. 1936 [nt. 32], p. 886.

³⁸ D.L. 6 agosto 1916, n. 968, art. 7.

³⁹ Circolare 14 novembre 1916, n. 1936 [nt. 32], p. 886.

straordinaria amministrazione sui beni degli orfani di guerra⁴⁰ e quelle relative alle impugnazioni delle delibere dei consigli di famiglia⁴¹.

Ma il compito più delicato di questo magistrato consiste nel decretare l'iscrizione fra gli orfani di guerra dei figli naturali non riconosciuti o non riconoscibili, previo accertamento, in via del tutto riservata e senza ulteriori conseguenze giuridiche, della sussistenza delle previste condizioni⁴². Un simile compito, che Riccardo Luzzatto definisce «quasi amministrativo» e altri classificano come funzione di polizia in senso ampio⁴³, risponde ai sentimenti di pietà e solidarietà umana; malgrado che non comporti la creazione di un rapporto di filiazione naturale, non manca di suscitare allarme in una parte dei giuristi, i quali vedono in questi provvedimenti un pericoloso *vulnus* alla tutela della famiglia legittima prevista dal codice civile⁴⁴.

In quanto appartenente all'apparato giudiziario, il giudice delle tutele è sottoposto all'autorità gerarchica del presidente del tribunale e, in ulteriore istanza, ai capi delle Corti d'appello, i quali annualmente devono riferire al Ministero della giustizia sull'andamento dell'assistenza agli orfani di guerra; per altro verso, però, in quanto membro del Comitato provinciale, esso svolge anche funzioni amministrative e, sotto questo profilo, è inevi-

⁴⁰ Art. 301 c.c..

⁴¹ Sia le deliberazioni non soggette a omologazione giudiziaria (art. 815 c.p.c.), sia quelle non adottate all'unanimità (art. 260 c.c.).

⁴² *Supra*, nt. 7.

⁴³ Tambaro, *Gli orfani di guerra* [nt. 3], pp. 75-76, ove si citano le opinioni di Orlando e quelle espresse da Mancini e Pisanelli nei commenti al codice di procedura.

⁴⁴ Nelle discussioni al Senato, Lodovico Mortara rileva che, accordando assistenza ai figli incestuosi e adulterini e ai figli nati da una convivenza *more uxorio*, si possono provocare «conseguenze moralmente e socialmente perniciosissime, incoraggiando il concubinato e favorendo la costituzione di famiglie illegittime» (A. Groppali, *Gli orfani di guerra*, Milano 1917, p. 13). Si vedano pure le osservazioni di G.P. Chironi, *Sul disegno di legge sugli orfani di guerra*, in «Rivista di diritto pubblico», 1917, pt. I, pp. 312-313. Di opposto parere R. Luzzatto, *Diritto familiare di guerra*, in «Nuova antologia di lettere, scienze ed arti», s. 6, 188 (1917), p. 84, nt. 1, e G. Faggella, *La legislazione bellica in relazione al diritto pubblico preesistente ed alle riforme future*, in «Rivista di diritto pubblico», 1918, pt. 1, pp. 368-369. Sulla crisi del diritto civile e delle fonti, già latente sin dagli ultimi decenni dell'Ottocento, ma emersa prepotentemente con l'alluvione di provvedimenti urgenti emanati per far fronte alle necessità belliche, si veda P. Grossi, *Scienza giuridica italiana. Un profilo storico*, Milano 2000, p. 130 ss.; Id., *Introduzione al Novecento giuridico*, Bari 2012, *passim*; G. Cazzetta, *Codice civile e identità giuridica*, [nt. 31], p. 156 ss..

tabilmente sottoposto all'autorità amministrativa, cioè al prefetto e, al di sopra di lui, al Ministro dell'Interno.

Questa posizione bivalente non è vista in maniera negativa dal guardasigilli, che non rileva alcuna violazione del principio della separazione dei poteri, ma, anzi, sottolinea l'effettiva opportunità di una figura di coordinamento «tra l'azione dell'autorità giudiziaria e quella degli organi amministrativi di pubblica assistenza e beneficenza»⁴⁵. In generale, egli ritiene che il merito principale della normativa governativa consista nell'aver riorganizzato al meglio la cooperazione tra le forze in campo: tra l'azione giudiziaria e il genitore sopravvissuto, o, ove esso manchi, il consiglio di famiglia; tra il risultato di questa azione combinata e l'azione amministrativa e, infine, tra le diverse funzioni dello Stato e gli enti benefici.

Nell'interazione di queste forze, il giudice delle tutele appare come il perno, e, in quanto tale, deve essere solido: non a caso il ministro si sofferma con particolare attenzione sulle caratteristiche ideali che esso dovrebbe avere, raccomandando ai presidenti dei tribunali di designare all'ufficio preferibilmente magistrati anziani e qualificati (e non semplici pretori) e suggerendone, ove necessario, l'eventuale esonero da altri incarichi⁴⁶.

3. *La disciplina legislativa*

La legge varata dal Parlamento il 18 luglio 1917 e il relativo regolamento esecutivo del 30 giugno 1918 proseguono nel solco tracciato nel 1916 dal governo, ma danno alla materia una più compiuta sistemazione.

Anzitutto viene risolta una volta per tutte la questione, molto dibattuta in parlamento⁴⁷, se l'assistenza agli orfani di guerra debba essere esercitata direttamente dallo Stato o da un Istituto autonomo nazionale appositamente creato: prevale la prima soluzione, in continuità con la scelta governativa precedente, che fa dipendere tutto l'apparato preposto al nobile scopo dal Ministero dell'Interno⁴⁸.

⁴⁵ Circolare 14 novembre 1916, n. 1936 [nt. 32], p. 886.

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ Una sintesi degli argomenti svolti in Camera e Senato e nelle rispettive Commissioni legislative è reperibile in Tambaro, *Gli orfani di guerra* [nt. 3], *passim*.

⁴⁸ L. 18 luglio 1917, n. 1143, art. 1: «Lo Stato assume la protezione e l'assistenza degli

Tuttavia, per alleggerire in parte gli oneri di un Ministero già sovraccarico di impegni e per adempiere con maggiore adeguatezza alla complessa funzione, si avverte l'esigenza di creare, accanto ad esso, un Comitato nazionale con funzioni deliberative concernenti l'amministrazione del fondo per gli orfani (soggette tuttavia sempre all'approvazione del Ministero)⁴⁹ e consultive per l'attività di indirizzo e coordinamento dei Comitati provinciali da parte del Ministero stesso⁵⁰. I 16 membri di quest'ultimo sono di varia estrazione: provengono dalla politica, dalla magistratura, dalla pubblica amministrazione, dagli alti ranghi militari e dagli Istituti nazionali per la protezione degli orfani⁵¹. In seno al Comitato opera una Giunta esecutiva di sette membri, che esamina tutti gli affari da sottoporre alle deliberazioni del Comitato e formula le relative proposte⁵².

In correlazione con l'ampia composizione del Comitato nazionale, anche i Comitati provinciali si arricchiscono di nuovi membri di diversa provenienza ed esperienza: a rafforzare il ruolo della magistratura, accanto al giudice delle tutele si introduce il procuratore del re dello stesso tribunale; vengono poi aggiunti il provveditore agli studi, due rappresentanti del Consiglio provinciale, due ufficiali superiori e un delegato delle istituzioni pubbliche della provincia che si occupano di protezione e assistenza dell'infanzia abbandonata⁵³. La presidenza rimane al prefetto, *longa manus* locale del governo, anche se da più parti vengono espresse preoccupazioni per la possibile influenza sull'operato dei Comitati delle oscillazioni della politica e del-

orfani della presente guerra».

⁴⁹ L. 18 luglio 1917, n. 1143, art. 8.

⁵⁰ L. 18 luglio 1917, n. 1143, art. 6.

⁵¹ Accanto a due senatori e due deputati, ci sono un consigliere di Cassazione della Corte suprema di Roma, un sostituto procuratore generale della Corte stessa e un consigliere di Stato, il presidente del Consiglio superiore di assistenza e beneficenza; il direttore generale dell'amministrazione civile presso il Ministero dell'Interno; due ufficiali generali, uno dell'esercito, l'altro della marina, un ragioniere del Tesoro, un delegato per ciascuno degli Istituti nazionali per la protezione degli orfani (l. 18 luglio 1917, n. 1143, art. 7): tali Istituti erano l'Opera nazionale per gli orfani dei contadini morti in guerra, dell'Istituto per la gente di mare, dell'Opera nazionale per l'assistenza civile e religiosa degli orfani di guerra e l'Unione generale degli insegnanti (l. 18 luglio 1917, n. 1143, art. 13).

⁵² D.L. 30 giugno 1918, n. 1044, artt. 19-22.

⁵³ L. 18 luglio 1917, n. 1143, art. 9.

le esigenze elettorali⁵⁴.

Le drammatiche situazioni che la realtà presenta dopo quattro anni di duri combattimenti e di tragiche perdite induce il governo ad ampliare ulteriormente, nel regolamento, la categoria degli orfani di guerra e a ricomprendere in essa esplicitamente coloro che siano rimasti privi della persona che li manteneva in tutto o in gran parte⁵⁵; ad essi sono equiparati «i figli di quelli che sono divenuti inabili al lavoro in seguito a lesioni o ad infermità incontrate per servizio di guerra o, comunque, per un fatto di guerra, purché concepiti prima del fatto che ha prodotto l'inabilità del genitore e siano riconosciuti da esso»⁵⁶.

La figura del giudice delle tutele, la cui creazione aveva evidentemente dato buona prova, viene ulteriormente valorizzata: la nomina, anziché al presidente del tribunale, è affidata al più autorevole primo presidente della Corte d'appello, e la scelta va fatta «preferibilmente fra i giudici di categorie superiori e di dimostrata competenza e attitudine alle funzioni affidategli»⁵⁷. Le precedenti attribuzioni vengono estese a comprendere sia quelle del presidente del tribunale che quelle del tribunale previste dal titolo VIII (Della patria potestà) e dal titolo IX (Della minore età, della tutela e della emancipazione) del primo libro del codice civile; a queste si aggiungono quelle degli artt. 113-116 della legge di pubblica sicurezza 30 giugno 1889, n. 6144, riguardanti provvedimenti da adottare nei confronti di minori di diciotto anni oziosi, vagabondi, "diffamati", dediti alla mendicizia o alla prostituzione⁵⁸.

L'autorità titolare di questi poteri cambia, ma la disciplina codicistica non viene intaccata, malgrado che, come si è detto, da tempo venissero invocate riforme: in particolare, si chiedeva la limitazione o la soppressione

⁵⁴ Tambaro, *Gli orfani di guerra* [nt. 3], p. 203 e 207, dove si accenna, in particolare, alle apprensioni di don Sturzo.

⁵⁵ D.L. 30 giugno 1918, n. 1044, artt. 2-3; nell'art. 1 si specifica pure che si presumono morti in dipendenza dello stato di guerra coloro che, fino ad un anno dopo la pubblicazione della pace, siano periti in conseguenza di malattia contratta o aggravatasi durante il servizio militare ovunque prestato o anche nell'esercizio di attività civili connessi con lo stato di guerra.

⁵⁶ L. 18 luglio 1917, n. 1143, art. 42.

⁵⁷ D.L. 30 giugno 1918, n. 1044, art. 52.

⁵⁸ L. 18 luglio 1917, n. 1143, art. 17.

del consiglio di famiglia, il cui funzionamento lasciava molto a desiderare e tendenzialmente intralciava le procedure. Tale istituzione, invece, viene mantenuta negli stessi termini in cui era disciplinata dai decreti del 1916 e spetta ancora al giudice delle tutele la sua convocazione e la vigilanza sulla sua costituzione e sul suo funzionamento⁵⁹.

Resta la piena discrezionalità del giudice delle tutele per l'accertamento in via riservata della paternità o della maternità naturale: egli continua ad agire «senza formalità» e, quindi, senza cautele processuali e senza contraddittorio⁶⁰, ordina le indagini che ritiene opportune⁶¹, ma, diversamente da prima, contro le sue decisioni è ammesso il ricorso alla Corte d'appello⁶².

Altrettanto delicata è la funzione di vigilanza che il magistrato deve esercitare sugli «interessi morali o materiali» degli orfani: laddove si verificano abusi della patria potestà o della tutela, su istanza del Comitato provinciale o del pubblico ministero o dei parenti prossimi dell'orfano, deve provvedere a costituire una nuova tutela; nei casi meno gravi di errori o negligenze, può sottoporre l'orfano alla tutela del Comitato provinciale o degli Istituti nazionali o degli enti da essi dipendenti⁶³. Quando vi sia particolare urgenza, può assumere direttamente la tutela per poi affidarla al Comitato provinciale o ad altro ente⁶⁴.

Di regola deve procedere personalmente per gli atti e i provvedimenti di sua competenza, ma può avvalersi della collaborazione di altre autorità giudiziarie, quali il pubblico ministero e i pretori, e altresì di autorità amministrative e di polizia, per indagini, visite, informazioni, proposte e pareri⁶⁵.

Spetta, inoltre, al giudice delle tutele disporre provvedimenti disciplinari

⁵⁹ D.L. 30 giugno 1918, n. 1044, artt. 68-69.

⁶⁰ *Ivi*, art. 54.

⁶¹ In aggiunta alle indagini dei giudici delle tutele per l'accertamento della paternità e maternità naturale, si prevede anche la predisposizione da parte del Comitato nazionale per gli orfani di guerra di un questionario che i giudici stessi dovranno inoltrare alle autorità comunali e di pubblica sicurezza o ai Regi carabinieri (D.L. 30 giugno 1918, n. 1044, art. 60).

⁶² L. 18 luglio 1917, n. 1143, art. 17.

⁶³ *Ivi*, artt. 18-19.

⁶⁴ D.L. 30 giugno 1918, n. 1044, art. 64.

⁶⁵ *Ivi*, artt. 56-58.

o il ricovero temporaneo in riformatorio o altro istituto nei confronti di orfani dalla condotta riprovevole: prima di adottare le dovute misure, il magistrato è tenuto a fare un'attenta valutazione dello stato psico-fisico del minore e delle condizioni della famiglia e dell'ambiente⁶⁶.

L'entità del potere accordato al giudice delle tutele trova esplicita conferma nell'art. 70 del regolamento: «I provvedimenti del giudice delle tutele hanno forza esecutiva presso qualsiasi autorità, ente o privato. Il giudice stesso provvede alla loro esecuzione, trasmettendoli, in copia o in estratto, agli uffici competenti che debbono darvi corso». Si tratta di un potere considerevole, che potrebbe trovarsi a confliggere con quelli, altrettanto considerevoli, del prefetto o del Comitato provinciale: in tal caso, se non si riesce a risolvere la situazione «per spontanee rinuncie», si ammette il ricorso alla Corte d'appello da parte di qualunque interessato⁶⁷.

L'importanza del ruolo svolto dal giudice delle tutele è confermata dal fatto che, per gli orfani di guerra, non sono obbligatori gli interventi e le conclusioni del pubblico ministero normalmente previsti in materia di volontaria giurisdizione⁶⁸; quand'anche l'obbligatorietà sia specificamente sancita dalla legge, il giudice delle tutele può eluderla «quando siavi pericolo nel ritardo», salvo poi informare degli atti compiuti il pubblico ministero, il quale ha facoltà di richiederne il riesame o di ricorrere contro di essi⁶⁹.

I procuratori del Re hanno invece il dovere di attivarsi quando gravi condanne penali colpiscono persone esercenti la patria potestà o la tutela: copia della sentenza va comunicata al Comitato provinciale perché adotti i provvedimenti opportuni a favore dei figli o dei pupilli⁷⁰.

Alla base del sistema restano i pretori, che, oltre allo svolgimento dei compiti già assegnati nei precedenti decreti, nei casi urgenti, possono procedere di loro iniziativa; qualora si renda necessario l'allontanamento del figlio dalla casa paterna, dopo aver adottato gli opportuni provvedimenti,

⁶⁶ Ivi, art. 61.

⁶⁷ D.L. 30 giugno 1918, n. 1044, art. 71: se peraltro il conflitto si crea tra il prefetto e il Comitato provinciale, l'autorità chiamata a dirimerlo è il Comitato nazionale.

⁶⁸ L. 28 novembre 1875, n. 2781, art. 2; art. 346, n. 5 c.p.c.; l. 6 dicembre 1865, n. 2626, art. 139.

⁶⁹ D.L. 30 giugno 1918, n. 1044, art. 53.

⁷⁰ L. 18 luglio 1917, n. 1143, art. 28.

devono riferire al giudice delle tutele⁷¹. Devono altresì annotare in uno speciale registro quanto concerne i consigli di famiglia e di tutela e trasmettere l'estratto delle annotazioni al giudice delle tutele; a quest'ultimo devono pure inviare annualmente una relazione statistica sul servizio svolto nel territorio del mandamento⁷².

Come si può osservare, la legge del 1917 e il relativo regolamento confermano e rafforzano il rilievo che già il governo in precedenza aveva attribuito alla magistratura nella gestione di un grave problema che nel corso della guerra era andato via via ingigantendo e le cui conseguenze si sarebbero protratte per molti anni.

Il massimo risalto viene dato alla posizione del giudice delle tutele, che riunisce in sé una nutrita serie di competenze, anche molto delicate, e che funge da figura di raccordo tra le diverse forze chiamate a cooperare.

L'idea di affidare ad un unico magistrato le attribuzioni e i poteri esercitati dalle autorità pubbliche nei confronti dei minori era già stata coltivata dalla Commissione Reale per lo studio dei provvedimenti contro la delinquenza dei minorenni, istituita, su proposta del ministro Orlando, il 7 novembre 1909 con il compito di raccogliere in un unico testo tutte le disposizioni di carattere sia civile che penale riguardanti i minori.

Nel 1912 la Commissione aveva presentato al guardasigilli Finocchiaro-Aprile il *Progetto del codice dei minorenni* accompagnato dalla relazione del presidente, senatore Oronzo Quarta. Si proponeva di istituire, in ogni città sede di tribunale, un magistrato distrettuale a cui era affidata «nel senso più ampio e comprensivo, la vigilanza, tutela e protezione sociale dei minorenni», oltre a speciali funzioni giurisdizionali⁷³; nominato dal Re, su proposta del ministro della giustizia, esso andava scelto tra i giudici o i sostituti procuratori del Re «possibilmente» competenti «nelle discipline biologiche, pedagogiche e sociali»⁷⁴, oppure tra gli avvocati che avessero ma-

⁷¹ D.L. 30 giugno 1918, n. 1044, art. 59.

⁷² D.L. 30 giugno 1918, n. 1044, artt. 73-74.

⁷³ *Progetto del codice dei minorenni*, Roma, Stamperia Reale, 1912, artt. 1 e 6.

⁷⁴ Ivi, art. 3, ove, al secondo comma, si aggiungeva: «Il ministro della giustizia nel provvedere, giusta la legge sull'ordinamento giudiziario, al tirocinio degli uditori, disporrà che quelli tra essi, che si riconoscano in particolar modo studiosi delle su accennate discipline, vengano destinati ai più importanti uffici dei magistrati distrettuali, nei quali, se abbiano dimostrata speciale attitudine ad esercitarne le funzioni, potranno rimanere in missione di

turato otto anni di esercizio o tra i laureati in legge «che, o con lo insegnamento, o mediante pubblicazioni, o per cariche sostenute presso società, istituti di assistenza, di patronato, o di altra somigliante natura» fossero ritenuti idonei a ricoprire il delicato ruolo⁷⁵; l'incarico durava cinque anni, poteva essere riconfermato⁷⁶ e implicava l'esonero da qualsiasi altra funzione⁷⁷.

Lo scopo che si voleva perseguire era l'unità di indirizzo, il coordinamento e la prontezza di intervento per tutte le attività rivolte, da un lato, all'educazione, alla formazione e alla protezione dei minori e, dall'altro, eventualmente, alle misure disciplinari e repressive. In tal modo si sperava anche di evitare l'insorgere di antagonismi e conflitti – purtroppo non infrequenti - tra gli organismi di beneficenza e assistenza privati e quelli pubblici⁷⁸.

Scopi in gran parte analoghi erano alla base dell'istituzione del giudice delle tutele, definito dal guardasigilli Sacchi «quasi l'organo principale di questa nuovissima legislazione»⁷⁹. Come si è visto, egli era depositario di una relevantissima sfera di funzioni, la più delicata delle quali era certamente quella delle indagini relative ai minori non riconosciuti o non riconoscibili per l'iscrizione nell'elenco degli orfani di guerra: tali indagini, pur se condotte in via riservata, non solo erano in contrasto con basilari principi del codice civile a tutela della famiglia legittima, ma potevano anche indirettamente comportare poco gradite conseguenze morali e sociali per gli interessati; per questo lo stesso ministro raccomandava ai magistrati un uso molto cauto e prudente del potere discrezionale loro concesso⁸⁰.

Tuttavia, anche qualora l'orfano fosse legittimamente inserito in un contesto familiare, al giudice delle tutele erano richieste non comuni doti di equilibrio nel valutare i limiti entro cui doveva mantenersi l'opera dello Sta-

supplenti e collaboratori, anche dopo che siano promossi a giudici aggiunti; si dovrà poi avere ad essi, con preferenza, riguardo, nella nomina dei magistrati distrettuali».

⁷⁵ Ivi, art. 5.

⁷⁶ Ivi, art. 4.

⁷⁷ Ivi, art. 8.

⁷⁸ Ivi, *Relazione introduttiva*, pp. 11-12.

⁷⁹ Circolare 1° settembre 1918, n. 1968, in «Bollettino ufficiale del Ministero di Grazia e Giustizia e dei Culti», anno XXXIX, 1918, p. 474.

⁸⁰ *Ibidem*.

to rispetto a quella del genitore sopravvissuto o del tutore, che la nuova normativa, come già quella del 1916, non aveva inteso intaccare. Anche su questo punto il guardasigilli sentiva l'esigenza di intervenire, raccomandando ai magistrati di evitare i contrasti e ricercare armonia di azione con le famiglie⁸¹.

Un nuovo importante compito sarà assegnato al giudice delle tutele quando il decreto-legge 31 luglio 1919, n. 1357, adempiendo ad un auspicio del Comitato nazionale e in deroga alla disciplina del codice civile, estenderà, per gli orfani di guerra, l'istituto della adozione ai minori degli anni 18: sarà appunto il giudice delle tutele a dover vagliare se l'adozione sia vantaggiosa per l'orfano e se si possa escludere che lo scopo principale dell'adottante sia quello di trarre profitto dalla pensione dell'adottando o dal suo patrimonio⁸². Infatti, come osserverà il Ministro dell'Interno Nitti, l'adozione, da un lato, «può essere una delle più provvide forme di assistenza» e «quella che maggiormente concorda» con il principio della preferenza per l'assistenza familiare posto alla base della legge 18 luglio 1917, ma, d'altro lato, «potrebbe costituire il peggior danno per l'orfano adottato, se determinata da obliqui scopi di sfruttamento»⁸³.

4. *Note conclusive*

Anche dai pochi cenni sin qui svolti si può avere un'idea dell'imponenza e della complessità dell'apparato predisposto da governo e parlamento: i nodi da risolvere per adempiere a quel dovere di solidarietà nazionale fortemente sentito dai responsabili del potere erano molteplici, intricati e spinosi. Si voleva il controllo dello Stato sull'intero sistema messo a punto, ma difficilmente lo Stato poteva sopperire a tutte le esigenze nascenti da una situazione che, durante il periodo bellico, andava continuamente aggravandosi e le cui conseguenze si sarebbero protratte molto a lungo nel tempo.

Il terribile vuoto demografico lasciato dalla guerra andava colmato ed era importante curare la crescita, l'educazione e l'istruzione dei bambini e

⁸¹ *Ibidem*.

⁸² R.D. 31 luglio 1919, n. 1357, artt. 2-3.

⁸³ Circolare del Ministro dell'Interno 30 agosto 1919, n. 26700-VII-C, in «Bollettino ufficiale del Ministero di Grazia e Giustizia e dei Culti», anno XL, 1919, pp. 666-667.

dei ragazzi che in un futuro non lontano avrebbero costituito l'ossatura della società.

I magistrati erano chiamati a fare la loro parte accanto agli organi amministrativi, agli enti di beneficenza pubblici e privati e alle famiglie: resta da domandarsi quale fosse il grado di efficienza che un insieme tanto articolato ed eterogeneo poteva raggiungere. Per quanto riguarda la componente giudiziaria, sulla quale in questa sede si è cercato di fissare l'attenzione, una breve ma significativa testimonianza è reperibile in una circolare del ministro Lodovico Mortara⁸⁴ del 25 gennaio 1920.

Il Guardasigilli, dall'esame delle relazioni pervenute al suo Ministero, rileva parecchie carenze nell'operato dei pretori, che, probabilmente oberati da molte incombenze, non riescono ad adempiere adeguatamente ai loro compiti, e li esorta energicamente a colmare con tempestività le lacune, soprattutto quelle attinenti al censimento e alla schedatura degli orfani, che sembrerebbe ancora incompleto. Per contro, esprime particolare compiacimento per l'attività dei giudici delle tutele, meritevoli di un elogio speciale per essersi resi conto fin dall'inizio «come dalla loro vigile azione dipenda in gran parte il retto funzionamento dei nuovi istituti creati nell'interesse degli orfani di guerra»⁸⁵.

Le rampogne rivolte ai pretori trovano un'attenuazione nella parte finale della circolare, dove il Mortara, come già a suo tempo aveva fatto il Sacchi, stimola l'impegno di tutti i magistrati con uno speciale incitamento, nella forma di elegante *captatio benevolentiae*: esprime, infatti, la convinzione che essi «sapranno rendersi benemeriti del Paese e confermare come la magistratura non sia seconda ad alcun ordine di funzionari nel cooperare con incondizionata abnegazione al rendimento di questo doveroso tributo di gratitudine e di solidarietà ai figli di quanti per la grandezza della patria hanno perduto la vita»⁸⁶.

⁸⁴ Sulla figura di Mortara, ci si limita qui a citare le due voci enciclopediche curate da Nicola Picardi: quella del *Dizionario Biografico degli Italiani*, vol. LXXVII, Roma 2012, pp. 232-236, e quella del *Dizionario Biografico dei Giuristi Italiani* [nt. 21], vol.II, pp. 1383-1386.

⁸⁵ Circolare 25 gennaio 1920, n. 2017, in «Bollettino ufficiale del Ministero di Grazia e Giustizia e dei Culti», anno XLI, 1920, pp. 76-77.

⁸⁶ Circolare 1° settembre 1918, n. 1968 [nt. 79], p. 475; anche Sacchi, nel 1916, si era dichiarato sicuro che i giudici, nell'esplicare le «nuove delicatissime funzioni», si sarebbero

dimostrati «come sempre» e «senza dubbio, meritevoli della fiducia in loro riposta» (Circolare 14 novembre 1916, n. 1936 [nt. 32], pp. 885-886).

Italian Review of Legal History, 2 (2017), n. 08, pag. 1-20.

Registrazione presso il Tribunale di Milano n. 227/2015

Contatti: via Festa del Perdono 7 - 20122 Milano - segreteria@irlh.unimi.it