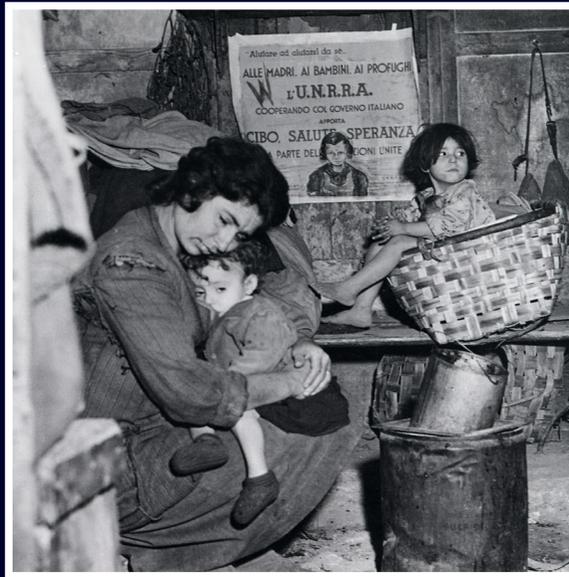


Giacomo Canepa

# Riabilitare gli italiani



Politiche dell'assistenza post-bellica  
e costruzione della cittadinanza

viella

I libri di Viella

493



Giacomo Canepa

# Riabilitare gli italiani

Politiche dell'assistenza post-bellica  
e costruzione della cittadinanza

viella

Copyright © 2024 - Viella s.r.l.  
Tutti i diritti riservati  
Prima edizione: maggio 2024  
ISBN 979-12-5469-663-7 (carta)  
ISBN 979-12-5469-664-4 (ebook)  
DOI 10.52056/9791254696644

La pubblicazione è stata finanziata dal Fondo di ateneo per pubblicazioni ad accesso aperto della Scuola Normale Superiore.

CANEPA, Giacomo

Riabilitare gli italiani : politiche dell'assistenza post-bellica e costruzione della cittadinanza / Giacomo Canepa. - Roma : Viella, 2024. - 346 p. ; 21 cm. (I libri di Viella ; 493)

Indice dei nomi: p. [339]-346

ISBN 979-12-5469-663-7

eISBN 979-12-5469-664-4

1. Assistenza postbellica - Italia - 1945-1947

361.945 (DDC WebDewey)      Scheda bibliografica: Biblioteca Fondazione Bruno Kessler



**viella**

*libreria editrice*

via delle Alpi, 32

I-00198 ROMA

tel. 06 84 17 758

fax 06 85 35 39 60

[www.viella.it](http://www.viella.it)

# Indice

Abbreviazioni	7
Ringraziamenti	9
Introduzione	11
1. Il settore assistenziale alla prova della guerra: nuovi bisogni, nuovi principi	29
1. Gli alleati e l'internazionalizzazione del newdealismo	33
2. La geometria istituzionale dell'assistenza di guerra	53
2. L'assistenza post-bellica come pedagogia della democrazia	81
1. L'istituzione del Ministero per l'assistenza post-bellica	84
2. Un personale nuovo per compiti nuovi	101
3. Da Lussu a Gasparotto: la fine del vento del Nord	111
3. «Un paese reduce sulla via della pace»: le politiche assistenziali e la cittadinanza post-bellica	121
1. Riabilitare gli ex combattenti: l'assistenza come antidoto al reducismo	122
2. Riabilitare i profughi: l'assistenza come diritto di cittadinanza	150
3. Riabilitare i sinistrati: l'assistenza post-bellica di fronte alla ricostruzione	178
4. Un comunista all'assistenza (luglio 1946 - gennaio 1947)	193
1. Un New Deal italiano: Sereni, il riformismo e il ruolo dello Stato	196
2. Il convegno di Tremezzo: l'assistenza sociale tra sicurezza sociale e professionalizzazione	217

3. La lotta al «profughismo professionale»: un'ipoteca sull'esodo giuliano	236
4. I comunisti di fronte alle politiche assistenziali: qualche conclusione	259
5. Un fiume carsico. L'epilogo e le eredità di un'esperienza	269
1. La smobilitazione del Ministero	270
2. La lunga durata delle politiche di assistenza post-bellica	281
3. Il futuro dell'assistenza. Corsi e ricorsi del progetto del Ministero dell'assistenza sociale nel lungo dopoguerra	301
Conclusioni	323
Indice dei nomi	339

## Abbreviazioni

Aai	Amministrazione per gli aiuti internazionali (1947-1953) poi Amministrazione per le attività assistenziali italiane e internazionali (1953-1977)
Ac	Assemblea costituente
Acc	Allied Control Commission
Acli	Associazioni cristiane dei lavoratori italiani
Acs	Archivio centrale dello Stato
AN	Archives nationales, site de Pierrefitte sur Seine
Anpi	Associazione nazionale partigiani italiani
Anr	Associazione nazionale reduci
APcm	Archivio della presidenza del Consiglio
As/Camera	Archivio storico della Camera dei deputati
As/Ge	Archivio di Stato di Genova
Asils	Archivio storico dell'istituto Luigi Sturzo
Asmae	Archivio storico-diplomatico del Ministero degli affari esteri
As/Mi	Archivio di Stato di Milano
As/Pi	Archivio di Stato di Pisa
Ausa	Aid from the United States of America
Capb	Comitato provinciale di assistenza post-bellica
Casas	Comitato amministrativo di soccorso ai senzatetto
Cgil	Confederazione generale italiana del lavoro
Cln	Comitato di liberazione nazionale
Clnai	Comitato di liberazione nazionale alta Italia
Dc	Democrazia cristiana
Dgap	Divisione generale assistenza pubblica del Ministero dell'interno
DI	Decreto legge
Dlcp	Decreto legislativo del capo provvisorio dello Stato
Dll	Decreto legislativo luogotenenziale
Dm	Decreto ministeriale
Dp	<i>Displaced person</i>
Dpr	Decreto del presidente della Repubblica
Eca	Ente comunale di assistenza
Enpmf	Ente nazionale per la protezione morale del fanciullo
Endsi	Ente nazionale per la distribuzione dei soccorsi in Italia

Fig	Archivio della Fondazione istituto Gramsci
Haeu	Historical Archives of the European Union
Ina-Casa	Istituto nazionale delle assicurazioni ramo casa
Inps	Istituto nazionale previdenza sociale
Insmli	Archivio dell'Istituto nazionale di storia del movimento di liberazione in Italia Ferruccio Parri
Ipab	Istituzione di pubblica assistenza e beneficenza
Iro	International Refugees Organisation
Isec	Archivio dell'Istituto per la storia dell'Età contemporanea
Jorf	Journal officiel de la République française
Mae	Ministero degli affari esteri
Mai	Ministero dell'Africa italiana
Mapb	Ministero per l'assistenza post-bellica
Mint	Ministero dell'interno
Mlav	Ministero del lavoro e della previdenza sociale
Mpdr	Ministère des prisonniers, déportés et réfugiés
Msi	Movimento sociale italiano
Oapgd	Opera per l'assistenza ai profughi giuliani e dalmati
Omni	Opera nazionale maternità e infanzia
Onc	Opera nazionale combattenti
Ovra	Opera volontaria di repressione antifascista / Organizzazione di vigilanza e repressione dell'antifascismo
Pca	Pontificia commissione assistenza
Pci	Partito comunista italiano
Pcm	Presidenza del Consiglio dei ministri
Pda	Partito d'azione
Pnf	Partito nazionale fascista
Poa	Pontificia opera assistenza
Psdi	Partito socialdemocratico italiano
Rdl	Regio decreto legge
Rsi	Repubblica sociale italiana
Sdg	Segreteria particolare del presidente del Consiglio De Gasperi
Shd/Bavcc	Service Historique de la défense, Bureau des archives des victimes des conflits contemporains
Una	United Nations archives
Unrra	United Nations relief and rehabilitation administration
Upapb	Ufficio provinciale dell'assistenza post-bellica
Urss	Unione delle repubbliche socialiste sovietiche
Uzc	Ufficio per le zone di confine

## Ringraziamenti

Le ricerche per questo libro sono iniziate nel gennaio 2013: non avrei mai pensato che avrebbero richiesto dieci anni e che nel frattempo avrei maturato debiti ormai difficilmente riassumibili in poche righe. Di gratitudine, innanzitutto, per Ilaria Pavan che ha seguito e corretto tutte le tappe della ricerca, come relatrice prima della tesi di laurea presso l'Università di Pisa (insieme a Luca Baldissara) poi del dottorato in cotutela tra la Scuola Normale e il Centre d'Histoire de Sciences Po (insieme a Paul-André Rosental). Dal Ministero per l'assistenza post-bellica i miei interessi si sono allargati alla storia dell'assistenza in prospettiva comparata e transnazionale, ma mai sono venute meno la sua disponibilità all'ascolto, la sua reattività, i consigli di lettura e l'impegno nella revisione puntuale – soprattutto nel taglio – dei miei scritti. Oltre a Paul-André Rosental, vorrei ringraziare anche Laura Lee Downs, Paolo Mattera, Judith Rainhorn e Silvia Salvatici per i suggerimenti ricevuti durante la discussione della tesi di dottorato, che spero di aver messo a frutto.

Questo libro non sarebbe lo stesso senza la comunità della Scuola Normale. A Daniele Menozzi che ha accompagnato tutto il mio percorso di formazione, fin da quando diciottenne ho salito per la prima volta le scale di Piazza dei Cavalieri, sono riconoscente di una lezione di metodo, rigore e confronto con la complessità del reale durata cinque anni e poi proseguita nella costante attenzione alle mie ricerche. Sante Lesti, spavalidamente come al solito, si è sobbarcato il paziente lavoro di rilettura della tesi di dottorato. La Scuola Normale è stata anche il contesto di rimaneggiamento del secondo capitolo di quest'ultima, da cui è tratto il presente volume, grazie a un finanziamento PRIN e alle discussioni con i suoi membri. Tra prima e dopo il soggiorno parigino – tra prima e dopo la crisi sanitaria – nella Biblioteca del Palazzo dell'Orologio sono cambiati la tavolata e i compagni di lavoro, ma dalle discussioni quasi quotidiane con loro, quelle pertinenti e quelle meno pertinenti, ho imparato molto. La responsabilità di errori e omissioni, come si dice in questi casi, rimane ovviamente soltanto mia, ma vorrei ringraziare Alessandro Brizzi, Federico Del Giudice, Bruno Settis, le colleghe e i colleghi del seminario di storia economica e sociale di Pisa per aver commentato parti di questo testo in fasi diverse della sua stesura. Per le condizioni ottimali di lavoro, studio e confronto alla Scuola Normale sono debitore al personale dell'amministrazione, della mensa e della biblioteca, a partire da quello "esternalizzato". Infine, nella continuità che unisce le generazioni e che caratterizza la vita della Scuola, vorrei

ricordare gli stimoli e i suggerimenti ricevuti dai colleghi non-storici e dagli allievi incontrati nelle attività di insegnamento.

Tra il 2016 e il 2020, negli anni del dottorato, ho trovato al Centre d'Histoire de Sciences Po, a Parigi, un ambiente accogliente che ha stimolato nuove domande di ricerca. Questo volume, benché centrato sul solo caso italiano, ha enormemente beneficiato delle discussioni con i colleghi dottorandi del seminario Esopp, dell'organizzazione del convegno *A Time of Openness and Possible Outcomes. New perspectives on Postwar Europe* con Zoé Grumberg e Marieke Oprel, e anche dell'impegno profuso nella didattica a Sciences Po.

Con piacere ricordo anche i consigli ricevuti in diverse fasi della ricerca da Emanuele Bernardi, Sabino Cassese, Alain Chatriot, Marc Lazar, Guido Melis e Giorgio Vecchio, l'accoglienza presso l'École française de Rome, che mi ha permesso di dedicarmi con la dovuta calma agli archivi romani, e l'aiuto di Giuseppe Caboni a Armungia e Fosca Pizzaroni all'Acs. Versioni preliminari di alcuni paragrafi o capitoli di questo volume sono apparse sulle riviste *Contemporanea*, *Meridiana*, *Le carte e la storia*, *Yearbook of transnational history* e nel volume *Emilio Sereni. L'intellettuale e il politico* (Carocci, 2019): ringrazio i revisori anonimi per i consigli ricevuti.

La mia riconoscenza va infine a coloro che hanno stoicamente sopportato i miei discorsi sull'assistenza post-bellica, sui profughi e sull'Unrra-Casas, in famiglia a Genova, al «Fermi» e a Pisa, a Parigi, e poi anche a Berlino, Bologna, Firenze, Ginevra, Milano e Roma, nei salotti e nelle stanze che mi hanno ospitato, contribuendo a risolvere le tante difficoltà logistiche proprie a una ricerca in storia contemporanea. Nell'impossibilità di menzionare tutti, mi limito a un ringraziamento collettivo e anonimo dedicato a chi, in questi dieci anni, ha condiviso un tratto di strada, offrendo più di quanto sia riuscito a ricambiare: per tanti aspetti che vanno oltre i confini di queste pagine, ma soprattutto per tutto ciò che – in un mondo universitario dove sembrano contare sempre di più gli indicatori della competizione, il disincanto e la fretta – ha stimolato curiosità, compassione e pazienza.

## Introduzione

Nell'agosto del 1945, in un discorso radiofonico rivolto ai reduci, il ministro per l'Assistenza post-bellica, l'azionista Emilio Lussu, spiegò che il fascismo aveva lasciato «solo disordine» – uno Stato privo di organizzazione – e che ogni provvedimento assistenziale studiato dal nuovo governo democratico a favore delle varie categorie vittime della guerra avrebbe rappresentato, oltre che una misura volta a dare speranza e sostegno agli italiani usciti dal conflitto mondiale, anche «un passo innanzi nella ricostruzione dello Stato».<sup>1</sup> Il discorso di Lussu sottolineava così il potenziale contributo assegnato alle politiche assistenziali nella ricostruzione di un ordine che prima il fascismo e poi la guerra avevano divelto, collegando il rinnovamento istituzionale con l'elaborazione di nuove forme di welfare che, nel prendersi cura del cittadino vittima della guerra, ri-legittimavano il ruolo e le funzioni dello Stato. I provvedimenti assistenziali che Lussu menzionava non si rivolgevano peraltro ai soli reduci, ma anche a deportati, profughi e sinistrati, tutti tasselli di un'esperienza che aveva riguardato, nel suo carattere di guerra totale, non solo i militari, ma anche e soprattutto civili di diversa estrazione sociale e provenienza.<sup>2</sup> Su un totale di 8 milioni di italiani direttamente coinvolti nel conflitto, 1,8 milioni versavano in condizioni di bisogno nel 1945.<sup>3</sup> E sommando i loro familiari, si arrivava a

1. Museo Lussu di Armungia, Fondo Lussu, b. 14, f. 1, *Discorso ai reduci*, 29 agosto 1945.

2. Fabio De Ninno, *Civili nella guerra totale 1940-45. Una storia complessa*, Siena, Unicopli, 2019.

3. Isec, Fondo Gasparotto, b. 31, *Piano generale dell'assistenza*, s.d. [ma: aprile 1946], p. 6.

3 milioni e 450.000 persone colpite dalla guerra che necessitavano immediata assistenza.

Questo volume ripercorre la breve vicenda istituzionale del Ministero per l'assistenza post-bellica (Mapb). Creato nel giugno 1945 e soppresso nel febbraio 1947, il dicastero aveva il compito di «fornire, promuovere, dirigere e coordinare l'assistenza morale e materiale ai partigiani, ai reduci, ai prigionieri di guerra, ai deportati e alle loro famiglie, ai profughi (gli sfollati italiani) e alle altre vittime civili di guerra e agli italiani rimpatriati». <sup>4</sup> Non si occupava, quindi, dell'assistenza generica, volta alla soddisfazione dei bisogni della sempiterna figura del povero, ma del soccorso e della reintegrazione sociale delle varie categorie di vittime del conflitto, che avevano tutte, a vario titolo, una rilevanza politica per la costruzione della nuova democrazia post-bellica. In questo senso, il nuovo ministero rappresentava un capitolo dei più ampi sforzi di ricostruzione materiale, morale e psicologica dell'Europa devastata dal conflitto. <sup>5</sup> Come negli altri paesi europei, questo ritorno alla normalità si arricchiva di una fondamentale componente politica: doveva significare – e le parole di Lussu lo evidenziavano – anche la ricostruzione delle condizioni necessarie per un dialogo tra società e istituzioni dopo il ventennio fascista e il collasso dello Stato durante il conflitto.

Il Mapb, che non ha mai beneficiato di una compiuta ricostruzione storiografica, <sup>6</sup> giocò un ruolo del tutto analogo agli analoghi e più studiati dicasteri creati nell'immediato dopoguerra in Francia e in Belgio, dove l'assistenza ai prigionieri di guerra e ai reduci – teatro dell'espansione

4. *Unrra's welfare programme in Italy*, London, Unrra european regional office. Division of operational analysis, marzo 1947, p. 6.

5. Tara Zahra, *I figli perduti: la ricostruzione delle famiglie europee nel secondo dopoguerra*, Milano, Feltrinelli, 2012.

6. La maggior parte degli studi che hanno menzionato il Mapb si è concentrata sui reduci del secondo conflitto mondiale e sul rapporto della società italiana con le guerre fasciste: cfr. in particolare Agostino Bistarelli, *La storia del ritorno: i reduci italiani del secondo dopoguerra*, Torino, Bollati Boringhieri, 2007; Marco Mondini e Guri Schwarz, *Dalla guerra alla pace: retoriche e pratiche della smobilitazione nell'Italia del Novecento*, Sommacampagna, Cierre, 2007; Silvano Calvetto, «Eravamo liberi in un paese devastato»: formazione e assistenza ai reduci tra il 1945 e il 1947, Roma, Anicia, 2020; in una prospettiva di storia delle istituzioni, cfr. Roberto Violi, *Il Ministero dell'interno e le politiche dell'assistenza nel secondo dopoguerra*, in *Tra Stato e società civile: Ministero dell'interno, prefetture, autonomie locali*, a cura di Marco De Nicolò, Bologna, il Mulino, 2006, pp. 325-354.

del ruolo e del peso dello Stato – mirò a modellare i tratti della società post-bellica ricomponendo in unico discorso nazionale di rinascita e ricostruzione le diverse esperienze sociali del conflitto.<sup>7</sup>

### *Un ministero nella transizione del dopoguerra*

Nei diciannove mesi di attività, alla guida della macchina burocratica del Mapb e del suo personale per lo più improvvisato – in parte assunto per il compito, in parte distaccato dagli altri ministeri – si susseguirono tre ministri: Lussu venne sostituito prima dal demolaburista Luigi Gasparotto, nel dicembre 1945, e poi dal comunista Emilio Sereni, nel luglio 1946. A queste tre culture politiche si collegarono gli obiettivi della legislazione e delle misure di welfare sviluppate dal dicastero. Il Mapb, in questo senso, era parte di quel confronto interno all'unità delle forze antifasciste sui contenuti e i caratteri del nuovo ordine democratico in corso di costruzione.<sup>8</sup> L'esito di questa costante negoziazione tra le diverse culture politiche non era scontato al momento del discorso di Lussu, nell'estate del 1945, e se questo libro fosse stato scritto alla fine degli anni settanta, il Mapb avrebbe potuto benissimo essere presentato come l'ennesima "occasione mancata" del dopoguerra. La cronologia del Mapb, in effetti, si sovrappone alle classiche periodizzazioni politiche del dopoguerra, che individuano nel 1947 – con l'uscita delle sinistre dal governo, avvenuta cinque mesi dopo la soppressione del dicastero – l'affermarsi dello scontro bipolare, la definitiva archiviazione dei progetti di rinnovamento dello Stato e la fine del periodo di transizione incarnato nell'unità nazionale antifascista.

La categoria di transizione forgiata dalle scienze sociali con cui si è guardato al dopoguerra muove proprio dalla definizione di una fase storica che sta tra un prima (la guerra, il governo Badoglio con le sue continuità

7. Sul francese Ministère des prisonniers et des réfugiés (settembre 1944-novembre 1945) e il belga Ministère des victimes civiles de guerre (febbraio 1945-marzo 1946), cfr. François Cochet, *Les exclus de la victoire: histoire des prisonniers de guerre, déportés et S.T.O. (1945-1985)*, Paris, SPM, 1992; Christophe Lewin, *Le retour des prisonniers de guerre français: naissance et développement de la FNPG combattante, 1944-1952*, Paris, Editions de la Sorbonne, 1986; Pieter Lagrou, *The legacy of nazi occupation: patriotic memory and national recovery in Western Europe: 1945-1965*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.

8. Pepijn Corduwener, *Democracy as a contested concept in post-war Western Europe: a comparative study of political debates in France, West Germany, and Italy*, in «The Historical Journal», 1 (2016), pp. 197-220.

con il fascismo) e un dopo (la guerra fredda e il 18 aprile e, in una più lunga prospettiva, il successo della democrazia liberale). Concentrarsi sul cambiamento dal prima al dopo impedisce, tuttavia, di guardare al periodo della transizione come momento storico specifico, un momento di crisi, opportunità e conflitti tra differenti soluzioni e modelli alternativi di sviluppo politico e sociale. Il secondo dopoguerra può essere letto come una fase di «innesco e accelerazione» di processi di mutamento, in una dialettica di persistenze e innovazioni.<sup>9</sup> La recente letteratura sulle transizioni post-belliche, mettendo in evidenza la complessità dei processi di mobilitazione e smobilitazione, ha preferito la nozione di “uscita dalla guerra”, a quella tradizionale di “dopoguerra” per valorizzare le interazioni tra le politiche di ricostruzione, le riforme, le politiche di epurazione e riparazione, il rimpatrio dei prigionieri di guerra e dei deportati, i trasferimenti forzati di popolazioni e la persistenza nel periodo della ritrovata pace di costruzioni ideologiche elaborate in tempo di guerra.<sup>10</sup> Le materie di cui il Mapb si occupava – l’assistenza e la reintegrazione nella società di reduci, profughi, sinistrati – fanno della storia del dicastero un capitolo del lento processo di uscita dalla guerra, mostrando l’interconnessione tra il ritorno alla normalità sociale e le vicende della transizione istituzionale. La compresenza di mutamenti sociali, fattori culturali ed elementi istituzionali che non necessariamente agivano nella stessa direzione, permette di comprendere come il problema della continuità/discontinuità rappresentasse, in realtà, la posta in gioco dello stesso confronto tra i protagonisti dell’epoca, che ad esso si riferivano per portare avanti i propri interessi e le proprie strategie politiche. Si tratta, allora, di porre al centro delle nostre domande le modalità e le forme con cui le politiche pubbliche del Mapb hanno tradotto in Italia gli ideali in concorrenza per la ricostruzione della democrazia, in un settore delle politiche pubbliche, quello dell’assistenza, dove le continuità con il fascismo furono importanti.<sup>11</sup> Le specifiche caratteristiche che assunsero il diritto e l’amministrazione del Mapb erano legate al carattere temporaneo del dicastero e all’urgenza dei problemi da affrontare, ma anche al tentativo, da parte dei protagonisti politici, di inquadrare la

9. Luca Baldissara, *Sulla categoria di transizione*, in «Italia contemporanea», 254 (2009), p. 65.

10. Bruno Cabanes e Guillaume Piketty, *Sortir de la guerre : jalons pour une histoire en chantier*, in «Histoire@Politique», 3 (2007), p. 1.

11. Domenica La Banca, *Welfare in transizione: l’esperienza dell’ONMI: (1943-1950)*, Napoli-Roma, Edizioni scientifiche italiane, 2013.

loro risoluzione nelle diverse prospettive sulle eredità istituzionali e morali del passato e su una democrazia futura dai contorni in via di definizione.<sup>12</sup> Approfondendo una fase temporale circoscritta, mettendo in rilievo i progetti di lungo termine e gli obiettivi dell'assistenza post-bellica con le loro condizioni di possibilità, questo volume privilegia l'analisi degli intrecci sincronici tra tradizione e innovazione e tra transizione e costruzione rispetto alla riproposizione della domanda sulla continuità/discontinuità dello Stato. L'analisi della vicenda e delle politiche del dicastero consente di evitare l'astorico schiacciamento del periodo del secondo dopoguerra sui suoi esiti e di prendere in considerazione le possibili alternative che furono sviluppate nel tentativo di dare una traduzione istituzionale al dinamismo politico e sociale messo in moto dalla resistenza.

### *Dalla guerra al welfare tra continuità e innovazioni*

In tutta Europa, il secondo dopoguerra ha rappresentato l'avvio di «un processo costituente su scala europea»,<sup>13</sup> caratterizzato oltre che dal ripristino degli istituti parlamentari e dal ritorno alle libertà civili, dalla rifondazione del contratto sociale sulla base di diritti sociali che ridisegnavano la relazione tra stati e individui.<sup>14</sup> La vicenda del Mapb non si collega, in questo senso, soltanto al processo di uscita dal fascismo, ma anche al nesso warfare-welfare: gli studi di marca politologica, che sulla scia delle pionieristiche indicazioni di Richard Titmuss hanno mostrato come i conflitti mondiali abbiano costituito catalizzatori decisivi per la creazione del moderno welfare state, hanno identificato nei periodi post-bellici numerosi fattori che spiegano non soltanto l'accelerazione dell'espansione della protezione sociale ma anche il crescente ruolo dello Stato, con una variazione di quel rapporto pubblico-privato che la letteratura definisce

12. Parla di un «regime di impermanenza» Massimo Meccarelli, *Time of innovation and time of transition shaping the legal dimension: a methodological approach from legal history*, in *Innovation and Transition in Law: Experiences and Theoretical Settings*, a cura di Massimo Meccarelli, Cristiano Paixão e Claudia Roesler, Madrid, Carlos III University, 2021, pp. 23-44.

13. Geoff Eley, *Legacies of Antifascism: Constructing Democracy in Postwar Europe*, in «New German Critique», 67 (1996), p. 78.

14. Timothy B. Smith, *Renegotiating the social contract: Western Europe, Great Britain, Europe and North America*, in *The Cambridge History of the Second World War*, a cura di Michael Geyer e Adam Tooze, Cambridge, Cambridge University Press, 2015, pp. 552-574.

come «l'economia mista del welfare».<sup>15</sup> La guerra aveva colpito tutte le classi sociali, fondando un «sistema di dipendenza reciproca» tra i gruppi sociali.<sup>16</sup> L'insicurezza sociale e l'inflazione avevano modificato preferenze e aspettative della popolazione rinforzando la domanda di protezione statale, mentre il prolungarsi di razionamenti e disoccupazione generava preoccupazioni per le possibili conseguenze sulla stabilità politica. Lo sviluppo degli interventi assistenziali risultava quindi capitale per la legittimazione dello Stato repubblicano. Le specifiche caratteristiche della guerra totale, inoltre, avevano accomunato la popolazione a prescindere dalla posizione professionale, creando «una quantità di figure intermedie tra assistibili e non assistibili»<sup>17</sup> che rendevano più difficile il varo di politiche categoriali estremamente selettive. Come chiariva ai reduci Emilio Lussu dalle onde di Radio Roma, i civili non erano stati «imboscati come nelle altre guerre»:

Stavolta, la guerra l'hanno fatta tutti: militari e civili. Pensate che vi sono milioni di cittadini senza tetto [...] E le donne, non bisogna considerarle tutte delle intruse che rubano il pane agli uomini. Vi sono delle donne che con il loro impiego danno da vivere a dei vecchi genitori poveri e a dei fratellini poveri, a dei figli bisognosi.<sup>18</sup>

Sviluppando un'argomentazione simile a quella che nella Gran Bretagna mobilitata contro il nazismo aveva informato il dibattito sulla proposta del piano Beveridge e sulle riforme laburiste del dopoguerra, Lussu spiegava che le politiche di smobilitazione – un ulteriore elemento di stimolo allo sviluppo del welfare post-bellico – per essere considerate legittime e godere di un ampio consenso popolare dovevano riguardare il paese intero e non soltanto chi aveva combattuto in uniforme.

Un ultimo fondamentale aspetto del nesso tra (dopo)guerra e riforme della protezione sociale è infine rappresentato dalle circolazioni transnazionali di idee e modelli che il conflitto influenzò, ristrutturò e accelerò, prima tramite le occupazioni militari, come quella dell'Italia meridionale, poi attraverso l'attività della United Nations Relief and Rehabilitation Admini-

15. *Warfare and Welfare: Military Conflict and Welfare State Development in Western Countries*, a cura di Herbert Obinger, Klaus Petersen e Peter Starke, Oxford-New York, Oxford University Press, 2018, pp. 22-25.

16. Abram de Swaan, *In care of the state: health care, education and welfare in Europe and the USA in the modern era*, Cambridge, Polity press, 1990.

17. Acs, Pcm, Gab. cat. 1.1.2.38634/12, *Appunto del Gabinetto*, 19 aprile 1946

18. Museo Lussu di Armungia, Fondo Lussu, *Discorso ai reduci*.

stration (Unrra), l'organizzazione internazionale che rappresentò il braccio umanitario dell'avanzata alleata in Europa, occupandosi di problemi di per sé transnazionali, come i flussi di profughi, ma anche pianificando la riattivazione e la riorganizzazione dei sistemi assistenziali. L'occupazione alleata e l'Unrra non devono essere considerati come meri vincoli internazionali che la situazione impose ai governi italiani, ma come spazi di circolazione di modelli di politica sociale, di formazione di reti transnazionali di esperti, di trasformazione dell'aiuto umanitario. Le organizzazioni internazionali create durante il conflitto rappresentarono una piattaforma di dibattito sul nuovo ordine economico e socio-politico che avrebbe dovuto emergere dalla guerra: in questo senso, occorre analizzare i processi di recezione, adattamento e modifica del discorso sull'assistenza e sui diritti sociali che si era sviluppato oltre Atlantico e aveva trovato prima traduzione concreta negli Stati Uniti del New Deal. Insieme al piano Beveridge, con la sua proposta universalista di un sistema standardizzato uguale per tutti i cittadini, i principi newdealisti della sicurezza sociale e della libertà dal bisogno offrivano risposta alla rinnovata percezione dei rischi sociali affermatasi con la Grande depressione, alla generale pauperizzazione di larghi strati della società e all'obiettivo di garantire le libertà democratiche per tutti i cittadini indipendentemente dal reddito. In particolare, il Social Security Act americano del 1935 – comprendendo sia un sistema pensionistico che tre programmi assistenziali – si poneva come modello sia per la riforma della previdenza che della protezione sociale nel suo complesso, in senso universalistico. Le narrazioni, i concetti e le politiche della sicurezza sociale, con il suo tentativo di integrare assicurazioni sociali e misure assistenziali, ebbero una larga circolazione in Italia nel contesto dei progetti di riforma del welfare del dopoguerra,<sup>19</sup> anche se l'eco dei principi di Beveridge e di Roosevelt si spense rapidamente, con la riaffermazione del principio assicurativo.<sup>20</sup>

19. Sui lavori della commissione per lo studio dei problemi del lavoro, nel primo semestre del 1946, e della successiva commissione D'Aragona, tra 1947 e 1948, che cercarono di riformare il sistema di welfare e di trovare rimedio alla disastrosa situazione delle casse previdenziali, cfr. Chiara Giorgi e Ilaria Pavan, *Storia dello Stato sociale in Italia*, Bologna, il Mulino, 2021, pp. 209-249.

20. La mancata attuazione delle pur moderate proposte della commissione D'Aragona pose le basi del radicamento della doppia distorsione, funzionale e distributiva, che ha caratterizzato il welfare italiano fino ai nostri giorni: Maurizio Ferrera, Matteo Jessoula e Valeria Fargion, *Alle radici del welfare all'italiana: origini e futuro di un modello sociale squilibrato*, Venezia, Marsilio, 2012, pp. 59-104.

Intrappolata in una narrazione modernizzatrice che ha ricostruito un processo di ampliamento del welfare state per successivi stadi, di cui ognuno rappresentava l'evoluzione del precedente, la storiografia ha, con rare eccezioni,<sup>21</sup> tralasciato il settore dell'assistenza, intesa come l'insieme di prestazioni di ultima istanza, erogate in natura, in denaro o in servizi, non finanziate dai versamenti contributivi dei beneficiari, ma dalla fiscalità generale, e rivolte a individui che, temporaneamente o permanentemente, risultano incapaci di risolvere autonomamente le proprie varieguate situazioni di bisogno.<sup>22</sup> Andando oltre la tradizionale contrapposizione tra l'assistenza e la previdenza, che risultava in questo periodo molto sfumata nello stesso discorso dei protagonisti, per avere una visione complessiva sugli effetti della Seconda guerra mondiale sulle politiche sociali è necessario analizzare l'interazione e l'ibridazione tra i vari settori: come si situava l'assistenza, il cui ruolo è stato indagato soprattutto per quanto riguarda il primo conflitto mondiale,<sup>23</sup> rispetto alle proposte di riforma? Le condizioni di povertà in cui si dibatteva il paese modificavano infatti gli equilibri interni al dibattito sul welfare, generando interesse non soltanto per le prestazioni previdenziali di compensazione del salario, che presentavano il volto della modernità e si rivolgevano alla classe operaia, ma anche nei confronti dell'assistenza, in direzione di una standardizzazione e un coordinamento delle sue prestazioni.

Questo volume non si limita, pertanto, ad analizzare l'evoluzione del contesto giuridico-istituzionale e a ricostruire l'azione dei governi post-bellici per far fronte ai problemi sociali e sanitari risultanti dalla guerra totale, mostrando quali politiche siano state discusse, quali siano stati realizzate, con quali priorità, con quali obiettivi e con quali modalità operative. Nell'esaminare gli interventi di molteplici attori che componevano il campo dell'assistenza post-bellica – il Mapb, ma anche le organizzazioni internazionali, gli organismi privati e le associazioni attive e mobilitate nell'organizzazione a livello centrale e locale – i cinque capitoli di questa

21. Silvia Inaudi, *L'assistenza nel secondo dopoguerra tra continuità e mancate riforme. Note a margine del dibattito storiografico*, in «Storica», 46 (2010), pp. 79-99.

22. Questa definizione è forgiata sulla base di Colette Bec, *L'assistance en démocratie: les politiques assistantielles dans la France des XIXe et XXe siècles*, Paris, Belin, 1998, p. 15.

23. Giovanna Procacci, *Warfare-welfare: intervento dello Stato e diritti dei cittadini (1914-18)*, Roma, Carocci, 2013.

ricerca si interrogano sul ruolo che questi tentativi di affrontare le sfide materiali, organizzative e amministrative del dopoguerra hanno avuto nella storia del “welfare all’italiana”: quali furono gli elementi di novità nel ruolo dello Stato sia rispetto al sistema esistente sia rispetto alle forme che l’assistenza di guerra aveva assunto durante il primo conflitto mondiale? Quali nuovi principi introdusse quest’amministrazione provvisoria, creata per agevolare la rapida transizione del paese dalla guerra fascista alla democrazia, nella strutturazione del sistema assistenziale e quali modalità di interazione, ibridazione e intreccio con le altre forme di protezione sociale? Quale era l’orizzonte a lungo termine di queste politiche assistenziali, che tipo di welfare miravano a costruire e come traducevano l’obiettivo politico di colmare il divario tra il cittadino e lo Stato? Come si collocava, infine, l’assistenza post-bellica nelle culture politiche dei partiti, da considerare non soltanto nelle loro strategie di conquista del consenso ma anche nei rispettivi disegni del sistema di welfare e dell’articolazione dei rapporti tra Stato, individuo e società civile? Solo in ultimo, dopo quest’analisi, possiamo chiederci quali furono nella storia del welfare dell’Italia repubblicana le eredità di quest’esperienza, archiviata tutt’altro che rapidamente data la continuità e il peso sulla spesa pubblica delle politiche impostate nel 1945 a favore delle vittime della guerra. L’analisi dei termini e delle opzioni del dibattito post-bellico su previdenza, assistenza e sicurezza sociale mette in discussione la tesi delle occasioni mancate, evidenziando i rapporti di forza, le visioni politico-culturali e gli orizzonti temporali che determinarono la marginalizzazione dei tentativi riformisti e la perpetuazione di un sistema di welfare frammentato e squilibrato verso le prestazioni monetarie e pensionistiche.

### *La costruzione della cittadinanza repubblicana*

L’assistenza è stata spesso considerata come un’area marginale del welfare per la sua scarsa incidenza rispetto al totale della spesa sociale, l’esiguità della copertura e l’isolamento rispetto alle altre politiche sociali, alle quali la contrapporrebbe il suo rivolgersi unicamente a degli individui incapaci di lavorare. In realtà, il suo ruolo nell’architettura dei welfare state è tutt’altro che secondario: l’assistenza traduce all’interno della protezione sociale il vincolo di cittadinanza, perché finanziata dalla fiscalità generale e perché le prestazioni stabiliscono la soglia sotto la quale a nessun cittadino è permesso di scivolare. Le politiche assistenziali costituiscono quindi un

osservatorio privilegiato per affrontare le varie declinazioni della cittadinanza e il complesso di riferimenti storico-giuridici che vi sono compresi: la relazione tra lo Stato, la società civile e i singoli individui, la concezione della soggettività, le modalità con cui si rappresentava la società nel suo insieme.

Ke-Chin Hsia, guardando agli effetti dello sviluppo del sistema assistenziale negli Stati nati dalla frantumazione dell'impero austro-ungarico, ha mostrato come le politiche dell'assistenza post-bellica, nel rispondere alla crisi politica e di sussistenza dell'immediato dopoguerra, abbiano giocato un fondamentale ruolo nel plasmare «le dinamiche dell'interazione tra Stato e cittadini». <sup>24</sup> Nell'Italia del secondo dopoguerra, troviamo un'analoga volontà di ricostruire attraverso la legislazione sul welfare la legittimità dello Stato, definendo nella “cittadinanza dei diritti” un obiettivo politico per la ricomposta comunità nazionale. Le politiche dell'assistenza post-bellica comportavano l'ampliamento della nozione di cittadinanza attraverso un fitto tessuto di benefici e strategie economiche con cui lo Stato serviva i cittadini (e non più viceversa), contribuendo al cambiamento dell'immagine dello spazio giuridico-politico, dei soggetti che lo abitano e delle loro relazioni reciproche.

La risposta ai bisogni creati dalla guerra introduceva elementi di universalismo in un sistema basato sino ad allora sulle garanzie al salariato, poiché adesso era la popolazione nel suo complesso, e non singole categorie di lavoratori, ad aver bisogno di protezione sociale. L'assistenza post-bellica portava alla luce una definizione dei beneficiari basata non sull'appartenenza categoriale – alla professione o alla lista dei poveri – ma sulla condizione di cittadinanza. Rompeva, in questo senso, con un sistema caratterizzato dalla frammentarietà della legislazione, dalla mancanza di un metodo tecnico nell'affrontare il problema della povertà nel suo aspetto generale e nelle sue manifestazioni specifiche, dalla molteplicità degli organi assistenziali e dalla loro continua interferenza funzionale e soprattutto dalla «assenza di qualsiasi forma di assistenza legale a stati di bisogno che produc[eva]no o [era]no conseguenza della miseria e per i quali l'assistenza privata si mostra del tutto inadeguata». <sup>25</sup> Nella vicenda del Mapb,

24. Ke-Chin Hsia, *Victims' state: war and welfare in Austria, 1868-1925*, New York, Oxford University Press, 2022, p. 2.

25. Giuliano Mazzoni, *La legislazione assistenziale vigente*, in *Atti della Commissione parlamentare di inchiesta sulla miseria in Italia e sui mezzi per combatterla*, 16 voll., Roma, Camera dei Deputati, 1953, vol. 3: *Legislazione assistenziale. indagini tecniche*, p. 29.

questa attenzione all'eguaglianza di trattamento dei cittadini si scontrò con la differenziazione dei diritti a prestazione basata sul riconoscimento delle diverse categorie di vittime della guerra, in un contrasto più o meno manifesto tra l'orizzonte progettuale universalista e l'eccezione temporanea motivata dalla situazione emergenziale. Tuttavia, rispetto al trattamento privilegiato che reduci e mutilati di guerra, per la loro importanza simbolica, hanno spesso avuto rispetto agli invalidi civili, nel secondo dopoguerra italiano queste categorie apparivano soprattutto come la manifestazione tangibile del fallimento del regime fascista, mentre un sostanziale accordo politico normalizzava l'esperienza partigiana, riconducendone il ruolo alla dimensione politica e civile. Ricostruendo queste tensioni interpretative sul ruolo dell'assistenza, chiedendosi in quale misura le varie categorie di reduci, di profughi e di sinistrati abbiano potuto rappresentare gli araldi di un welfare state tendenzialmente universalista, la storia dell'assistenza nel secondo dopoguerra mette in luce i fattori genetici di un sistema di protezione sociale «iniquo e per certi versi inefficiente», caratterizzato dal ruolo attribuito alla famiglia come primo ammortizzatore sociale e dallo squilibrio tra la tutela di alcuni rischi (*in primis* la vecchiaia) e la «ridotta efficacia in prospettiva comparata nel ridurre la povertà». <sup>26</sup> Il Mapb formulò infatti alcune proposte che riducevano il carattere residuale dell'assistenza e dei servizi sociali generalmente attribuito a quello che i politologi hanno chiamato «welfare mediterraneo», <sup>27</sup> a cui avrebbe cercato di rimediare soltanto la stagione di innovazione e sperimentazione apertasi con la creazione delle regioni negli anni settanta. In questo senso, la ricostruzione delle vicende del settore assistenziale risulta fondamentale per cogliere come mai non si verificò in Italia quel salto di percorso in direzione della cittadinanza sociale che pure compirono nel secondo dopoguerra, approfittando dell'inedita situazione dei bilanci previdenziali, altri sistemi di protezione sociale noti come “bismarckiani”. <sup>28</sup>

L'assistenza post-bellica agiva su tutte e tre i livelli che Charles Tilly ha identificato nel concetto di cittadinanza, inteso come il «complessivo

26. Maurizio Ferrera, *Presentazione*, in Ilaria Madama, *Le politiche di assistenza sociale*, Bologna, il Mulino, 2010, p. 3.

27. Cfr. John Gal, *Is there an Extended Family of Mediterranean Welfare States?*, in «Journal of European Social Policy», 2010, pp. 283-300.

28. Cfr. Franz-Xaver Kaufmann, Franz Nullmeier, *Post-War Welfare State Development*, in *The Oxford handbook of the welfare state*, a cura di Francis G. Castles *et al.*, Oxford, Oxford University Press, 2010, pp. 81-101.

statuto politico-giuridico di un individuo entro una determinata comunità politica». <sup>29</sup> La nozione di cittadinanza comprende innanzitutto l'affiliazione formale di un individuo allo Stato, sulla base di vincoli di sangue, di atti volontari di adesione, di particolari rapporti con altri cittadini, secondo regole su cui la storiografia ha largamente indagato. In secondo luogo, la locuzione rinvia – con un'accezione sostanziale e contenutistica – a un insieme di diritti e doveri connessi con lo status di cittadino, uguali per tutti coloro che ricadono all'interno dell'ordinamento statale. In ultimo, include anche «l'uso soggettivo che il cittadino può fare di questi diritti»: <sup>30</sup> l'insufficienza economica, lo stigma sociale, l'isolamento culturale o l'estraneità psico-sociale rispetto alla comunità rappresentano altrettanti fattori che ostacolano l'*agency* dei cittadini e l'esercizio concreto dei diritti. In questa ricerca, lo studio delle forme di esclusione dalle prestazioni assistenziali, che contribuiscono ai meccanismi di definizione delle frontiere del "nazionale", <sup>31</sup> indaga sulla dimensione dell'appartenenza: pur indicando nella natura umana il fondamento dei diritti si individuava nella nazione il titolare della sovranità capace di realizzarli. In secondo luogo, vedremo come le politiche del Mapb si collegavano con la definizione di un quadro di diritti e doveri del cittadino. Gli obiettivi di solidarietà nazionale e integrazione sociale che orientavano le politiche post-belliche si accompagnavano al tentativo di configurare, accanto ai ristabiliti diritti civili e politici, nuovi diritti socio-economici, intesi perlopiù come la creazione di condizioni di esercizio dei precedenti. Considerando la cittadinanza come «un'espressione indessicale che comprende una serie di concetti fra loro collegati, ma indeterminati nei contenuti» – senza cioè farne, come nella definizione marshalliana, un modello ideologico-politico-teleologico <sup>32</sup> – occorre interrogarsi sullo status di questi cosiddetti "nuovi" diritti sociali, esaminando i conflitti tra i diversi protagonisti della

29. Pietro Costa, *Cittadinanza sociale e diritto del lavoro nell'Italia repubblicana*, in *Diritti e lavoro nell'Italia repubblicana*, a cura di Gian Guido Balandi e Giovanni Cazzetta, Milano, Giuffrè, 2009, p. 24.

30. Cfr. Charles Tilly, *Citizenship, Identity and Social History*, in «International Review of Social History», supplemento 3 (1995), p. 9; *Introduction*, in *Citizenship and national identity in Twentieth-Century Germany*, a cura di Geoff Eley e Jan Palmowski, Stanford, Stanford University Press, 2008, p. 19.

31. Cfr. Pamela Ballinger, *Borders of the Nation, Borders of Citizenship: Italian Repatriation and the Redefinition of National Identity after World War II*, in «Comparative Studies in Society and History», 3 (2007), pp. 713-741.

32. Cfr. Pietro Costa, *Il discorso della cittadinanza in Europa: ipotesi di lettura*, in *Cittadinanza: individui, diritti sociali, collettività nella storia contemporanea: atti del Con-*

loro elaborazione sul loro fondamento, i loro contenuti, i rapporti che tracciavano tra Stato e cittadino.

La costruzione del diritto all'assistenza si strutturò a partire da concrete politiche, come quelle dell'assistenza post-bellica, e a partire dal suo riconoscimento nella Carta costituzionale che fissava le condizioni di stabilità e legittimazione dello Stato. La vicenda del Mapb si colloca proprio nel contesto temporale del processo costituente che portò alla redazione dell'articolo 38 della Carta costituzionale che statui il diritto al mantenimento, all'assistenza sociale, all'educazione e all'istruzione professionale per i cittadini inabili al lavoro, distinguendolo dal diritto a «mezzi adeguati alle esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria» per i lavoratori.<sup>33</sup> Nelle letture di chi voleva farne il principio di rinnovamento del settore assistenziale, l'articolo 38, pur restringendo il diritto all'assistenza ai soli inabili al lavoro e non a tutti i cittadini, rovesciava il sistema esistente nella misura in cui affermava la preminenza dell'assistenza legale, basata sull'intervento dello Stato, rispetto all'assistenza istituzionale basata sull'iniziativa privata che restava libera ma si esercitava in via sussidiaria o integrativa. La ricostruzione della storia del Mapb permette quindi di analizzare l'atteggiamento dello Stato di fronte all'emergere di nuovi e onerosi problemi sociali che sfidavano non solo l'ordine pubblico ma anche quel discorso della cittadinanza democratica che, delineando la posizione degli individui rispetto alle istituzioni, la loro partecipazione politica, i loro diritti, le legittime pretese nei confronti della collettività, aveva immaginato una società che ponesse al centro la valorizzazione dei suoi membri.

### *Una storia dei fattori ideativi delle politiche assistenziali*

Chiedendosi quali sono stati i tempi, i contenuti e i protagonisti dei dibattiti sull'assistenza post-bellica e, in prospettiva, l'assistenza sociale, questo volume si interroga sulle cause e sulle modalità del cambiamento nelle politiche sociali; si differenzia perciò dai tentativi politologici di modellizzazione dello Stato sociale sulla base delle variabili economiche,

*vegno annuale SISSCO, Padova, 2-3 dicembre 1999*, a cura di Carlotta Sorba, Roma, Ministero per i beni e le attività culturali, direzione generale per gli archivi, 2002, pp. 21-22.

33. Sul dibattito in Assemblea costituente, cfr. Lorenzo Gaeta, *Lo Stato Sociale all'Assemblea Costituente*, in «Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico», 46 (2017), pp. 495-515; Giorgi, Pavan, *Storia dello Stato sociale in Italia*, pp. 250-271.

dei fattori politico-processuali e dell'impronta delle scelte originarie per concentrarsi sui fattori ideali e ideativi nonché sulle valutazioni che i protagonisti del tempo hanno dato sull'edificio, in costruzione, del welfare.<sup>34</sup> L'assistenza costituisce un ottimo osservatorio: benché la ricerca comparata sui sistemi di protezione sociale vi abbia riservato in generale assai poca attenzione, mostra in maniera più esplicita della storia delle assicurazioni sociali i principi di fondo del modello di welfare state di un paese, in virtù del finanziamento fiscale, della centralità della nozione di bisogno e del suo radicarsi nella solidarietà tra fasce di reddito diverse.<sup>35</sup> Non si tratta quindi soltanto di porre a confronto le differenti proposte elaborate nel dopoguerra per la riforma del sistema assistenziale, ma soprattutto di cogliere i presupposti, il loro rapporto con le costruzioni ideologiche, i modelli di cittadinanza e di Stato a cui fanno riferimento.

In Italia, l'assistenza costituì un settore poco influente nel disegno complessivo delle politiche sociali, trascurato rispetto alle assicurazioni sociali anche dalle sinistre, ma proprio per questa ragione risulta importante consacrare attenzione ai presupposti cognitivi e normativi delle politiche pubbliche e alla capacità delle istituzioni di svolgere un ruolo decisivo nei processi di formazione e aggregazione degli interessi, strutturando il funzionamento, la resistenza al cambiamento o l'evoluzione dell'azione pubblica in materia di protezione sociale.<sup>36</sup>

I provvedimenti legislativi e la ricostruzione della loro vicenda redazionale rappresentano, in questo senso, dei meri punti di partenza, nella consapevolezza della necessità di leggere la storia amministrativa con «lenti bifocali»<sup>37</sup> che guardino, in alto, ai nessi con la storia generale e, in basso, al dinamismo interno e all'applicazione delle normative e delle circolari, cioè alla pratica amministrativa che interpreta le disposizioni legislative. È infatti proprio attraverso «l'analisi delle pratiche amministrative e delle rappresentazioni che i funzionari statali si fanno della loro missione

34. Cfr. Chiara Saraceno, *Trasformazioni dei welfare state e/o spostamenti discorsivi. Un commento*, in «Stato e mercato», 1 (2013), p. 68.

35. L'attenzione all'assistenza sociale ha costituito uno degli elementi di messa in discussione della tripartizione proposta da Gøsta Esping-Andersen, *The three worlds of welfare capitalism*, Cambridge, Polity press, 1990.

36. Bruno Palier, *Gouverner la sécurité sociale: les réformes du système français de protection sociale depuis 1945*, Paris, Presses Universitaires de France, 2005, p. 61.

37. Guido Melis, *Storia dell'amministrazione italiana: 1861-1993*, Bologna, il Mulino, 1996, p. 7.

che è possibile cogliere il senso della loro attività».<sup>38</sup> La focalizzazione sui caratteri ideativi dello Stato sociale richiede una «storia sociale dello Stato, che colleghi la storia politica delle istituzioni e i contesti sociali [...] centrata sui attori pubblici».<sup>39</sup> I funzionari pubblici non rappresentano semplici ingranaggi in una macchina che funziona al servizio dell'interesse generale: occorre allora guardare alle componenti strutturali delle riforme, seguendo il filo delle pratiche intellettuali e burocratiche. L'azione di un'istituzione, l'obiettivo di una misura amministrativa o la logica di un provvedimento legislativo non dipendono dalle indicazioni del vertice politico ma «dal campo delle forze antagoniste o complementari in cui, in funzione degli interessi associati alle diverse posizioni e ai comportamenti dei vari protagonisti, si formano le volontà».<sup>40</sup> Come ha sottolineato Martin Conway, è stata proprio questa costante negoziazione tra funzionari pubblici, partiti, rappresentanti dei gruppi di interesse ed esperti a definire il modello di democrazia affermatosi nel dopoguerra.<sup>41</sup> Si tratta dunque di guardare alla vicenda del Mapb sotto tre angoli visuali – considerandolo come elemento di istituzionalizzazione, come amministrazione e come attore socio-politico – e di studiare la genesi delle istituzioni del dopoguerra, in modo da far emergere le scelte effettuate tra le possibili alternative di sviluppo, il peso della *path dependency* e della *policy legacy*, la provenienza e la circolazione del personale dirigente, la pluralità delle voci e delle competenze presenti nell'amministrazione pubblica in materia di assistenza. In una prospettiva di storia politica dell'amministrazione, ho voluto perciò in primo luogo soffermarmi sulla struttura e sull'organizzazione degli uffici amministrativi che si occuparono della gestione del sistema assistenziale post-bellico, sui loro rapporti con gli altri ministeri e, al loro interno, sulle relazioni tra la componente politica e quella tecnica. In secondo luogo, ho cercato di analizzare le culture politiche non solo dei ministri che si alternarono alla guida del Mapb ma soprattutto dei

38. Marc Olivier Baruch e Vincent Duclert, *Une histoire politique de l'administration française, 1875-1945*, in *Serviteurs de l'État*, Paris, La Découverte, 2000, p. 9.

39. Cfr. Romain Huret, *La fin de la pauvreté? les experts sociaux en guerre contre la pauvreté aux États-Unis (1945-1974)*, Paris, Editions de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales, 2008.

40. Pierre Bourdieu, *Le mort saisit le vif*, in «Actes de la Recherche en Sciences Sociales», 1 (1980), p. 6.

41. Martin Conway, *L'età della democrazia. L'Europa occidentale dopo il 1945*, Roma, Carocci, 2023, p. 23.

principali funzionari che lo gestirono, i “policy middlemen” che contribuirono in modo decisivo all’elaborazione e all’attuazione delle politiche pubbliche di assistenza.<sup>42</sup> L’istituzione del dicastero portò a occuparsi del settore assistenziale un personale amministrativo diverso da quello della direzione generale dell’amministrazione civile del Ministero dell’interno che se ne era occupato a partire dall’età crispina. Intorno all’assistenza post-bellica si formò quello che Hugh Heclò chiamava un «issue network», formato da esperti di diversa estrazione: da quali esperienze – formative e professionali – provenivano? Quale era la loro cultura politica e la loro concezione del ruolo dell’amministrazione, dei rapporti tra pubblico e privato, di quelli tra centro e periferia? Quali le loro relazioni con esperienze e *policy-makers* degli altri paesi europei e delle organizzazioni internazionali? In quale misura e con quali strumenti portavano avanti la “causa” dell’assistenza pubblica, interpretando la loro missione di aiuto temporaneo alle vittime della guerra? Quali margini di autonomia avevano come apparati burocratici rispetto al governo e come si confrontavano – e talora scontravano – con la burocrazia ordinaria degli altri dicasteri? Terminata l’esperienza al dicastero con quello che vedremo essere un fallimento, quale fu il lascito di questi uomini – e delle pochissime donne – alla storia dell’amministrazione italiana e alla professionalizzazione degli operatori del settore assistenziale?

La ricostruzione della vicenda del Mapb si è scontrata fin dall’inizio con la sostanziale assenza delle carte archivistiche del dicastero, che probabilmente costituisce, insieme al suo carattere di esperienza istituzionale transitoria, la principale ragione dello scarso interesse che ha suscitato negli studi storici. Il fondo del Mapb presso l’Archivio centrale dello Stato è composto da tre sole scarse buste versate dal Ministero del lavoro e relative alle politiche di collocamento obbligatorio dei reduci. Per rintracciare le altre carte del dicastero, occorre seguire il destino delle competenze disperse nei sette diversi ministeri che ne ereditarono le competenze al momento della sua soppressione nel febbraio 1947. L’organizzazione stessa degli archivi rivela il rapido oblio sceso sulla vicenda del Mapb: gran parte della documentazione – tra cui tutta quella di gabinetto – non è stata versata, mentre le carte disponibili contengono materiale precedente e successi-

42. Cfr. Hugh Heclò, *Modern social politics in Britain and Sweden: from relief to income maintenance*, New Haven-London, Yale university press, 1974; Mark Bevir e R.A.W. Rhodes, *The State as Cultural Practice*, Oxford-New York, Oxford University Press, 2010.

vo al febbraio 1947, derivando dalla prosecuzione delle attività assistenziali. La ricerca ha quindi richiesto di combinare le carte di altri organi istituzionali – in primo luogo la presidenza del Consiglio e il Ministero dell'interno – con quelle degli uffici provinciali del dicastero, talora conservate dagli archivi di stato locali, e quelle private dei tre ministri Lussu, Gasparotto e Sereni. Un'ulteriore integrazione a questo sfaccettato corpus archivistico è stata permessa dalla letteratura grigia pubblicata ad uso della stessa amministrazione, a cominciare dal bollettino legislativo del Mapb e dallo spoglio delle carte delle organizzazioni internazionali attive in Italia durante il periodo, di quelle del comitato di liberazione nazionale dell'alta Italia e di quelle della Pontificia commissione assistenza, rese recentemente disponibili nell'ambito dell'apertura della documentazione relativa al pontificato di Pio XII.

Il volume muove, nel primo capitolo, dal collasso del sistema assistenziale strutturatosi durante il ventennio fascista e dai tentativi di fare fronte ai bisogni delle popolazioni stremate dalle privazioni causate dalla guerra nel biennio 1943-45. Emergono così tre attori fondamentali del dopoguerra: le forze di occupazione alleate con le loro organizzazioni umanitarie, che fecero delle politiche assistenziali newdealiste un modello di gestione dell'emergenza; la Pontificia commissione assistenza, che esercitò un ruolo di supplenza statale; gli Alti commissariati creati dai governi Bonomi nel 1944-45, embrioni del futuro Mapb. Il secondo capitolo ricostruisce le vicende che portarono alla creazione del dicastero nel giugno del 1945, la sua struttura e infine il contesto culturale che sovrastava la sua organizzazione. Il terzo capitolo si concentra invece sulle politiche del dicastero per i reduci, i profughi e i sinistrati, riflettendo sulle novità che apportarono rispetto alle forme di assistenza pubblica ai poveri create durante l'età liberale e il periodo fascista. Il quarto capitolo analizza la gestione ministeriale del comunista Emilio Sereni, che in sette mesi provò ad attuare, scontrandosi con le resistenze del mondo cattolico, un ambizioso programma volto alla trasformazione del Mapb in un più ampio Ministero dell'assistenza sociale. La riforma del sistema assistenziale, elaborata a partire dalla matrice delle politiche per le vittime della guerra, rappresentò infatti un tema centrale della proposta del Mapb: nel dibattito post-bellico italiano, concezioni corporative del welfare, volte alla conservazione degli status professionali e compatibili con il largo spazio lasciato alla carità delle organizzazioni cattoliche, si confrontarono con principi liberali, centrati sull'identificazione di minimi sociali, e con l'attenzione delle sinistre

all'uguaglianza sostanziale, alla coesione sociale e alla creazione di servizi pubblici. Il quinto e ultimo capitolo affronta le vicende che condussero, tra il gennaio e il febbraio del 1947, alla smobilitazione del ministero, soffermandosi sul lascito dell'esperienza nelle politiche assistenziali dei decenni successivi.

## 1. Il settore assistenziale alla prova della guerra: nuovi bisogni, nuovi principi

Nell'estate del 1943, durante l'occupazione della Sicilia, l'esercito alleato si trovò a fare i conti con le privazioni estreme che la guerra aveva causato per quelle masse meridionali che già precedentemente avevano fatto affidamento su un regime alimentare di pura sussistenza. Il programma di defascistizzazione si accompagnò a una riorganizzazione della vita civile: nel campo assistenziale, gli alleati cercarono di fissare precise modalità operative e uno standard minimo necessario per garantire alle popolazioni liberate «i beni essenziali».<sup>1</sup> A Palermo, di fronte al caos dell'ente comunale di assistenza (Eca), gli ufficiali alleati decisero di erogare prestazioni uguali a tutte le 30.000 persone che si misero in coda. Le modalità del versamento – rigorosamente in denaro, senza distinzioni di categoria – rappresentavano una novità, come notava uno degli ufficiali:

An unfortunate practice developed whereby [...] notes addressed to me personally stat[ed] that the individual in question was a deserving case entitled to preferential treatment, i.e. a place at the head of the queue. The rules for preferential treatment were established and enforced strictly [...] and all persons having such notes to me were treated exactly like others, much to their unrighteous indignation. Others attempted to obtain immediate consideration of claims by reasons of relatives in the USA [...] they all seemed surprised at our insistence upon equal treatment for all; evidently the fascists reserved equal treatment for a small, unlucky minority.<sup>2</sup>

1. Acs, Acc, 10000/164/117, *Secret supplement no1 to General administrative instruction no2 Public Health – General relief*, s.d.

2. Acs, Acc, 10000/100/411, *Report A. S. Alexander capt. Civil affairs*, s.d. [ma: estate 1943].

Il rapporto del capitano Alexander coglieva la natura clientelare che aveva contraddistinto l'intervento assistenziale dello stato sociale fascista, il suo radicamento nel comportamento della popolazione e l'insufficienza delle risorse economiche messe a disposizione dallo Stato agli enti locali per provvedere all'assistenza. Gli alleati si impegnarono nella restaurazione a livello locale delle istituzioni di assistenza ereditate dal fascismo – gli Eca, le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, i comitati e i medici provinciali – ma puntarono a modificarne, per quanto possibile, i caratteri, favorendo l'adozione di nuovi principi che si ponevano in contrasto con le forme clientelari che aveva assunto l'erogazione delle prestazioni durante il regime.

La Seconda guerra mondiale, con il massiccio coinvolgimento dei civili e gli spostamenti di popolazione, aveva infatti messo a nudo le debolezze dei sistemi assistenziali che l'Italia, come pure gli altri paesi europei, aveva costruito a partire dalla fine del XIX secolo. Le politiche di assistenza in vigore al momento dello scoppio del conflitto erano fortemente marcate dall'impronta originaria, la legge crispina del 1890, più volte riformata nei decenni seguenti, senza tuttavia modificarne i caratteri fondamentali: la distinzione tra gli indigenti validi al lavoro e quelli invalidi;<sup>3</sup> gli obblighi di solidarietà familiare, rispetto ai quali l'assistenza pubblica aveva una mera funzione integrativa e sussidiaria; il principio del domicilio di soccorso, che vincolava gli indigenti al luogo di nascita, di matrimonio, o a quello di residenza dopo cinque anni di dimora, con la finalità di ostacolare le migrazioni e interessare i comuni alla limitazione del numero degli assistiti;<sup>4</sup> l'esclusione degli stranieri;<sup>5</sup> infine, la discrezionalità degli

3. L'assistenza ai primi costituiva «un'attività puramente volontaria e casuale»: la legislazione italiana sulle forme obbligatorie si rivolgeva alla sola seconda categoria, «in vario grado e misura» con una segmentazione dei beneficiari, «dimodoché non [fosse] possibile parlare di organi e di funzioni che in relazione a scopi e servizi determinati»; Vittorio Brondi, *La beneficenza legale*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, Milano, Società editrice libraria, 1905, vol. VIII, p. 25. Al 1889 risaliva anche la definizione dello «stato di bisogno» che rimase in vigore fino agli anni cinquanta e che faceva riferimento a persone che non potevano «procacciarsi il modo di sussistenza» perché in condizioni di inabilità al lavoro per «infermità cronica o per insanabili difetti fisici o intellettuali», nonché ai minori di dodici anni.

4. Didier Renard, *Une définition institutionnelle du lien social : la question du domicile de secours*, in «*Revue française de science politique*», 3 (1988), pp. 370-371.

5. Tale situazione riguardava tutta la protezione sociale, ma nel caso della previdenza la discriminazione riguardava la sola misura dei contributi statali. Sul trattato italo-francese del

interventi, intesa come l'assenza di diritti soggettivi, cioè della possibilità per i potenziali beneficiari di rivendicare, in sede giuridica, quanto dovuto.<sup>6</sup> Questo assetto non era stato mutato né dalla Prima guerra mondiale, malgrado il varo di importanti interventi improntati non soltanto alla logica riparativa, ma anche alla più consolidata logica assistenziale in nome della tenuta del fronte interno e della «narrazione retorico-patriottica del binomio sacrificio-ricompensa»,<sup>7</sup> né successivamente dal fascismo che dopo alcuni interventi riformatori del 1923, aveva oscillato tra il trasferimento al partito delle funzioni assistenziali, in un primo momento, e il ritorno nell'alveo pubblico con la creazione degli enti comunali di assistenza alla fine del 1936.<sup>8</sup> Durante il ventennio, la continuità di una visione improntata al controllo dell'ordine pubblico nella gestione dell'assistenza, le scarse risorse e una definizione degli assistiti che lasciava largo spazio a modalità discrezionali e clientelari di intervento avevano ostacolato il superamento del piano della beneficenza elemosiniera. Rapidamente, nei primi anni del secondo conflitto mondiale, la debolezza del sistema messo in piedi dal fascismo, fragile già in tempo di pace,<sup>9</sup> non aveva retto all'impatto del-

1904, che aveva inaugurato una stagione di accordi basati sulla contropartita di una tendenziale equiparazione negli oneri sociali e nelle condizioni di lavoro, cfr. Paul-André Rosental, *Migrations, souveraineté, droits sociaux. Protéger et expulser les étrangers en Europe du XIXe siècle à nos jours*, in «Annales. Histoire, Sciences Sociales», 2 (2011), pp. 335-373.

6. L'amministrazione pubblica non aveva alcun obbligo nei confronti né dei poveri né delle categorie individuate come beneficiari: ammettere l'esistenza di un diritto all'assistenza avrebbe significato attribuire allo Stato un ruolo positivo di intervento. L'ordinamento, non intendendo proteggere «l'interesse sovventivo privato e individuale» ma quello pubblico e collettivo, non designava esplicitamente mezzi specifici di protezione dell'*entitlement* all'assistenza. La legislazione assistenziale statuiva unicamente ciò che nel linguaggio giuridico si definisce un interesse legittimo o addirittura un interesse semplice: il primo caso si poneva quando oltre la norma di indole generale ne esisteva una seconda specifica e determinata che nel caso di violazione dava possibilità al singolo di apprestare una sicura difesa del proprio interesse subordinato alle esigenze dell'interesse pubblico attraverso le normali forme di contenzioso amministrativo; il secondo, più frequente, permetteva unicamente un ricorso gerarchico in quanto risultava protetto soltanto dalla norma generale che imponeva all'amministrazione di considerare e soddisfare tutti gli interessi che rientravano nella sfera di sua competenza. Brondi, *La beneficenza legale*, p. 15.

7. Giorgi e Pavan, *Storia dello Stato sociale in Italia*, p. 39.

8. Cfr. Silvia Inaudi, *A tutti indistintamente: l'Ente opere assistenziali nel periodo fascista*, Bologna, CLUEB, 2008, pp. 202-203; Massimiliano Paniga, *Welfare ambrosiano: storia, cultura e politiche dell'Eca di Milano: (1937-1978)*, Milano, FrancoAngeli, 2012, pp. 17-19.

9. Alla vigilia della Seconda guerra mondiale l'assistenza dello Stato riguardava «i poveri», «tanto in stato di sanità quanto di malattia» (secondo la legge del 1890) e le famiglie «in

la guerra e alla conseguente moltiplicazione dei bisogni assistenziali. Le lacune di preparazione, la volontà di contenere le spese prima assistendo solo la popolazione evacuata obbligatoriamente e poi restringendo le categorie dei beneficiari e l'utilizzo dei gruppi rionali fascisti per censire i beneficiari dell'assistenza, avevano contribuito alla perdita del consenso del regime, frustrando i pochi tentativi di mettere ordine ai caotici movimenti di popolazione verso le campagne.<sup>10</sup> Il collasso delle istituzioni create dal fascismo, l'insufficienza e l'inefficienza del sistema tradizionale di assistenza, la catastrofica situazione sociale e sanitaria – l'inflazione aveva azzerato stipendi, risparmi e valore delle pensioni e si erano diffuse malattie come il vaiolo o il tifo esantematico – posero così le premesse di un intervento statale capace di mostrare l'attenzione del nuovo regime politico post-fascista di fronte all'ampiezza dei bisogni della popolazione. Nelle prossime pagine mostrerò come, se la presenza degli alleati fece delle politiche assistenziali sviluppate negli Stati Uniti degli anni trenta un modello di gestione dell'emergenza e di riconcettualizzazione dei principi della protezione sociale nei territori liberati, gli aumentati bisogni imposero alle autorità italiane lo sviluppo di nuove capacità amministrative, che non rientravano nel campo tradizionale degli interventi di welfare diretti alla classe operaia.

Accanto al ruolo delle “comunità epistemiche” – reti di esperti che condividono metodo analitico e categorie interpretative – e delle organizzazioni internazionali, alla competizione che porta all'imitazione tra paesi e ai processi di apprendimento transnazionali, gli studi sul nesso warfare-welfare hanno sottolineato il ruolo delle occupazioni militari – e

condizioni di particolari necessità» (secondo quella del 1937). Esercitata dagli enti comunali di assistenza, dai comuni (sia direttamente che indirettamente, cioè con il solo concorso di spesa), e dalle Ipab, poteva esplicarsi sotto forma di assistenza economica al singolo (con sussidio in denaro o più spesso in natura), di assistenza al nucleo familiare, di assistenza ospedaliera e sanitaria ai poveri, di tutela e assistenza al gratuito patrocinio in sede legale e infine di assistenza sociale, nozione introdotta dalla legge del 1923 che alludeva agli interventi di educazione, avviamento professionale e miglioramento morale e economico. Queste forme di assistenza, con l'eccezione dell'assistenza sanitaria, dovuta dal comune agli iscritti all'elenco dei poveri, erano esercitate congiuntamente dagli Eca e dalle Ipab. I comuni rappresentavano un terzo tassello del sistema e si occupavano delle cure sanitarie, degli illegittimi e degli inabili.

10. Cfr. Elena Cortesi, *Evacuation in Italy during the Second World War: evolution and management*, in *Bombing, states and peoples in Western Europe: 1940-1945*, a cura di Claudia Baldoli, Andrew Knapp e Richard James Overy, London, Continuum, 2011, pp. 60-61.

in generale delle posizioni di egemonia culturale, politica, militare o finanziaria – nei transfert delle politiche sociali.<sup>11</sup> Il campo dell'assistenza durante l'occupazione militare del Mezzogiorno fu il teatro di una partita tra la legittimazione politica dell'intervento alleato e quella dei nuovi governi di Badoglio e poi di Bonomi. In questo senso, i tentativi di risposta istituzionale dei primi esecutivi post-fascisti ai bisogni primari della popolazione non reagivano soltanto alla preoccupazione per la difficile gestione dell'ordine pubblico, ma miravano anche a ricostruire la legittimità politica dello Stato. Mancando del monopolio della forza, i governi che si susseguirono al Sud tra l'armistizio e la liberazione erano chiamati almeno a occuparsi della sussistenza delle popolazioni. L'arretratezza e il collasso del sistema offriva opportunità di accelerazione delle riforme. Questo processo di ricostruzione del sistema di protezione sociale avveniva però in una situazione di penuria, solo parzialmente alleviata dagli aiuti delle organizzazioni internazionali, e di collaborazione-competizione con altri protagonisti. Spiccava, tra questi, la carità vaticana che esercitava un ruolo di supplenza dei poteri pubblici senza precedenti nella vicenda storica dell'Italia postunitaria e, contemporaneamente, elaborava un progetto alternativo rispetto all'ampliamento delle competenze dello Stato e al rafforzamento della sua presenza nella società.

### 1. *Gli alleati e l'internazionalizzazione del newdealismo*

Tra le novità editoriali pubblicate negli Stati Uniti nel 1944, premio Pulitzer l'anno seguente, troviamo il romanzo di John Hersey *A bell for Adano*, che descriveva l'esperienza di un capitano dei Civil Officers, Victor Joppolo, che si adoperava per portare la democrazia e ricostruire la vita socio-economica di un paese siciliano devastato dalla guerra. Adano – che corrispondeva, nella realtà, alla cittadina di Licata – veniva descritta come una società pre-moderna, dove la concessione di aiuti assistenziali era considerata un atto di benevolenza da parte del potente di

11. Cfr. Frank Dobbin, Beth Simmons e Geoffrey Garrett, *The Global Diffusion of Public Policies: Social Construction, Coercion, Competition, or Learning?*, in «Annual Review of Sociology», 1 (2007), pp. 449-472; *Introduction: Studying the Warfare-Welfare Nexus*, in *Warfare and Welfare: Military Conflict and Welfare State Development in Western Countries*, a cura di Herbert Obinger et al., Oxford, Oxford University Press, 2018.

turno. Tra i compiti del maggiore Joppolo, c'era anche l'amministrazione della «assistenza pubblica», termine con cui aveva ribattezzato i sussidi perché «pensava suonasse più democratico»: la ricerca di risorse, l'organizzazione della distribuzione, la radiazione dalle liste di chi spendeva in alcolici l'assistenza ricevuta e la gestione di 33.000 profughi che si erano riversati nella cittadina.<sup>12</sup>

Il romanzo, da cui venne rapidamente tratto anche l'omonimo film, raccontava al lettore americano come gli obiettivi del conflitto fossero inseparabili dall'assistenza ai civili nelle zone liberate. Questa consapevolezza nutriva, sul fronte italiano, l'impegno delle autorità militari nel porre le basi degli aiuti umanitari.<sup>13</sup> Non si trattava di una novità: già vent'anni prima, le drammatiche conseguenze del primo conflitto mondiale avevano marcato un netto spartiacque nella storia dell'umanitarismo contemporaneo, stimolando la nascita di istituzioni specifiche e definendo un regime internazionale. Aiuti umanitari e azioni militari risultavano strettamente legati. Il potenziale ideologico del conflitto, oltre all'importanza del momento dell'occupazione dei territori per i disegni politici del dopoguerra, catalizzò lo sviluppo di forme di assistenza, che, benché limitate, ebbero conseguenze importanti anche dopo la fine dei combattimenti militari. L'assistenza a breve termine alle popolazioni vittime del conflitto venne infatti considerata dagli alleati come il primo passo di una ricostruzione che doveva evitare gli errori del primo dopoguerra.<sup>14</sup> Per questa ragione l'umanitarismo, lungi dal presentarsi come un fenomeno essenzialmente nazionale, rappresentò un momento di scambi e transfert politici e sociali articolati intorno ai diritti sociali. L'operato civile delle forze armate alleate doveva mostrare la capacità delle democrazie di riorganizzare l'Europa dilaniata dal conflitto secondo i principi professati nella Carta atlantica. In questo contesto, le politiche newdealiste, in crisi a livello interno, divennero nell'Europa liberata un modello di gestione dell'emergenza, di rimedio all'insicurezza sociale e di riconcettualizzazione dei principi della protezione sociale nei territori liberati. Durante l'avanzata sul continente, le armate alleate furono le prime esportatrici di questo modello, insieme

12. John Hersey, *A bell for Adano*, New York, A. A. Knopf, 1944, p. 127.

13. Silvia Salvatici, 'Fighters without guns': humanitarianism and military action in the aftermath of the Second World War, in «European Review of History: Revue européenne d'histoire», 6 (2018), p. 961.

14. Jessica Reinisch, *Introduction: Relief in the Aftermath of War*, in «Journal of Contemporary History», 3 (2008), pp. 372-373.

all'*american way of life* espressa dai beni di consumo esibiti e distribuiti. È in questa doppia accezione – la prosperità e i diritti – che è possibile cogliere la dimensione della presenza alleata come una «rivoluzione delle aspettative crescenti», che riguardava tanto il benessere quanto la sicurezza sociale offerta dalle politiche pubbliche.<sup>15</sup>

### *L'occupazione alleata del Mezzogiorno italiano*

Gli angloamericani sbarcati in Sicilia nel luglio 1943 mirarono a presentarsi nella posizione di «amici» e di «liberatori» dall'oppressione del regime fascista. Il trattamento verso la popolazione italiana non doveva di conseguenza essere meramente punitivo, ma assumere una connotazione pedagogica. Al tempo stesso, il collasso dello Stato al momento dell'armistizio e gli effetti di devastazione prodotti dal passaggio della guerra totale nelle zone più arretrate del paese posero agli alleati il rischio che le retrovie diventassero ingovernabili. I problemi di governo non potevano, quindi, essere ridotti a quelli strettamente militari ma comprendevano necessariamente «tutti i complessi aspetti dell'organizzazione umana, nelle sue forme politiche, sociali ed economiche», tra cui le necessità assistenziali e lo stato disastroso delle amministrazioni pubbliche che avrebbero dovuto occuparsene.<sup>16</sup> La propaganda alleata aveva promesso la fine del razionamento e il ritorno a migliori condizioni di vita.<sup>17</sup>

La Sicilia rappresentò in questo senso «un laboratorio delle politiche di occupazione»<sup>18</sup> elaborate sommariamente negli anni precedenti su un piano teorico e insegnate nei campus americani, dove i Civil Affairs officers, destinati ai teatri di combattimento europei, ricevevano una rapida formazione. L'intervento alleato si parcellizzò a livello locale – i manuali per l'amministrazione dei territori occupati prevedevano che la responsabilità dei sistemi di prima assistenza restasse nelle mani delle locali amministrazioni pubbliche – e assunse forme diverse da una pro-

15. La formula, riferita al ruolo rivoluzionario delle armate alleate sul continente, fu coniata dall'amministratore del piano Marshall, Harlan A. Cleveland, nel 1950: cfr. David W. Ellwood, *The shock of America: Europe and the challenge of the century*, Oxford, Oxford University Press, 2012, p. 275.

16. Cfr. David W. Ellwood, *L'alleato nemico: la politica dell'occupazione anglo-americana in Italia: 1943-1946*, Milano, Feltrinelli, 1977, pp. 205-206.

17. Cfr. Manoela Patti, *Governare il Mezzogiorno. Gli Alleati e l'occupazione/liberazione del Sud (1943-45)*, in «Meridiana», 82 (2015), p. 121.

18. Ellwood, *The shock of America*, p. 279.

vincia all'altra. A provvedere all'organizzazione dell'apparato di welfare furono spesso ufficiali di riserva, talora sprovvisti di esperienza amministrativa, di orientamento politico conservatore o ardimentosi *newdealers* come il maggiore Joppolo del romanzo. Nel novembre 1943, con la nascita della Allied control commission (Acc) con il compito di vigilare sulle attività del governo di Badoglio, si posero le premesse dell'*indirect rule* alleato e del conferimento a un restaurato apparato statale italiano di tutte le sue funzioni.

All'interno dell'amministrazione militare alleata, retta dall'ammiraglio Ellery Stone, prima due e poi quattro sottocommissioni si dedicarono ai problemi assistenziali, sotto il controllo di un *deputy chief of staff* che si occupava di tutti gli affari civili.<sup>19</sup> Rapidamente, il problema più grave venne identificato nelle *displaced persons*, i profughi con cui, a partire dall'avanzata sul continente, il corpo di spedizione si trovò a far fronte. I primi gruppi di *displaced persons* furono costituiti dai circa 1.600 internati dei campi, situati prevalentemente nel Meridione, nati all'inizio della guerra per i cittadini stranieri appartenenti a paesi nemici, gli ebrei e gli slavi.<sup>20</sup> Con l'avanzare del fronte lungo la penisola si accentuarono gli arrivi dei profughi che attraversavano l'Adriatico per sfuggire alla guerra nella Jugoslavia occupata dalla Wehrmacht.<sup>21</sup> A questi gruppi di stranieri, che beneficiarono inizialmente dell'attenzione dei corpi militari alleati, si aggiunsero i profughi italiani, descritti come «un ascesso che si è formato sul corpo sano della macchina militare alleata».<sup>22</sup> Sul lato tirrenico, in primavera, ai 60.000 profughi causati dal passaggio del fronte si aggiunsero 20.000 abitanti delle zone intorno al Vesuvio in eruzione tra il 18 e il 29 marzo<sup>23</sup> e altri 20.000 evacuati durante lo sbarco di Anzio. Che si trattasse di civili in

19. Cfr. David W. Ellwood, *Italy 1943-1945*, Leicester, Leicester University Press, 1985, p. 54.

20. Acs, Acc, 10000/164/46, *Evacuation of Yugoslavs and italians*, 30 novembre 1943. Il primo campo per DPs istituito dal governo militare alleato fu non a caso quello di Ferramonti Tarsia, una zona paludosa vicino Cosenza dove il regime fascista aveva trasferito gli ebrei di nazionalità straniera. Il campo rimase in funzione per altri due anni. Cfr. Carlo Spartaco Capogreco, *I campi del duce: l'internamento civile nell'Italia fascista, 1940-1943*, Torino, Einaudi, 2004.

21. Nel gennaio 1944 i rapporti alleati parlavano di oltre 10.000 jugoslavi già arrivati sulle coste pugliesi e altri 8.000 arrivi previsti nei mesi successivi: Acs, Acc, 10000/164/62, *Yugoslavs evacuation*, 13 gennaio 1944.

22. Acs, Acc, 10000/164/57, *Refugees - Eighth army area*, s.d. [dic. 1943].

23. Acs, Acc, 10000/164/98, *Vesuvius Evacuation Plan*, 24 marzo 1944.

fuga dalla linea del fronte o di evacuati dalle truppe alleate che requisivano le abitazioni, i profughi venivano considerati come un pericolo tanto per le operazioni militari quanto per le condizioni sociali e sanitarie delle retrovie. L'apparato sanitario e assistenziale locale era insoddisfacente, il personale deficitario e la popolazione cercava di appropriarsi degli aiuti degli alleati senza alcuna solidarietà nei confronti dei profughi provenienti da altre località. Gradualmente, l'assistenza – le cui spese sia per gli stranieri che per gli italiani erano addossate al governo di Badoglio in virtù di una clausola armistiziale<sup>24</sup> – si professionalizzò, con l'allestimento di campi profughi per evitare epidemie e interferenze con le operazioni militari.<sup>25</sup> La creazione di campi profughi faceva seguito a occupazioni spontanee verificatesi negli anni precedenti<sup>26</sup> e implicò l'assunzione e la formazione anche di personale amministrativo italiano.<sup>27</sup>

Nell'inverno 1943-1944, mentre il fronte si bloccava sulla linea Gustav, i problemi con i profughi nelle retrovie, la mancanza di viveri e l'aumentare dei bisogni delle popolazioni locali imposero un ripensamento del rapporto con le autorità italiane. I memorandum britannici denunciavano apertamente come il «grosso problema di profughi» interferisse «con l'ordinato ristabilimento dell'autorità civile»: la situazione richiedeva l'istituzione urgente di una «specifica amministrazione» che si occupasse non solo del controllo dei movimenti ma anche degli aspetti di welfare.<sup>28</sup> Gli americani proposero di sollecitare «l'istituzione di un ente centrale italiano per coordinare e disciplinare le organizzazioni umanitarie italiane» per «evitare la creazione di una popolazione nomade che a causa della situazione economica diventa giorno dopo giorno più indigente, irresponsabile

24. Acs, Acc, 10000/164/89, *Accounting instructions for Italian Refugee Branch*, 26 febbraio 1944.

25. Nel febbraio 1944, i campi profughi censiti si trovavano a San Salvo (Chieti), Carovilli (oggi Isernia), Campobasso, Foggia, Brindisi, Pisticci (Potenza), Catanzaro, Paola (Cosenza), Cosenza, San Bartolomeo di Campagna (Salerno), Aversa e Capua (Caserta), Marina-ro (Napoli), al Piccolo Cottolengo di Napoli, a Basilio Puoti (Napoli) e al campo Carminiello (Napoli): Acs, Acc, 10000/164/124, *Report from Major Hoffman*, 15 febbraio 1944.

26. Le prime strutture di cui si ha notizia sono quelle di Arnesano (Lecce), presto seguite da quelle di Tutturano (Brindisi) e Carpenedo, vicino Mestre (Venezia), mentre dopo l'8 settembre le caserme La Marmora e Santa Croce, a Roma, e quelle di Cesano, nella provincia, furono occupate spontaneamente dai senzatetto.

27. Acs, Acc, 10000/164/89, *Requirements of Refugee camps*, 7 marzo 1944.

28. Acs, Acc, 10000/164/44, *Accommodation in Italian, and Sicilian towns during hostilities*, 1° febbraio 1944.

e disperata e rende impossibile l'ordinaria amministrazione del paese».<sup>29</sup> L'iniziativa alleata avrebbe potuto esportare un modello di organizzazione e coordinazione che aveva dato dimostrazione di funzionare in patria e che avrebbe dovuto successivamente essere seguito e sfruttato dalle autorità italiane. La commissione di controllo venne quindi riorganizzata nel febbraio 1944,<sup>30</sup> con l'aggiunta di un ufficio per i «profughi italiani», con sede a Lucera (Foggia), assorbito il 23 settembre successivo dalla sottocommissione per le *displaced persons*.<sup>31</sup>

Parallelamente all'intervento in favore delle vittime della guerra, aumentarono gli sforzi per ristabilire l'ordinaria amministrazione assistenziale, chiamata a far fronte agli acuti bisogni delle popolazioni. La costruzione di un'amministrazione giusta ed efficiente doveva testimoniare la volontà alleata di reintegrare l'Italia tra le nazioni libere. In questa direzione andarono i tentativi del colonnello Charles Poletti, che riprese in Sicilia, a livello regionale, alcuni progetti risalenti al periodo di entusiasmo riformista seguito alla Prima guerra mondiale per la creazione di un Ministero della sanità, della previdenza e dell'assistenza sociale, sottraendo la materia assistenziale al controllo dell'amministrazione dell'Interno. Fu così istituita la direzione generale siciliana della sanità, che rappresentò fino al 1955, data della sua soppressione, «una sorta di riforma-pilota per un cambiamento legislativo su scala nazionale che non avvenne».<sup>32</sup> Analoghi sforzi vennero compiuti tuttavia anche nel settore assistenziale, con la costituzione di un ufficio regionale e di uffici provinciali che non si limitavano a coordinare l'assistenza – il che costituiva peraltro già una novità nell'ordinamento italiano – ma esercitavano anche quell'attività assistenziale diretta precedentemente svolta dal partito fascista.<sup>33</sup> L'assistenza era così al tempo stesso sottratta agli uffici di prefettura e spolicizzata, sul modello di quanto avvenuto negli Stati Uniti negli anni trenta. In particolare, i poteri di controllo e indirizzo sulle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, che la riforma crispina a fine Ottocento aveva sostituito alle

29. Acs, Acc, 10000/164/127, *Refugees*, 29 gennaio 1944, p. 2.

30. Acs, Acc, 10000/164/100, *Executive memorandum*, 4 febbraio 1944.

31. Commissione Alleata di controllo in Italia, *Resoconto delle attività svolte dal Governo militare alleato e dalla Commissione alleata di controllo in Italia*, Roma, s.n., 1975, p. 52.

32. Saverio Luzzi, *Salute e sanità nell'Italia repubblicana*, Roma, Donzelli, 2004, p. 105.

33. Isils, Fondo Spataro, b. 19, *Appunto per il Presidente del Consiglio dei Ministri. Gli Enti comunali di assistenza*, 2 luglio 1945, p. 3.

opere pie,<sup>34</sup> e su tutte le altre attività assistenziali passarono dalla Giunta provinciale amministrativa, presieduta dal prefetto, al nuovo comitato provinciale di assistenza. A un primo livello pubblico, si doveva aggiungere un secondo livello assistenziale, nel quale operavano le organizzazioni private.<sup>35</sup> La riforma proposta dall'occupante americano aveva inoltre un indubbio valore politico, dal momento che il nuovo comitato si riallacciava alla tradizione delle Commissioni provinciali di assistenza e beneficenza, create da Giolitti nel 1904 e sciolte dal Fascismo nel 1923.<sup>36</sup> Di fronte all'aumento dei bisogni assistenziali e al protrarsi dell'occupazione, vista la relativa secondarietà del fronte italiano, gli alleati miravano a convincere gli italiani che toccava a loro rimettere in piedi l'amministrazione, preludio all'autogoverno. Così, per esempio, chi entrava «nei quartieri generali nazionali e provinciali in cerca di assistenza» era sistematicamente instradato all'apposito ufficio provinciale.<sup>37</sup> Gli americani, in particolare, individuarono nella debolezza dell'apparato assistenziale italiano una delle cause del basso livello di presenza dello Stato nel paese e uno degli ostacoli al ristabilimento della normalità. In polemica con il conservatorismo istituzionale degli inglesi, cercarono di attribuire maggiori responsabilità

34. La legge 17 luglio 1890, n. 6972, «Gazzetta Ufficiale», 171 (22 luglio 1890) aveva trasformato le circa 20.000 opere pie in Istituzioni pubbliche di beneficenza, ponendole, a livello comunale, sotto il controllo delle Congregazioni di carità, riformate e depurate dell'influenza ecclesiastica. Il tentativo crispino di monopolio pubblico della beneficenza non aveva mirato a una pubblicizzazione vera e propria del sistema assistenziale, ma non per questo si era ridotto alla predisposizione di sole forme di controllo e di disciplina uniforme sulla beneficenza privata: alle Congregazioni di carità, in cui venivano sciolte tutte le opere pie impegnate in attività puramente elemosiniere, la legge aveva attribuito anche la «beneficenza legale», cioè i compiti di soccorso di urgenza ai poveri, «non soltanto regolati ma anche imposti dalla legge», con obiettivi di controllo sociale. Cfr. Maria Sophia Quine, *Italy's social revolution: charity and welfare from liberalism to fascism*, New York, Palgrave, 2002, pp. 46-49.

35. Acs, Acc, 10000/164/117, *Special administrative instructions. Public health division, Part III. Welfare*, s.d., p. 2.

36. Nel 1904, il governo Giolitti aveva istituito il Consiglio superiore di assistenza e beneficenza, con diramazioni periferiche costituite dai comitati provinciali. Il provvedimento, insieme alle indagini sull'assistenza all'infanzia e agli inabili al lavoro, nonché sulla beneficenza pubblica, andava nella direzione di migliorare l'erogazione delle prestazioni senza aumentare l'onere finanziario dello Stato e di rimediare ai già evidenti limiti della legislazione crispina: Franco Amoretti, *Le politiche sociali in età giolittiana*, in «Stato e mercato», 3 (1989), pp. 409-443.

37. Ellwood, *L'alleato nemico*, p. 243.

amministrative al governo italiano, per evitare che profittasse della presenza alleata scaricandole i problemi più gravosi.

Il timore di un completo collasso sociale dell'Italia del dopoguerra divenne una costante preoccupazione per gli alleati per l'impatto che avrebbe potuto avere sulla loro autorità tanto nel paese quanto a livello internazionale, ma anche per l'indubbio sostegno che avrebbe fornito al Pci in fase di incipiente riorganizzazione. In questo senso, l'assistenza costituiva, per il suo carattere palliativo, un terreno privilegiato per fare concessioni in vista di obiettivi politici di più lungo termine, senza tuttavia acconsentire a un'invasione di campo degli attori italiani nella definizione delle necessità militari; al tempo stesso, rappresentava uno strumento per mantenere il controllo di situazioni che potevano avere pericolosi sbocchi insurrezionali. A mostrare la compresenza dei due obiettivi erano le misure prese dagli alleati nei confronti dei partigiani. Nelle zone liberate risalendo la penisola, infatti, i comitati di liberazione locale ostacolavano l'insediamento delle autorità alleate, promuovendo amministrazioni popolari: per evitare uno scenario come quello greco – dove il sostegno inglese al movimento partigiano comunista aveva compromesso il ritorno in patria del governo legittimo – occorreva promuovere il disarmo e la smobilitazione dei partigiani, ma quest'operazione doveva accompagnarsi a un intervento assistenziale:

After months of guerrilla warfare it will be hard for patriots to settle down to normal life. To encourage rapid return to their ordinary vocations will be one of the most difficult duties of the local committees who, like AMG officers and Italian officials, must deal with the patriots not as a nuisance but with sympathy and gratitude. It should at all times be remembered that an unemployed patriot is not only a disgrace to the community but a menace.<sup>38</sup>

Dopo le prime fasi dell'avanzata a nord di Napoli, quando i partigiani non vennero trattati come combattenti, ma come profughi, nel luglio del 1944, con il varo del nuovo governo Bonomi che si riconosceva come emanazione del comitato di liberazione nazionale, la commissione di controllo alleata creò al suo interno un «Patriot branch» che aveva anche compiti assistenziali, oltre alle funzioni di controllo e contatto con i gruppi partigiani operanti al di là delle linee nemiche.<sup>39</sup> Per assicurare l'ordinato passaggio dei

38. Acs, Acc, 10000/125/100, *General instructions on the administration of patriots*, 30/1/PAT, 18 luglio 1944, p. 2.

39. Acs, Acc, 10000/125/84, *Monthly report of July 1944*, Ref. 55/1/Pat. *Formation of the Patriot Branch*.

partigiani «da uno stato quasi militare» alla condizione di «buoni cittadini»,<sup>40</sup> non bastavano le cerimonie di smobilitazione: occorreva favorire il reinserimento nella vita civile da parte di comitati comunali e provinciali «per il collocamento e la dispersione» dei partigiani unendo nello sforzo le pubbliche autorità, i rappresentanti degli ex-combattenti e due residenti «ben conosciuti e rispettati».<sup>41</sup> Gli alleati individuarono nell'assistenza la modalità con cui il governo italiano poteva dare un riconoscimento alla resistenza.<sup>42</sup> I patrioti non potevano essere dichiarati come parte integrante dell'esercito italiano, ma dovevano essere assistiti in quanto tali:

If the Italian government wish to identify and concern themselves more fully with the Italian patriots, it is suggested that they concentrate upon the difficult task of moulding the patriots aspiration into good citizenship so that they may play an active part in the new Italy. It is suggested that this matter falls within the province of the minister of the interior.<sup>43</sup>

Su richiesta degli alleati, il problema degli ex-partigiani nelle zone liberate passò così tra le competenze del governo italiano, affidato a un ufficio patrioti creato presso la presidenza del Consiglio.<sup>44</sup> Diretto dal tenente colonnello Siro Bernabò (nel dopoguerra agente dell'organizzazione segreta di estrema destra Gladio), l'ufficio si contraddistinse per la completa incapacità di occuparsi degli aspetti propriamente assistenziali – l'erogazione di sussidi a favore dei patrioti e delle famiglie dei caduti, l'assistenza sanitaria per i feriti e l'affiancamento ai Civil Affairs alleati sul campo<sup>45</sup> – e per la tendenza a concedere arbitrariamente risarcimenti, ad attribuire competenze militari e a finanziare attività politiche.<sup>46</sup> Di fronte al fallimento degli organi amministrativi italiani, gli alleati allestirono campi di raccolta e smistamento<sup>47</sup> e tornarono a invocare la nascita di un «organismo ben coordinato per la

40. Acs, Acc, 10000/101/446, *Memorandum Patriot Branch 30/1/PAT*, 18 luglio 1944.

41. Ivi, *Appendix A to 30/1/Pat. Formation of communal committees for re-employment and dispersal of patriots*, 18 luglio 1944.

42. Acs, Acc, 10000/125/112, *Memorandum Ref. 36/PAT*, 14 novembre 1944.

43. Acs, Acc, 10000/101/446, *Document secret 16/1/G(Ops)*, 25 agosto 1944.

44. Ivi, *HQ ACC APO 324, Organization of patriots*, 4 settembre 1944 e Dll 9 novembre 1944, n. 319, «Gazzetta Ufficiale», 85 (23 novembre 1944).

45. Acs, Acc, 10000/125/100, *Handing over notes on patriots branch*, 22 ottobre 1944.

46. Acs, Pcm, Gab. 1944-47, cat. 19.13.13924/3, *Appunto sull'attività svolta dall'ufficio patrioti*, 7 maggio 1945.

47. Cfr. Tommaso Piffer, *Gli alleati e la Resistenza italiana*, Bologna, il Mulino, 2010, p. 170.

riabilitazione e il welfare» dei partigiani, onde evitare che divenissero «un problema più grosso sia adesso sia per gli anni a venire». <sup>48</sup> Un sistema coordinato di «riabilitazione e welfare» significava, in primo luogo, garantire livelli di assistenza sufficienti: la distribuzione di premi di smobilitazione di 500 lire era semplicemente «un insulto» agli ex-combattenti. <sup>49</sup> Che si trattasse di profughi, di assistenza generica o di partigiani, le autorità di controllo alleate continuarono a invocare, ponendo concreti modelli a esempio, l'istituzione di amministrazioni apposite, preoccupati delle conseguenze che i problemi assistenziali avrebbero potuto avere nel futuro del paese.

La situazione dell'occupazione militare e le scarse risorse messe in campo limitarono all'intervento umanitario a favore delle vittime della guerra l'impatto delle riforme promosse dagli alleati. Al di là dell'attenzione costantemente accordata al settore assistenziale e alle sue ricadute politiche, due furono i lasciti dell'occupazione alleata. In primo luogo, la defascistizzazione degli enti comunali di assistenza, gli organi istituiti dal regime tra il 1936 e il 1937 fondendo le Congregazioni di carità e, con l'eccezione delle colonie estive, tutte le attività dell'ente opere assistenziali (Eoa) creato nel 1931 e legato al Partito fascista. Negli Eoa furono concentrate tutte le funzioni assistenziali esercitate dagli organi del Partito fascista «purché non ritenute incompatibili con la mutata situazione politica». <sup>50</sup> Senza mettere in discussione un approccio improntato al controllo dell'ordine pubblico nella gestione dell'assistenza, le scarse risorse e una definizione degli assistiti che lasciava largo spazio a modalità discrezionali e clientelari di intervento, un decreto della primavera 1944 cercò di affrancarli «da qualsiasi soggezione di partito». <sup>51</sup> Intesa come de-politicizzazione, sul modello di quanto accaduto negli Stati Uniti del New Deal, questa strategia si scontrò con l'invasione dei partiti alla ricerca di maggior radicamento sociale, da ottenere venendo incontro alle richieste delle masse e riempiendo il vuoto lasciato dal fascismo: <sup>52</sup> anzi-

48. Acs, Acc, 10000/125/28, *Memorandum Patriot Branch*, 5 novembre 1944.

49. Acs, Acc, 10000/109/650, *Personal DO/121/6/Pat.*, 18 dicembre 1944; 53/*Pat. Assistance to patriots*, 14 dicembre 1944. Con 500 lire nell'Italia liberata si comprava poco più di un litro d'olio o di un chilo di carne.

50. Isils, Fondo Spataro, b. 19, *Appunto per il Presidente del Consiglio dei Ministri. Gli ECA*, 2 luglio 1945.

51. Rdl 14 aprile 1944, n. 125, «Gazzetta Ufficiale», 26 (10 maggio 1944).

52. Angelo Ventrone, *La cittadinanza repubblicana: come cattolici e comunisti hanno costruito la democrazia italiana (1943-1948)*, Bologna, il Mulino, 2008, pp. 29-30.

ché la società civile, nei consigli di amministrazione degli Eca entrarono i rappresentanti dei vari partiti del dopoguerra. In secondo luogo, i comitati provinciali di coordinamento istituiti dagli alleati divennero elementi stabili del sistema italiano. Nel 1945, quello che costituiva un «frutto di esperienze acquisite dai sistemi elaborati negli Stati Uniti d'America e in Inghilterra [...] avrebbe dovuto essere soppresso, in quanto contrario alle norme vigenti». Il governo Bonomi, tuttavia, pur ritenendo che fosse impossibile «per le note necessità contingenti [...] attuare subito una profonda e sostanziale riforma», volle evitare «i dannosi perturbamenti che sarebbero derivati dal cessare di detta attività»: <sup>53</sup> di fronte al crollo dei sistemi ereditati dal fascismo e alla grande dispersione «delle energie benefiche», si preferì adottare, con qualche modifica, l'organizzazione degli alleati, che aveva dato prova di efficienza. Il cambiamento più sostanziale riguardava la sostituzione del sistema essenzialmente burocratico degli alleati, centrato sulla logica dei servizi pubblici, con il sistema rappresentativo delle Commissioni provinciali di beneficenza già creato dalla legge del 1904. La modifica legislativa veniva così presentata come il ristabilimento di un organo che aveva una solida tradizione e che era stato abolito dal fascismo. I membri della commissione provinciale erano però ormai completamente elettivi (il testo precisava che doveva trattarsi di «esperti» o «benemeriti» in materia assistenziale) mentre la rappresentanza dei lavoratori passava da uno a due membri, nominati non più dai probiviri ma direttamente «dalle organizzazioni dei lavoratori» e si aggiungevano un membro dell'Omni e il direttore provinciale dell'ufficio del lavoro. La rinnovata centralità dell'assistenza rispondeva quindi alla tutela di ampie fasce di lavoratori che la guerra e la disoccupazione avevano impoverito. Infine, nelle commissioni provinciali alle originarie funzioni di tutela si affiancavano nuovi poteri di coordinamento e vigilanza, nonché di intervento diretto «nei casi di bisogno più urgente»: compiti largamente depotenziati rispetto a quelli previsti per gli organi creati dagli Alleati, ma più ampi di quelli della legislazione del 1904. Sul modello americano, nell'intento di evitare duplicati assistenziali e razionalizzare la distribuzione delle poche risorse disponibili, il decreto dei comitati provinciali introdusse anche l'obbligo del libretto di assistenza,

53. *Verbali del Consiglio dei ministri: luglio 1943-maggio 1948*, a cura di Aldo G. Ricci, Roma, presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per l'informazione e l'editoria, 1995, vol. 4, p. 416.

sul quale annotare le provvidenze distribuite alle persone «in stato di povertà o di bisogno».<sup>54</sup>

### *L'Unrra in Italia*

Laboratorio delle politiche di occupazione degli alleati, il Mezzogiorno divenne rapidamente anche un repertorio di insuccessi e di errori da non ripetere nei territori ancora da liberare, come la Germania nazista. Tardivo, nel caso italiano, era stato il ricorso alle organizzazioni umanitarie internazionali, il cui ingresso nel paese era avvenuto negli ultimi mesi di guerra, motivato dai problemi che gli angloamericani incontravano, nel corso dell'avanzata nella penisola, nella gestione dei movimenti di civili profughi e dalle tensioni derivanti dalle acute situazioni di bisogno delle popolazioni. Solo nel luglio 1944, infatti, era sbarcata nel porto di Napoli una missione esplorativa dell'Unrra, capitanata dallo statunitense Spurgeon M. Keeny,<sup>55</sup> con il compito di elaborare una valutazione dei bisogni del paese in materia di assistenza e aiuti. L'intervento dell'Unrra non era infatti previsto in Italia, nazione ex-nemica, e solo nel settembre 1944 le pressioni statunitensi per il varo di un programma di aiuti destinato anche alla popolazione italiana vinsero le esitazioni di britannici, jugoslavi e sovietici. I cinquanta milioni assegnati alla prima missione furono però destinati unicamente agli sfollati, ai profughi, ai bambini e alle gestanti. Il programma d'azione dell'Unrra rispondeva al bisogno alleato di liberarsi del difficile problema dell'assistenza ai profughi nonché alla necessità di evitare epidemie soccorrendo una parte della popolazione altamente simbolica, in quanto priva di responsabilità nell'aggressione fascista e rappresentante il futuro del paese. Dopo aver preso in carico la gestione di quattro campi per stranieri nel Mezzogiorno, due ospedali e circa 10.000 profughi jugoslavi sulla costa adriatica,<sup>56</sup> l'Unrra si impegnò a fornire

54. Dll 22 marzo 1945, n. 173, «Gazzetta Ufficiale», 56 (9 maggio 1945), art. 15.

55. Su Spurgeon M. Keeny (1894-1988), già funzionario dell'American Relief Administration negli anni venti, poi della Young Men's Christian Association e infine della Foreign Economic Administration negli anni della Seconda guerra mondiale, cfr. Silvia Salvatici, «*Not enough food to feed the people*». *L'Unrra in Italia (1944-1945)*, in «Contemporanea», 1 (2011), pp. 87-88.

56. Acs, Acc 10000/164/1632, *Transfer from Allied Commission to Unrra Italy Administration of Accommodation centers and other installations for displaced persons*, 11 febbraio 1945; UNA S-1247-0000-0058, *Draft memorandum from AFHQ, G-5, on provision of subsistence or supplementary subsistence for certain UN nationals in liberated territories in Italy*, 9 gennaio 1945.

aiuti umanitari ai profughi italiani (225.000 nell'Italia liberata e 300.000 in quella ancora occupata, a cui si aggiungevano 400.000 sinistrati e 600.000 deportati in Germania), preoccupata delle conseguenze che queste popolazioni in movimento avrebbero potuto avere sul piano sanitario e politico per l'Italia dell'immediato dopoguerra.<sup>57</sup>

L'Unrra si presentava come una novità rispetto a un passato esemplificato dalle grandi epidemie, dalla scarsità di aiuti erogati, dall'indigenza diffusa, dall'improvvisazione e dal disordine dell'intervento umanitario di organizzazioni non-governative, fondazioni caritative e associazioni filantropiche che avevano contraddistinto il primo dopoguerra.<sup>58</sup> In contrapposizione, l'organizzazione proponeva un programma di diagnosi scientifica delle condizioni di bisogno, di razionalizzazione e pianificazione degli aiuti e di professionalizzazione degli operatori. L'Unrra rappresentava in questo senso, nelle parole di un commentatore contemporaneo, «il più ampio programma di welfare nella storia e un esperimento di pianificazione internazionale con l'obiettivo di stabilire una organizzazione internazionale umanitaria permanente».<sup>59</sup> La pianificazione dell'intervento umanitario mirava a costituire un primo passo nella direzione dell'esportazione dei principi newdealisti nel nuovo ordine mondiale, che doveva includere anche la sicurezza sociale. A questo alludeva, nel nome dell'organizzazione, il termine *rehabilitation* posto accanto agli aiuti umanitari e spesso riassunto nello slogan «aiutare gli altri ad aiutarsi da sé» («help people to help themselves»).

Il lemma *rehabilitation* rinvia a un insieme di interventi psicologici, igienico-sanitari, socio-economici e politici sugli individui vittime e attori di fenomeni di povertà materiale e culturale, disagio sociale e scardinamento rispetto al contesto abituale di vita.<sup>60</sup> La polisemia del termine *rehabilitation*, derivante da un lungo processo di costruzione, cominciato nel XIX secolo e sviluppatosi tra biologia, medicina sociale, sociologia e psicologia, riguardava i contenuti, gli strumenti e gli obiettivi dell'azione assistenziale, ma anche i beneficiari, che erano individuati al tempo stesso negli individui vittime e negli stati-nazione.

57. UNA, S-1247-0000-0061, *Italian staff meeting*, 29 gennaio 1945.

58. Jessica Reinisch, «Auntie UNRRA» at the Crossroads, in «Past & Present», Supplement 8 (2013), pp. 74-75.

59. Philipp Weintraub, *UNRRA: An Experiment in International Welfare Planning*, in «The Journal of Politics», 1 (1945), p. 2.

60. Ben Shephard, *The long road home: the aftermath of the Second World War*, New York, Alfred A. Knopf, 2011, pp. 173-175.

In primo luogo, l'intervento dell'Unrra non era solo sussidiario – nel senso che non agiva come un doppione delle organizzazioni caritative private o dell'azione dei governi, limitandosi a coordinarle, sostenerle e ove necessario colmare la loro assenza – ma anche ausiliario: il concetto di *rehabilitation* costituiva un ponte tra il più generico *relief*, cioè il programma di invio di aiuti alimentari, di vestiti e di prodotti sanitari, e i più ampi compiti di ricostruzione, che dovevano restare al di fuori dei compiti dell'organizzazione. Il *relief* e la *rehabilitation*, tuttavia, si presentavano come contigui nella misura in cui il primo poteva richiedere la seconda, dove per esempio le strutture di produzione o distribuzione degli aiuti umanitari risultavano irrimediabilmente danneggiate. L'accostamento dei due termini alludeva, in secondo luogo, a una metodologia di lavoro che racchiudeva diversi momenti di una stessa operazione, la ripresa economica e sociale delle nazioni vittima della «barbarie» nazista. Alle classiche attività umanitarie, come la distribuzione di pasti, viveri e medicine, poteva pertanto affiancarsi il sostegno a quelle attività agricole e manifatturiere che avrebbero permesso alle popolazioni beneficiarie di «aiutarsi da sé». La ripresa economica non coincideva meramente con la ripresa delle attività industriali, ma significava anche l'introduzione di nuove tecniche e più sofisticati strumenti di produzione, miglioramento dei livelli sanitari ed educativi, ed espansione delle possibilità commerciali per il paese beneficiario, con ricadute sul benessere delle popolazioni interessate.<sup>61</sup> Gli interventi a livello locale, inoltre, avrebbero dovuto funzionare da modelli per progetti statali che richiedevano più ampie trasformazioni, riassumibili nella modernizzazione della società.<sup>62</sup> In campo economico, l'accezione dominante di *rehabilitation* – da Keynes in poi – indicava un intervento finanziario volto a rimettere in funzione l'apparato produttivo e promuoverne forme di sviluppo. L'obiettivo ultimo era quello di evitare una seconda depressione mondiale e sommovimenti politici che avrebbero potuto facilmente sorgere dai movimenti di popolazione e dalle condizioni di miseria del dopoguerra.

L'internazionalismo del progetto dell'Unrra nascondeva in filigrana un profondo nazionalismo metodologico: mirava a ricostituire le strutture

61. David Ekbladh, *The Great American Mission: Modernization and the Construction of an American World Order*, Princeton-Oxford, Princeton university press, 2010, p. 106.

62. *UNRRA: the History of the United Nations Relief and Rehabilitation Administration*, a cura di George Woodbridge, 3 voll., New York, Columbia University Press, 1950, vol. 3, pp. 476-480.

statali. Le principali direzioni dell'intervento di *rehabilitation* comprendevano la ripresa dei servizi pubblici e degli altri servizi essenziali alla vita civile, tra cui il welfare: occorre provvedere perché ospedali, orfanotrofi, dispensari farmaceutici, ambulatori e anche le strutture locali di assistenza potessero riprendere in tempi rapidi il loro normale funzionamento. Le loro capacità di azione potevano anzi essere anche migliorate grazie all'espansione non di particolari tecnologie, ma di quei saperi gestionali di scienza dell'organizzazione che prima del conflitto non avevano ancora permeato alcuni settori dell'intervento pubblico. I sistemi di protezione sociale, tuttavia, non erano interessati dall'istituzionalizzazione delle politiche di *rehabilitation* solo in quanto destinatari di risorse e interventi di ricostruzione e ammodernamento. La *rehabilitation* promossa dall'Unrra non riguardava infatti soltanto le istituzioni politiche ed economiche o le infrastrutture essenziali, ma anche la società e soprattutto i singoli individui. Il termine alludeva a un insieme di capacità o competenze di cui la guerra aveva privato gli individui ma che l'assistenza sociale poteva restituire, garantendo così una piena reintegrazione nella società. Questo intervento non riguardava soltanto i mutilati e gli invalidi, come la «rieducazione professionale» per le vittime del primo conflitto mondiale, ma tutte le popolazioni che era auspicabile fare entrare o rientrare nei ranghi della forza lavoro. Al centro non erano più le terapie mediche, ma l'assistenza sociale, svolta da operatori specializzati, in continuità con la tradizione dell'umanitarismo,<sup>63</sup> ma con alcuni elementi di novità a livello teorico: l'enfasi posta sulla partecipazione diretta e attiva dei beneficiari, l'attenzione agli aspetti psicologici, il trattamento individualizzato dei casi inserito in programmi strutturali di intervento sui gruppi sociali:

The word "rehabilitation" has been defined in various way and associated particularly with fractures and other orthopaedic conditions but, in its widest sense, rehabilitation of the sick and injured means the process of restoring them, in the greatest measure possible, to health, working capacity and social independence. It is a process which transcends the field of medical or surgical "case", but as a human being; a study of his home conditions, his work and his aptitudes, his family problems, and his particular physical and psychological handicaps.<sup>64</sup>

63. Silvia Salvatici, «*Help the People to Help Themselves*»: *UNRRA Relief Workers and European Displaced Persons*, in «*Journal of Refugee Studies*», 3 (2012), p. 445.

64. Richard Morris Titmuss, *Problems of social policy*, London, H. M. Stationery Office: Longmans Green, 1950, p. 476.

Nel momento in cui la salute veniva definita come «uno stato di completo benessere, fisico, mentale e sociale, e non semplicemente l'assenza di una malattia o di un'infermità»,<sup>65</sup> la popolazione potenzialmente interessata da un intervento di *rehabilitation* si allargava. Vi rientravano, per esempio, i problemi mentali e psicologici dei reduci e le conseguenze sociali delle deficienze fisiche, sanitarie o mentali. L'intervento di *rehabilitation* si qualificava come una misura di igiene sociale volta a intervenire sui caratteri della popolazione o dei gruppi sociali giudicati problematici per il più complessivo buon funzionamento della società, onde favorire il loro adattamento al sistema socio-economico. In continuità con le logiche eugenetiche miranti all'incremento della «efficienza nazionale», il fulcro dell'intervento si spostava dall'aspetto curativo a quello della prevenzione. Il fenomeno degli «inidonei al lavoro» – cronicamente ai margini del mondo della produzione – non veniva infatti più fatto risalire a una congenita deficienza mentale o morale, di cui si doveva, tramite la segregazione o la sterilizzazione, impedire la riproduzione in quanto minaccia di degenerazione dell'intero corpo sociale.<sup>66</sup> Si trattava, invece, di un problema sociale, sanitario o culturale indotto dal contesto di vita, che quindi poteva essere prevenuto o curato. Nel caso dei profughi di guerra dell'Unrra, si trattava di evitare che le condizioni di vita precarie, l'insicurezza sociale ed economica e i traumi psicologici non rendessero per sempre impossibile lo sviluppo delle qualità intrinseche degli individui e l'adattamento alla vita sociale: al determinismo biologico che classificava alcune popolazioni come geneticamente inferiori si sostituiva un approccio che metteva al centro elementi sociali, sanitari, educativi, culturali e psicologici. Nei campi profughi gradualmente allestiti sul territorio europeo, l'Unrra offriva un «welfare state for the stateless»:<sup>67</sup> un insieme di misure assistenziali che andavano dalla distribuzione dei viveri all'istruzione scolastica, religiosa e professionale, senza dimenticare le attività culturali e ricreative, che dovevano far rifiorire il sentimento di appartenenza alla propria terra, religione o cultura, preparando le basi del ritorno alla normalità. L'intervento di assistenza

65. La definizione si ritrova nella Costituzione dell'Organizzazione mondiale della sanità, elaborata tra 1945 e 1946.

66. Cfr. John Welshman, *Underclass: a history of the excluded, 1880-2000*, London-New York, Hambledon Continuum, 2006, pp. 45-65.

67. Cfr. Gerard Daniel Cohen, *In war's wake: Europe's displaced persons in the post-war order*, Oxford-New York, Oxford University Press, 2011, pp. 65-66.

doveva contribuire ad aumentare nei beneficiari la consapevolezza dei propri bisogni economici, della propria dignità e delle proprie aspirazioni e aspettative, per poi intervenire allargando il loro orizzonte culturale, in termini di educazione dei figli, esigenze di rispettabilità e investimento nel duro lavoro. In queste attività rientrava anche «lo stimolo alla leadership dei profughi», cioè l'incentivo alla partecipazione politica, alla vita della comunità e l'educazione alla democrazia.<sup>68</sup>

La doppia dimensione dell'intervento dell'Unrra – volto a «riabilitare» l'economia, le istituzioni, ma anche i singoli individui e le loro connessioni sociali – si ritrova nell'azione della sua missione in Italia, iniziata sul campo nel novembre 1944, poche settimane dopo l'annuncio della ripresa delle relazioni diplomatiche tra Italia e Stati Uniti.<sup>69</sup> Sul piano istituzionale, l'intervento dell'Unrra implicò un confronto tanto con le forze di occupazione quanto, soprattutto, con il governo italiano di Bonomi. Allo scopo venne istituita una delegazione per i rapporti del governo con l'Unrra, affidata a Ludovico Montini, un avvocato bresciano, figlio del deputato prefascista Giorgio Montini, esponente del cattolicesimo liberale, poi entrato nel Partito popolare di Sturzo, e fratello di Giovanni Battista, allora sottosegretario di Stato vaticano e futuro papa Paolo VI. Montini non era un semplice avvocato:<sup>70</sup> tra il 1921 e il 1923 aveva lavorato al Bureau International de Travail; nel crepuscolo del fascismo era stato nominato a capo di un ufficio studi dell'Istituto cattolico di attività sociali, il principale centro propulsivo dell'elaborazione politico-sociale dell'Azione cattolica, e aveva partecipato alla redazione del cosiddetto Codice di Camaldoli e, come esperto di problemi sindacali e corporativismo, al lavoro preparatorio alla costituzione delle Associazioni cristiane dei lavoratori italiani, nell'agosto 1944. Nominato il 18 gennaio 1945 vice Alto Commissario per l'alimentazione, in questa veste Montini si occupò dei primi negoziati con gli alleati, che condussero all'accordo tra l'Unrra e il governo italiano dell'8 marzo dello stesso anno. La

68. UNA, S-1247-0000-0058, Felix Gentile a Helen Wilson, 22 dicembre 1944.

69. Michele Affinito, *La storia della missione esplorativa dell'UNRRA in Italia (1944-1945)*, Napoli, Università degli studi Suor Orsola Benincasa, 2012.

70. Luciano Pazzaglia, *Ludovico Montini*, in *Dizionario biografico degli Italiani*, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, vol. 76 (2012); Vincenzo Saba, *La figura e l'opera di Ludovico Montini: teoria e pratica del cattolicesimo sociale italiano alla prova delle nuove assistenze americane*, in *L'amministrazione per gli aiuti internazionali: la ricostruzione dell'Italia tra dinamiche internazionali e attività assistenziali*, a cura di Andrea Ciampani, Milano, FrancoAngeli, 2002, pp. 23-47.

nomina di un uomo vicino alla Chiesa cattolica dipendeva dalla centralità dei donatori cattolici americani, ma anche dalla volontà del governo italiano di impostare una collaborazione con l'istituzione ecclesiastica, senza tuttavia delegarle completamente il settore degli aiuti umanitari.

La delegazione, sorta ufficialmente il 14 aprile 1945, si presentava come un organismo interministeriale coordinatore, che si occupava unicamente di garantire l'efficacia della distribuzione degli aiuti. Localmente, in ogni provincia passata sotto l'amministrazione del governo italiano, la delegazione formava un comitato provinciale composto dal prefetto, dal vescovo della città capoluogo, dal provveditore agli studi, dall'intendente di finanza, dal medico provinciale, dai rappresentanti degli enti parastatali e delle organizzazioni (come l'opera nazionale maternità e infanzia<sup>71</sup> o l'Ordine di Malta) che collaboravano con l'Unrra per la distribuzione degli aiuti.<sup>72</sup> Questi comitati, dotati di un segretariato permanente, funzionavano da organismo di coordinazione «in grado di assicurare che i bisogni assistenziali fossero soddisfatti in maniera uniforme».<sup>73</sup> Resi necessari dalla «mancanza di un ministero centrale o di un'organizzazione provinciale con responsabilità di pianificazione», ebbero l'effetto di «stimolare l'interesse delle comunità locali nell'analisi e nella soluzione dei problemi assistenziali più comuni». Nel settembre del 1945, per coadiuvare i comitati e garantire «una maggiore elasticità di rapporti tra la periferia e il centro» vennero creati degli uffici provinciali della delegazione.<sup>74</sup>

Il ruolo della delegazione si ampliò con l'ammissione dell'Italia tra i paesi beneficiari dell'intervento dell'Unrra, avvenuta a Londra nell'agosto del 1945: la piccola amministrazione di Montini acquisì il compito di

71. L'Onmi, creata nel dicembre 1925 sulla base di progetti prefascisti come ente morale sottoposto alla vigilanza del Ministero dell'interno, coordinava le attività a favore di gestanti e puerpere e dei bambini fino a cinque anni. Fu intorno all'ente, mobilitato nella battaglia demografica del regime, che andò elaborandosi una concezione propriamente fascista dell'assistenza sociale, in cui l'intervento pubblico era basato sui valori della solidarietà nazionale e della difesa della razza. Sui limiti dell'Onmi, cronicamente sotto-finanziata, cfr. Michela Minesso, *Costruzione dello stato sociale e politiche assistenziali: origini, svolte, fratture nell'Italia contemporanea*, in «Bollettino dell'Archivio per la storia del movimento sociale cattolico» (2006), pp. 300-313; Quine, *Italy's Social Revolution*, pp. 276-288.

72. Acs, Aai, Segreteria e Presidenza, b. 206, *Istruzioni ai comitati provinciali*, 2 giugno 1945.

73. Questa citazione e la successiva sono tratte da *Unrra's welfare programme in Italy*, p. 10.

74. Acs, Aai, Segreteria e Presidenza, b. 206, *Verbale della riunione*, 20 settembre 1945.

distribuire gli aiuti internazionali destinati all'assistenza delle popolazioni italiane e di gestire i fondi ricavati dalle vendite dei prodotti consegnati a titolo gratuito al governo italiano. Il secondo programma Unrra, firmato nel gennaio 1946, quasi decuplicò il budget precedente.<sup>75</sup> Soprattutto, l'Italia non era più obbligata a versare all'organizzazione internazionale un corrispettivo pari al valore dei beni distribuiti, ma depositava i ricavi delle vendite dei beni forniti in un apposito fondo che andava a finanziare attività assistenziali amministrare dalla delegazione di Montini. L'Unrra non esercitava meramente un'attività diretta in aiuto delle popolazioni, come avveniva nel caso dei profughi stranieri, ma promuoveva lo sviluppo e la gestione da parte degli attori locali di attività assistenziali nuove, volte a rimediare ai bisogni creati dalla guerra. Il ruolo dell'Unrra e lo stretto rapporto intessuto con la delegazione di Montini aumentarono l'influenza dell'organizzazione nella «riabilitazione» delle strutture assistenziali.

Gli operatori dell'Unrra sul campo – che nel gennaio 1945 ammontavano a 45 funzionari, 38 infermiere e 37 volontari di organizzazioni private – identificarono nella mancanza di coordinazione, nella frammentarietà e nell'assenza di standard operativi del sistema assistenziale italiano non solo un possibile ostacolo allo svolgimento delle attività di soccorso e riabilitazione, ma più complessivamente un'evidenza della fragilità dello Stato. Le condizioni del sistema nazionale di assistenza avevano limitato la sua incorporazione nel progetto totalitario del regime; tuttavia, la preferenza per i pacchi alimentari, la prevalenza delle varie forme di ricovero sull'assistenza domiciliare, l'assenza di un diritto soggettivo alle prestazioni e dei relativi obblighi dei comuni erano tutti elementi di debolezza che risaltavano nel confronto con le riforme newdealiste.<sup>76</sup> Il Social security Act del 1935, infatti, aveva indirettamente permesso all'amministrazione federale di imporre condizioni ai singoli Stati per ricevere i fondi: l'unificazione dei servizi, la scelta dei funzionari sulla base di capacità e rendimento, la rimozione della discrezionalità nell'accesso all'assistenza attraverso la determinazione di requisiti precisi e l'eliminazione di qualsiasi restrizione circa l'uso delle prestazioni da parte dei beneficiari. Se le

75. Il testo dell'accordo del 19 gennaio 1946 (ratificato con Dll 1° febbraio 1946, n. 21) si trova in *L'amministrazione per gli aiuti internazionali: origini, ordinamento, funzioni, attività*, a cura di Maria Cao Pinna e Lucio Sergio Rosati, Roma, 1952, pp. 95-99.

76. UNA, S-1245-0000-0282, *Existing health and welfare organisations*, febbraio 1945, p. 2.

riforme newdealiste avevano riconosciuto la «cura e la riabilitazione degli individui bisognosi e degli incapaci di provvedere a sé stessi» come un dovere pubblico, nella misura in cui l'indigenza della popolazione nuoceva al benessere complessivo dello Stato, l'Unrra si proponeva di portare questo principio nell'ordine internazionale e di diffonderlo nei singoli paesi in cui operava. In questo senso, Anthony Sorieri, vicecapo della missione Unrra in Italia, evidenziava come l'incentivo alla partecipazione dei cittadini e degli enti privati, che rappresentavano «la voce del singolo cittadino che rincuora e stimola il governo», non cancellasse la necessità di un impegno diretto dello Stato a livello nazionale, capace di assicurare l'uniformità e l'efficienza dei servizi, una comune base programmatica per il coordinamento delle iniziative private e forme di redistribuzione economica a favore delle zone dove i bisogni erano più acuti.<sup>77</sup> Il discorso della missione italiana dell'Unrra in Italia, in particolare, si scagliava contro l'approccio caritativo dell'assistenza pubblica, le distinzioni categoriali prive di senso e i larghi margini di discrezionalità, che determinavano negli assistiti «l'indifferenza e il risentimento» verso la comunità. Agli attori italiani del settore assistenziale, l'Unrra indicava la necessità di superare la distinzione tra bisognosi «meritevoli» e «immeritevoli», basata su principi morali e sociali anziché sui bisogni degli individui: nel suo compito di *rehabilitation*, l'assistenza doveva aiutare «l'infingardo a diventare laborioso, l'egoista a praticare la solidarietà, il malvagio a trasformarsi in un buon cittadino».<sup>78</sup> Queste funzioni erano complementari all'assistenza materiale, ma contribuivano a fondarne la legittimità sociale e politica.

Se la modalità principale con cui gli alleati cercarono di influenzare la costruzione delle politiche sociali in Italia non fu costituita dalla penetrazione diretta e dal trapianto dei modelli sperimentati in patria negli anni precedenti, il lascito dell'occupazione alleata e dell'intervento dell'Unrra dev'essere rintracciato nella messa in circolo del patrimonio concettuale e narrativo del welfare newdealista e in primo luogo del principio della *rehabilitation* e dell'idea di un diritto del cittadino all'assistenza da parte dello Stato. Questi principi, che rispondevano alle istanze di razionalizzazione del sistema già diffuse e rese ancora più urgenti dalle necessità di gestire

77. Antonio Sorieri, *Principi fondamentali dell'assistenza pubblica negli Stati Uniti*, in *Atti del convegno per studi di assistenza sociale: Tremezzo (Como), 16 settembre-6 ottobre 1946*, Milano, C. Marzorati, 1947, p. 2.

78. Ivi, p. 6.

le condizioni emergenziali, vennero recepiti e riadattati da parte dell'apparato amministrativo italiano, trovando un campo di applicazione non tanto nella lotta contro la miseria, quanto nella gestione dei bisogni assistenziali delle vittime della guerra. La delegazione governativa di Montini, che lavorava a stretto contatto con l'organizzazione internazionale «al crocevia tra azione diplomatica in campo internazionale ed elaborazione nazionale dei percorsi di ricostruzione sul piano dell'assistenza alla popolazione e alla ripresa produttiva»,<sup>79</sup> non fu la sola protagonista della diffusione delle idee dell'Unrra. Come vedremo, le interazioni tra l'Unrra e le amministrazioni dell'assistenza risulteranno particolarmente importanti nel forgiare i progetti di riforma del secondo dopoguerra. Parallelamente, lo slogan della libertà dal bisogno, impresso sul retro delle banconote AmLire,<sup>80</sup> si affermava come un programma politico coerente con la riscoperta del soggetto dotato di diritti che la cultura antifascista poneva come alternativa all'esperimento totalitario del regime.

## 2. La geometria istituzionale dell'assistenza di guerra

Il monastero camaldolese di San Gregorio al Celio è ancora oggi un'oasi tranquilla nel cuore di Roma, immersa nel verde a poca distanza dal Circo Massimo. Ogni mercoledì alle 11, tra l'agosto 1944 e il gennaio 1946, nella cinta del convento si tennero le riunioni del comitato di coordinamento per l'assistenza ai profughi, che vedeva la partecipazione dei principali attori del settore assistenza: per gli alleati, un rappresentante della sottocommissione dell'Acc per le *displaced persons*; per il governo, un rappresentante del Ministero della guerra e uno dell'Alto commissariato per i profughi; l'ispettore dei cappellani dei campi profughi e padre Felice Ricci della Pontificia commissione assistenza; infine, quando arrivarono in Italia, i rappresentanti della missione italiana dell'Unrra e della delegazione governativa per i rapporti con l'organizzazione internazionale. Le riunioni del Celio erano un esempio di collaborazione istituzionale per

79. Cfr. Andrea Ciampani, *La Costituzione dell'AAI: relazioni internazionali, ricostruzione sociale e attività assistenziali*, in *L'amministrazione per gli aiuti internazionali*, p. 115; Luca Barbaini, *Cattolicesimo, modernità, europeismo in Lodovico Montini*, Roma, Edizioni di storia e letteratura, 2013, p. 273.

80. Le AmLire erano la moneta di occupazione che le forze alleate misero in circolazione in Italia.

cercare di risolvere le gravi situazioni logistiche, reperendo e mettendo a frutto tutte le risorse disponibili. I vari protagonisti intorno al tavolo avevano però diverse priorità, diversi punti di vista sul futuro del paese e diverse modalità operative, che posero le fondamenta dell'assistenza post-bellica nell'ultimo anno di guerra.

### *La formula degli Alti commissariati*

Nell'Italia liberata, i governi Badoglio e Bonomi, che guidarono il paese tra l'armistizio e la liberazione, si occuparono dei problemi che la guerra aveva comportato per ampie fasce della popolazione attraverso l'istituzione di Alti commissariati, speciali organi amministrativi a carattere provvisorio incaricati di organizzare l'assistenza per alcune specifiche categorie. Il primo fu l'Alto commissariato per i prigionieri di guerra (Acpg), creato il 23 marzo 1944; due mesi più tardi seguì quello per i profughi (Acpr); il 1° marzo 1945 venne infine istituito quello per i reduci (Acr). L'azione di questi commissariati nel regno del Sud condizionò l'intera fase della transizione amministrativa del 1945.

La formula degli Alti commissariati non era una novità, ma risaliva al primo conflitto mondiale. I commissariati erano solo una delle forme che aveva assunto quell'esplosione di nuove istituzioni causata dalla Grande guerra e dall'ampliamento delle funzioni dello Stato, spezzando la rigida verticalità dell'assetto della struttura per ministeri che aveva fino a quel momento contraddistinto l'amministrazione pubblica italiana.<sup>81</sup> Originariamente, la formula era rientrata nel disegno di un'amministrazione leggera, poco burocratica, che non si disinteressava delle funzioni economiche ma interveniva a regolare i rapporti di produzione. Di questo disegno, vent'anni più tardi, era rimasta l'idea di uno snellimento dell'attività burocratica, mentre il ruolo dirigista dello Stato nella pianificazione della produzione nazionale era oggetto del dibattito sull'avvenire degli enti pubblici. La struttura degli Alti commissariati era normalmente basata sulla figura del segretario generale, attinto tra i funzionari dell'amministrazione dello Stato. Una giunta consultiva comprendeva i rappresentanti degli altri ministeri e degli enti pubblici interessati, delle fondazioni private e delle associazioni dei beneficiari. Già durante il primo conflitto mondiale, infatti, gli Alti commissariati avevano rappresentato il tentativo di sfumare i tradizionali confini tra l'iniziativa pubblica e privata.

81. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana*, pp. 274-275.

L'istituzione degli Alti commissariati mirava a mettere ordine tra competenze fino ad allora regolate in ordine sparso da vari ministeri e, al tempo stesso, a espletare meglio quelle che erano individuate, sulla base di motivazioni politiche o amministrative, come funzioni dello Stato non sufficientemente ricoperte dai dicasteri esistenti, come avvenne nel caso dell'Alto commissariato per i prigionieri di guerra. Affidato al generale Pietro Gazzera (il prigioniero di guerra più alto in grado catturato dagli angloamericani),<sup>82</sup> e sistemato in alcuni locali reperiti a Cava dei Tirreni, l'Acpg aveva la responsabilità dei prigionieri fino al loro ritorno in patria, dopodiché essi passavano sotto la competenza del Ministero della guerra per gli interrogatori e le procedure di smobilitazione. La cura degli internati civili era invece divisa tra il Ministero dell'Africa italiana, per gli ex-coloni della Libia, e il Ministero degli esteri, per tutti gli altri. Gli sforzi dell'Acpg si dispiegarono soprattutto nel campo diplomatico e furono volti al rimpatrio dei prigionieri di guerra dagli Stati Uniti, con risultati fallimentari:<sup>83</sup> la posizione ambigua dell'Italia nei confronti dei prigionieri che cooperavano con gli alleati (il governo di Badoglio si rifiutò infatti di riconoscere ufficialmente le unità di servizio volontario organizzate dalle potenze detentrici, pur accettandole di fatto) rinviò la questione del loro rimpatrio al termine del conflitto. Così del rimpatrio e dell'assistenza ai prigionieri di guerra fino al momento del loro rientro sul suolo italiano si occuparono fondamentalmente gli alleati, mentre non fu possibile fare nulla per gli internati militari nelle mani dei tedeschi, affidati alle cure della Croce Rossa internazionale, che spesso non otteneva neanche il permesso per entrare nei campi. L'Acpg non riusciva ad avere la minima influenza sulle decisioni a favore dei prigionieri, difettando di «tutti i mezzi che occorrerebbero per fronteggiarne le esigenze o quantomeno collaborare

82. Pietro Gazzera (1879-1953), plenipotenziario italiano nella commissione armistiziale di Villa Giusti nel 1918, era divenuto senatore sotto il fascismo, nel 1933, dopo essere stato sottosegretario di Stato al Ministero della guerra a partire dal 1928. In questa veste aveva deciso di inglobare la milizia all'interno dell'esercito, nel 1931. Nel 1938 venne richiamato in servizio come governatore dei Galla e Sidama in Etiopia; fu poi comandante superiore delle forze armate in Africa orientale nel 1940 e per un breve periodo viceré d'Etiopia, al posto del Duca d'Aosta arresi agli inglesi, fino alla resa nel luglio del 1941 e alla prigionia in Kenya, in India e negli Stati Uniti: cfr. Sergio Pelagalli, *Il generale Pietro Gazzera al ministero della guerra (1928-1933)*, in «Storia Contemporanea», 6 (1989), pp. 1007-1058.

83. Flavio Giovanni Conti, *I prigionieri italiani negli Stati Uniti*, Bologna, il Mulino, 2012, pp. 44-45.

utilmente, a questo scopo, con le autorità alleate». <sup>84</sup> Gazzera non venne neanche messo a conoscenza dei piani delle autorità alleate per il rimpatrio, invano richiesti da Roma nella speranza di poter studiare «il migliore possibile scaglionamento e la migliore distribuzione in relazione agli interessi del nostro paese». <sup>85</sup>

Mancava, inoltre, una presa di consapevolezza della novità del secondo conflitto mondiale, il massiccio coinvolgimento dei civili: l'Acpg, dal cui perimetro d'azione erano esclusi i deportati, ragionava nei termini di vent'anni prima, mettendo al centro la questione dell'onore dei prigionieri e tutt'al più interessandosi del problema del riconoscimento giuridico dei partigiani già militari del Regio esercito come belligeranti. <sup>86</sup> Completamente privo di risorse, l'Acpg non fu in grado di predisporre missioni di soccorso da inviare in Germania al momento della liberazione dei campi. Prevalse una militare rassegnazione per le condizioni dell'internamento militare in Germania, che includeva quest'esperienza nel quadro della prigionia di guerra di tutti i tempi, senza vedervi differenze qualitative.

Meno legato alla gestione militare e più attento alle novità del secondo conflitto mondiale fu invece il secondo Alto commissariato, quello per i profughi di guerra (Acpr), creato nel maggio 1944 per assistere i sinistrati e i profughi di nazionalità italiana, distinguendoli dalle *displaced persons* straniere. Fino a quel momento, dei profughi si era occupato un corpo di polizia, guidato dall'ispettore Tommaso Pennetta, affiancato dal generale Silvio Brisotto, e poi dal generale Carlo Biglino. <sup>87</sup> Questa organizzazione, molto leggera e appoggiata sul Ministero dell'interno e sul Ministero della guerra, aveva affiancato l'operato degli alleati e partecipato alle operazioni di screening dei profughi provenienti dal fronte. <sup>88</sup> La creazione di un organo specifico faceva dei profughi un problema a

84. Acs, Pcm, Gab. 1944-47, cat. 1.1.2.16237, 269/Pol./H-9, *Piano economico finanziario per i servizi di rimpatrio da svolgersi all'estero*, 26 gennaio 1945.

85. Ivi, p. 2.

86. L'Alto commissariato riuscì a ottenere dal comitato internazionale della Croce Rossa a Ginevra il riconoscimento della circostanza che un esercito poteva non rivestire uniformi regolari: Acs, Pcm, Gab. 1944-47, cat. 19.13.13564, *Appunto per il presidente sulla posizione giuridica dei militari delle FFAA regolari e dei militari mussoliniani catturati in guerra. Riconoscimento dei patrioti e partigiani quali legittimi belligeranti*, 10 settembre 1944.

87. Acs, Acc, 10000/164/57, *Notes of a meeting held in Brindisi on 10<sup>th</sup> November, 1943*, s.d.

88. Acs, Acc, 10000/164/127, *Memorandum*, s.d.

parte, non unicamente riconducibile alle questioni di pubblica sicurezza, rispondendo alle preoccupazioni degli alleati che fin dal novembre 1943 avevano fatto pressioni perché il governo italiano organizzasse «efficienti servizi sanitari e di welfare». <sup>89</sup> La cura del settore assistenziale doveva impedire quella crescita della miseria individuata dagli americani come la principale causa del consenso per i comunisti. <sup>90</sup> L'altra novità era il carattere nazionale dell'Acpr, anche questo sollecitato dagli alleati, che avevano notato quanto fosse «diffusa la falsa idea che i profughi rientrino interamente o anche solo principalmente nella competenza di un Ministero dell'assistenza». <sup>91</sup> In realtà, comuni e province ignoravano il problema o lo affrontavano disordinatamente e volontaristicamente, mentre lo Stato era assente. <sup>92</sup>

La costituzione del commissariato e il suo funzionamento furono costantemente monitorati dagli alleati, che si preoccuparono che il governo italiano destinasse risorse e funzionari per il suo funzionamento, arrivando a collegare l'abolizione delle restrizioni sugli spostamenti della popolazione alla messa in piedi di un'efficiente organo governativo. <sup>93</sup> Nonostante le pressioni alleate, tuttavia, tra il decreto istitutivo e l'inizio del funzionamento dell'amministrazione passarono più di tre mesi. L'Acpr, affidato al tirannicida Tito Zaniboni <sup>94</sup> assistito prima dal prefetto Mario Micali, già segretario particolare di Badoglio durante i 45 giorni, e poi dal prefetto Amerigo De Bonis, si articolava in dieci uffici centrali e in quelli provinciali diretti dai prefetti, cui si aggiungevano comitati comunali presieduti dai sindaci, costituiti nell'ottica di una razionalizzazione e di un maggior coordinamento dello sforzo assistenziale, assolutamente necessario data la

89. Acs, Acc, 10000/164/49, *Evacuation of refugees from Foggia*, 27 novembre 1943.

90. Ellwood, *L'alleato nemico*, p. 144.

91. Acs, Acc, 10000/164/127, *Caserta*, 22 gennaio 1944.

92. Acs, Acc, 10000/164/89, *Financial instructions*, 19 marzo 1944.

93. Acs, Pcm, Gab. 1944-47, cat. 1.1.2.10474, A/cc 383.7, *Repatriation of Agriculturalist*, 28 agosto 1944.

94. Tito Zaniboni (1883-1960), mantovano, deputato socialista nel 1921, era stato uno dei protagonisti del patto di pacificazione tra socialisti e fascisti, stipulato nell'agosto dello stesso anno. Condannato a venticinque anni di carcere per il tentativo di assassinare Mussolini nel 1925, confinato a Ponza, era stato inizialmente nominato da Badoglio Alto commissario per l'epurazione. Dimissionario di fronte a critiche dell'intero arco politico, ritenuto un ingenuo facilmente manovrabile, venne destinato all'Alto commissariato profughi; nel dopoguerra lasciò la vita politica. Cfr. Hans Woller, *I conti con il fascismo: l'epurazione in Italia, 1943-1948*, Bologna, il Mulino, 1997, pp. 141-144.

scarsità di risorse.<sup>95</sup> Il personale dell'Acpr contava appena 94 funzionari, di cui 55 distaccati da altre amministrazione e 39 avventizi,<sup>96</sup> assunti in preferenza tra quelli già in servizio prima dell'8 settembre.<sup>97</sup> Le continue richieste di personale agli altri ministeri palesano l'insufficienza di una struttura nata con compiti emergenziali, le cui funzioni, contro la stessa volontà governativa che mirava unicamente a farne un organo di coordinazione, diventavano sempre più vaste e incontrollabili.

Il decreto istitutivo faceva esplicito riferimento, stabilendo un'ideale continuità, all'Alto commissariato per i profughi di guerra, creato nel 1917 e successivamente trasformato nel Ministero delle terre liberate.<sup>98</sup> Il commissariato e il ministero avevano allora agito in modo disordinato e frammentario, tanto nei compiti più propriamente assistenziali, diretti soprattutto ai 600.000 civili che nell'ottobre del 1917, dopo la rotta di Caporetto, erano riusciti a varcare i ponti sul Tagliamento, sul Livenza e sul Piave prima che fossero fatti brillare,<sup>99</sup> quanto nelle misure intese a rimettere in sesto l'economia delle zone invase. La definizione della figura giuridica del profugo rimandava a quella della Prima guerra mondiale, che aveva compreso gli irridenti fuoriusciti, i cittadini italiani che erano stati allontanati dalle zone delle operazioni belliche e, dopo la *Strafexpedition* della primavera 1916 e ancor più dopo Caporetto, quelli in fuga dalla zona invasa. Alle modalità di gestione del problema ereditate dal primo conflitto mondiale si ispirarono anche le prime misure dell'Acpr, che provvide a

95. I dieci uffici erano: affari generali, personale, legale e stampa, ragioneria economato e cassa, censimento statistica notizie, raccolta, smistamento e trasporto, sussidi alimentazione e vestiario, assistenza e collocamento, tecnico e sanitario.

96. Si aggiungevano, distribuiti nelle 50 provincie inizialmente controllate, altri 50 funzionari di ruolo e 100 avventizi presso gli uffici di prefettura, e, nei 6 campi profughi di cui venne assunta la gestione, 6 direttori e 60 avventizi. Nel maggio del 1945, vennero richiesti l'inserimento di altri 511 avventizi e l'abolizione delle differenze tra il personale della sede centrale e quello delle sedi periferiche: Acs, Pcm, Gab. 1944-47, cat. 1.1.2. 10474, *Organico del personale comandato e avventizio*, 14 maggio 1945.

97. Ivi, *Alto Commissariato per i profughi di guerra - Determinazione del quantitativo del personale comandato e avventizio*, 27 luglio 1944.

98. Rdl 29 maggio 1944, n. 137, «Gazzetta Ufficiale», 34 (6 giugno 1944).

99. A questi numeri devono essere aggiunti, come titolati all'assistenza, gli emigranti italiani che, allo scoppio della guerra nel 1914, vivevano all'estero (500.000), i «regnicoli», cittadini italiani che vivevano in territorio austroungarico e si erano rifugiati in Italia all'inizio della guerra (circa 86.500) e gli evacuati dai teatri di guerra (52.000 circa nel 1915, 110.000 nel 1916, più 3.000 internati perché cittadini austriaci di madrelingua italiana).

istituire un comitato a livello comunale e provinciale per l'erogazione di sussidi continuativi ai soli profughi bisognosi e privi di impiego.<sup>100</sup> Le categorie ereditate dall'esodo di Caporetto del 1917 si mostrarono, tuttavia, poco adatte a un fronte in rapido movimento come quello del 1944-45 e l'Acpr cercò di allargare le proprie competenze agli sfollati e ai rimpatriati dai territori coloniali. Fino a quel momento, i primi erano stati assistiti dal Ministero dell'interno (con sussidi il cui valore, stabilito nel 1941, risultava ormai del tutto inadeguato), i secondi sia dal Ministero dell'Africa italiana, che aveva fissato la misura dei sussidi e stabilito il finanziamento, che dal dicastero del Viminale, che provvedeva alla loro erogazione attraverso le prefetture e gli enti comunali di assistenza.

L'importanza dell'estensione agli sfollati si misura nelle resistenze su cui il lungo iter del provvedimento di definizione delle attribuzioni permette di fare luce. Da un lato, giocavano un ruolo le persistenti ambizioni coloniali italiane e, più in particolare, l'interesse del Ministero dell'Africa italiana a sopravvivere alla congiuntura bellica.<sup>101</sup> Secondo il dicastero, uniformare il trattamento delle diverse categorie di profughi rischiava di ingenerare confronti negativi con l'assistenza che era stata prodigata agli ex-coloni africani nel primo anno e mezzo di guerra. Dopo l'evacuazione preventiva dei figli dei coloni libici, l'estendersi delle vicende belliche alla quarta sponda e il crollo dell'impero coloniale nel 1941 avevano rispettivamente portato sulla penisola 13.000 bambini, 60.000 profughi dalla Cirenaica, 15.000 dalla Tripolitania e, a bordo delle «navi bianche», 28.000 dall'Etiopia e dalla Somalia.<sup>102</sup> Questi profughi si erano per lo più installati nel Mezzogiorno ed erano stati inizialmente assistiti dagli Eca dei comuni dove avevano trovato temporanea accoglienza, con criteri e modalità

100. *Circolare 4488* del 9 agosto 1944, cit. in Ortono De Pascalis e Giovanni Salemi, *Assistenza postbellica: raccolta sistematica delle leggi e delle principali circolari concernenti provvidenze a favore dei reduci con note illustrative e commenti*, Roma-Lanciano, Carabba, 1946, pp. 38-39.

101. Asmac, Ap 1946-50, Ex-possedimenti, b. 4, *Promemoria sull'Africa orientale*, 17 dicembre 1944.

102. Con «navi bianche» si indicano quattro motonavi con cui il Mai e la Croce Rossa italiana effettuarono, tra l'aprile 1942 e l'agosto 1943, tre missioni di rimpatrio dei civili italiani e dei soldati feriti dall'Africa orientale italiana, concordate con le forze occupanti britanniche: Romain H. Rainero, *Le navi bianche: profughi e rimpatriati dall'estero e dalle colonie dopo la seconda guerra mondiale: una storia italiana dimenticata (1939-1991)*, Mergozzo, Sedizioni, 2015; Emanuele Ertola, *Navi bianche. Il rimpatrio dei civili italiani dall'Africa Orientale*, in «Passato e presente», 1 (2014).

tutt'altro che uniformi. Soltanto nel febbraio 1941 un telegramma del Ministero dell'interno aveva precisato alle prefetture i limiti delle categorie dei beneficiari, la durata (tre mesi) e l'ammontare dei sussidi, classificati come straordinari;<sup>103</sup> soltanto al termine dello stesso anno, infine, l'assistenza era stata regolata tramite un'ordinanza, per evitare provvedimenti legislativi che avrebbero rivelato l'ampiezza della disfatta coloniale.<sup>104</sup> I provvedimenti avevano garantito ai rimpatriati per motivi bellici e in accertato stato di bisogno – previa verifica dei locali carabinieri – un sussidio straordinario *una tantum* per le spese di primo stabilimento e, «a titolo assistenziale temporaneo», in attesa che trovassero un impiego, un sussidio mensile anticipato per i primi tre mesi. Il regime aveva però disposto anche numerose forme di assistenza sussidiaria (distribuzione di materassi, facilitazioni per gli alloggi o per l'esercizio dell'attività da parte dei liberi professionisti nel territorio del regno, collegi per i bambini), interrotte al momento dell'arrivo dell'ultimo dei tre convogli delle «navi bianche» che avevano riportato in patria 28.000 coloni dell'Africa orientale nel 1943. Un anno più tardi, conscio del rapido deperimento delle condizioni di vita dei profughi d'Africa a causa dell'aggravio del costo della vita che aveva rapidamente svalutato i sussidi, il Mai mirava a riprendere in proprio queste forme di assistenza sussidiaria, senza confonderle con quelle dell'Acpr.<sup>105</sup> Differenziare le provvidenze di ogni singola categoria ai fini del rafforzamento del consenso sociale, come aveva fatto il fascismo, risultava importante a livello psicologico nei confronti di una popolazione, i coloni dell'Africa orientale, abituati a quella che Gianpaolo Calchi Novati ha chiamato «cittadinanza di privilegio»,<sup>106</sup> caratterizzata dall'anomalo rapporto tra diritti derivanti dalla superiorità rispetto ai sudditi coloniali e doveri quasi assenti a livello politico, civile e sociale. Il Mai intendeva proseguire ad esercitare tutte le sue competenze nelle colonie africane, continuando a costituire un riferimento per tutta la popolazione dei coloni:

103. Alessandra Vigo, *Rimpatriati d'Africa: assistenza, associazioni e reintegro tra storia e memoria (1939-1952)*, Verona-Padova, Scripta-Anpi Veneto, 2016, pp. 14-15.

104. Relazione al Dll 14 giugno 1945, n. 509. *Verbali del Consiglio dei ministri: luglio 1943-maggio 1948*, vol. 5.1, p. 933.

105. L'assistenza era del tutto inadeguata anche secondo il Mai, che chiedeva agli alleati di poter ricevere rimesse dall'Africa: Asmae, Ap 1946-50, Ex-possedimenti, b. 5, *Memorandum per la Commissione Alleata di controllo*, 5 maggio 1944.

106. Antonio M. Morone, *Italiani d'Africa, africani d'Italia: da coloni a profughi*, in «Altreitalie», 42 (2011), p. 27.

il togliere all'Amministrazione dell'Africa Italiana il compito dell'assistenza dei suoi amministrati potrebbe ingenerare nella massa inesatti apprezzamenti sull'azione del governo in relazione all'avvenire dei nostri territori coloniali. Ciò che non risponde né alla situazione internazionale – essendo, come è noto, rinviata alla fine della guerra ogni questione relativa alle colonie italiane – né alla realtà delle cose in quanto sono in corso [...] pratiche per il ritorno in Africa dei profughi.<sup>107</sup>

Lo spostamento delle attribuzioni in materia assistenziale avrebbe eliminato uno dei principali motivi che potevano giustificare, agli occhi degli alleati, l'esistenza stessa del dicastero dell'Africa italiana. Il mantenimento a livello istituzionale di una differenziazione tra l'assistenza ai rimpatriati d'Africa – circa 150.000 persone<sup>108</sup> – e quella alle altre categorie post-belliche costituiva in definitiva solo una pedina di un gioco politico-diplomatico che il governo italiano intendeva portare avanti in contrasto ai suoi nuovi alleati, contando su futuri sostegni internazionali.

Anche nel caso degli sfollati e dei sinistrati, tuttavia, l'estensione dell'assistenza sfumò per le resistenze del Ministero dell'interno. L'argomentazione dell'Acpr si basava sul fatto che la scissione tra profughi e sfollati, priva di base teorica e pratica, era «fonte di confusione e di intralcio» e dava «luogo a duplicazioni e interferenze inevitabili, senza contare che, in alcuni casi, genera[va] addirittura una ingiusta sperequazione a causa delle forme diverse in cui si concretizza l'assistenza».<sup>109</sup> Se il fascismo aveva inteso moltiplicare e differenziare i trattamenti di ciascuna categoria, i funzionari dell'Acpr miravano a un raggruppamento delle categorie, che avrebbero dovuto essere assistite nelle stesse forme. In un primo momento, motivarono l'inclusione dei sinistrati di guerra in stato di bisogno (chi aveva perso la propria casa e le fonti dirette di reddito) tra i beneficiari dell'attività del commissariato, evocando il rischio di «perturbazioni di ordine sociale e politico»:

Il problema dell'assistenza [...] è vastissimo e richiede sacrificio di mezzi finanziari rilevanti, ma deve essere affrontato e risolto se si vuole evitare che

107. Acs, Pcm, Gab. 1944-47, cat. 1.1.2.10474, *Alto Commissariato dei profughi di guerra – Modifica del rdl 29 maggio 1944, n. 137*, 15 novembre 1944, p. 4.

108. Ivi, *Dati statistici sull'attività svolta dall'Ufficio assistenza del MAI*, s.d. [ottobre 1944].

109. Ivi, *Relazione sullo schema di integrazione e riforma dello schema al rdl 29 maggio 1944, n. 137*, s.d. [ottobre 1944], p. 2.

da questa massa di derelitti, ormai privi di ogni freno morale e sociale per aver tutto perduto, sorga un movimento dissolvitore della compagine statale, il quale, per essere frutto della esasperazione di gente messa allo sbaraglio, sarebbe difficile contenere e sedare.<sup>110</sup>

Di fronte a questa richiesta, il Ministero dell'interno poteva facilmente opporsi alla perdita di una delle sue attribuzioni, sottolineando le ricadute dell'assistenza sull'ordine pubblico e rivendicando di aver già provveduto a separare l'assistenza propriamente post-bellica da quella generica. In tutti i comuni, era stato infatti costituito un comitato per l'assistenza ai sinistrati, formato dal sindaco, dai dirigenti dell'Eca e dal parroco: una composizione del tutto simile a quella proposta dall'Acpr, a dimostrazione che nella caotica situazione dell'autunno del 1944 i ministeri, grazie all'abitudine di procedere tramite le circolari, potevano prendere provvedimenti che si sovrapponevano l'un l'altro. In quest'ottica, secondo i funzionari del Viminale, il commissariato di Zaniboni non poteva fare altro che valersi del loro organo, non potendo prescindere dall'appoggiarsi sugli Eca;<sup>111</sup> tutt'al più era opportuno parificare l'entità dei sussidi per profughi e sfollati, garantendo un trattamento equanime. Una volta ritornati nelle loro località di provenienza, i profughi avrebbero, secondo il Ministero dell'interno, perso tale qualifica, rientrando nelle categorie destinatarie dell'assistenza generica. Nessuna innovazione, insomma, poteva concepirsi all'interno di un quadro in cui a dominare la trattazione della materia assistenziale erano le esigenze dell'ordine pubblico.

Il riferimento all'ordine pubblico non costituiva, tuttavia, l'unico comune denominatore della categoria di profugo. Ai profughi in fuga dalle zone di guerra furono infatti parificati anche gli internati e deportati civili provenienti dalla Germania. L'assistenza non riguardava soltanto la fase del ritorno in patria, ma proseguiva nel frangente del rientro a casa, quando gli ex-deportati avevano maggiore bisogno di aiuto per «rieducarsi alla vita civile».<sup>112</sup>

L'iniziale centro di gravità della definizione del profugo – il *displacement*, secondo il termine usato dagli alleati – si arricchiva di nuove

110. Ivi, p. 5.

111. Ivi, *Modifica del rdl 29 maggio 1944, n. 137*, 3 novembre 1944.

112. Ivi, *Relazione sullo schema di integrazione e riforma dello schema al rdl 29 maggio 1944, n. 137*, s.d. [ottobre 1944], p. 3. Per l'assistenza ai deportati, ancora nel febbraio del 1945, non esistevano tuttavia neanche precisi stanziamenti di bilancio: Acs, Pcm, Gab. 1944-47, cat. 1.1.2.16237, *Appunto dell'Alto commissario aggiunto per i reduci*, 15 febbraio 1945.

componenti nella misura in cui la popolazione bisognosa veniva caratterizzata come un problema per tutto il corpo sociale, come un gruppo che aveva perso, insieme alla casa e ai propri averi, anche ogni legame, precipitando nell'anomia civile e morale. L'individuazione di questo problema spingeva i funzionari dell'Acpr a ripensare i confini della categoria di profugo e le modalità dell'intervento statale con proposte che risultavano particolarmente innovative perché sviluppavano un circuito istituzionale esterno a quelli tradizionali della beneficenza pubblica. Se gli Eca dovevano alleviare lo stato di bisogno dei cittadini quando sussistevano normali condizioni di vita, i compiti dell'Acpr erano legati alle esigenze eccezionali e temporanee del momento, fino a quando i profughi non fossero «stati posti in grado di provvedere ai propri bisogni». Le diverse circostanze in cui i profughi avevano dovuto abbandonare la propria casa non potevano essere causa di differenziazioni e il titolo di profugo doveva essere conservato fino al ristabilimento delle condizioni originarie, anche oltre il rientro fisico nella località di origine. La strada per un cambiamento delle linee di fondo delle politiche assistenziali passava quindi per il riconoscimento di un valore «sociale e umano» dell'assistenza, cioè attraverso l'idea che compito di quest'ultima fosse favorire il riadattarsi dei profughi alla vita normale, togliendoli «da quello stato di abulia in cui le sventure subite, l'aver improvvisamente dovuto abbandonare casa e lavoro», li avevano fatti precipitare.<sup>113</sup> Un principio che era stato il leitmotiv dell'azione alleata, come scriveva l'Acpr nella replica al Ministero dell'interno in cui cercava di motivare la propria autonomia di intervento:

è questo il concetto della *rehabilitation* cui gli alleati annettono, giustamente, tanta importanza, avendo una portata d'ordine morale e sociale che è facile immaginare. [...] Tale assistenza può essere efficacemente prestata soltanto da questo Ente, che per la sua specifica funzione istituzionale ha piena conoscenza dei bisogni dei profughi, avendoli assistiti e curati fin dall'inizio della loro odissea. Ove invece all'atto del ritorno [...] la tutela venga affidata a un'altra autorità, si avrà, proprio nel momento più difficile e delicato, una soluzione nella continuità dell'attività assistenziale che non potrà non avere gravi ripercussioni sulla vita del profugo medesimo e non compromettere quelle finalità di *rehabilitation* che l'attività medesima deve porsi.<sup>114</sup>

113. Acs, Pcm, Gab. 1944-47, cat. 1.1.2.10474, *Modifiche del rdl 29 maggio 1944, n. 137*, 11 gennaio 1945, p. 2.

114. *Ibidem*.

L'Acpr si serviva della presenza degli alleati e delle organizzazioni internazionali come vincolo esterno per cercare di espandere le proprie competenze. I rapporti con l'Unrra – aggiungeva – richiedevano un'organizzazione più moderna dei sistemi assistenziali, evitando «una distinzione di competenze che non ha alcun fondamento né pratico né teorico».<sup>115</sup> Questa richiesta di una più razionale organizzazione, che evitasse sovrapposizioni, doppioni o più facilmente continui rimpalli di competenze a livello locale, combaciava con la necessità di un apparato amministrativo più ampio: per disporre il rimpatrio dei profughi, l'Acpr doveva essere a conoscenza delle possibilità recettive delle località di destinazione. Era allora necessario poter continuare ad assisterli anche dopo il loro rientro alle case. Alla fine, con una soluzione di compromesso, l'Acpr ottenne di prolungare l'assistenza ai profughi anche oltre il momento del reinsediamento, secondo il principio della *rehabilitation*; la competenza sui sinistrati e sugli sfollati rimase invece al dicastero dell'Interno.

Terzo incomodo in questo duello tra l'Acpr e il Viminale era la ragioneria centrale dello Stato, che si opponeva fermamente all'elargizione di sussidi continuativi.<sup>116</sup> Contro gli ostruzionismi dei ministeri economici si infransero così le costanti richieste di maggiori stanziamenti, con il risultato di paralizzare l'attività dell'Acpr a causa del sistematico sotto-finanziamento.<sup>117</sup> L'attività dell'organismo finì per riguardare soprattutto Roma e la sua provincia, dove arrivavano quotidianamente più di 600 nuovi profughi, 62.000 dovevano essere evacuati e 55.000 transitare per fare ritorno nel centro del paese.<sup>118</sup> I funzionari dell'Acpr gestirono le relazioni con gli alleati, il rimpatrio ai luoghi di provenienza dei profughi presenti a Roma e dei profughi della provincia di Latina condotti in Sicilia al momento dello sbarco di Anzio,<sup>119</sup> la distribuzione di sussidi e assistenza in natura e i campi profughi, che da luoghi di transito divennero in questo periodo centri di permanenza:

115. Ivi, p. 3.

116. Acs, Pcm, Gab. 1944-47, cat. 1.1.2.10474, *Alto commissariato per i profughi di guerra*, 16 gennaio 1945.

117. Dll 7 giugno 1945, n. 371. Solo pochi giorni prima di essere soppresso, nel giugno del 1945, il commissariato venne classificato come servizio di guerra e poté usufruire delle norme sulle aperture di credito.

118. Acs, Acc, 10000/164/159, *The problem of the refugees – Interview with Hon. Zaniboni*, 10 settembre 1944, p. 2.

119. Acs, Acc., 10000/164/2586, *Meeting of the superior commission*, 7 marzo 1945.

Il commissariato ebbe d'improvviso ceduti i campi di raccolta completamente spogliati; in un mese di tempo, nonostante le enormi difficoltà di trovar la materia prima occorrente, e le cose in genere, noi abbiamo riorganizzato i campi, con viveri sufficienti, con servizi sanitari (toltici), con pagliericci (toltici), con cucine (asportate), con personale (portato via); raggruppando i profughi per famiglie, avviandoli al lavoro organizzando asili, financo campi sportivi.<sup>120</sup>

L'Acpr assunse inizialmente in gestione diretta solo 6 campi – 4 a Roma, 2 a Napoli<sup>121</sup> – mentre si limitò a finanziare quelli nelle restanti province, organizzati dai locali enti comunali di assistenza e controllati dai comitati provinciali di assistenza e beneficenza. In totale, alla liberazione, si trattava di 38 siti, di cui 20 veri e propri centri di raccolta.

Le condizioni dei campi dell'Acpr erano, secondo gli operatori dell'Unrra, «deplorabili: la mancanza di attrezzature, coperte, indumenti, forniture mediche e impianti igienici» rendeva gli standard di assistenza «generalmente indifendibili». <sup>122</sup> Il confronto con il campo per stranieri allestito negli studi di Cinecittà, gestito direttamente dell'Acc e attiguo a quello per gli italiani, costituitosi spontaneamente attraverso la disordinata occupazione degli studi cinematografici, era del tutto sfavorevole al secondo: <sup>123</sup> non era esagerato parlare di denutrizione. <sup>124</sup>

Malgrado la proclamazione dei principi della *rehabilitation*, gli scopi principali dell'Acpr, resi manifesti dalle sue politiche concentrate sulla città di Roma, restavano legati alla tutela dell'ordine pubblico: si trattava di allontanare i profughi dalla capitale ed «eliminare tanti focolai di delinquenza». <sup>125</sup> Nel gennaio 1945, il sovraffollamento e le condizioni

120. Acs, Pcm, Gab., 1944-47, cat. 1.1.2.10474, *Comunicazioni al Comando generale dei CC. RR.*, 28 settembre 1944.

121. Si trattava dei campi di Forte Aurelia, Cinecittà, Santa Croce e La Marmora a Roma, del campo Carminiello e del Piccolo Cottolengo a Napoli: Acs, Mint, Miscellanea, direzione generale Assistenza pubblica, 1945-54, b. 44, f. 345.

122. UNA, S-1247-0000-0058, *Memorandum*, Anthony Sorieri a Thomas Cooley, 31 dicembre 1944, p. 3.

123. Acs, Acc, 10000/164/2586, *Meeting of the superior commission. Memorandum to Deputy director*, 25 ottobre 1944.

124. Acs, Pcm, Gab., 1944-47, cat. 1.1.2.10474, *Relazione dott. Jacchia sul campo di Cinecittà*, s.d. [ma: inverno-primavera 1945], p. 3. Alle caserme La Marmora e Santa Croce, la situazione era ancora peggiore («ambiente igienico disastroso; ambiente morale, anche da parte del personale, inconcepibile»).

125. Così Zaniboni in Acs, Acc, 10000/164/2586, *Meeting of the superior commission*, 22 novembre 1944.

igienico-sanitarie dei campi romani imposero il blocco dei transiti dei profughi per la capitale, spezzando in due il paese.<sup>126</sup> Nelle zone più vicine al fronte, toccò invece agli alleati occuparsi delle prime necessità della popolazione: scontrandosi con l'incapacità delle autorità locali di gestire i movimenti delle masse contadine e con la mancanza di dati in materia di popolazione, promossero la schedatura dei profughi<sup>127</sup> e allestirono campi di transito,<sup>128</sup> dove ogni settimana tra i 1.000 e i 2.000 evacuati dalle zone del fronte erano rifocillati, schedati, sottoposti a visita medica e quindi nuovamente dispersi nei comuni, affidati alle autorità locali trovate sul posto, o inviati verso sud.

Negli ultimi mesi di attività prima della liberazione, l'Acpr, seguendo le indicazioni della missione italiana dell'Unrra, riuscì ad allestire il censimento dei profughi, comprendendovi sia i residenti nei centri di raccolta sia quelli sparsi sul territorio che beneficiavano solo di frammentari sussidi dei locali Eca; statui inoltre le prime forme standardizzate di gestione dei campi,<sup>129</sup> introducendo alcuni timidi elementi di innovazione anche riguardo allo stato di bisogno: l'accertamento restava affidato alle forze di polizia, veniva ricordato il dovere di assistenza dei parenti secondo il codice civile e la definizione si limitava alla mancanza di mezzi per «provvedere alle normali e più modeste esigenze», ma si precisava che non doveva essere «inteso in senso assoluto» e confuso con «lo stato di indigenza».<sup>130</sup> Oltre alla corresponsione del sussidio ordinario – 20 lire per il capofamiglia, 17 per la consorte e 14 per i figli, che lo stesso Acpr riconosceva «del tutto insufficiente a garantire al profugo la possibilità di procacciarsi gli elementi indispensabili» alla vita<sup>131</sup> –, nell'aprile 1945 ai profughi vennero concessi sussidi straordinari, l'alloggio gratuito nei campi, l'assistenza medica gratuita, forniture di generi alimentari, legname per il riscal-

126. Acs, Acc, 10000/164/2641, *Population figures – refugee camps*, 6 febbraio 1945.

127. Acs, Acc, 10000/164/105, *Promemoria sulla registrazione dei profughi*, s.d. [ma: estate 1944].

128. Almeno 27 campi furono allestiti; tra il febbraio e il marzo 1945, quando erano attivi i campi a Fermo, Chiaravalle, Riccione, Torrette, Palombina, Cortona, Castiglione, Assisi, Rosignano Solvay, Lucca, Firenze, il numero dei profughi oscillò da un minimo di 6.185 (il 25 febbraio) a un massimo di 6.738 (il 31 marzo).

129. As/Mi, Uffici milanesi Apb, ufficio AI del Mapb, *Circolare 627/st*, 10 febbraio 1945.

130. Acs, Pcm, Gab. 1948-50, 2.3.16817/21, *Unificazione aliquote e procedura soccorsi*, 12 aprile 1945.

131. *Ibidem*.

damento, spago e cuoio per la confezione di letti, vestiario e calzature (a cui si aggiungeva l'indennità di caropane istituita nel febbraio 1945).<sup>132</sup> Di queste provvidenze, solo il sussidio ordinario rappresentava tuttavia un diritto dei singoli profughi, mentre le altre prestazioni erano meramente discrezionali. Gli alleati evidenziarono ai funzionari dell'Acpr l'esigenza di tenere i profughi sempre «informati delle disposizioni prese per il loro welfare» in modo da evitare «domande irragionevoli e manifestazioni»,<sup>133</sup> e di favorire un minimo di democrazia nella vita dei campi, con l'elezione di rappresentanti dei residenti; l'Unrra insistette inoltre per introdurre assistenti sociali capaci di guidare i profughi verso il lavoro, il rimpatrio o altre provvidenze assistenziali.<sup>134</sup> Globalmente, questi miglioramenti permisero all'Alto commissariato, agli alleati e agli enti locali di gestire tra il 1944 e la liberazione «circa 3 milioni di profughi, di cui 1.150.000 ricoverati in campi». <sup>135</sup> Il fascino che esercitava sugli alleati e sulla missione Unrra il profilo di Zaniboni – che proseguiva a favore delle vittime di guerra il suo impegno contro il fascismo<sup>136</sup> – non poteva però supplire alla necessità di maggiori finanziamenti e di una più efficace organizzazione.

### *La preparazione della liberazione*

Gli Alti commissariati per i prigionieri e i profughi rispondevano alle esigenze del tempo di guerra, ma all'inizio del 1945 le forze alleate in Italia e il governo cominciarono a guardare, non senza preoccupazione, alla pace e ai bisogni che si sarebbero manifestati. Soltanto marginalmente coinvolto nell'attività assistenziale fu il Ministero dell'Italia occupata, creato il 12 dicembre 1944,<sup>137</sup> sul modello del Ministero per le terre liberate dal nemico del primo dopoguerra.<sup>138</sup> Su pressione alleata, le competenze del

132. Ivi, *Circolare 1177. Riassunto delle disposizioni per la cura dei profughi di guerra*, 24 aprile 1945.

133. Acs, Acc, 10000/164/2586, *Meeting of the superior commission*, 15 giugno 1945.

134. UNA, S-1247-0000-0057, *Unrra Detached Unit Forte Aurelia*, 29 dicembre 1944.

135. Bruno Bagna, *Il problema sociale dei profughi*, in *Atti della Commissione parlamentare di inchiesta sulla miseria in Italia e sui mezzi per combatterla*, vol. 9, *Aspetti particolari di miseria. Monografie*, p. 14.

136. UNA, S-1247-0000-0053, Spurgeon Keeny, 30 maggio 1945.

137. Dll 12 dicembre 1944, n. 395, «Gazzetta Ufficiale», 101 (30 dicembre 1944).

138. Il dicastero, istituito con r.d. 19 gennaio 1919, n. 41 e soppresso con r.d. 25 febbraio 1923, n. 391, si era occupato del coordinamento di tutte le amministrazioni pubbliche nei territori annessi, del risarcimento dei danni di guerra e dell'assistenza e

dicastero risultarono ristrette al mero studio dei problemi che si sarebbero posti nel dopoguerra e delle soluzioni per prevenire, a guerra finita, la disoccupazione, per organizzare l'assistenza e per fare in modo che nelle aree liberate la vita civile e politica ricominciasse rapidamente. Nei pochi mesi che precedettero la liberazione, questo ministero, affidato al comunista Mauro Scoccimarro, si occupò unicamente della concessione di premi, della ricerca di impieghi e della distribuzione di indumenti per i partigiani, dell'elaborazione di una definizione categoriale nonché dello studio della legislazione messa in atto dopo la Prima guerra mondiale.<sup>139</sup> Ossessionati dai pericoli della frammentazione politica, gli alleati bloccarono ogni misura che andasse oltre il semplice *relief*.

Meno di due mesi prima della liberazione vide infine la luce un terzo Alto commissariato, quello per i reduci (Acr), di cui si discusse a partire dal gennaio del 1945, durante il secondo gabinetto Bonomi. La creazione di quest'ultimo, come gli altri posto alle dipendenze della presidenza del Consiglio, era dovuta sia alle proteste antigovernative, in cui i reduci assumevano un ruolo preponderante, sia a un effetto di *policy drain*: mentre i civili internati al momento del ritorno in patria ricadevano sotto le cure dell'Acpr, nessuno si occupava dei militari.<sup>140</sup> In un primo momento venne elaborato il progetto di un ente pubblico, sottoposto alla vigilanza della presidenza del Consiglio, e solo in seguito si optò per la creazione di un commissariato, sulla scia degli altri già istituiti.<sup>141</sup> L'istituzione dell'Acr rispondeva all'idea che l'assistenza ai reduci costituisse non una mera questione assistenziale, di cui potevano occuparsi, sia pure con risorse pubbliche, la carità privata e l'organizzazione ecclesiastica, ma «uno dei più gravi problemi che il Paese [doveva] affrontare e risolvere in conseguenza del conflitto».<sup>142</sup> Il loro ritorno in patria e poi alla vita civile

del ritorno alle proprie case dei 630.000 profughi in fuga dal conflitto: cfr. Raoul Pupo, *Attorno all'Adriatico: Venezia Giulia, Fiume e Dalmazia*, in *La vittoria senza pace: le occupazioni militari italiane alla fine della grande guerra*, a cura di Raoul Pupo, Roma-Bari, Laterza, 2014, pp. 92-94.

139. Dll 28 febbraio 1945, n. 73, «Gazzetta Ufficiale», 36 (24 marzo 1945). Cfr. anche Acs, Acc, 10000/105/645, *Aide memoire for communication to the President of the Council of ministers*, febbraio 1945.

140. Acs, Pcm, Gab. 1944-47, cat. 1.1.2.16237, *Relazione al Principe Carlo Pacelli*, s.d.

141. Acs, Pcm, Gab. 1944-47, cat. 19.13.11769, *Schema di dll per la costituzione di un ente per l'assistenza ai combattenti ed ai patrioti*, s.d.

142. *VcdM/4*, pp. 229-230.

doveva avvenire ordinatamente, in linea con le necessità del paese, ma anche «nei modi conformi ai bisogni e alle esigenze individuali».<sup>143</sup> Tra i compiti dell'organismo non rientrarono solo il «rapido smistamento» e l'assistenza ai reduci in condizioni di bisogno, ma anche l'avviamento al lavoro, la formazione professionale e l'aiuto alla creazione di imprese cooperative. L'intervento statale assunse tuttavia caratteristiche riconducibili a quelle del passato: *means-testing*, discrezionalità, elargizione per concessione anziché erogazione come servizio. Pochi erano gli elementi di discontinuità: tra questi, l'attenzione alle forme e alle modalità della smobilitazione, che non era stata curata né al termine della Prima guerra mondiale né in seguito,<sup>144</sup> o l'incentivo alla creazione di cooperative, una forma di iniziativa ritenuta particolarmente consonante con il nuovo ideale democratico. Se, dopo la Prima guerra mondiale, l'opera nazionale e l'associazione nazionale combattenti erano state rispettivamente «uno strumento indiretto dell'intervento statale nel campo della produzione» volto alla trasformazione fondiaria delle terre<sup>145</sup> e «un'organizzazione a base associativa», l'assistenza in favore dei reduci dispiegata dall'Acr si configurava come «una funzione essenzialmente statale», che fattori di ordine sociale ed economico, «oltreché alte ragioni morali»,<sup>146</sup> imponevano di gestire. Bonomi, tuttavia, precisò che all'assistenza di tutti i reduci si intendeva provvedere attraverso l'opera dell'associazione nazionale combattenti e delle nuove associazioni dei partigiani: ne sarebbe uscita «valorizzata l'opera benemerita di queste associazioni ed evitata l'istituzione di un nuovo apparecchio burocratico».<sup>147</sup> Lo Stato, pur prendendo in carico gli oneri finanziari, non doveva caricarsi di compiti assistenziali che la società civile poteva più efficacemente assolvere. Il circuito tra la volontà governativa di non imbarcarsi nell'esercizio di dispendiose funzioni provvisorie e la delega alle associazioni finiva per avere conseguenze delegittimatorie per la stessa autorità dello Stato: l'intervento statale risultava limitato all'erogazione del concorso finanziario

143. Ivi, p. 230.

144. Cfr. Marco Mondini, *Smilitarizzare, smobilitare, normalizzare: società militare e società civile nel primo dopoguerra*, in *Militarizzazione e nazionalizzazione nella storia d'Italia*, a cura di Piero Del Negro, Nicola Labanca e Alessandra Staderini, Milano, Unicopli, 2005, pp. 179-196.

145. Rdl 16 settembre 1926, n. 1606, «Gazzetta Ufficiale», 220 (22 settembre 1926).

146. *VcdM/4*, p. 91.

147. Ivi, p. 230.

alle associazioni e da esse mediato, il che costituiva anche un buon motivo per controllarle e assicurarsi la loro fedeltà politica, in un abbraccio mortale di cui a fare le spese erano spesso l'efficienza amministrativa e l'eguaglianza delle prestazioni a parità di bisogno. Il decentramento dell'iniziativa a favore dei reduci a livello provinciale, tramite i comitati provinciali dell'Acr, la cui sede veniva fissata presso l'associazione nazionale combattenti,<sup>148</sup> veniva presentato come un modo per dare all'assistenza «le caratteristiche meglio rispondenti alle esigenze locali»; in realtà si trattava di ottenere l'aiuto gratuito dell'associazionismo reducistico evitando l'onere del personale impiegatizio. In linea con l'organizzazione leggera indicata dal decreto, all'Alto commissariato per i reduci vennero designati due uomini del primo dopoguerra: Luigi Gasparotto,<sup>149</sup> esponente del Partito democratico del lavoro di Bonomi e Meuccio Ruini, erede della tradizione radicale e socialriformista, in quel momento commissario straordinario dell'associazione nazionale combattenti.

Il testo finale del decreto istitutivo dell'Acr dava il mandato di «promuovere la riforma, il collegamento, la fusione o l'incorporazione» di tutte le fondazioni, le associazioni e i comitati che si proponessero scopi di assistenza di guerra,<sup>150</sup> ma in campo assistenziale l'attività era limitata alla sola vigilanza e al coordinamento dei «vari servizi assistenziali svolti dagli organi tecnici all'uopo già istituiti», quindi i servizi pubblici già esistenti.<sup>151</sup> Il commissariato ricevette un'unica delega di spesa per i sussidi stra-

148. Acs, Pcm, Gab. 1944-47, cat. 1.1.2.16237, *Circolare* 529. Assistenza ai reduci, 15 aprile 1945.

149. Luigi Gasparotto (1873-1954) aveva iniziato la sua attività forense e politica a Milano, ai primi del secolo. Eletto deputato per la prima volta nel 1913 per i radicali-sociali-repubblicani, interventista, volontario tra gli alpini già il 27 maggio 1915, Gasparotto, in seguito alla sconfitta di Caporetto, si fece promotore del Fascio parlamentare di difesa nazionale, che radunava tutti i contrari a una pace separata. Ministro della Guerra nel governo Bonomi, non riuscì a colmare il solco scavato tra il governo e un mondo militare sempre più marcato da indisciplinazione e filofascismo. Nell'aprile 1922 diede vita al Partito della democrazia sociale; in seguito si avvicinò al fascismo, votando la fiducia al governo Mussolini e candidandosi nel listone fascista del 1924: dopo il delitto Matteotti rifiutò la presidenza della Camera e abbandonò la politica, cui fece ritorno solo nel 1942, allacciando contatti con gli ambienti dell'antifascismo milanese. Cfr. il profilo di Lucio D'Angelo, *Luigi Gasparotto*, in *Dizionario biografico degli Italiani*, vol. 52 (1999). Gasparotto fu affiancato dal vice Ercole Chiri, già fondatore del Partito popolare e figura del mondo del cooperativismo cattolico.

150. Dll 1° marzo 1945, n. 110, «Gazzetta Ufficiale», 42 (7 aprile 1945), art. 2.

151. Acs, Pcm, Gab. 1944-47, cat. 1.1.2.16237, *Appunto per il principe Pacelli*, s.d., p. 2.

ordinari, erogati attraverso il sistema stigmatizzante degli Eca, mentre per il vestiario e l'organizzazione delle mense collettive i comuni dovevano valersi della pubblica beneficenza e dell'operato delle associazioni. L'azione dell'Acr, come pure quella dei suoi omologhi, evidenziava la difficoltà a fuoriuscire da quei caratteri del settore assistenziale che il fascismo aveva ereditato dall'età liberale e che non aveva sostanzialmente scalfito: l'esiguità delle prestazioni, la segmentazione e la marginalizzazione dei beneficiari, il largo ruolo accordato ai privati e in particolare alla carità cattolica.

### *Carità e "diritti della Chiesa"*

Le già citate riunioni che si svolgevano nel monastero di San Gregorio al Celio, fin dall'intestazione presente sui verbali, rivelano l'importante ruolo di un nuovo attore privato nel campo dell'assistenza. Nell'agosto del 1944, era stata proprio la Pontificia commissione a proporre l'istituzione di un comitato superiore di coordinamento dell'assistenza ai profughi, che mirava a inquadrare non solo le attività delle organizzazioni private, ma anche quelle dello Stato italiano e degli alleati.<sup>152</sup> Al suo dirigente, il sacerdote marchigiano Ferdinando Baldelli, conosciuto per le doti di organizzatore già evidenziate durante il ventennio fascista,<sup>153</sup> si doveva l'individuazione, fuori dal caos dei ministeri, del luogo delle riunioni, che aveva ospitato l'unica scuola di formazione delle assistenti sociali di fabbrica esistente sotto il fascismo. Rapidamente, nei mesi successivi, il ruolo degli organismi vaticani – che in nome del coordinamento arrivavano a limitare l'operato dello Stato, prendendo iniziative non concordate – divenne così preponderante che gli alleati dovettero invitarli a rispettare le prerogative istituzionali e gli sforzi di coordinamento dei rinascenti organi amministrativi italiani.<sup>154</sup>

152. Acs, Acc, 10000/164/158, *A Pontifical Commission to assist the refugees*, «L'Osservatore Romano», 29 agosto 1944.

153. Ferdinando Baldelli (1886-1963), dopo l'impegno da neo-sacerdote nell'organizzazione di iniziative assistenziali per gli emigranti, era stato nominato nel 1920 responsabile dell'opera italiana per gli emigranti transoceanici. L'entrata in vigore nel 1926 della legislazione fascista, volta a disincentivare l'emigrazione italiana, lo portò a occuparsi di manodopera e la sua opera, senza soluzione di continuità, si trasformò nel «Comitato romano per l'assistenza religiosa e morale agli operai», svolgendo la sua attività in alcune importanti fabbriche romane. Cfr. la voce del *Dizionario storico del movimento cattolico in Italia, 1860-1980*, a cura di Giorgio Campanini e Francesco Traniello, Casale Monferrato, Marietti, 1990, vol. II.

154. Acs, Acc, 10000/164/2586, *Meeting of the superior commission. Memorandum to Deputy director*, 25 ottobre 1944.

La Seconda guerra mondiale rappresentò, a livello organizzativo, un momento di trasformazione e sviluppo della carità esercitata dalla Chiesa cattolica.<sup>155</sup> Durante il conflitto le autorità cattoliche poterono esplicitare largamente la propria azione caritativa, esercitando un ruolo di supplenza, finanziaria e istituzionale, degli esausti e non più funzionanti apparati statali di assistenza, spesso con il sostegno delle forze di occupazione alleate o delle organizzazioni internazionali, che, ritenendole prive di compromissioni con il nazifascismo, le consideravano efficaci attori a livello locale, capaci di assicurare la corretta distribuzione degli aiuti. Proprio gli aiuti alimentari e la gestione dei doni provenienti dalla carità cattolica statunitense – organizzata nella National Catholic Welfare conference, beneficiaria di finanziamenti dello stesso governo americano – contribuirono alla legittimazione e al consolidamento della Pontificia commissione di assistenza (Pca), istituita da Pio XII il 22 gennaio 1945, fondendo due preesistenti organismi omonimi, rispettivamente dedicati ai profughi e ai reduci. La Pca, inizialmente attiva nel Lazio, si strutturò gradualmente nel secondo dopoguerra fino a raggiungere una dimensione nazionale, radicandosi in tutte le diocesi del paese. Con la guerra, mentre molte opere pie esistenti attraversavano difficoltà finanziarie e gestionali, si affermò così il ruolo di un nuovo protagonista, strettamente legato alla Santa Sede e capace di trattare direttamente con il governo e le istituzioni nazionali.

La Pca nasceva dalle attività dell'opera nazionale di assistenza religiosa e morale agli operai (Onarmo), creata nel 1930 e guidata dall'energico Ferdinando Baldelli, che aveva tessuto contatti con il fascismo e il mondo imprenditoriale.<sup>156</sup> L'opera intendeva combinare il servizio sociale di fabbrica, in una logica paternalista, con un'attività di evangelizzazione delle masse operaie che non disdegnava di collaborare con il fascismo. La presidenza e la giunta esecutiva dell'opera erano nominate dal regime, che

155. Cfr. Gianfausto Rosoli, *Movimenti migratori e nuove forme di carità e assistenza*, in *Storia della Chiesa*, a cura di Elio Guerriero, Francesco Traniello e Maurilio Guasco, Milano, Edizioni Paoline, 1991, vol. 23: *I cattolici nel mondo contemporaneo (1922-1958)*, pp. 435-471.

156. Secondo una nota di polizia del dopoguerra, Baldelli «nel periodo fascista svolgeva propaganda politica in collaborazione con vari gerarchi del Pnf e rimase molto intimo a [1] [Aldo] Vecchini che andò di persona a rilevare con la propria auto, trasportandolo a Roma nella clinica S. Carlo»: Haeu, Fondo Alcide De Gasperi, Corrispondenza, f. 347, *Unite copie di segnalazioni fiduciarie sulla probabile convivenza tra membri e organi della S. Sede con elementi nazi-fascisti e neo-fascisti*, Ferrari a De Gasperi, 11 settembre 1946.

se ne serviva come strumento di penetrazione tra i lavoratori del settore industriale.<sup>157</sup> Al crepuscolo del fascismo, l'Onarmo moltiplicò le iniziative di assistenza per evitare che nella massa serpeggiasse «un sentimento di ribellione contro tutto ciò che è ordine».<sup>158</sup> L'assistenza – comprese le rudimentali forme di servizio sociale che si erano tradotte, nel 1929, nell'istituzione della Scuola superiore del Celio – continuò nella sua funzione di penetrazione sociale e politica nel mondo operaio, in funzione dichiaratamente antibolscevica. A Roma, in particolare, dopo l'assistenza alle vittime dei bombardamenti del 19 luglio e del 13 agosto 1943, la Santa Sede garantì assistenza e mezzi di sussistenza ai profughi provenienti dalla Ciociaria e dal frusinate. Gli «arditi della carità» svilupparono poi l'opera assistenziale – organizzando mense popolari e distribuzioni di pane – nelle campagne romane e nella regione dei Castelli, «abbandonata dalla prefettura».<sup>159</sup>

Dalle attività dell'Onarmo gemmò la Pontificia commissione profughi, istituita da Pio XII il 18 aprile 1944 e affidata a Baldelli, coadiuvato dal gesuita Otto Faller per i rapporti con le autorità tedesche.<sup>160</sup> La Pontificia commissione profughi si incaricò di sostituire le autorità civili ovviando ai bisogni elementari della popolazione: i camion bianco-gialli garantirono l'approvvigionamento di Roma e le evacuazioni degli istituti assistenziali dei Castelli Romani. Successivamente, con la liberazione nel giugno del 1944, la Pontificia commissione ottenne il sostegno del comandante alleato Charles Poletti e poté assicurare lo sfollamento di circa 60.000 profughi dalla capitale, dove la convivenza con le truppe di occupazione aggravava la penuria alimentare e contribuiva alla diffusione della prostituzione e allo scadimento della «moralità pubblica», obiettivo altrettanto importante dell'azione caritativa. Al rientro dei parroci seguirono quello del resto della popolazione, che sbarcò in paesi dove non c'era più nulla, e l'allestimento in loco dei cosiddetti «refettori del papa».<sup>161</sup> L'intervento assistenziale

157. Roberto Violi, *La Pontificia opera di assistenza nel Mezzogiorno degli anni Cinquanta*, in «Bollettino dell'Archivio per la storia del movimento sociale cattolico», 1-2 (2013), pp. 136-137.

158. Asv, Fondo Poa, b. 2, *Visita a Torino, Alessandria, Genova, Milano*, 16 agosto 1943.

159. Ivi, *Cenni sulle principali attività svolte dal suo inizio al 31 dicembre 1945*, s.d.

160. Baldelli guidava una squadra di religiosi e laici, tra i quali futuri personaggi della vita politica dell'Italia repubblicana come Roberto Ronca e Vittorio Bachelet: Ivi, *Appunto s.d. sulla composizione*.

161. Ivi, *Relazione sul viaggio di riaccompagnamento profughi della Caserma Larmora a località varie sulla via Casilina in prov. Frosinone*, 3 ottobre 1944.

sottolineava la dimensione locale, colpita smisuratamente da un «divino flagello» che rappresentava la punizione immanente per un mondo allontanatosi da Dio: l'impatto della guerra richiedeva, almeno temporaneamente, un aiuto dall'esterno, a testimonianza del legame universale che univa tutti i credenti. In questa lettura, immediatamente tradotta in fotografie e filmati cinematografici, risultava centrale l'immagine di Pio XII, presentato come pastore e padre di tutti, nonché come alfiere della pace, unico riferimento morale universale purtroppo ignorato dalla nequizia dei belligeranti. La centralizzazione dell'assistenza vaticana non rispondeva, così, soltanto agli enormi bisogni creati dal conflitto mondiale e alla necessità di semplificazione e coordinazione, ma anche all'intenzione di mettere la carità al servizio di un progetto di riconquista cristiana della società. Se la povertà faceva parte dell'ordine terreno, in quanto causata dalla tendenza al peccato della natura umana (secondo le parole evangeliche «i poveri li avrete sempre con voi»), e poteva essere solo alleviata dalla solidarietà dei fratelli (il buon cristiano doveva sopportare con l'ausilio della fede tutte le sofferenze della vita terrena), la Chiesa di Pio XII proponeva la «regalità sociale di Cristo», cioè il ritorno a una direzione ecclesiastica della vita collettiva, come soluzione a un mondo che, allontanandosi irrimediabilmente da qualsiasi ideale di giustizia nei rapporti sociali, correva verso la barbarie.<sup>162</sup>

Di fronte ai bisogni assistenziali delle zone liberate, la Pontificia commissione profughi ampliò le proprie prerogative, arrivando a esercitare un effettivo ruolo di supplenza in un processo di mutuo riconoscimento politico con gli alleati. Contro il parere inglese, gli americani optarono per affidare alla Pca la gestione tanto degli aiuti umanitari provenienti da donazioni private quanto di quelli governativi.<sup>163</sup> Analogamente, i prefetti italiani nominati dal governo militare alleato non esitarono ad affidarsi alla Chiesa.<sup>164</sup> Nel settembre 1944, l'istituzione

162. Cfr. Giovanni Miccoli, *I dilemmi e i silenzi di Pio XII*, Milano, Rizzoli, 2000, p. 435. Gli aspetti più innovativi della nuova teologia del corpo mistico affermata dall'enciclica *Mystici corporis* – come l'enfasi sulla partecipazione battesimale di tutti i fedeli – risultavano sminuiti dal mantenimento della tradizionale concezione organicistica: ne derivava una forte enfasi sulla solidarietà, compresa quella materiale, tra tutti i cattolici, ma anche l'assunzione ipostatizzante delle diverse posizioni sociali e dei diversi ruoli dei singoli: Asv, Fondo Poa, b. 2, Canali a Baldelli, 28 giugno 1944.

163. Barbaini, *Cattolicesimo, modernità, europeismo in Lodovico Montini*, p. 266.

164. Cfr. Roberto Violi, *La pontificia commissione assistenza nel Sud degli anni quaranta*, in «Giornale di Storia Economica», 1 (1999), p. 60.

dell'ente nazionale per la distribuzione dei soccorsi in Italia (Endsi) diede formale ratifica al nuovo ruolo della carità vaticana. Gestito da rappresentanti del governo, del Vaticano e della Croce Rossa italiana,<sup>165</sup> l'Endsi aveva il compito di smistare gli aiuti provenienti da facoltosi cittadini americani e dalla Croce Rossa di quel paese, convogliati dall'American Relief for Italy, nonché un contributo iniziale di 10 milioni del governo italiano, verso le fasce più deboli della popolazione.<sup>166</sup> Ciò avveniva attraverso l'intermediazione delle autorità vaticane: per Pio XII l'ente era una «prova evidente della reale presenza in questo mondo di quella carità cristiana senza la quale la giustizia non potrebbe assicurare all'umanità l'inestimabile dono della pace».<sup>167</sup> L'Endsi veniva presentato come un modello delle nuove forme istituzionali che avrebbe dovuto assumere il settore assistenziale, sviluppando la sinergia tra pubblico e privato. Così, per esempio, il Vaticano – nella persona del prosegretario di Stato Giovanni Battista Montini – propugnò la nascita di un ente pubblico per i reduci,<sup>168</sup> composto dai rappresentanti del governo, della Croce Rossa e della Santa Sede con il compito di inviare nei campi di concentramento missioni di «cappellani, preparati ad hoc» e di occuparsi più in generale di accompagnare il prigioniero fino al ritorno alla vita civile.

L'efficace funzionamento degli organi caritativi vaticani veniva offerto agli alleati come la prova della consistenza del radicamento organico nel paese della «società cristiana»: la Chiesa si presentava come capace di garantire la gestione della transizione politica post-fascista e proponeva il cattolicesimo come elemento indispensabile per l'ordinato svolgimento della vita collettiva e la tenuta del corpo sociale. Il termine «assistenza», utilizzato nel gennaio 1945, quando le due strutture per i reduci e i profughi vennero fusi in un unico organismo posto alle dirette dipendenze di Pio XII, rimandava alle modalità diverse di intervento rispetto alla carità tradizionale, non a un mutamento di obiettivi, che restavano centrati intorno

165. Dll 28 settembre 1944, n. 220, «Gazzetta Ufficiale», 62 (30 settembre 1944).

166. Acs, Pcm, Segreteria De Gasperi, b. 10, G. Canaperia, *Attività dell'Endsi*, 27 febbraio 1945.

167. Ivi, *Messaggio di Sua Santità*, 18 settembre 1944, p. 17. Cfr. Giovanni Miccoli, *La Chiesa di Pio XII nella società italiana del dopoguerra*, in *Storia dell'Italia repubblicana*, a cura di Francesco Barbagallo, Bologna, il Mulino, 1994, vol. 1. *La costruzione della democrazia*, pp. 555-56.

168. Acs, Pcm, Gab. 1944-47, cat. 1.1.2.10474, 1139/Pol., *Assistenza ai reduci e ai profughi di guerra*, 25 settembre 1944, allegato 1, p. 1.

alla salvezza ultraterrena dei benefattori e dei beneficiari. Oltre a espandersi su tutto il territorio nazionale,<sup>169</sup> nel corso del 1945 la Pca moltiplicò i suoi settori di attività: alla fine dell'anno assisteva il clero, i profughi, i reduci della prigionia, i lavoratori delle industrie attraverso mense di fabbrica, l'infanzia tramite le colonie estive e invernali, infine malati, indigenti di vario tipo e detenuti.

Con la nascita della Pca e le sue nuove modalità di intervento, la carità cattolica poteva proporsi come attore del sistema di protezione sociale. Negli anni del conflitto, la Chiesa sviluppò infatti una più compiuta valutazione sul welfare statale e il suo rapporto con la carità. Il riavvicinamento alle problematiche socio-economiche della società contemporanea, aperto da Pio XI con l'enciclica *Quadragesimo Anno* (1931), aveva portato a valorizzare un intervento pubblico che, abbandonato il principio del *laissez-faire*, entrasse nell'economia e ne permettesse il ritorno dei fondamenti a un ordine morale a lungo trascurato. Il sistema economico doveva soddisfare «i bisogni e le oneste comodità».<sup>170</sup> Negli anni del conflitto, Pio XII aveva invitato lo Stato a non essere più semplicemente il difensore della libertà attraverso le norme giuridiche, ma a introdurre un nuovo diritto del lavoro capace di riconoscere un salario atto a soddisfare le necessità di una famiglia. L'intervento dello Stato doveva però limitarsi a rispettare l'ordine morale e naturale, di cui la Chiesa era non solo l'interprete ma anche «la depositaria finale del giudizio circa la corrispondenza ad esso della norma positiva».<sup>171</sup> Se, durante la guerra, l'idea tomista dello Stato come principio ordinatore della società venne connessa con l'affermazione della dignità della persona umana e del compito degli ordinamenti di garantire le condizioni esterne per il perfezionamento dell'individuo, i diritti sociali riconosciuti dal magistero durante la guerra si riducevano al «diritto di lavorare come mezzo indispensabile al mantenimento della vita familiare» e al «diritto a un uso dei beni materiali cosciente dei suoi doveri e delle limitazioni sociali».<sup>172</sup> La differenza con la cultura liberal-democratica si

169. Asv, Fondo Poa, b. 2, *Visita alle zone di Bologna Modena Reggio Emilia Parma Imola Forlì Cesena Pesaro Fano Faenza Rimini*, 1° maggio 1945.

170. Enciclica *Quadragesimo anno*, § 76: cfr. Edoardo Bressan, *Le vie cristiane della sicurezza sociale: un dibattito fra i cattolici italiani 1931-2001*, Milano, CUEM, 2009, pp. 52-53.

171. Daniele Menozzi, *Chiesa e diritti umani: legge naturale e modernità politica dalla Rivoluzione francese ai nostri giorni*, Bologna, il Mulino, 2012, p. 129.

172. Radiomessaggio. *Con sempre nuova freschezza nella vigilia del Natale 1942*, in «Acta Apostolicae Sedis», 35 (1943), pp. 9-24.

misurava non tanto nell'origine sovranaturale dei diritti, ma nel fatto che non si faceva menzione dell'esistenza di diritti nella sfera politica e civile e, conseguentemente, non c'era legame tra questi e i diritti sociali. Il riconoscimento della democrazia come forma più adatta di governo arrivò soltanto alla fine del 1944, con la precisazione che il criterio di discernimento restava comunque la subordinazione delle norme giuridiche alla legge morale definita dall'autorità ecclesiastica. In questo disegno, inevitabile era la riproposizione di una prospettiva corporatista e l'enfasi sulla restituzione di una funzione sociale al diritto di proprietà. Il modello di sistema di protezione sociale che ne risultava si imperniava sulle assicurazioni sociali di categoria, finanziate dai datori di lavoro all'interno di un ordinamento corporativo.<sup>173</sup> Al pari della previdenza, anche l'assistenza doveva articolarsi primariamente nel quadro della professione. Ai bisogni che non riguardavano strettamente la categoria dei lavoratori doveva invece rimediare l'azione caritativa della Chiesa: situandosi al crocevia dei problemi della popolazione, della famiglia, della solidarietà sociale (in senso largo, priva dei connotati di classe), si trattava di un'attività che doveva svolgersi sotto la supervisione dell'autorità ecclesiastica. L'istituzione della Pca, in questo senso, doveva «mantenere il volto cattolico alla assistenza caritativa sociale»,<sup>174</sup> scongiurando invasioni di campo da parte dello Stato. La sicurezza sociale non doveva minacciare né la virtù della prudenza – il risparmio individuale delle famiglie – né gli spazi della carità: la scomparsa della beneficenza non avrebbe soltanto eliminato un'opportunità di salvezza per donatori e beneficiari, ma anche condotto alla rovina l'intero consesso sociale. Il rifiuto di riconoscere una dignità morale a chiunque operasse al di fuori delle strutture caritative ecclesiastiche implicava che lo Stato non solo avrebbe dovuto lasciare ampia libertà alle opere cattoliche ma addirittura, se avesse voluto dirsi cattolico, avrebbe dovuto riconoscere la «preminenza direttrice» della Chiesa «anche nelle istituzioni assistenziali di carattere pubblico e statale».<sup>175</sup> L'adozione di tecniche organizzative moderne, opportunamente disgiunte dall'adozione dei principi della

173. *Discorso di Sua Santità Pio XII ad una imponente rappresentanza dei lavoratori d'Italia (13 giugno 1943)*, in *Discorsi e Radiomessaggi di Sua Santità Pio XII*, 20 voll., Milano, Vita e Pensiero, 1944, vol. V, p. 86.

174. Asv, Fondo Poa, b. 2, *Chiarificazione della natura della Pca*, Messori Roncaglia a Baldelli, 8 maggio 1948.

175. Acs, Segreteria De Gasperi, b. 26, Ferdinando Baldelli, *Il diritto della carità*, in *Atti dell'incontro internazionale. Giornate di studio sulla carità*, 1950, p. 43.

modernità politica, doveva contribuire a legittimare un sistema che poneva al centro non il diritto soggettivo del cittadino a ricevere assistenza, ma il diritto della Chiesa a esercitarla.

Lo Stato, tuttavia, non doveva limitarsi al rispetto della sfera d'azione dell'assistenza cattolica. Gli ampi bisogni e l'espansione dell'intervento caritativo ponevano il problema della sostenibilità finanziaria. Al ruolo fondamentale degli aiuti americani si aggiunsero, in misura crescente quanto più la Dc si affermava al governo del paese, i finanziamenti pubblici alla carità vaticana. La Pci non mancava di sottolineare periodicamente i benefici che la classe dirigente democristiana avrebbe potuto trarne sul piano della conquista del consenso, dal momento che il comunismo si alimentava della povertà delle masse popolari e l'assistenza poteva contribuire a lenire le piaghe della società. Questo regime di *mixed economy of welfare* suscitò non solo ostilità tra le sinistre, ma anche perplessità all'interno dello stesso schieramento cattolico. Alla linea della Pci, forte del consenso vaticano, si opponeva infatti la riflessione propriamente politica di quei democristiani che si rifacevano al pensiero di Jacques Maritain, il filosofo francese che, negli anni del conflitto mondiale, aveva diffuso nel mondo cattolico il lessico dei diritti dell'uomo, menzionando esplicitamente quello all'assistenza e sottolineando il dovere di fare dello Stato uno strumento per il perseguimento sistematico di alcuni risultati sociali.<sup>176</sup> A portare avanti la posizione maritainiana erano personaggi come il democristiano Ludovico Montini, della delegazione per i rapporti con l'Unrra, o il sacerdote Giovanni de Menasce, dirigente dell'ente nazionale delle scuole di servizio sociale di ispirazione cattolica,<sup>177</sup> che sottolineavano la necessità di garantire a tutti i cittadini il diritto all'assistenza, inteso come diritto naturale alla vita o come diritto sociale di cittadinanza, finalizzato alla piena partecipazione alla società. L'intervento dello Stato avrebbe comunque lasciato ampi spazi a

176. Jacques Maritain, *Les droits de l'homme et la loi naturelle* (1942), in *Oeuvres complètes*, Fribourg, Éd. universitaires, 1988, vol. VII, p. 691.

177. Jean Marie Cattai de Menasce (1904-1987) ebreo egiziano, aveva studiato a Parigi dove aveva aderito alla gioventù comunista; convertito al cattolicesimo nel 1925 divenne poi domenicano. Studioso del Medio Oriente e dello zoroastrismo, fuggì durante la guerra negli Stati Uniti a causa delle origini ebraiche. Al rientro fu segretario di Jacques Maritain, ambasciatore francese in Vaticano, e fondò la Scuola italiana di servizio sociale, di cui divenne direttore. Cfr. Elda Fiorentino Busnelli, *Giovanni de Menasce: la nascita del servizio sociale in Italia*, Roma, Studium, 2000.

disposizione della carità privata, che avrebbe dovuto tutt'al più accettare eventuali forme di coordinamento.<sup>178</sup>

Gli sviluppi del periodo 1943-1945, descritti in questo capitolo, influenzarono e condizionarono la transizione amministrativa e la ricostruzione di un sistema assistenziale che era completamente collassato negli ultimi anni del regime. Da un lato, il rinnovato spazio conquistato dalla carità cattolica poneva una seria ipoteca sullo sviluppo di un'assistenza di Stato rivolta all'insieme dei cittadini bisognosi. Dall'altra parte, tuttavia, l'intervento pubblico risultava pienamente legittimato per quanto riguardava le diverse categorie di vittime che il conflitto aveva prodotto. L'intervento pubblico poteva, infatti, svilupparsi in continuità con la sfaccettata geometria istituzionale, venutasi a creare in modo disordinato, negli ultimi due anni di guerra, nel regno del Sud: gli Alti commissariati, la delegazione per i rapporti con l'Unrra e il Ministero dell'Italia occupata. Inoltre, si trattava di un'assistenza temporanea, rivolta, in una situazione di emergenza, a categorie diverse dalla povertà ordinaria. Al momento della liberazione, nell'aprile 1945, la gestione dei bisogni di queste categorie rivestiva un'importanza fondamentale per il ritorno all'ordine e per la vita democratica dell'Italia post-bellica.

178. Rimando per brevità a Giacomo Canepa, *Catholic civil servants and social services: State and Subsidiarity in Italy and France (1945-58)*, in «European Journal for the history of medicine and health», 2 (2022), pp.330-361.



## 2. L'assistenza post-bellica come pedagogia della democrazia

Mentre a sud della linea Gotica il sistema assistenziale pubblico si strutturava per fronteggiare le urgenze post-belliche, nel territorio della repubblica di Salò la progettualità politica della resistenza espresse alcuni primi progetti di coordinamento del settore assistenziale, nel quadro del coinvolgimento della popolazione nella partecipazione diretta al governo delle zone provvisoriamente liberate nell'estate del 1944. Così, per esempio, nella giunta dell'effimera «repubblica dell'Ossola», il commissario, la comunista Gisella Floreanini, elaborò una pianificazione assistenziale basata sul decentramento, l'autonomia e la coordinazione, ma anche sui principi della «responsabilità e solidarietà collettiva» e della «collaborazione tra assistenti e assistiti».<sup>1</sup> Al termine del conflitto, lo scarto tra le aspettative di una migliore società futura, coltivate dal movimento partigiano, e le «laboriose combinazioni di conventicole» dei corridoi romani del potere, in cui si consumava la crisi del governo Bonomi, portò al culmine l'insoddisfazione nei confronti dell'esecutivo.<sup>2</sup> Dal Nord liberato dalle forze della resistenza si attendeva «lo spirare di un vento nuovo, un vento di vigoroso rinnovamento di animi, di ambienti, di idee e di sistemi, che con il suo soffio impetuoso faccia svanire gli spettri del passato che ancora erra[va]no nella penombra dei palazzi governativi». Da strumento della lotta di liberazione, l'alleanza dei partiti doveva diventare programma di «ricostruzione politica, economica,

1. Cfr. Gisella Floreanini, *Una donna nel governo dell'Ossola*, in «Rinascita», 4 (1955), pp. 267-68.

2. Questa e le successive citazioni sono tratte da Italicus [Vittorio Albasini Scrosati], *Il vento del nord*, in «Lo Stato Moderno», 5-6 (1945), pp. 3-9.

sociale e amministrativa», andando oltre il ripristino delle libertà civili e degli istituti parlamentari. I problemi della ricostruzione materiale esigevano «una amministrazione pubblica ben ordinata, consapevole e capace». Il «vecchio Stato accentratore e burocratizzato» doveva essere rifatto e adattato al «nuovo assetto sociale, politico, costituzionale e morale del Paese».<sup>3</sup>

La creazione del Mapb si inserì proprio in questo progetto di trasformazione dell'amministrazione pubblica portato da quel laboratorio di azione politica e sociale che per una generazione di giovani era stata la resistenza. Per Emilio Lussu, che divenne nel giugno 1945 il primo responsabile del dicastero, lo sforzo di riorganizzazione dello Stato era un compito prioritario per risollevare «il paese dalla miseria morale in cui il fascismo» l'aveva prostrato.<sup>4</sup> Nella prospettiva degli azionisti, il dicastero era chiamato a introdurre nuove pratiche e mentalità nell'azione dello Stato, facendone uno strumento di trasformazione della società: le provvidenze destinate a integrare nella vita produttiva del paese i reduci, i partigiani, i profughi e tutti coloro che in qualche modo erano stati «colpiti dalla bufera» dovevano permettere «quella saldatura tra ambiente sociale e politica» che costituiva «la condizione essenziale della democrazia nei tempi moderni». In questo senso, l'istituzione del Mapb rappresentò un elemento di novità in un contesto dove, come ha mostrato Claudio Pavone, la continuità delle strutture amministrative-burocratiche esistenti agì come un freno sulle ambizioni riformatrici, portando a riforme assai moderate.<sup>5</sup>

L'istituzione di un ministero consacrato ai problemi assistenziali post-bellici non era una specificità italiana nel contesto dell'Europa occidentale in seguito alla liberazione. Tra i paesi liberati dall'avanzata alleata, i nuovi governi democratici istituirono dicasteri analoghi in Belgio e in Francia: rispettivamente il Ministère des victimes civiles de guerre, operativo tra il febbraio del 1945 e il marzo dell'anno successivo, e il Ministère des prisonniers, déportés et réfugiés, creato già nel settembre 1944, unendo strutture provvisorie nate nel periodo di Algeri, e soppres-

3. G. Giustolisi, *Amministrazione e ricostruzione*, in «Italia Libera», 7 maggio 1945, p. 1.

4. Museo Lussu di Armungia, Fondo Lussu, b. 5, f. 2, *Discorso primo congresso nazionale PdA*, 4 febbraio 1946, p. 28.

5. Cfr. Claudio Pavone, *Alle origini della Repubblica: scritti su fascismo, antifascismo e continuità dello Stato*, Torino, Bollati Boringhieri, 1995, pp. 105-160.

so nel novembre del 1945. A questi organismi, noti ai protagonisti del Mapb, era stato affidato il compito di gestire quei problemi assistenziali di cui, a livello internazionale, si occupava l'Unrra: l'assistenza e la reintegrazione nella società delle vittime a vario titolo del conflitto, in un continente segnato da distruzioni senza precedenti e dallo spostamento di milioni dei suoi abitanti. Come questi dicasteri, che rappresentavano amministrazioni straordinarie «di missione» a carattere eminentemente temporaneo,<sup>6</sup> il Mapb rappresentò un sostanziale ampliamento dell'attività e delle competenze dello Stato, che alludeva alla qualità della nuova democrazia post-bellica.

In questo senso, ricostruire la vicenda istitutiva del Mapb significa, in primo luogo, analizzarne le condizioni di possibilità, legate agli obiettivi politici del nuovo governo repubblicano e di Emilio Lussu. Andando oltre la mera logica di controllo paternalista delle popolazioni governate, il Mapb proponeva di fare dell'assistenza uno strumento di emancipazione politica che doveva garantire la piena partecipazione di tutti i cittadini alla vita del nuovo Stato democratico. Dalla provvisorietà del dicastero derivava una particolarità: negli obiettivi riformatori si riconoscevano tanto il vertice politico quanto i quadri dell'amministrazione e un personale composito scelto tra i partigiani e i reduci di guerra. Le traiettorie individuali e professionali di questi funzionari pubblici erano del tutto anomale rispetto a quelle tradizionali dell'amministrazione italiana. Superando l'auto-rappresentazione dell'amministrazione pubblica come semplice ingranaggio tecnico al servizio del bene pubblico,<sup>7</sup> una storia socio-istituzionale del dicastero permette di ricostruire il laboratorio delle politiche sociali, dove le pratiche burocratiche e le necessità gestionali venivano accordate con gli obiettivi politici. L'analisi delle alternative prese in considerazione e delle scelte realizzate mostra come, all'entusiasmo di una generazione di funzionari usciti dalla resistenza, gradualmente subentrò una tensione tra il carattere essenzialmente categoriale dell'assistenza post-bellica e i risvolti universalistici del progetto, che faceva del dicastero l'embrione di più ampio sviluppo della funzione assistenziale dello Stato.

6. Edgar Pisani, *Administration de gestion, administration de mission*, in «Revue française de science politique», 2 (1956), p. 324.

7. Huret, *La fin de la pauvreté?*, p. 200.

### 1. *L'istituzione del Ministero per l'assistenza post-bellica*

Nell'aprile-maggio del 1945 alcune città medio-grandi del Nord rimasero nelle mani dell'amministrazione dei Comitati di liberazione nazionale (Cln) per varie settimane. A Milano, dove giungevano i reduci dalla Germania e dalla Svizzera, si riattivarono la grande tradizione caritativa religiosa della città e la vivace attività filantropica laica, solidarista e mutualista risalente ai primi del secolo, piegata ma non distrutta dal regime. Il Cln cittadino, già il 28 aprile 1945, nominò commissaria per l'assistenza ai reduci Lucia Ajmone Marsan Corti,<sup>8</sup> rappresentante dei cattolici comunisti nei Gruppi di difesa della donna, un organismo a scopo per lo più assistenziale che aveva raggruppato la resistenza femminile.<sup>9</sup> Il Centro assistenza ai reduci (Car) svolse attività in proprio, avvalendosi dei fondi del Comando piazza e delle offerte della popolazione, ma cercò anche di coordinare tutte le altre iniziative private a favore dei reduci, unificando i criteri assistenziali per evitare sperequazioni di trattamento, controllando i documenti che attestavano la permanenza in Germania.<sup>10</sup> L'istituzione del Mapb, nel giugno del 1945, si iscrisse in questa stessa logica.

#### *Le proposte di riforma istituzionale*

Il bisogno di coordinamento delle varie forme di assistenza, di fronte ai pressanti bisogni e ai movimenti di popolazione che seguirono alla fine della guerra, non tardò, nel clima della liberazione, a consolidarsi in proposte di riforma istituzionale. I Cln dell'alta Italia istituirono un commissariato all'assistenza, sempre con sede a Milano e diretto da Giuseppina Palumbo, proponendo la creazione di un Ministero per l'assistenza sociale, che,

8. Insmlì, Fondo Clnai, b. 35, f. 409, *Relazione del lavoro svolto a tutt'oggi dal Centro di Assistenza ai reduci dalla Germania C.L.M.N. U.D.I.*, 8 giugno 1945. Sulla figura di Lucia Corti, cfr. la scheda biografica in Marilena Dellavalle, *Le radici del servizio sociale in Italia: l'azione delle donne: dalla filantropia politica all'impegno nella Resistenza*, Torino, Celid, 2008, pp. 94-97.

9. Sui Gruppi di difesa della donna e l'Udi, cfr. Jomarie Alano, *Armed with a Yellow Mimosa: Women's Defence and Assistance Groups in Italy, 1943-45*, in «Journal of Contemporary History», 4 (2003), pp. 615-631.

10. Insmlì, Fondo Clnai, b. 35, f. 409, *Promemoria al protocollo A/V/26=533*, 5 giugno 1945.

sulla base dell'«indirizzo assistenziale americano»,<sup>11</sup> erogasse, coordinasse e decentralizzasse l'assistenza con l'obiettivo di «liberare ogni individuo dal bisogno»<sup>12</sup> garantendo le necessità essenziali per la vita. Analogamente, l'Unione delle donne italiane, con un appello del 20 giugno 1945, firmato tra l'altro da Giuliana Nenni, Rita Montagnana e Maria Calogero (una socialista, una comunista e un'azionista), invitò il governo a costituire un Ministero dell'assistenza che si occupasse con «criteri nuovi» dei reduci, dei profughi, dei deportati, raggruppando tutti i vari organismi già esistenti nelle varie province, frutto dell'iniziativa privata, coordinandoli e dando all'assistenza «un carattere nazionale al di fuori di ogni concetto di partito o confessione».<sup>13</sup> L'Udi, in quanto organismo federativo che riuniva tutte le forze della resistenza, mirava, attraverso il nuovo dicastero, a gestire il coordinamento, mentre il Pci includeva l'assistenza ai reduci, con la gestione di cooperative e sanatori, tra quelle funzioni di cui l'apparato statale non riusciva a occuparsi, proponendone il passaggio nella sfera d'azione dei Comitati di liberazione nazionale, per mostrare come il nuovo potere fosse in grado di prendersi cura degli immediati interessi della popolazione.<sup>14</sup> I cattolici, infine, non si facevano trovare impreparati, unendosi al coro delle voci che chiedevano di assicurare «un'ordinata amministrazione», «una unità di deliberazioni generali e di controllo» ed evitare le interferenze tra le «le molteplici istituzioni o iniziative assistenziali che sorgono sotto le immani pressioni dei bisogni attuali».<sup>15</sup> A Roma, Ludovico Montini propose al collega democristiano Giuseppe Spataro<sup>16</sup> la creazione di «un

11. *Al dott. Chiabov per il Ministro Lussu. Relazione del Commissario all'Assistenza*, 7 luglio 1945, cit. in Pierangelo Lombardi, *L'illusione al potere: democrazia, autogoverno regionale e decentramento amministrativo nell'esperienza dei CLN: 1944-45*, Milano, FrancoAngeli, 2003, p. 152.

12. Insmli, Fondo Clnai, b. 65, f. 846, *Relazione prot. 10406*, 10 luglio 1945.

13. L'Udi si proponeva come attore del coordinamento a livello locale: Acs, Fondo Parri, b. 27, f. 150, Rita Montagnana, Emilia Siracusa Cabrini, Maria Romita, Giuliana Nenni, Marisa Rodano, Maria Calogero, *Al Capo del Governo*, 20 giugno 1945.

14. Insmli, Fondo Clnai, b. 64, f. 844, A/V/26 – prot. 930, 23 giugno 1945. Cfr. anche il discorso di Emilio Sereni, presidente del comitato regionale lombardo, al I Congresso dei Cln della provincia di Milano, 5 agosto 1945, ora in Lombardi, *L'illusione al potere*, pp. 272-273.

15. Acs, Pcm, 1944-47, cat. 1.1.2/35614/1, Ludovico Montini a Giuseppe Spataro, *Promemoria*, 20 aprile 1945.

16. Giuseppe Spataro (1897-1979) era stato in gioventù vicesegretario nazionale del Partito nazionale. Tra i fondatori della Democrazia cristiana, nel II governo Bonomi di-

organismo centrale della assistenza che [avrebbe dovuto] essere né più né meno un nuovo dicastero o un sotto dicastero dipendente dalla Presidenza del Consiglio»,<sup>17</sup> mirando a impedire che il coordinamento fosse realizzato a scapito dei cattolici.

Queste rivendicazioni e proposte di riforma istituzionale nascevano dalla constatazione che il governo Bonomi era completamente impreparato di fronte alla liberazione del nord del paese e incapace di affrontare i variegati e acuti bisogni assistenziali delle popolazioni, in particolar modo quelle in movimento, come i reduci e i profughi. I comandi alleati manifestavano la propria preoccupazione per il disordinato afflusso di 488.000 soldati che si stimava fossero prigionieri degli alleati, 70.000 in Russia, 30.000 in Francia e 600.000 nella Germania nazista, che rischiava di avere gravi conseguenze a livello sociale e sanitario su un territorio già sconvolto dalla guerra. I piani per l'accoglienza dei rimpatriati preparati dal Ministero della guerra<sup>18</sup> e dall'Alto commissariato profughi<sup>19</sup> non dovevano apparire particolarmente rassicuranti, sembrando ignorare che militari e civili sarebbero giunti frammisti e, in larga misura, bisognosi di cure sanitarie e assistenza, nonché che molte zone, come la Venezia Giulia, difficilmente sarebbero state sotto il controllo del governo italiano. L'impreparazione e la mancanza di coordinamento di fronte all'afflusso dei reduci e ai movimenti dei profughi inquietavano anche i ministeri romani: il Tesoro richiese ripetutamente la formazione di una commissione coordinatrice in campo assistenziale,<sup>20</sup> mentre il dicastero dell'Interno rilevò come la molteplicità degli organi incaricati di trattare la materia assistenziale generasse il caos nelle singole prefetture, dato che i tre Alti commissariati normalmente cercavano di eludere i problemi dichiarandosi vicendevolmente non competenti.<sup>21</sup> L'istituzione, all'inizio del mese

ventò sottosegretario alla presidenza del Consiglio. Successivamente sarebbe stato sottosegretario agli Interni con Parri, quindi presidente della Rai, ministro delle Poste (1951-53, 1959-60), dell'Interno (1960) e dei Trasporti (1962-63).

17. Acs, Pcm, Gab. 1944-47, cat. 1.1.2/35614/1, Ludovico Montini a Giuseppe Spataro, *Promemoria*, 20 aprile 1945.

18. Acs, Pcm, Gab. 1944-47, cat. 1.1.2.16237, *Studio riguardante l'organizzazione del rimpatrio dei prigionieri di guerra e dei militari che si trovano in territorio straniero per eventi di guerra*, 27 dicembre 1944

19. Ivi, *Organizzazione dell'Italia settentrionale per la ricezione degli Internati in Germania*, 29 aprile 1945.

20. Ivi, *Appunto dell'Alto commissario aggiunto per i reduci*, 15 febbraio 1945.

21. Ivi, *Assistenza ai reduci dalla Germania*, 7 giugno 1945.

di maggio, di una commissione coordinatrice, dalla composizione pletorica a causa del numero di strutture coinvolte, non sembrò portare a significativi miglioramenti, anche perché il suo varo coincise con la fase più acuta del disordine. Nel giugno 1945, il ritorno degli internati militari italiani in Germania non era ancora stato organizzato e si rese necessario chiudere i confini del Brennero per arginare il flusso incontrollato dei reduci.<sup>22</sup> In un contesto di sfacelo istituzionale, sia il Ministero della guerra che gli Alti commissariati non erano evidentemente in grado di organizzare un sistema di assistenza.

Accanto al proliferare delle iniziative assistenziali e alle pressioni degli alleati, gli stessi protagonisti politici avvertivano la necessità di una riforma del settore. Il presidente del Consiglio, Ferruccio Parri, «si considerava il rappresentante di una resistenza concepita in termini unitari» che doveva rappresentare la chiave della rinascita italiana.<sup>23</sup> Nel pensiero del primo presidente del Consiglio dell'Italia liberata riemergeva nel secondo dopoguerra il tema della necessità della trasformazione del sistema politico-istituzionale in funzione della nazionalizzazione democratica delle masse e della ricomposizione delle fratture del passato in un clima unitario. Lo iato tra paese legale e paese reale, e quello parallelo tra istituzioni e società, nel pensiero politico di Parri dovevano essere colmati dal secondo Risorgimento italiano: creare la nazione era l'antidoto a un nuovo sviluppo dei circuiti clientelari e degli interessi organizzati che avevano trascinato a fondo lo stato liberale. In questo senso, il governo Parri riteneva di assolvere «un mandato di combattenti vivi o morti»:<sup>24</sup> la figura del partigiano combattente, considerato come il volto autentico della società italiana, si affiancava a quella del reduce dai campi di internamento e dalla prigionia, che aveva pagato con anni di stenti la partecipazione alla guerra voluta da Mussolini. Il successo o il fallimento della nuova classe politica si misuravano intorno all'efficacia delle risposte istituzionali alle emergenze sociali, in primo luogo intorno alla capacità di organizzare una politica del

22. Cfr. Sabrina Frontera, *Il ritorno dei militari italiani internati in Germania (1945-1946)*, in «Mondo Contemporaneo», 3 (2009), pp. 13-14.

23. Cfr. Giovanni Orsina, *Translatio imperii: la crisi del governo Parri e i liberali, in 1945-1946. Le origini della Repubblica*, a cura di Giancarlo Monina, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2007, vol. 2: *Questione istituzionale e costruzione del sistema politico democratico*, pp. 206-207.

24. Cfr. Luca Polese Remaggi, *La nazione perduta: Ferruccio Parri nel Novecento italiano*, Bologna, il Mulino, 2004, pp. 278-280.

lavoro in grado di attenuare l'endemico fenomeno della disoccupazione.<sup>25</sup> A tutta la generazione politica dell'epoca che, con differenti sfumature, si riconosceva nell'antifascismo, si palesavano davanti agli occhi le vicende di venti anni prima, quando il fascismo aveva cavalcato i movimenti dei reduci. La situazione alimentare, economica e sanitaria disastrosa imponeva misure per le vittime della guerra e per la popolazione generale ben più significative dei palliativi a cui fino a quel momento aveva fatto ricorso il governo Bonomi, come l'indennità di caropane.<sup>26</sup>

La creazione del Ministero per l'assistenza post-bellica si situava al crocevia tra queste considerazioni e le riflessioni sulla necessaria riorganizzazione degli interventi assistenziali degli Alti commissariati. A capo del dicastero, nel disinteresse degli altri partiti, fu posto un fedelissimo del presidente del Consiglio, Emilio Lussu,<sup>27</sup> leader della corrente socialista liberale (il gruppo di Giustizia e libertà) del Pda ed esponente del combattentismo democratico del primo dopoguerra. Il cinquantacinquenne politico sardo, rientrato in Italia nell'agosto del 1943 dopo il lungo esilio, era stato l'artefice della svolta a sinistra degli azionisti, in nome della lotta alle forze economiche, sociali e politiche che avevano reso possibile il fascismo. Nel 1945, Lussu era ormai favorevole a un avvicinamento ai socialisti per formare un fronte del lavoro capace di unire tutta la sinistra non comunista e di rappresentare tutte le masse popolari, non soltanto gli interessi operai organizzati. Perplesso davanti a un dicastero che nei primi giorni venne addirittura concepito come «senza portafoglio», Lussu venne convinto ad accettare l'incarico per disciplina di partito da un repubblicano attento ai

25. Cfr. Michele Colucci, *Politiche del lavoro e politiche sociali nell'Italia post-bellica*, in *Le origini del servizio sociale italiano: Tremezzo: un evento fondativo del 1946: saggi e testimonianze*, a cura di Maria Stefani, Roma, Viella, 2012, pp. 53-54.

26. Dll 22 febbraio 1945, «Gazzetta Ufficiale», 26 (1° marzo 1945).

27. Emilio Lussu (1890-1975), protagonista di spicco del combattentismo e del movimento sardista nel primo dopoguerra, deputato nel 1921, non seguì il Partito sardo d'Azione, di cui era tra i massimi leader, nell'adesione al fascismo: aventiniano, venne condannato poi al confino dopo aver ucciso una camicia nera durante l'assedio della sua abitazione. Fuggito da Lipari, riparò a Parigi, dove partecipò attivamente all'organizzazione di GI e successivamente, rientrato in Italia, a quella del Partito d'azione, di cui divenne il più importante esponente dell'ala socialista. Nel febbraio del 1946 risultò vincitore del confronto interno con l'ala liberaldemocratica di La Malfa. Sciolto il Pda nel 1947, fondò il Partito sardo d'azione socialista, che sarebbe poi confluito nel Psi. Cfr. Giuseppe Sircana, *Emilio Lussu*, in *Dizionario biografico degli Italiani*, vol. 66 (2006); Giovanni De Luna, *Storia del Partito d'azione*, Torino, UTET libreria, 2006, pp. 303-310.

temi sociali come Riccardo Bauer, che aveva diretto il museo della Società umanitaria di Milano nel primo dopoguerra: non potendo offrire «né soldi, né case, né abiti, né lavoro», si trattava di dare almeno speranza a milioni di italiani il cui bisogno di sicurezza avrebbe potuto divenire «il peggiore dei consiglieri».<sup>28</sup>

Dopo l'affidamento a Lussu del Mapb, il Partito d'azione si interrogò sugli indirizzi da dare all'attività del ministero. Durante una riunione del comitato esecutivo per l'alta Italia del partito, che si tenne a Milano il 22 giugno 1945, all'indomani della costituzione del governo, il segretario piemontese Mario Andreis sottolineò che si doveva prima di tutto determinarne le funzioni e i compiti, nonché selezionarne i funzionari. Mario Paggi, esponente dell'ala liberal-democratica del partito, sostenne che non doveva crearsi un «ministero dell'assistenza», ma un «ministero della rieducazione e del riadattamento al lavoro»; Riccardo Lombardi evocò il rischio che Lussu diventasse «schiavo dei capi divisione», mentre Fermo Solari sottolineò l'importanza che, ancora prima di conoscere gli stanziamenti di bilancio, si creasse «una chiara linea di compiti e di attribuzioni».<sup>29</sup> Costatato che all'interno del comitato erano «tutti incompetenti e senza specifiche idee»,<sup>30</sup> per non lasciare il nuovo ministero nelle mani di burocrati romani attenti più alla continuità che all'efficienza e al dinamismo portato dall'esperienza resistenziale, il Pda formò una commissione composta da Giuseppe Calore, medico militare e reduce da Mauthausen, dal direttore dell'ufficio assistenza del comitato di liberazione nazionale dell'alta Italia, dallo psichiatra triestino Amos Chiabov, dall'assessore all'assistenza e alla beneficenza di Milano Elena Dreher, da Gustavo Ribet, che era stato prigioniero politico a Gaggenau, e da Ernesto Schiavello, esponente della sinistra socialista del primo dopoguerra. La commissione cercò di mettere ordine nella galassia di organizzazioni, pubbliche e private, impegnate nell'assistenza, proponendo un'organizzazione per categorie. Mostrando una precoce consapevolezza della specificità della deportazione razziale, la commissione poneva al primo posto i rimpatriati dalla Germania (politici, ebrei, deportati militari e civili) ai quali doveva essere riservata «un'ac-

28. Luciano Palomba, *Quei giorni con il ministro Lussu*, in *L'uomo dell'altipiano. Riflessioni, testimonianze, memorie su Emilio Lussu*, a cura di Eugenio Orrù e Nereide Rudas, Cagliari, Tema, 2015, p. 319.

29. Insmli, Fondo Pischel, b. 1, f. 2, Partito d'azione, comitato esecutivo, Verbale della riunione del 22 giugno 1945.

30. Ivi, Verbale della riunione del 28 giugno 1945.

coglienza specialmente affettuosa e preferenziale», un'assistenza tale da aiutarli a «riprendere la vita normale», provvedere alle pratiche per gli «indennizzi dei danni materiali riportati» ed evitare che si continuassero «a considerare gli ebrei come qualcosa di diverso dagli altri cittadini, sia pure in forma benevola», lasciando «cadere in definitiva dimenticanza un problema razziale [sic] ignorato fortunatamente in Italia fino al 1938». <sup>31</sup> Seguivano i partigiani, di cui andava superata, attraverso l'assistenza, «l'abitudine necessariamente contratta di provvedere con le forze di piccoli gruppi a farsi giustizia»; poi i prigionieri, da «preparare spiritualmente alla nuova vita che anima il nostro paese», i 14.000 civili e 16.000 militari riparati in Svizzera, quindi gli sfollati e infine i profughi politici provenienti dal Sud al seguito della repubblica di Salò. <sup>32</sup> Un discorso a parte riguardava gli stranieri in transito, per i quali, dopo un rapido richiamo alla tradizione del diritto d'asilo, l'internamento, pudicamente descritto come «raccolta [...] in locali adatti», veniva indicato come la soluzione momentaneamente più opportuna.

L'assistenza si qualificava per il Pda come un problema essenzialmente politico: nei confronti di tutte le categorie, un «programma di educazione e rieducazione morale e politica» doveva essere anteposto a quello della pura assistenza materiale. Le diverse modalità di intervento a favore delle varie categorie implicavano non solo uno sforzo di coordinamento delle istituzioni esistenti ma, in molti casi, un ruolo attivo dello Stato. L'intervento di quest'ultimo si fondava sui crediti morali che le vittime della guerra avevano maturato, più che sulla base di un diritto. Spie di un'impostazione universalistica erano tuttavia presenti nel momento in cui si indicava che le misure temporanee dovevano costituire solo un primo passo per ricondurre poi gli assistiti a categorie più vaste, oggetto dell'assistenza generica, per assicurare l'uguaglianza sostanziale del corpo sociale.

### *La definizione delle attribuzioni del ministero*

I dibattiti sull'organizzazione del nuovo dicastero si protrassero per tutto il mese di luglio 1945, mentre Lussu veniva affiancato da due sottosegretari: scartata l'iniziale scelta delle comuniste Rita Montagnana e Gi-

31. Acs, Fondo Parri, b. 27, f. 150, *Appunti sul problema dell'assistenza post-bellica*, s.d., pp. 2-3.

32. Ivi, pp. 4-5.

sella Floreanini,<sup>33</sup> furono nominati il liberale Mario Ferrara<sup>34</sup> e il maggiore medico Enrico Berardinone, vicino al Pci, che, confermato nel suo posto durante il successivo governo De Gasperi, durante la terza e ultima gestione del Mapb sarebbe divenuto capo della commissione studi.<sup>35</sup> L'iter del provvedimento sull'ordinamento e le attribuzioni del Mapb si sovrappose a quello relativo all'Alto commissariato per l'igiene e la sanità pubblica, istituito il 12 luglio 1945. L'Alto commissariato rispondeva a finalità del tutto analoghe: si trattava di un organo «necessario per uno Stato moderno», essenziale nel momento in cui rientravano in Italia soldati e profughi «in condizioni di salute deprecabili». <sup>36</sup> L'incidenza della mortalità infantile, l'aumento dei casi di tubercolosi, il caos delle casse mutue che prevedevano livelli di tutela diversi per ciascuna categoria di lavoratori, spingevano a rinforzare il controllo statale, senza tuttavia imporre interventi diretti a tutela della salute che esulassero dalle tradizionali condotte mediche e osteriche per i più poveri. Le due discussioni in Consiglio dei ministri si muovevano su binari paralleli, con i democristiani preoccupati per il rischio che i due nuovi istituti, con il pretesto di «riformare, accentrare, coordinare», soffocassero la beneficenza privata e con gli azionisti che rilevavano i problemi del sistema di protezione sociale esistente guardando alle riforme che erano state avviate, durante il secondo conflitto, nell'Inghilterra del piano Beveridge. La lezione di Rosselli, per il quale un ordine nuovo alternativo al fascismo sarebbe potuto nascere solo dall'intreccio di libertà e giustizia (cioè da una libertà morale accompagnata dall'emancipazione dai

33. *La moglie di Togliatti sottosegretaria?*, in «Il Tirreno», 24 giugno 1945; *Ferruccio Parri si insedia al Viminale*, in «Il popolo», 23 giugno 1945, p. 1.

34. Mario Ferrara (1892-1956), interventista repubblicano durante la Prima guerra mondiale, aveva fatto parte della direzione dell'associazione nazionale combattenti. Durante il fascismo, assunse la difesa di Umberto Terracini, Riccardo Bauer e Tito Zaniboni; alla costituente fu candidato per l'Unione democratica nazionale, ma non venne eletto. Fu successivamente tra i fondatori della rivista «Il Mondo». Cfr. Giuseppe Sircana, *Mario Ferrara*, in *Dizionario biografico degli Italiani*, vol. 46 (1996).

35. Enrico Berardinone (1902-1986, chiamato con il nome di battaglia “Francesco” anche in numerosi documenti ufficiali), era un maggiore medico della IV armata che nel marzo 1944 aveva preso la strada della montagna, giungendo a dirigere la XI divisione Garibaldi Cuneo. Aderì tuttavia al Partito comunista nel 1946. Le poche informazioni reperite sono tratte da Marco Ruzzi, *Garibaldini in val Varaita: 1943-1945: tra valori e contraddizioni*, Verzuolo (Cuneo), ANPI; Istituto storico della Resistenza in Cuneo e provincia, 1997, pp. 59-60.

36. VcdM/5.1, p. 116.

bisogni essenziali), li portava a sottolineare la necessità di «normalizzare o modernizzare» l'assistenza a livello nazionale, richiamando esplicitamente «l'esempio inglese»,<sup>37</sup> cioè le riforme che erano state avviate e avrebbero poi trovato sviluppo con la vittoria laburista alle elezioni del 1945.

Il disegno di legge sull'ordinamento del Mapb, presentato da Parri nella seduta del Consiglio dei ministri del 12 luglio 1945, prevedeva un raggruppamento delle competenze e delle strutture dei tre Alti commissariati esistenti. Ben sei erano le direzioni generali – dedicate rispettivamente alle pensioni di guerra, all'assistenza ai partigiani, ai reduci, ai prigionieri, ai civili vittime della guerra e del fascismo – a cui si aggiungevano un ispettorato generale, un ufficio studi e un ufficio legislativo. Rispetto a quest'organizzazione lo stesso capo di gabinetto di Lussu, Antonino Papaldo,<sup>38</sup> aveva espresso dubbi, preferendo organizzare gli uffici in due sole direzioni, rispettivamente consacrate agli affari generali (personale, logistica, forniture) e all'assistenza sociale.<sup>39</sup> In Consiglio dei ministri, formulò analoghe obiezioni il democristiano Stefano Jacini, ministro della Guerra, che si disse perplesso di fronte a «un organismo pletorico con sei direzioni generali» e chiese se fosse possibile conservare i commissariati esistenti come organi distinti dal ministero.<sup>40</sup> Più netto nel tradurre l'opposizione dei cattolici fu il collega Mario Scelba, ministro delle Poste, che riteneva sbagliato «avocare tutte le organizzazioni di assistenza allo stato». Le attività private sorte in favore dei profughi e degli internati – si riferiva probabilmente a quelle avviate dalla Pca – non avrebbero dovuto essere ostacolate, bensì favorite e il ministero avrebbe dovuto esercitare unicamente un ruolo di coordinamento. Parri diede ampie rassicurazioni: il Mapb non avrebbe avuto «il diritto di intervento nelle iniziative private», che andavano non solo rispettate ma anche incoraggiate.<sup>41</sup> Rassicurazioni vane, perché emergeva chiaramente come il ministro democristiano, espressione di ampi settori del partito, fosse contrario all'istituzione stessa

37. Ivi, p. 118.

38. Il consigliere di Stato Nino Papaldo (1899-1997) rappresentò una delle voci che guidarono il dibattito sulla riforma dell'assistenza e della sanità nell'Italia repubblicana. Nel 1944-1946 partecipò alle commissioni Forti e nel 1955 divenne giudice costituzionale: cfr. la voce di Giovanni Focardi in *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia: le biografie dei magistrati, 1861-1948*, a cura di Guido Melis, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 1612-1628.

39. Acs, Pcm, Gab. 1944-47, cat. 1.1.2.38634/2, *Appunti per il signor Ministro*, s.d.

40. VcdM/5.1, p. 93.

41. Ivi, p. 94.

del ministero. Anziché costituire un nuovo dicastero, che considerava «un macchinoso e costoso organismo lontano dalle correnti vive degli interessi che dovrebbero democraticamente tutelare», Scelba proponeva di mantenere gli Alti commissariati, nella convinzione che quello dei profughi avrebbe rapidamente cessato le sue attività, una volta che fosse stato liberato tutto il territorio nazionale. Questa soluzione avrebbe permesso che fosse la presidenza del Consiglio ad assumere un compito di coordinamento «per quanto riguarda i problemi di indole generale e di indirizzo di lata politica sociale e umanitaria». <sup>42</sup> Scelba accusava Parri e Lussu di aver proposto, per un ministero «di durata limitata», un'organizzazione «mastodontica», sproorzionata, «assolutamente e politicamente errata, illogica e irrazionale». <sup>43</sup> Criticava, in particolare, la distinzione tra partigiani e reduci: lo sforzo dell'apparato statale doveva orientarsi in direzione della «fusione delle diverse categorie dei cittadini che hanno combattuto per la liberazione e non perpetuare tra essi una divisione che, attraverso vanti e richieste di privilegi, può degenerare in attriti violenti, creando fazioni anche in seno alla famiglia combattentistica». <sup>44</sup>

La redazione definitiva del testo venne affidata a un comitato di ministri, composto da Parri, Lussu, Scelba e Soleri. Nella preparazione del decreto, le discussioni interministeriali riguardarono soprattutto il superamento della divisione in categorie, che Scelba riteneva «dannosa all'assistenza e impolitica», <sup>45</sup> e l'uniformazione dell'attività assistenziale, temi che avrebbero richiesto l'omogeneità non solo dei «criteri legislativi astratti» ma «anche dei metodi e dei criteri seguiti nell'applicazione delle norme» e che suggerivano, pertanto, un'organizzazione per branca di attività più che per beneficiari. <sup>46</sup> Lussu spiegò di aver voluto mantenere l'organizzazione del ministero secondo le categorie di soggetti assistibili, «sia per ragioni di preesistenza delle organizzazioni stesse, sia per ragioni psicologiche». La riabilitazione e l'avviamento al lavoro

42. Acs, Pcm, Gab. 1944-47, cat. 1.1.2.38634/2, *Appunto di Mario Scelba*, s.d.

43. VcdM/5.1, p. 94.

44. Acs, Pcm, Gab. 1944-47, cat. 1.1.2.38634/2, *Promemoria*, s.d.

45. VcdM/5.1, p. 112.

46. Così Franco Mini, commissario aggiunto dell'Alto commissariato per i reduci, in Acs, Pcm, Gab. 1944-47, cat. 1.1.2.38634/2.8; la critica era condivisa da parte dello stesso capo di gabinetto del Mapb Antonino Papaldo e del sottosegretario alla presidenza del Consiglio Mario Arpesani (che ricordò «il deciso indirizzo assunto dal governo per la riduzione delle spese delle pubbliche amministrazioni»).

richiedevano un'attenzione alle specificità di ciascun gruppo, anche se l'obiettivo finale restava quello di fondere ed eliminare gradualmente queste ramificazioni.

Di fronte alle perplessità sull'idea di organizzare un ministero temporaneo con la creazione di vere e proprie direzioni generali – per Jacini, Ruini e Scoccimarro sarebbero stati sufficienti dei servizi o uffici, evitando «una burocratizzazione sia pure provvisoria» –, Parri propose la dizione di «commissariati generali», richiamandosi all'organizzazione vigente. Alla fine venne approvata la denominazione di «servizio generale», ma l'organizzazione restò sostanzialmente quella di una direzione, a dimostrazione della difficoltà di teorizzare modelli organizzativi alternativi a quelli tradizionali della pubblica amministrazione.<sup>47</sup> L'ordinamento del dicastero lasciava a Scelba «profondi dubbi sulla possibilità di funzionamento dell'assistenza e del Ministero», ma il ministro democristiano riuscì almeno a ottenere l'eliminazione del passaggio che prevedeva che il nuovo dicastero avrebbe dovuto «dirigere, vigilare e coordinare» l'attività assistenziale delle associazioni private, con la possibilità, sul modello crispino, di fonderle e modificarne i fini statuari.

Il decreto del 31 luglio 1945, che stabilì le competenze del ministero, si apriva con l'elencazione delle categorie assistibili:

il Ministero per l'Assistenza Post-Bellica ha il compito di promuovere, dirigere e coordinare l'assistenza morale e materiale: a) dei partigiani; b) dei reduci di guerra; c) dei prigionieri di guerra, dei militari internati e delle loro famiglie; d) dei profughi e delle altre vittime civili della guerra; e) dei rimpatriati dall'estero

mentre il soccorso ai congiunti dei dispersi, dei prigionieri e dei deportati restava di competenza del Ministero dell'interno.<sup>48</sup> Durante la redazione del decreto vennero eliminate le competenze, contenute nelle bozze preparatorie, relative ai «civili internati o deportati in conseguenza degli eventi bellici o per ragioni politiche e razziali» e ai «rimpatriati dall'[A]frica Italiana». Se quest'ultima categoria venne avocata dall'omonimo ministero, convinto dello stretto rapporto che l'assistenza aveva con «le

47. Cfr. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana*, pp. 415-416.

48. Dll 31 luglio 1945, n. 425, «Gazzetta Ufficiale», 94 (7 agosto 1945). Una precedente redazione dell'articolo prevedeva la menzione al capo d) di «sfollati e sinistrati». I rimpatriati dall'estero erano i connazionali domiciliati all'estero, che avevano fatto ritorno a causa della guerra, salvo quelli provenienti dai territori africani.

possibilità di una futura ripresa coloniale»,<sup>49</sup> i deportati non vennero menzionati perché inclusi nella categoria dei reduci.<sup>50</sup> Rimasero fuori dalle competenze del dicastero anche i perseguitati politici del fascismo: Lussu lamentò ripetutamente di non poter assistere «un'avanguardia coraggiosa di connazionali che non hanno mai capitolato e che hanno mostrato al paese, con il loro esempio, la via da seguire».<sup>51</sup> L'esclusione dipendeva dalla volontà, fermamente ribadita da parte della presidenza del Consiglio, di escludere qualsiasi carattere premiale dell'assistenza, che doveva essere destinata soltanto a coloro che avessero sofferto «particolari persecuzioni nel periodo nazi-fascista, sussistendo un legame sia pure indiretto tra le persecuzioni stesse e gli eventi bellici».<sup>52</sup>

Il Mapb assorbì così tutte le competenze degli Alti commissariati, che vennero contestualmente soppressi.<sup>53</sup> Nel Mapb vennero anche concentrati tutti i poteri di impulso, coordinamento e vigilanza dell'opera assistenziale e degli enti pubblici che esercitavano attività a favore delle varie categorie di beneficiari:<sup>54</sup> i più importanti erano l'opera nazionale combattenti e l'opera nazionale mutilati e invalidi di guerra, che stavano attraversando un periodo difficile: una contestata gestione commissariale si occupava della

49. Acs, Pcm, Gab. 1944-47, cat. 1.1.2.38634/2, *Attribuzioni del Mapb*, 11 luglio 1945. Nello stesso periodo, attraverso alcune circolari e note di servizio, il Mai volle ribadire la propria preminenza costituendo una direzione generale per l'assistenza e i danni di guerra (20 luglio 1945): cfr. Vincenzo Pellegrini e Anna Bertinelli, *Per la storia dell'amministrazione coloniale italiana*, Milano, Giuffrè, 1994, pp. 26-27.

50. Acs, Pcm, Gab. 1944-47, Atti legislativi, Mapb, b. 1, Parri a Lussu, 7 luglio 1945.

51. Acs, Pcm, Gab. 1944-47, cat. 1.1.2.38634/1, *Perseguitati politici del fascismo*, 10 settembre 1945.

52. Acs, Pcm, Gab. 1944-47, cat. 1.1.2.38634/2, *Attribuzioni del Mapb*, 11 luglio 1945.

53. Alle dipendenze del Mapb vennero inoltre posti l'ufficio collegamento del ministero della Guerra (per l'inserimento dei patrioti nelle forze armate) e l'ufficio assistenza, già dipendenti, invece, dal ministero dell'Italia occupata.

54. Nel giugno del 1946 la vigilanza del Mapb riguardava undici enti: l'associazione nazionale combattenti (nata nel 1923), l'associazione nazionale famiglie caduti e dispersi in guerra (1923), l'ente edilizio mutilati e invalidi di guerra (1926), l'opera nazionale combattenti (1917), l'opera nazionale per l'assistenza agli orfani di guerra anormali psichici (1921), l'opera nazionale invalidi di guerra (1917), l'opera nazionale orfani di guerra (1929), l'associazione nazionale partigiani italiani (1945), l'associazione nazionale reduci, il Fondo di solidarietà nazionale, l'Istituto del nastro azzurro fra i combattenti decorati al valor militare (1928) e il gruppo delle Medaglie d'oro al valor militare (1927). Si aggiunse nel gennaio del 1947 l'associazione nazionale vittime civili della guerra.

prima, in assenza di un consiglio di amministrazione,<sup>55</sup> mentre la seconda aveva ben due commissari, uno nominato dal governo e uno dall'Amg, e una pessima situazione economica. Entrambi gli enti, peraltro, cercarono in tutti i modi di uscire dall'orbita del Mapb per essere collocati sotto il controllo più prestigioso della presidenza del Consiglio.

Proprio alla presidenza del Consiglio, che le esercitava d'intesa con il Mapb e con il Tesoro, rimasero le competenze sulle altre due già citate organizzazioni create durante la seconda fase della guerra a scopi assistenziali: l'ente nazionale per la distribuzione dei soccorsi (Endsi) e la delegazione del governo italiano presso la missione italiana dell'Unrra. Ludovico Montini volle, infatti, ribadire l'autonomia del suo organismo, facendo valere la prossimità con De Gasperi, rafforzata nei mesi successivi grazie alle trattative che portarono all'approvazione da parte dell'Unrra, nel dicembre 1945, di un programma di aiuti e riabilitazione destinato all'intera popolazione italiana.

In ottemperanza alla logica di separare le funzioni permanenti da quelle temporanee, infine, il Mapb non ottenne né la gestione del fondo di solidarietà nazionale, creato nel marzo del 1945 sul modello francese, con funzioni di assistenza alle popolazioni sinistrate e di ricostruzione,<sup>56</sup> né le competenze sulle pensioni di guerra: il ministro del Tesoro, il liberale Soleri, chiese e ottenne di conservare questa importante competenza «per evitare abusi». Non passò quindi la linea di Lussu, che aveva evidenziato, oltre al precedente del Ministero per l'assistenza militare e le pensioni di guerra dopo il primo conflitto mondiale,<sup>57</sup> come le pensioni fossero «una

55. Cfr. *Opera nazionale per i combattenti: progetti*, a cura di Floriano Boccini ed Erminia Ciccozzi, Roma, Ministero per i beni e le attività culturali, direzione generale per gli archivi, 2007, p. XLIV.

56. Dll 8 marzo 1945, n. 72, in «Gazzetta Ufficiale», 36 (24 marzo 1945). Il Fondo era alimentato da donazioni volontarie e da una tassa *una tantum* sui redditi, sui patrimoni, sul commercio informale e sui domestici, nonché dal contributo obbligatorio dei riformati dal servizio militare.

57. Il Ministero per l'assistenza militare e le pensioni di guerra (Mampg) era stato creato nei giorni successivi alla rotta di Caporetto e affidato prima al socialriformista Leonida Bissolati, poi ai liberali Giuseppe Girardini e Ugo Da Como. Istituito per consolidare il contratto di guerra tra nazione e cittadini in armi (al «capitale umano» fornito dalla nazione doveva corrispondere l'impegno dello Stato a dare assistenza e protezione a tutti i cittadini colpiti dalla guerra), il Mampg – il primo dicastero che aveva nel nome l'assistenza – aveva segnato la fine del disimpegno statale, in particolare attraverso l'attribuzione di pensioni agli ex-combattenti e ai familiari dei caduti. Cfr. Giorgi e Pavan, *Storia dello Stato sociale in Italia*, pp. 41-51.

delle forme più precipue dell'assistenza» che lo Stato prestava alle vittime. Secondo il ministro azionista, dal contatto diretto con i bisogni delle masse il Mapb avrebbe potuto trarre «elementi per una riforma del sistema». <sup>58</sup> Presso il Mapb venne istituito un semplice ufficio di collegamento: l'assistenza prodigata a reduci e vittime civili avrebbe dovuto cessare non appena fosse stato riconosciuto agli interessati il diritto alla pensione. Il dicastero tranciò così i riferimenti all'attività del suo più illustre predecessore, che all'indomani del primo conflitto mondiale, prima di essere smantellato nel 1919, aveva cercato di realizzare il passaggio dalla carità legale all'assistenza di Stato. <sup>59</sup>

### *Un'organizzazione all'insegna della partecipazione e del decentramento*

La rassegna del primo numero del «Bollettino dell'assistenza post-bellica» – la pubblicazione ufficiale del ministero creata dall'ufficio studi – ospitava un articolo dedicato all'omologo francese, il Mpdr. <sup>60</sup> Come faceva notare Roberto Battaglia, il funzionario che Lussu pose a capo del servizio reduci, l'organigramma del Mapb ricalcava sostanzialmente quello del Mpdr, <sup>61</sup> a partire dalla tanto criticata preferenza per direzioni compartimentate secondo le categorie dei beneficiari. Analogamente al dicastero francese, il Mapb si componeva, oltre al gabinetto del ministro con compiti di direzione politica <sup>62</sup> e all'ispettorato generale, di quattro «servizi» dedicati alle categorie da assistere (partigiani, reduci, prigionieri di guerra, vittime civili della guerra) e di un quinto più generico, articolato in quattro divisioni, che si occupavano dei trasporti, degli approvvigionamenti e dell'amministrazione. Mancava, invece, un'equivalente della Direzione degli affari sociali del Mpdr, incaricata di porre in rapporto l'assistenza post-bellica con le politiche sociali esistenti.

58. VcdM/5.1, p. 101.

59. Ministero per l'assistenza militare e le pensioni di guerra, *L'assistenza di guerra in Italia: assistenza militare, pensioni di guerra*, Roma, Società anonima poligrafica italiana, 1919, p. 28.

60. *L'assistenza post-bellica negli altri paesi*, in «Bollettino dell'Assistenza post-bellica», 1 (1945), pp. 20-21.

61. Roberto Battaglia, *Il problema dei reduci e dei partigiani*, in *Atti del convegno per studi di assistenza sociale: Tremezzo (Como)*, p. 544.

62. Dal gabinetto dipendevano l'ufficio per i rapporti con l'Unrra e l'Endsi, l'ufficio legislativo e l'ufficio stampa, statistica e studi, che aveva tra l'altro il compito di analizzare i provvedimenti stranieri.

Nella descrizione dell'ordinamento, delle disponibilità finanziarie e delle attività del Mpd, Battaglia non tralasciava di sottolineare lo status di alleato vincitore della Francia, la sua «solida e lunga tradizione democratica» e gli elevati tassi di occupazione, ma soprattutto evidenziava che l'esistenza di una «vasta legislazione», e «una lunga pratica nel campo sociale»,<sup>63</sup> contrastava con la situazione italiana, dove i sistemi di protezione sociale ereditati dal fascismo, di per sé insufficienti, erano completamente collassati durante il conflitto. Nondimeno, l'esperienza francese, conosciuta attraverso le pubblicazioni ufficiali del Mpd e la legislazione, costituiva un modello per l'architettura istituzionale del Mapb e per l'approccio alle politiche pubbliche da varare a favore delle varie categorie di assistiti. L'articolo del «Bollettino» segnalava, per esempio, il rapporto di collaborazione tessuto dal Mpd con le federazioni nazionali dei prigionieri, dei deportati politici e dei lavoratori deportati, alle quali era stata affidata «l'amministrazione minuta e diretta dell'assistenza» per evitare che «abbandonati a sé stessi nella difesa dei loro diritti, finissero così per perdere coscienza degli interessi superiori del paese e tendessero quindi a costituirsi in categoria privilegiata nella Nazione». <sup>64</sup> Quest'associazione dei reduci all'opera di governo rientrava tra gli obiettivi di Lussu: come in Francia, anche in Italia a livello centrale venne creata una giunta consultiva di oltre quaranta membri, composto dai rappresentanti della varie categorie destinatarie dell'azione assistenziale del ministero, che diventava così luogo di incontro e di unità delle diverse generazioni di combattenti che si voleva accomunati dalla stessa spinta ideale.

Sempre in analogia con la Francia, il ministero adottò un'organizzazione periferica, che si sviluppò con grande lentezza a partire dalle preesistenti strutture dei Commissariati soppressi.<sup>65</sup> Gli uffici provinciali per l'assistenza post-bellica (Upapb) furono sottratti ai prefetti e affidati a un direttore di nomina governativa, motivando la scelta con la necessità che il responsabile dell'ufficio si dedicasse unicamente all'opera assistenziale.<sup>66</sup> L'assistenza divenne così un vero e proprio servizio pubblico, sottratto al tradizionale ambito della tutela dell'ordine contro gli elementi sociali perturbatori. Ne risultava perciò depotenziata la figura del prefetto, della quale d'altronde Lussu fu sempre uno dei più accaniti

63. *L'assistenza post-bellica negli altri paesi*, p. 21.

64. *Ivi*, p. 20.

65. Dm 15 settembre 1945, «Gazzetta Ufficiale», 115 (25 settembre 1945), artt. 1-3.

66. De Pascalis e Salemi, *Assistenza postbellica*, p. 18.

oppositori, all'interno di un clima generale che, almeno nell'immediato dopoguerra, ne voleva la soppressione considerandolo il padrone della vita amministrativa e politica nonché lo strumento dell'onnipotente controllo del ministero dell'Interno.<sup>67</sup> A livello provinciale, era inoltre previsto un comitato consultivo, composto dai rappresentanti di alcune associazioni (mutilati, reduci, combattenti, partigiani d'Italia), da un funzionario di ragioneria e da un rappresentante dell'Eca del capoluogo, dal momento che a livello comunale il Mapb si appoggiava proprio su di essi. I comitati corrispondevano al disegno di un'assistenza post-bellica decentrata, amministrata dal basso, cioè dalle rappresentanze in loco delle categorie direttamente interessate, che, come disse il ministro Lussu durante una visita a Pisa, «dovevano lavorare», alleviando il lavoro di uffici che dovevano avere ridotte dimensioni.<sup>68</sup> Negli Upapb, gestiti in media da cinque impiegati,<sup>69</sup> il ministro azionista rivendicava di non aver effettuato nomine dirette, ma di aver lasciato la scelta a elezioni democratiche svolte tra le organizzazioni delle categorie locali interessate. Nel disegno di Lussu, il Mapb doveva incentivare il coinvolgimento della società civile nell'assistenza, in modo che fosse questa a prendersi cura di chi aveva pagato più degli altri il prezzo degli eventi bellici. Anche questo tratto emergeva nell'articolo del «Bollettino» dedicato al Mpdr: il dicastero francese era «aperto a tutti coloro che intend[eva]no partecipare attivamente all'assistenza, realizzando così il postulato morale di una solidarietà che non sia testimoniata soltanto da servizi ufficiali anonimi e impersonali ma sia offerta da tutta la nazione con il concorso di tutti».<sup>70</sup> Il Mapb selezionava quegli aspetti del discorso pubblico del ministro francese Henry Frenay che meglio si integravano nel disegno politico degli azionisti. In questo senso, la ripresa di puntuali iniziative del Mpdr, come la creazione in ogni dipartimento delle Case del prigioniero per l'assistenza ai reduci di ritorno,<sup>71</sup> non era disgiunta dalla prospettiva di fare dell'assistenza alle categorie post-belliche il ceppo di un sistema di servizi socio-sanitari destinati a tutta la popolazione.

67. Cfr. Pavone, *Alle origini della Repubblica*, pp. 155-156.

68. As/Pi, Gab. Pref., b. 38, *Verbale della visita del Ministro dell'Assistenza Post-Bellica*, 27 ottobre 1945.

69. Isec, Fondo Gasparotto, b. 31, *Il problema dei reduci nel programma del ministro dell'assistenza post-bellica*, p. 43.

70. *L'assistenza post-bellica negli altri paesi*, p. 21.

71. AN F9/3132, *Circ. 293 DCC: Directives sur l'accueil à long terme*, 28 aprile 1945.

Le affinità che gli azionisti percepivano con il dicastero francese derivavano dalla condivisione di un orizzonte politico. Del Mpdre era ministro Henry Frenay, un ex-prigioniero che si era avvicinato a De Gaulle negli anni del conflitto, elaborando una mistica della nazione che considerava la resistenza come elemento unificante di superamento delle divisioni che avevano sprofondato la Terza repubblica; si era poi spostato a sinistra, indicando l'obiettivo finale del suo progetto politico in una «rivoluzione nazionale» ormai definita «socialista», perché determinata a strappare dalle mani di un'oligarchia il controllo dell'economia.<sup>72</sup> Questo progetto doveva concretizzarsi nell'azione ministeriale e portare al successo la sua formazione, la minuscola Union démocratique et socialiste de la Résistance, che mirava a sintetizzare in un orientamento laburista, cioè non marxista, le grandi tradizioni della rivoluzione, del socialismo e del cattolicesimo sociale, come era avvenuto nei movimenti della resistenza francese al nazismo.<sup>73</sup> Il partito di Frenay, scosso da divergenze interne almeno quanto il Pda, ne condivideva anche alcuni obiettivi: tradurre in pratiche di governo lo spirito della resistenza, modernizzare lo Stato avvicinandolo alla società e colmare così il grave solco creatosi tra amministrazione e amministrati. Lo sviluppo di una pianificazione intesa come strumento di incentivo alla partecipazione avrebbe dovuto innescare una mobilitazione delle forze vive della nazione, capace di favorire la maturazione politica del paese. I socialisti liberali di Frenay, come gli azionisti di Lussu, avrebbero poi dovuto beneficiare del consenso politico derivante dalla partecipazione popolare democratica stimolata dai due dicasteri.

Il Mapb e il Mpdre affrontarono, infine, gli stessi problemi: amministrazioni provvisorie, destinate a non sopravvivere alle condizioni che ne avevano determinato l'istituzione, ma tuttavia incasellate nella pesante armatura di un ministero, cioè di un organismo concepito per funzioni organiche strutturali. I due ministeri furono criticatissimi per il disordine amministrativo e finanziario e per l'incapacità di rispondere agli acuti bisogni di popolazioni in movimento come reduci, rimpatriati e profughi. In Italia, la continuità amministrativa degli Alti commissariati e la necessità di inviare un segnale psicologico di attenzione alle categorie dei beneficiari avevano

72. Cfr. Robert Belot, *Henri Frenay, de la résistance à l'Europe*, Paris, Éd. du Seuil, 2003.

73. Henri Frenay, *La nuit finira*, Paris, Robert Laffont, 1973, pp. 504-539.

imposto come soluzione un'organizzazione poderosa, distante dal modello dell'ente parastatale. Tuttavia, il mancato trasferimento al Mapb di tutte le materie riguardanti i reduci, i profughi e l'organizzazione dell'assistenza – diretta conseguenza, come pure nel caso francese, del carattere temporaneo dell'amministrazione e delle preoccupazioni della burocrazia di fronte a un personale reclutato per l'occasione – richiese continue relazioni interministeriali con i dicasteri permanenti, rallentando la messa in opera delle misure. A livello periferico, le intenzioni anticentraliste e la fiducia di Lussu nelle capacità di rinnovamento della vita pubblica si scontrarono rapidamente con una realtà caratterizzata dai crescenti conflitti dei partiti impegnati nelle elezioni amministrative, nell'autunno del 1945, e poi nella campagna per la Costituente, mentre i problemi di bilancio impedivano di dare effettiva risposta ai problemi dei reduci e dei profughi. La spinta di rinnovamento sociale della resistenza, sulla cui forza contavano gli azionisti, si rivelò insufficiente a portare avanti il programma di riforme nel campo della protezione sociale.

## *2. Un personale nuovo per compiti nuovi*

Nella primavera 1945, il ventottenne Antonio D'Andrea era un giovane professore di storia della filosofia dell'università di Pisa, chiamato a sostituire il suo maestro, Guido Calogero, che l'aveva introdotto all'antifascismo negli anni di formazione alla Scuola Normale. Azionista, era impegnato nel Cln cittadino e nell'organizzazione del partito; vice-provveditore agli studi a Pisa, percorreva in lungo e in largo la provincia con la jeep di un maggiore americano per rimettere in sesto le scuole danneggiate dalla guerra e, con minore entusiasmo, si occupava dell'epurazione del corpo docente. Da queste occupazioni, probabilmente su raccomandazione del suo maestro Calogero, D'Andrea venne distolto nell'estate del 1945, quando Emilio Lussu lo chiamò a Roma per offrirgli la direzione dell'ufficio studi statistica e stampa del nuovo e improvvisato ministero. D'Andrea oppose, inutilmente, le difficoltà pratiche di trovare un alloggio a Roma, gli interessi filosofici e gli insegnamenti pisani. Al riottoso professore Lussu oppose la convinzione che il Mapb fosse «un ministero po-li-ti-co», diverso da tutti gli altri, che doveva evitare la nascita di una forza politica come quella che nel primo dopoguerra era stata il fascismo. Di fronte alla passione di un eroico antifascista di lungo corso come Lussu «non c'era

scampo»:<sup>74</sup> D'Andrea lasciò le aule universitarie per la sede principale del Mapb, che si trovava in Piazza Nicosia, nei pressi del Lungo Tevere Marzio, in un moderno palazzo rivestito di laterizio, eretto alla fine degli anni trenta al posto del collegio Clementino.

Le modalità di questa assunzione potrebbero sembrare inusuali, ma non rappresentarono un'eccezione: il decreto sull'ordinamento del ministero, dopo la scelta a favore dei «servizi» anziché delle «direzioni generali», offriva un'ampia «libertà di scelta nei dirigenti»<sup>75</sup> e permetteva di procedere all'assunzione «per elevate funzioni di carattere direttivo o ispettivo» di personale non di ruolo, al quale veniva assegnato il trattamento economico vigente per i funzionari tra il grado quinto e il grado ottavo.<sup>76</sup> L'amministrazione dell'assistenza post-bellica si dotò di un proprio personale, in parte assunto ex-novo, in parte ereditato dagli Alti commissariati e in parte distaccato dagli altri ministeri, in particolare dal Ministero dell'Africa italiana, dall'ex Ministero della cultura popolare e dal sottosegretariato stampa e turismo della presidenza del Consiglio. La natura temporanea dell'amministrazione impedì tuttavia al Mapb di scegliere i funzionari di ruolo più idonei, malgrado la possibilità di concedere speciali indennità.<sup>77</sup> Le assunzioni furono appena 69 nell'arco delle tre gestioni ministeriali e l'attività degli uffici dipese essenzialmente dall'avventiziato, a cui si affiancava, in particolare negli uffici periferici, il massiccio ricorso alla figura dei giornalieri a contratto annuale,<sup>78</sup> nonché, per la gestione dei campi di raccolta, l'impiego di alcuni degli stessi profughi, retribuiti attraverso sussidi straordinari: un puzzle di trattamenti contraddistinto dal carattere precario, che al momento della soppressione dell'amministrazione avrebbe permesso ai ministeri che assorbirono competenze e personale del dicastero di liberarsene rapidamente. L'obbligo che gli impiegati assunti appartenessero alle stesse categorie assistite e l'urgenza con cui si dovette provvedere all'allestimento del dicastero e alle successive assunzioni com-

74. Antonio D'Andrea, *Filosofia e autobiografia: un diario al passato*, Fiesole, Cadmo, 1998, p. 86.

75. VcdM/5.1, p. 112.

76. Dll 31 luglio 1945, n. 425, «Gazzetta Ufficiale», 94 (7 agosto 1945), art. 6.

77. Acs, Pcm, Gab. 1944-47, cat. 1.1.2.10474, *Integrazione premio di operosità e rendimento*, 30 settembre 1945.

78. Degli oltre 3000 dipendenti degli uffici provinciali, tutti collocati fuori ruolo, solo una ventina avevano una nomina regolare da avventizio: Acs, Pcm, Gab. 1944-47, cat.1.1.2.38634/9, *Prot. 109955*, 19 marzo 1947.

portarono infatti un reclutamento che trascurò i criteri professionali per prediligere le raccomandazioni delle associazioni reducistiche o dei singoli capi partigiani.<sup>79</sup>

### *La generazione della resistenza*

Nella prima riunione tra Lussu e i suoi principali collaboratori, il capo di gabinetto Antonino Papaldo, un esperto di diritto sanitario che Parri aveva voluto al fianco del politico sardo, chiarì che compito del dicastero sarebbe stato «creare un sistema di assistenza completamente nuovo: moderno e rapido». Di fronte a problemi «insoliti, mai codificati», occorreva coraggio e fantasia: Papaldo lodava la scelta di collaboratori che non provenivano da altre amministrazioni statali, profetizzando «una dura battaglia tra il vecchio sistema e un nuovo modello di governo». <sup>80</sup> Il Mapb doveva essere, in questo senso, un fattore di rinnovamento per l'intera pubblica amministrazione.

Analogamente al Mpdr francese, il Mapb rappresentò uno strumento di entrata nell'amministrazione della generazione della resistenza. Replacando una pratica inaugurata dalla breve esperienza del Ministero dell'Italia occupata, che aveva visto tra i suoi funzionari intellettuali di primo piano impegnati da lungo tempo nella lotta contro il fascismo, come il critico d'arte Antonello Trombadori, l'editore Giulio Einaudi e l'ex rettore dell'università di Padova Concetto Marchesi, Lussu ricercò l'apporto di personalità provenienti dalla società civile, che furono poste nei gradi più alti dell'amministrazione del nuovo dicastero in deroga alle vigenti disposizioni sull'avventiziato. Queste personalità accettarono di entrare nell'apparato burocratico dello Stato sia perché attratte da amministrazioni che si presentavano come radicalmente differenti rispetto al passato e come fattori di rinnovamento per il futuro, sia perché intenzionate a portare il proprio contributo alla ricostruzione del paese in una situazione emergenziale. Estraneo agli ambienti laici e riformatori sviluppati dal ceto dell'antifascismo di Giustizia e libertà – l'humus delle politiche del ministero – era soltanto il capo di gabinetto Antonino Papaldo. A capo dei singoli servizi, invece, erano personalità che non provenivano dall'amministrazione ma dall'esperienza della resistenza: dei prigionieri di guer-

79. Acs, Mint, Gab. Fasc. permanenti 1944-66, Uffici, b. 242, f. 203H, *Circolare 1889/1*, 20 ottobre 1945, p. 18.

80. Palomba, *Quei giorni con il ministro Lussu*, p. 319.

ra si occupò Fausto Nitti,<sup>81</sup> che dopo l'esperienza nel nucleo fondatore di Giustizia e libertà aveva combattuto la guerra civile spagnola, era stato internato in Francia, si era distinto nella lotta contro l'occupante tedesco ed era scampato alla deportazione a Dachau; i fondatori del Movimento di collaborazione civica, Augusto Frassinetti e Cecrope Barilli, lavorarono rispettivamente come caposervizio reduci e capo dell'ufficio legislativo;<sup>82</sup> responsabile del servizio partigiani venne nominato provvisoriamente il ventiquattrenne azionista Luciano Palomba,<sup>83</sup> poi, su segnalazione di Carlo Galante Garrone, il magistrato e comandante giellista piemontese Cesare Moscone,<sup>84</sup> con il compito di definire le modalità di riconoscimento giuridico dell'attività resistenziale, e infine Roberto Battaglia, partigiano, storico dell'arte e, successivamente, primo storico della resistenza.<sup>85</sup> In contrasto con la prevalente formazione giuridica dei funzionari di grado superiore dell'amministrazione dello Stato, oltre a Battaglia e Frassinetti, laureati in lettere erano anche alcuni componenti dell'ufficio statistica e studi: il già citato Antonio D'Andrea e il filologo Aurelio Roncaglia, anch'egli proveniente dall'ambiente della Scuola Normale.

L'organigramma del Mapb mostra come il dicastero abbia rappresentato uno strumento di immissione della generazione lunga della resistenza all'interno dell'amministrazione dello Stato. Si prenda, per esempio, proprio la figura di Battaglia, che aveva partecipato alla guerra di liberazione prima in Umbria, tra Norcia e Visso, poi nella città di Roma e infine tra

81. Francesco Fausto Nitti (1899-1974), pronipote di Francesco Saverio, figlio di un pastore evangelico, aveva conosciuto Lussu (e Carlo Rosselli) a Lipari nel 1927. Evaso due anni dopo, si era stabilito in Francia, da dove aveva raggiunto la Spagna, dove aveva comandato un reparto di anarchici dell'esercito repubblicano. Nel 1945 aveva ricevuto la Medaille de la Résistance per i servizi per conto del Bureau central de renseignements et d'action della Francia libera tra il 1940 e il 1941 e poi nel 1944, dopo l'evasione dal treno che lo conduceva a Dachau.

82. Augusto Frassinetti (1911-85), vicino agli ambienti di GI, era stato internato nei campi di concentramento alleati in Africa, poi partigiano in Francia.

83. Luciano Palomba, che avrebbe poi intrapreso una carriera di giornalista, ha lasciato un sapido ricordo del mese passato al Mapb, in cui la difficoltà a trovare le forme per riconoscere ai partigiani le pensioni di guerra si incrociano con le traversie legate alla discussione della sua tesi di laurea: Palomba, *Quei giorni con il ministro Lussu*, pp. 316-327.

84. Cesare Moscone, partigiano azionista nel biellese, in carcere dal 1° maggio al 9 novembre 1944 e poi addetto al comando regionale piemontese fino alla liberazione.

85. Su Roberto Battaglia (1913-1963) cfr. *Arte Resistenza Storia: un ritratto di Roberto Battaglia*, a cura di Rosanna De Longis e Massimiliano Ghilardi, Roma, Biblioteca di storia moderna e contemporanea, 2015.

Garfagnana e Lunigiana, dopo essersi paracadutato come agente dello Special operations executive, l'organizzazione inglese di intelligence e sostegno alla lotta partigiana. Questa esperienza di coordinamento delle bande operanti a ridosso della linea Gotica era confluita in un volume di memorie in cui Battaglia evidenziava il ruolo che la resistenza, liberando gli italiani dagli atteggiamenti attendisti, avrebbe dovuto avere nel futuro del paese. La questione era pre-politica: i partigiani erano giovani che erano saliti in montagna sulla scia talora di necessità immediate personali, ma esprimevano il bisogno di «farla finita con un vecchio mondo che era crollato o stava crollando intorno a noi, e il desiderio, nel tempo stesso, di ricostituirne uno nuovo». Questi desideri si erano poi declinati secondo la politica che i giovani partigiani avevano conosciuto durante la lotta, ma compito delle istituzioni nuove nate dalla resistenza, come appunto il Mapb, era dare concretizzazione proprio a «quelle vaghe aspirazioni a una nuova libertà o giustizia sociale» che avevano spinto gli italiani al sacrificio.<sup>86</sup> Questo capitolo amministrativo della vita di Battaglia, che si occupò delle pratiche di riconoscimento dei partigiani, rappresentò l'anello di congiunzione tra l'esperienza resistenziale e l'impegno con il Pci sfociato nella redazione di quella prima ricostruzione storica che ha sistematizzato l'interpretazione del movimento di liberazione come «popolo alla macchia».

Se l'assenza di un fondo archivistico relativo al personale del Mapb rende impossibile una prosopografia del personale, sono numerosi gli indizi che segnalano percorsi biografici del tutto simili tra i suoi quadri inferiori. Negli importanti ruoli di ispettore generale fino al 10 dicembre 1945, e poi dirigente dell'ufficio alta Italia, troviamo per esempio il già citato psichiatra triestino Amos Chiabov, che era stato nei mesi precedenti direttore del servizio assistenza del Clnai nel milanese.<sup>87</sup> Antifascista fin dal liceo, Chiabov era stato arrestato nel 1928 e confinato a Ponza, dove aveva conosciuto altri antifascisti come Lelio Basso, Ugo La Malfa e Mario Paggi. Confluito in Giustizia e libertà, poi nel Pda, aveva partecipato alla lotta resistenziale come medico e come organizzatore delle filiere di evasione degli antifascisti e degli ebrei verso la Svizzera. L'incarico al Mapb si poneva, per lo psichiatra Chiabov, in continuità con l'impegno resisten-

86. Roberto Battaglia, *Un uomo, un partigiano*, Torino, Einaudi, 1965, p. 152.

87. Sulla figura di Amos Chiabov (1904-1951), cfr. Luca Zipoli, *Amos Chiabov e la poesia* Morte di un Pettiroso di *Umberto Saba*, in «Annali della Scuola Normale superiore di Pisa. Classe di Lettere e Filosofia», 1 (2022), pp. 401-429.

ziale, inframmezzato soltanto dall'allestimento dell'organizzazione Poldo Gasparotto per l'assistenza ai partigiani feriti di Giustizia e libertà. Nei ranghi degli ispettori, Chiabov era affiancato da altre figure dall'importante curriculum resistenziale, come Ettore Troilo, che aveva incontrato Emilio Lussu già durante l'offensiva finale del 1918.<sup>88</sup> Socialista riformista nel primo dopoguerra, Troilo dopo l'8 settembre aveva comandato la brigata Maiella con cui combatté dall'Abruzzo natio fino a centinaia di chilometri più a nord, in Veneto, nel maggio 1945. Il suo incarico al Mapb durò pochi mesi (nel gennaio 1946 divenne l'ultimo prefetto politico di Milano), come pure quello di un ulteriore personaggio legato alle vicende resistenziali, il nobile fiorentino Aldobrando Medici-Tornaquinci, liberale, già sottosegretario al Ministero dell'Italia occupata, poi consultore nazionale e ispettore onorario del Mapb.<sup>89</sup>

Ad accomunare questi uomini, di provenienza geografica diversa, era la militanza antifascista, con una quasi unanime affiliazione politica all'azionismo, poi la partecipazione alla lotta di liberazione – un'ulteriore analogia con il Mpdr francese, dove il segretario generale André Faverau arrivava al punto di firmare i documenti ufficiali con il nome di battaglia di «Brozen» –, ma anche un importante fattore generazionale: si trattava di trentenni o quarantenni, quasi sempre alla prima esperienza come amministratori, costretti a confrontarsi con una burocrazia che palesava tutti i problemi e lo stile legislativo ereditati dal ventennio.<sup>90</sup> Le memorie di Antonio D'Andrea restituiscono l'atmosfera che si respirava tra i corridoi del ministero. Alcuni dei suoi colleghi erano passati direttamente dai combattimenti della liberazione agli uffici di piazza Nicosia: se l'estraneità all'amministrazione ebbe la capacità di portare un flusso di idee nuove all'interno del Mapb, impedendo che fosse l'emergenza a dettare le misure da adottare, gli stessi protagonisti rilevarono che la man-

88. Isec, Fondo Gasparotto, b. 24, Troilo Ettore, 4 giugno 1945. Sulla figura di Ettore Troilo (1898-1974) e i tumulti di piazza che seguirono la sua destituzione da parte di Scelba nel novembre 1947, cfr. Enzo Fimiani, *Ettore Troilo*, in *Dizionario biografico degli Italiani*, vol. 97 (2020).

89. Sulla figura di Medici Tornaquinci, che morì di tifo nel 1947 a 37 anni, cfr. Archivio dell'Istituto storico toscano della resistenza, Fondo Aldobrando Medici Tornaquinci, b. 4, f. 2, *Telegramma del ministro Gasparotto ad A. Medici Tornaquinci, sulla sospensione degli incarichi ispettivi onorari*, 3 maggio 1946.

90. Cfr. Ernesto Rossi, *Perché i ministeri non funzionano?*, in «Il Ponte», 1 (1947), pp. 45-46.

canza di competenza non poteva essere «compensata, né corretta dalla presenza di personale pieno di entusiasmo, ma impaziente, proveniente dalle file dell'antifascismo».<sup>91</sup> Conferire l'amministrazione agli stessi assistiti doveva in teoria garantire maggiore efficienza e un approccio più umano, ma spesso generò comportamenti clientelari nel rapporto con le federazioni delle varie categorie di beneficiari: un problema avvertito anche in Francia, celato a malapena dalla retorica della militarizzazione.<sup>92</sup> Reduci e partigiani si trovavano ad amministrare i pochi fondi disponibili, non riuscendo a soddisfare gli ampi bisogni e sprofondando rapidamente nella disillusione.

Rispetto a quanto avvenne oltralpe, dove gli ex-resistenti non si limitarono a portare nella pubblica amministrazione il lascito dell'esperienza resistenziale – efficacia, senso della responsabilità e insofferenza per il formalismo giuridico – ma svilupparono anche nuove reti interne, come il sindacato dei funzionari che avevano partecipato alla resistenza,<sup>93</sup> il personale del Mapb rimase sostanzialmente isolato: come ha mostrato Guido Melis, i modelli organizzativi dell'amministrazione dello Stato rimasero del tutto invariati, l'epurazione incontrò enormi resistenze, la revisione delle carriere dei perseguitati politici procedette a rilento e le nuove assunzioni furono limitate dalla necessità di contenere le spese e regolarizzare i numerosi avventizi.<sup>94</sup> L'entusiasmo dei nuovi arrivati si scontrò spesso con l'aridità della burocrazia e con il raffazzonato corpo impiegatizio del dicastero: il volume satirico di successo che Augusto Frassinetti trasse nel 1952 dalla sua esperienza al Mapb prendeva di mira la «ministerialità», una mentalità che riduceva il cittadino «a una quantità semplice ed inerte (quantificazione, fissazione, morte) oppure dotata di un dinamismo unidirezionale (mobilitazione)»<sup>95</sup> e contribuiva, tra silenzi, rimpalli di compe-

91. Cfr. D'Andrea, *Filosofia e autobiografia*, p. 85.

92. Nel maggio del 1945, il segretario generale del Ministero De Monsegou aveva dovuto addirittura emanare una circolare per proibire ai dipendenti di prendere parte alle manifestazioni di protesta: AN F9/3130, *Interdiction de prendre part aux manifestations des rapatriés*, 19 maggio 1945.

93. Cfr. Marc Olivier Baruch e Vincent Duclert, *Administrateurs et administrations sous la IVe république: une histoire politique*, in «Revue française d'administration publique», 4 (2003), pp. 501-519.

94. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana*, pp. 415-436.

95. Cfr. Augusto Frassinetti, *Misteri dei ministeri: il primo trattato di ministerialità generale & comparata, arricchito di nuove rivelazioni, ipotesi, esempi e controprove in tre libri compiutamente ordinato*, Torino, Einaudi, 1973, pp. 7-8.

tenza e cumuli di pratiche, alla creazione di rigide e artificiali gerarchie nella società.<sup>96</sup>

### *L'amministrazione come pedagogia*

La particolare estrazione del personale del Mapb contribuì alla collaborazione tra politici e tecnici, che si voleva ideale proseguimento dell'unità di azione sperimentata durante la guerra di liberazione. La «routine amministrativa» sembrava rivestire scarso interesse per i funzionari del ministero, che si autodefinivano dei «burocrati d'emergenza», rivendicando un ruolo più ampio rispetto alla mera attuazione delle decisioni del potere politico, centrato su una capacità di elaborazione che non solo interpretava ma precedeva le indicazioni provenienti dal gabinetto.<sup>97</sup> Se all'interno del Mpdfr francese dominava un'auto-rappresentazione centrata sui compiti logistici di un'organizzazione militare, la critica al «funzionarismo» che informava i dirigenti del Mapb non si qualificava semplicemente come un discorso sul primato dell'efficienza, ma come un rafforzamento dei legami tra politica e amministrazione, avvalorato anche dalla possibile permeabilità tra queste ultime. La polemica contro le inefficienze della pubblica amministrazione, affiancata a quella della sua collaborazione con il fascismo, fece maturare tra gli azionisti la consapevolezza che il momento amministrativo non fosse di per sé neutrale rispetto agli scopi della politica, né potesse rappresentare uno strumento meramente tecnico a cui era sufficiente che i vertici politici dessero un indirizzo.<sup>98</sup> La rivendicazione dell'apoliticità, di conseguenza, risultava secondaria in un discorso di modernizzazione della burocrazia che si articolava intorno agli obiettivi di espansione della capacità amministrativa dello Stato e dei servizi pubblici. Essi costituivano un compito primario del nuovo Stato democratico: le acute difficoltà in cui si dibatteva la popolazione non erano nascoste, come era avvenuto durante il periodo fascista, ma integrate in un discorso che evidenziava i rapporti di dipendenza tra il successo della politica assistenziale e la legittimazione del nuovo sistema politico. Lo spettro dell'«Italia di Vittorio Veneto» portava, in particolare, a elaborare una politica del lavoro capace di favorire la reintegrazione dei reduci nella società. L'assistenza veniva così inquadrata

96. Isabella Zanni Rosiello, *La pratica diventa racconto: Mistero dei Ministeri di Augusto Frassinetti*, in «Archivi», 1 (2016), pp. 5-28.

97. D'Andrea, *Filosofia e autobiografia*, p. 93.

98. Cfr. Emilio Lussu, *Perché i ministeri non funzionano?*, in «Il Ponte», 1947, p. 44.

in un disegno politico generale che intendeva chiudere i conti con il ventennio ma anche con il passato più lontano, lo Stato liberale.

Il confronto con gli esiti della guerra totale e lo sfascio delle strutture ereditate dal fascismo aprivano la possibilità di un mutamento non solo delle istituzioni, ma, alla radice, del rapporto tra cittadini e Stato. La convinzione che la filosofia realmente operante fosse quella che faceva tutt'uno con l'azione, in contrapposizione alle posizioni crociate,<sup>99</sup> conduceva questa generazione di intellettuali all'impegno nell'amministrazione per la costruzione di una società civile, di cui nella vicenda storica post-unitaria riscontravano la tragica assenza. La consapevole assunzione di questo compito rappresentava la conseguenza dell'abbandono di un'idea di cultura come fatto meramente accademico e il suo configurarsi come uno degli strumenti di risoluzione dello iato tra cittadini e Stato, che si riteneva già parzialmente ricomposto dalla grande esperienza della lotta di popolo contro l'occupante.<sup>100</sup> L'attività amministrativa veniva perciò declinata come una prosecuzione, con altri mezzi, dello sforzo resistenziale: la continuità dei valori della lotta di liberazione passava attraverso un'azione assistenziale non improntata a caratteri discrezionali e a una visione caritativa, ma esercitata sulla base di un diritto di ogni cittadino. Il fascismo non era stato la crociata «invasione degli Hyksos», ma una malattia che aveva radici nell'indebolimento del corpo della nazione: occorreva allora risolvere il secolare problema dell'educazione politica del cittadino comune; in altre parole, richiamando D'Azeglio, «rifare gli italiani».<sup>101</sup> Se l'asfittico liberalismo italiano non era stato capace, come aveva evidenziato Gobetti, di sviluppare l'autonomia del soggetto e promuovere la nascita di una classe dirigente espressa dal basso, le politiche dell'assistenza post-bellica dovevano inquadrarsi nel disegno di uno Stato che fosse «la casa di tutti, forma concreta e unica di libertà», e non quell'entità divinizzata distante, maldestra e distratta che Frassinetti descriveva nella sua satira della pubblica amministrazione.<sup>102</sup>

99. D'Andrea, *Filosofia e autobiografia*, p. 49. Sulla filiazione di queste posizioni dalla frequentazione di Calogero e dalla lettura di Dewey e James, cfr. Stefano Zappoli, *Guido Calogero (1923-1942)*, Pisa, Edizioni della Normale, 2011, p. 263.

100. Cfr. Charles L. Leavitt, 'An entirely new land'? *Italy's post-war culture and its Fascist past*, in «Journal of Modern Italian Studies», 1 (2016), pp. 4-18.

101. Mario Delle Piane, citato in Claudio Novelli, *Il Partito d'Azione e gli italiani: moralità, politica e cittadinanza nella storia repubblicana*, Milano, La nuova Italia, 2000, p. 131.

102. Cfr. Paolo Soddu, *Il progetto politico del partito d'azione*, in *L'Italia alla metà del 20. secolo: conflitto sociale, Resistenza, costruzione di una democrazia*, a cura di Luigi Ganapini, Milano, Guerini e Associati, 2005, pp. 161-63.

Nel campo delle politiche sociali, questa mancanza di educazione politica si manifestava nella scarsa consapevolezza che gli italiani, a differenza di altri popoli europei, avevano del sistema di welfare. Dalla lettura del «Journal Officiel» del Mpd, D'Andrea trasse la convinzione che uno dei problemi di fondo della legislazione italiana fosse la sua tendenza a limitarsi a disporre, senza spiegare le motivazioni delle norme e le conseguenze della loro applicazione. Occorreva invece rendere il linguaggio legislativo funzionale alla «costruzione, *toujours recommencée*, di un paese veramente democratico».<sup>103</sup> Se i provvedimenti del ministero avevano rilevanza politica, dovevano essere compresi dagli interessati: nacque così il «Bollettino» del ministero, dal momento che risultò impossibile inserire la relazione illustrativa nella «Gazzetta Ufficiale», come in Francia. L'assistenza post-bellica doveva servire a ristabilire la fiducia dei cittadini verso la pubblica amministrazione: i funzionari che con Lussu assunsero la guida del ministero erano animati da una convinzione dell'amministrazione come pedagogia del paese. La pedagogia costituiva infatti non solo il luogo d'incontro dei loro variegati interessi, ma la modalità della creazione della libertà, quindi della realizzazione del disegno antifascista: senza educazione morale alla politica non poteva esserci democrazia. L'italiano medio, attento solo ai suoi interessi, aveva bisogno di ritrovare la consapevolezza dei diritti e dei doveri che l'appartenenza a una comunità politica conferiva al cittadino: una «disciplina etica» che avrebbe permesso di garantire l'unità sociale. Il riferimento filosofico di questo tipo di riflessioni risiedeva nel liberalsocialismo di Guido Calogero: dove il diritto alla libertà non era esercitato come responsabilità, in vista della promozione della libertà altrui, lasciava inevitabilmente il posto alla tirannia degli interessi particolari, all'individualismo e all'asservimento dell'uomo all'uomo.<sup>104</sup> Una politica di sussidi e provvidenze indiscriminate non rientrava dunque in questo progetto, perché avrebbe leso la capacità dei singoli di percepire la libertà non solo come un diritto ma anche come un dovere. In questo senso, deve essere letto il tentativo, portato avanti non appena la fase strettamente emergenziale ebbe fine, di superare «la forma elemosiniera dell'aiuto di primo intervento», «la meno utile [...] e la più antieconomica, favorendo l'ozio, ostacolando la

103. D'Andrea, *Filosofia e autobiografia*, pp. 89-90.

104. Guido Calogero, *La democrazia al bivio e la terza via*, in *Difesa del liberalsocialismo*, Roma, Atlantica, 1945, pp. 75-76.

formazione dello spirito di iniziativa». <sup>105</sup> La tensione tra la politica dei sussidi e un programma ampio di provvidenze volte a favorire, nella prospettiva della riabilitazione dei singoli e della ricostruzione del paese, la crescita dell'impiego e la formazione professionale dominò, alla caduta del governo Parri, il secondo periodo del Mapb, guidato, a partire dal 10 dicembre 1945, dal demo-laburista Luigi Gasparotto.

### 3. *Da Lussu a Gasparotto: la fine del vento del Nord*

La nomina di Gasparotto seguiva la caduta del governo Parri, avvenuta per la volontà politica dei liberali di chiudere la vicenda bellica e riportare la normalità nel paese, scartando l'ipotesi ciellenistica e quella del cambio della moneta. L'imposta straordinaria sul patrimonio elaborata da Parri, la sua determinazione a portare avanti l'epurazione anche e soprattutto in campo economico e l'atteggiamento tenuto nei confronti della vertenza agraria avevano segnato la sorte dell'esecutivo dell'azionista milanese. Nel nuovo governo De Gasperi, Lussu divenne ministro senza portafoglio incaricato dei rapporti con la Consulta e al Mapb arrivò Gasparotto, che conosceva la macchina amministrativa dopo il periodo trascorso nella primavera precedente alla guida dell'Alto commissariato per i reduci. Il demolaburista venne affiancato dai sottosegretari Antonio Cifaldi <sup>106</sup> e da Enrico Berardinone, confermato nel ruolo; entrambi non ebbero tuttavia un ruolo di primo piano nella definizione delle politiche del ministero.

Tra le lettere di felicitazioni ricevute dal nuovo ministro dell'Assistenza post-bellica Luigi Gasparotto, successore di Lussu nel primo governo De Gasperi, tra le numerose domande di aiuto economico, nella forma dei sussidi *una tantum* del ministero o in quella di raccomandazioni per meriti partigiani, due elementi sono ricorrenti. La corrispondenza evocava i fatti d'armi della Prima guerra mondiale, a cui Gasparotto aveva preso parte, e soprattutto il figlio Poldo, comandante partigiano giellista, catturato a Milano e fucilato nel campo di concentramento di Fossoli nel giugno del 1944. L'immagine pubblica del ministro che si occupava e si prendeva

105. Isec, Fondo Gasparotto, b. 31, *Piano dell'assistenza*, p. 7.

106. Antonio Cifaldi (1899-1967) fu sindaco di Benevento, nel periodo post-bellico, poi membro della Costituente, deputato durante la 1<sup>a</sup> legislatura e sottosegretario ai danni di guerra nel IV e nel V governo De Gasperi.

cura dei partigiani e dei reduci si sostanzialmente del suo essere lui stesso una vittima della guerra, padre di un eroico caduto:

Lei che ha tanto sofferto, che nell'olocausto supremo dell'amatissimo suo Poldo simboleggia la guerra di liberazione e l'inizio della rinascita del nostro martoriato paese, Lei che ha conosciuto l'esilio, che ha vissuto le ansie e i tormenti della persecuzione, più di ogni altro può sapere e comprendere l'animo della grande, della immensa famiglia dei Mutilati, dei Combattenti, dei Reduci che tanto hanno dato e tanto hanno sofferto in questi anni così tormentati della nostra storia. Sotto la di Lei guida questa grande famiglia ritornerà finalmente a vivere e ritroverà l'accoglimento dei propri diritti.<sup>107</sup>

La scelta di una figura con cui i destinatari dell'assistenza del ministero potevano sentire una piena consonanza di spirito non era casuale, nel momento in cui anche in Francia l'identità del ministro che si occupava delle vittime di guerra, il comunista Laurent Casanova, si fondava sull'eroica figura della moglie Danielle, morta di tifo ad Auschwitz.<sup>108</sup>

### *Il ritorno alle prefetture*

Al Mapb il vecchio politico radical-socialista portò lo spirito del combattentismo del primo dopoguerra,<sup>109</sup> quando aveva cercato di realizzare quel nesso politico tra interventismo e reducismo, che nella sua visione avrebbe potuto finalmente colmare la storica frattura tra classe dirigente e masse subalterne in cui individuava il principale problema della storia italiana post-unitaria.<sup>110</sup> Riprendendo idee del primo dopoguerra, quando era stato regista delle prime celebrazioni del Milite ignoto, rappresentante di quella nazione in armi che era stata artefice del riscatto nazionale e del compimento del processo risorgimentale, Gasparotto si

107. Isec, Fondo Gasparotto, b. 34, Corrispondenza, Giacomo Ottolini, 21 dicembre 1945.

108. Cfr. Regula Ludi, *Reparations for nazi victims in postwar Europe*, Cambridge, Cambridge University press, 2012, p. 75.

109. Agostino Bistarelli ha scritto che tutta l'azione politica di Gasparotto può dirsi «prolungamento ideale» dell'esperienza della trincea, in quanto fondata sulla proposizione dell'interventismo democratico come il vero erede dei valori dei combattenti: Agostino Bistarelli, *Luigi Gasparotto combattente e ministro*, in *Laboratorio di storia: studi in onore di Claudio Pavone*, a cura di Paolo Pezzino, Gabriele Ranzato e Michele Battini, Milano, FrancoAngeli, 1994, p. 171.

110. Cfr. Lucio D'Angelo, *La democrazia radicale tra la prima guerra mondiale e il fascismo*, Roma, Bonacci, 1990, pp. 199-204.

mostrò attento alla creazione di una mitologia nazional-patriottica in cui dovevano entrare i caduti del recente conflitto. La convinzione che la partecipazione al conflitto avesse rappresentato la «scuola della nazione» venne notevolmente sfumata, per lasciare il posto a un'esaltazione della sofferenza come elemento dell'unità nazionale che richiamava il coevo discorso di Frenay in Francia. In consonanza con Calamandrei, che vedeva nel «popolo dei morti», cioè nell'eccezionale tributo di vite umane pagato dal paese durante la guerra mondiale,<sup>111</sup> la più importante fonte di legittimazione per la democrazia italiana, Gasparotto sottolineava il legame tra la memoria dei caduti e la democratizzazione del paese. Rispetto a Calamandrei, molto più debole era invece la rivendicazione di una nuova generazione di diritti, da esprimersi in una costituzione programmatica; il discorso restava centrato sui diritti politici e sull'iniziativa privata in economia.

La necessità di ricomporre le fratture del passato in un clima unitario trovava soluzione in un progetto di nazionalizzazione democratica delle masse, in cui assumevano grande peso la difesa dei confini, la repressione delle spinte sociali disgregative e la riforma morale. La riproposizione del mito della «nazione armata» – di cui Gasparotto era già stato diffusore durante il periodo prefascista – andava ad accomunare vicende belliche assai diverse in una narrazione centrata non sul futuro, come per gli azionisti (il reduce, o il partigiano, come cittadino attivo nella vita politica e titolare di diritti), ma sul passato (il reduce o il partigiano come soldato da premiare).<sup>112</sup> Alla centralità del riferimento nazional-patriottico deve essere ricondotta la preferenza di Gasparotto, fin dalle prime settimane, per le associazioni combattentistiche tradizionali, eredità della Prima guerra mondiale. La decisione di stabilire un ordine di precedenza nelle comunicazioni ufficiali, ponendo in coda l'Anpi, in quanto fondata più recentemente,<sup>113</sup> apparve nei corridoi del dicastero, dove erano in molti a provenire dai ranghi delle formazioni resistenziali, come l'ennesimo segnale della fine del «vento del Nord», che al Mapb si era concretizzato nell'ambizioso progetto di Lussu.

111. Cfr. Leonardo Paggi, *Il popolo dei morti: la repubblica italiana nata dalla guerra (1940-1946)*, Bologna, il Mulino, 2010, pp. 234-235.

112. Cfr. Guri Schwarz, *Tu mi devi seppellir: riti funebri e culto nazionale alle origini della Repubblica*, Torino, Utet, 2010, pp. 274-275.

113. Acs, Mapb, b. 1, *Circolare 3123/16*, 28 dicembre 1945.

In questa direzione sembravano andare anche altri provvedimenti sull'organizzazione amministrativa. La soppressione dell'ufficio alta Italia, il cosiddetto «ministerino», si collegava al definitivo passaggio dagli alleati al governo italiano delle province del Nord, ma anche alla volontà di affermare il proprio diretto controllo sugli uffici periferici. Più significativa, invece, fu la restaurazione, nel nome della neutralità amministrativa, della razionalizzazione e del contenimento delle spese, dei poteri del prefetto sull'amministrazione periferica dell'assistenza post-bellica:<sup>114</sup> la decisione si affiancava infatti alla graduale sostituzione dei prefetti del Cln con quelli provenienti dalla carriera,<sup>115</sup> uno dei principali punti programmatici della coalizione guidata da De Gasperi. L'autonomia degli uffici provinciali e la dipendenza dal dicastero centrale restavano intatte, ma il ruolo del direttore dell'Upapb venne ridimensionato a quello di un funzionario con la responsabilità del lavoro dell'ufficio, mentre il prefetto assumeva nuovamente un compito di «controllo, coordinamento e di propulsione», sorvegliando «l'imparzialità e l'apoliticità dell'azione assistenziale» e stimolando con la sua autorità «l'attività benefica dei privati cittadini e degli enti pubblici».<sup>116</sup> Il riferimento esplicito era alla legge comunale e provinciale del 1934: venivano così poste le premesse per il ritorno delle competenze assistenziali nel più vasto alveo del centralista Ministero dell'interno. La nuova organizzazione andava a risolvere due problemi che si erano manifestati fin dal principio:<sup>117</sup> le difficoltà incontrate dai funzionari, non di ruolo, nella gestione della contabilità e la politicizzazione – vera o presunta – dell'attività degli uffici, bollati da associazioni in polemica con essi come legati all'uno o all'altro partito.<sup>118</sup> «Benché in generale, e salvo pochi e delimitati casi, nulla» potesse obiettarsi «circa la correttezza e la capacità dei capi degli uffici provinciali»,<sup>119</sup> il Mapb aveva incontrato problemi per le nomine dei funzionari, poiché nessun partito accettava di

114. Acs, Mint, Gab., Fasc. permanenti 1944-66, Uffici, b. 242, f. 203H, *Circolare 7021/1-2*, 19 aprile 1946.

115. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana*, p. 409.

116. *Circolare 9711-1 UP*, in «Bollettino dell'assistenza post-bellica», 4-5 (1946), p. 4.

117. In realtà, la misura risolveva anche un terzo problema, quello degli accreditamenti: i capi degli Upapb infatti non potevano essere destinatari delle somme attribuite dal Mapb alle province. In precedenza, le somme erano state accreditate ai prefetti e poi girate agli uffici.

118. Acs, Mint, Gab, Fasc. permanenti 1944-66, Uffici, b. 242, f. 203H, *Relazione al Ministero del Tesoro*, al prot. 7021/1-2, 19 aprile 1946.

119. *Circolare 9711-1 UP*, p. 3.

essere marginalizzato nella gestione dell'assistenza e la carica era ambiziosissima come trampolino per una futura carriera politica. A Pisa, ad esempio, vincitore della contesa per la nomina del direttore dell'Upapb risultò, nell'ottobre del 1945, Osvaldo Tozzi, presidente del Cpln, azionista come Lussu, ma le varie associazioni dei reduci protestarono contro una nomina calata dall'alto. Quando Tozzi si dimise, nell'aprile 1946, si aprì una lunga diatriba tra l'ufficio stesso, la prefettura e le varie associazioni, tutte intenzionate a imporre un proprio candidato.<sup>120</sup> Nella vicina Lucca, invece, dove un rudimentale servizio di assistenza era già stato allestito nel marzo 1945 su iniziativa del prefetto Giovanni Carignani, il democristiano a capo del Cln, venne designato un dirigente dell'Azione cattolica, Ferdinando Martini, che nel 1946 sarebbe divenuto il primo sindaco del dopoguerra. Nel contesto lucchese, le cariche relative all'assistenza permettevano di mantenere i contatti tra l'amministrazione comunale, le istituzioni di beneficenza e la curia diocesana, legittimando «la candidatura dei cattolici a svolgere un ruolo guida nella transizione postbellica».<sup>121</sup>

In una fase che vedeva la strutturazione del welfare per le categorie post-belliche, che da intervento di emergenza diventava routinario, la decisione di Gasparotto sottolineava la distinzione tra società civile e Stato, nonché le capacità di lettura del sociale che quest'ultimo aveva maturato. Inquadrare la struttura sotto la guida del prefetto significava, tuttavia, anche aumentare il ricorso a reti di assistenza locale, vale a dire al disordinato sistema delle opere pie e degli enti comunali di assistenza ereditato dal fascismo, manifestando la debolezza dell'apparato statale e rendendo agli occhi dei beneficiari l'assistenza post-bellica troppo simile alla politica elemosiniera del passato. L'intervento dello Stato si configurava come una mera supplenza alle insufficienze delle forme miste pubblico-privato di welfare già esistenti a livello locale, mentre le deleghe su interi settori di intervento, che continuarono a essere affidate alle associazioni combattentistiche a livello nazionale, rispondevano all'intenzione del Mapb di non impegnarsi direttamente in compiti ritenuti congiunturali e all'assenza di altri possibili interlocutori istituzionali.

120. AS/Pi, Gab. Pref., b. 38, *Relazione per il dott. Strano*, s.d. Dopo una lunga reggenza del viceprefetto Bisia, il nuovo direttore Sicca, voluto dal sindaco comunista Barga-gna, si trovò contro tutte le associazioni dei reduci della prima guerra mondiale, nonché il prefetto Peruzzo.

121. Cfr. Emmanuel Pesi, *Resistenze civili: clero e popolazione lucchese nella seconda guerra mondiale*, Lucca, Maria Pacini Fazzi, 2010, pp. 241-244.

### *Verso la pianificazione dell'assistenza*

La riforma degli uffici provinciali voluta da Gasparotto, nel ridurne i margini di autonomia, contribuiva a una standardizzazione dell'assistenza che apriva a una potenziale trasformazione del Mapb. Con grande cautela, nella circolare il ministro demo-laburista ventilava l'ipotesi che al dicastero potessero essere affidati, in futuro, «compiti generali e non transeunti in materia di assistenza sociale, di igiene e di sanità».<sup>122</sup> Tale disegno corrispondeva ai progetti che, nella primavera 1946, era andato elaborando l'ufficio studi, muovendo dalla rilevanza della pianificazione nell'approccio delle organizzazioni umanitarie internazionali e dall'esempio del Mpd. In una relazione interna, proprio a questo tentativo di pianificazione la missione italiana dell'Unrra avrebbe datato una svolta nel sistema di welfare italiano, che fino ad allora aveva proseguito nella tendenza ereditata dal fascismo di creare sempre nuove istituzioni, enti e associazioni categoriali prima ancora di realizzare un'oggettiva analisi dei bisogni.<sup>123</sup>

Questo tentativo di tracciare un piano di sviluppo delle attività assistenziali dello Stato aveva la sua origine nelle preoccupazioni finanziarie, dato che la moltiplicazione delle spese derivava da effetti di *policy legacy*, inevitabili in un ministero che costituiva la naturale prosecuzione di organismi che, dominati da una logica emergenziale, non avevano operato alcun tipo di selezione nell'erogazione di sussidi continuativi. Sulle pagine de «Il Ponte», Battaglia parlava di

un combattimento ad armi impari: da una parte, la massa dei reduci continuamente aumentata dall'afflusso dei prigionieri; dall'altra, una struttura burocratica che non ha avuto neanche un'ora di tempo per amalgamarsi e per fare le ossa di fronte alla gravità del problema, diramata dal centro alle periferie in pochissimi mesi, destinata a battersi con mezzi di fortuna secondo il proprio spirito di iniziativa e di capacità, tra le tante remore che ritardano nel sistema accentrato dello stato ogni iniziativa anche se fruttuosa.<sup>124</sup>

Nei primi mesi di attività, le previsioni di bilancio del Mapb erano triplicate<sup>125</sup> e l'incertezza sugli stanziamenti aveva reso difficile qualsiasi

122. Circolare 9711-1 UP, p. 4.

123. *Unrra's welfare programme in Italy*, p. 12.

124. Roberto Battaglia, *I reduci*, in «Il Ponte», 5 (1945), pp. 453-454.

125. Ai 3 miliardi e 709 milioni di lire iniziali vennero aggiunti ulteriori 6,5 miliardi, di cui 2 dal Fondo di solidarietà nazionale, che nel novembre 1945 si decise di mantenere proprio a fini assistenziali: Dll 16 novembre 1945, n. 717, «Gazzetta Ufficiale», 140 (22 novembre 1945).

tentativo di pianificazione.<sup>126</sup> Tra le cause della perdita del controllo sulle spese, vi erano le erogazioni agli enti assistenziali, che avevano facoltà di domandare rimborsi delle spese effettuate e contributi per l'attività futura,<sup>127</sup> e la creazione di una contabilità separata che derivò dalla sottrazione degli uffici provinciali alla competenza della prefettura: l'adozione di un circuito parallelo a quello normale, volto a velocizzare l'utilizzo dei fondi, si tradusse infatti, per l'incompetenza e lo scarso tempo a disposizione dei funzionari del Mapb, nella sostanziale abolizione delle più normali regole contabili,<sup>128</sup> gettando discredito sulle forme istituzionali delle amministrazioni straordinarie. La natura provvisoria dell'amministrazione spingeva i funzionari provinciali ad adottare misure che andavano a travalicare, sotto la spinta delle preoccupazioni dell'ordine pubblico o della vicinanza ai beneficiari, i limiti posti dall'amministrazione centrale.<sup>129</sup> In assenza di stanziamenti supplementari, l'assistenza fornita dagli Upapb si limitò sostanzialmente all'erogazione dei sussidi straordinari, come lamentava il direttore dell'ufficio di Firenze:

non siamo soddisfatti delle possibilità aperte dal lavoro di assistenza. Praticamente ci riesce di fare solo poco più di quello che faceva la prefettura, quando il ministero non esisteva [...] [viene posta] dai reduci e dai profughi una domanda imbarazzante «ma lei che cosa ci sta a fare?». [...] Le condizioni di bilancio del ministero, nelle presenti difficoltà di vita in tutta la nazione, non sono certo floride. Tuttavia siamo costretti a far presente che la cosa fondamentale per noi è l'aumento dei fondi a disposizione.<sup>130</sup>

La disorganizzazione del dicastero e l'inadeguatezza dei fondi – 10 lire per assistito, circa 15 centesimi di euro – ostacolavano il passaggio dall'assistenza di emergenza all'assistenza sociale. I fondi del Mapb erano insufficienti rispetto ai bisogni: nel marzo del 1946, il dicastero aveva già

126. Acs, Pcm, Gab. 1944-47, cat. 1.1.2.38634, *Lettera al prot.* 752/1, Lussu al Ministero del tesoro, 29 agosto 1945.

127. Questo tipo di erogazioni rimase una costante nel bilancio del ministero e mai fu sentita la necessità di regolamentarle. Non esistevano né preventivi né conti consuntivi: ivi, *Sovvenzioni ad enti vari concesse sui fondi della assistenza postbellica – resa del conto*, 5 ottobre 1948.

128. Si veda, per esempio, AS/Pi, Gab. Pref., b. 38, f. Upapb, *Relazione ministeriale 14602/33*, 13 giugno 1949.

129. Così avvenne a Milano con i sussidi continuativi nel maggio 1946: cfr. Paniga, *Welfare ambrosiano*, p. 115.

130. *Intervista con il dott. Barattini, capo dell'Ufficio regionale e provinciale di Firenze*, in «Bollettino dell'Assistenza post-bellica», 2-3 (1946), p. 24.

speso 10 miliardi per l'assistenza diretta e 158 milioni per quella effettuata attraverso opere e associazioni e aveva fatto richiesta di rispettivi altri 10 miliardi e 523 milioni. In previsione dell'esercizio finanziario 1946-1947, a fronte di una richiesta al Tesoro di rispettivi 24 miliardi e 836 milioni, il piano dell'assistenza mirava a quantificare gli assistiti (arrivando a contare, sommando reduci, caduti e partigiani con le loro famiglie, sinistrati, profughi, rimpatriati dall'estero e civili vittime della guerra, un totale di 3.450.000 assistibili) e a razionalizzare le attività.<sup>131</sup> Si trattava di evitare continue richieste di fondi al Tesoro, di limitare i sussidi straordinari, sottraendo la concessione di quelli ordinari ai capi degli uffici e affidandola al comitato provinciale, ma soprattutto il piano mirava a sviluppare il capitolo dell'assistenza sociale che avrebbe dovuto «risolvere il problema del riassorbimento degli assistiti nella vita del lavoro»:

È questa la forza assistenziale che costituisce opera duratura che si proietta nell'avvenire, è la parte stabile dell'attività del ministero, quella che rimarrà anche quando il Ministero per l'assistenza post-bellica avrà cessato la sua esistenza o si sarà trasformato in un organo con compiti e competenze definitive.<sup>132</sup>

I progetti di sviluppo dell'assistenza sociale si scontravano anche con la definizione ristretta delle competenze del dicastero, richiedendo collaborazioni con gli altri ministeri. Per esempio, gli alloggi per i sinistrati costituivano una forma di assistenza, ma rientravano tra le attribuzioni del Ministero dei lavori pubblici, mentre le borse per studenti di agraria reduci in quelle della Pubblica istruzione e dell'Agricoltura. Con il piano dell'assistenza, i funzionari del Mapb rilanciavano il progetto di espansione delle competenze dello Stato in materia assistenziale che aveva contraddistinto il dicastero. La cautela e i toni dubitativi con cui Gasparotto si espresse sul progetto testimoniavano di una differenza di cultura politica rispetto ai funzionari del dicastero. Se per gli azionisti la smobilitazione del dopoguerra era stata sinonimo di una demilitarizzazione e dell'affermazione di un nuovo modello di cittadinanza basato sul riconoscimento di diritti sociali, il ministro demolaburista – con il suo liberalismo corretto nel senso della partecipazione delle masse allo Stato – faticava invece a vedervi il momento di un cambiamento radicale delle modalità di relazione tra cit-

131. Acs, Pcm, Gab. 1948-50, 2.3.16817/21, *Piano generale dell'assistenza post-bellica*, 17 gennaio 1946.

132. Isec, Fondo Gasparotto, b. 31, *Piano dell'assistenza* [marzo 1946], p. 12.

tadini e Stato. Il fascismo non rappresentava che uno *hiatus* e si trattava, secondo Gasparotto, di riprendere «il cammino intrapreso nel 1861 e bruscamente fermato nel 1922».<sup>133</sup> Le misure sociali a cui il ministro accennava nel *Diario di un deputato* pubblicato nel 1945 – una sorta di manifesto programmatico del ruolo che intendeva ritornare a giocare nella nuova Italia – mostravano una difficoltà ad andare oltre le forme che l'intervento pubblico aveva assunto nel primo dopoguerra: la dichiarazione della conferenza di Philadelphia veniva definita «press'a poco il programma dei radicali riformisti italiani»<sup>134</sup> e la riforma della protezione sociale si riduceva al ritorno all'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione, alla creazione di un'altra assicurazione per l'assistenza sanitaria e a una «riforma delle istituzioni di pubblica beneficenza con destinazione dei relativi patrimoni a forme di assistenza sociale dirette a combattere l'indigenza».<sup>135</sup>

La differenza di approccio tra Gasparotto, attento all'economia morale della riconoscenza del sacrificio per la patria, e l'apparato amministrativo nominato da Lussu, che dall'assistenza post-bellica muoveva per formulare ambiziosi progetti occhieggianti al welfare state di marca anglosassone o alle politiche del Mpdfr francese, riproduceva la costante tensione interna al Mapb «fra coloro che si preoccupavano soprattutto dell'assistenza spicciola, cercando di venire incontro alle immediate esigenze di partigiani, reduci e profughi, e coloro che volevano, invece, svolgere un'attività più organica, a lungo termine».<sup>136</sup> Le varie forme di assistenza sociale disegnate dal piano dell'assistenza, per quanto avvenissero spesso attraverso convenzioni con organizzazioni private ed enti pubblici, miravano a un «riassorbimento degli assistiti nella vita del lavoro» che non si identificava con lo status quo. Intendevano, al contrario, offrire alle varie categorie di vittime di guerra maggiori possibilità di partecipazione alla vita sociale e di sviluppo della propria personalità, aprendo a trattamenti differenziati capaci di garantire l'uguaglianza dei cittadini. In questo senso, il Mapb declinava l'indirizzo della *rehabilitation* che l'Unrra aveva inteso dare alla propria azione assistenziale, intesa come l'atto che permetteva ai singoli di adattarsi alle mutate condizioni del proprio ambiente di vita e riprendere a dare il proprio concorso al progresso della società.

133. Luigi Gasparotto, *Diario di un deputato: cinquant'anni di vita politica italiana*, Milano, Dall'Oglio, 1945, p. 12.

134. Ivi, p. 563.

135. Ivi, p. 555.

136. D'Andrea, *Filosofia e autobiografia*, p. 85.



### 3. «Un paese reduce sulla via della pace»: le politiche assistenziali e la cittadinanza post-bellica

Durante le discussioni sull'ordinamento del Mapb, il presidente del Consiglio Parri aveva indicato tra le funzioni che giustificavano l'esistenza stessa del dicastero, oltre a quelle di ordine politico, «la riabilitazione dei lavoratori diseducati dal lavoro», come i partigiani e i reduci che avevano abbandonato le loro professioni, i loro mestieri e i loro percorsi di formazione.<sup>1</sup> L'urgenza della ricostruzione non poteva prescindere dalla presa in considerazione di coloro che avrebbero dovuto ricostruire, tanto nei loro bisogni materiali essenziali quanto nelle loro condizioni psicologiche.<sup>2</sup> L'espansione delle politiche sociali rivolte a reduci, profughi e vittime di guerra si fondava su questo discorso, con cui il Mapb declinava la dottrina della *rehabilitation* dell'Unrra, in un processo di adattamento e co-costruzione di un quadro cognitivo che, da un lato rappresentava e interpretava la realtà sulla quale si intendeva agire, dall'altro legittimava e ri-orientava l'intervento assistenziale. Il governo Parri metteva al centro la riabilitazione e i bisogni assistenziali perché questi rappresentavano lo strumento per ottenere aiuti dall'estero (l'obiettivo della ricostruzione industriale si sarebbe definito e imposto negli anni successivi), ma formulava un proprio registro discorsivo orientato al rinnovamento democratico e al superamento del ventennio fascista. Questo processo di appropriazione e adattamento dei principi dell'Unrra rientrava nella logica dell'organizzazione internazionale, la cui macchina assistenziale, come ha rilevato la più recente storiografia, «lavorava, almeno in parte, per rinforzare lo Stato-

1. *VcdM/5.1*, p. 94.

2. Lagrou, *The legacy of nazi occupation*, p. 15.

nazione».<sup>3</sup> Uno degli obiettivi dell'Unrra, infatti, era proprio il condizionamento dei diversi sistemi nazionali di welfare, l'inserimento di elementi che venivano considerati come dei catalizzatori nel percorso di sviluppo della protezione sociale.

Il successo della *rehabilitation* dipendeva dal suo inserimento in una narrativa, quella della ricostruzione, che si fondava sulla speranza di una rapida uscita materiale e psicologica delle società europee dal più devastante dei conflitti.<sup>4</sup> Il desiderato ritorno a una normalità di pace si scontrava tuttavia con le perduranti eredità della guerra: tutto il paese era «reduce sulla via della pace», non soltanto i rimpatriati e i profughi.<sup>5</sup> Queste categorie, che rappresentavano le eredità più dolorose del conflitto, sembravano ritardare il ripristino di normali condizioni economiche e sociali e l'avvio della ricostruzione. L'intervento dello Stato doveva convogliare tutte le forze esistenti – materiali e psicologiche – per imboccare il cammino della ricostruzione e archiviare le sofferenze belliche. Muovendo dalla definizione delle categorie dei beneficiari, le prossime pagine affronteranno l'elaborazione di politiche di lungo termine a favore di reduci, profughi e sinistrati. Quali novità di approccio vennero introdotte dall'assistenza post-bellica? Come veniva rappresentato il ritorno alla normalità nel discorso del Mapb, che accompagnava la traduzione del concetto della riabilitazione nei vari interventi assistenziali a favore delle categorie dei beneficiari?

### 1. *Riabilitare gli ex-combattenti: l'assistenza come antidoto al reducismo*

Il 16 dicembre 1943, il partigiano ventottenne Emanuele Artom, in quel momento commissario politico azionista in una banda garibaldina nel saluzzese, era rientrato per far visita alla famiglia sfollata a Moriondo, sulle colline del torinese, per sfuggire alle persecuzioni razziali. L'incontro felice con i genitori lo aveva lasciato turbato per la povertà delle condizioni di vita e per un futuro che vedeva difficile:

3. Pamela Ballinger, *Impossible Returns, Enduring Legacies: Recent Historiography of Displacement and the Reconstruction of Europe after World War II*, in «Contemporary European History», 1 (2013), p. 132.

4. Cfr. Mark Mazower, *Reconstruction: The Historiographical Issues*, in «Past & Present», supplemento 6 (2011), pp. 17-28.

5. Battaglia, *I reduci*, p. 451.

La guerra durerà fino al prossimo autunno e non avranno né le tessere, né sicurezza alcuna di vita; non solo, ma nel primo periodo di pace ci sarà una forte crisi e il governo non potrà abbandonare i partigiani. Nella sistemazione degli ex combattenti, da cui non potrà prescindere, dovremo tenere il primo posto.<sup>6</sup>

Artom, catturato dai nazifascisti, non arrivò a vedere la fine del conflitto. Questo passaggio del suo diario coglieva però i problemi con cui, due anni dopo, si sarebbe confrontata la classe dirigente azionista del Mapb: il riconoscimento della resistenza come nucleo su cui costruire la società futura doveva conciliarsi con le più ampie aspettative nutrite dalla popolazione rispetto al dopoguerra. Comporre i diffusi bisogni assistenziali con l'esigenza politica di realizzare le attese palingenetiche dei partigiani, ma anche evitare di creare flagranti privilegi per gli ex-combattenti, trascurando la povertà generica del cittadino comune, rappresentavano sfide fondamentali delle politiche dell'assistenza post-bellica.

Il problema dei reduci fu il primo a essere classificato come post-bellico, quando la guerra era ancora in corso. Alla rilevanza morale dei prigionieri di guerra si aggiungeva la politicità della categoria dei reduci, dopo che le proteste degli ex-combattenti avevano segnato il primo dopoguerra.<sup>7</sup> Più ancora, i reduci erano il simbolo dell'improvviso infrangersi di fronte alla realtà delle «affermazioni nazionalistiche di cui il regime ventennale si era servito per far presa sull'animo romantico degli italiani».<sup>8</sup> Al tempo stesso, la figura del reduce, rispetto al primo dopoguerra, si scomponeva in diversi volti: il soldato del 1940-1943, inviato a combattere le guerre di Mussolini sui vari fronti, un insieme variegato che comprendeva dagli ex dipendenti del governo militare dei Galla e Sidama, finiti prigionieri in Kenya, ai resti del corpo di spedizione dell'Armir; gli internati militari dopo l'armistizio; il corpo italiano di liberazione, costituito nel 1944 per supportare l'avanzata alleata nella penisola; infine, i partigiani della guerra di liberazione che avevano operato in Italia o all'estero. Al termine di un conflitto che aveva coinvolto i civili in misura senza precedenti, al Mapb

6. Emanuele Artom, *Diari di un partigiano ebreo: gennaio 1940-febbraio 1944*, a cura di Guri Schwarz, Torino, Bollati Boringhieri, 2008, p. 96.

7. Cfr. Marco Mondini, *La politica delle armi: il ruolo dell'esercito nell'avvento del fascismo*, Roma-Bari, Laterza, 2006; Giovanni Sabbatucci, *I combattenti nel primo dopoguerra*, Bari, Laterza, 1974.

8. Battaglia, *Il problema dei reduci e dei partigiani*, p. 550.

si presentavano due diversi piani di intervento: la questione dei riconoscimenti giuridici della partecipazione delle diverse categorie di combattenti alla guerra e le politiche assistenziali vere e proprie.

Il Mapb si propose, dopo il disordine sociale e amministrativo che dominò nelle settimane successive alla liberazione, come l'attore dell'unificazione e della ristrutturazione dell'assistenza. Fino al luglio 1945, il soldato italiano che rientrava dalla prigionia in Germania passava per esempio dalle mani dell'Alto commissariato ai prigionieri a quelle del Ministero della guerra, per essere poi, una volta smobilitato, restituito alla vita civile e beneficiare dell'azione dell'Alto commissariato per i reduci. L'istituzione del Mapb doveva, in teoria, semplificare le procedure e gestire unitariamente l'assistenza alle varie categorie. Al tempo stesso, come abbiamo visto, le competenze erano spezzettate tra il servizio prigionieri diretto da Fausto Nitti,<sup>9</sup> il servizio reduci guidato da Augusto Frassinetti<sup>10</sup> e il servizio partigiani con a capo prima Cesare Moscone e poi Roberto Battaglia.<sup>11</sup> Questa ripartizione rispondeva alle specificità psicologiche, ma ancora prima politiche, di ciascuna componente della categoria dei reduci, dal momento che si individuava lo scopo primario dell'assistenza nella pacificazione nazionale e nell'educazione alla democrazia. La legittimazione delle politiche assistenziali passava allora, in primo luogo, attraverso la definizione degli *entitlements* – l'identificazione dei soggetti meritevoli di assistenza, premi e ricompense ricodificava le tradizionali concezioni della patria, della cittadinanza e delle sue esigenze – e quindi attraverso la messa a punto di un discorso pedagogico che inquadrasse le diverse misure del Mapb nel più ampio processo di costruzione della democrazia.

9. Il servizio si articolò in due divisioni: la prima si occupava del trattamento economico dei prigionieri, della liquidazione delle loro spettanze per l'eventuale lavoro svolto in qualità di cooperatori, delle relazioni con la commissione alleata, con le potenze estere e con il Vaticano. La seconda divisione invece aveva tra i propri compiti l'assistenza ai prigionieri e alle loro famiglie, i rimpatri, gli uffici informazioni e la gestione delle richieste di rimpatrio: cfr. Acs, Pcm, Gab. 1944-47, cat. 1.1.2.38634/35, *Relazione del Ministero della Guerra*, 3 febbraio 1947.

10. Il servizio si articolò in due divisioni, che si occupavano rispettivamente dell'assistenza individuale, morale e materiale ai reduci e ai congiunti dei caduti in guerra e del controllo sulle associazioni; dell'applicazione delle leggi sul collocamento obbligatorio dei mutilati, invalidi, orfani e reduci e dell'assistenza sociale e scolastica: Dm 14 maggio 1946 in De Pascalis, Salemi, *Assistenza postbellica*, pp. 10-11.

11. Il servizio si articolò in tre divisioni, che si occupavano rispettivamente dell'assistenza, dei premi di solidarietà nazionale e del riconoscimento delle qualifiche.

*La definizione della categoria di reduce*

La categoria di reduce venne forgiata immediatamente prima della fine del conflitto: mentre una prima bozza del dicembre 1944 menzionava soltanto i militari che avevano partecipato alla Seconda guerra mondiale o che erano stati internati,<sup>12</sup> il decreto del gennaio 1945, che istituiva l'Alto commissariato per i reduci, aggiungeva i volontari della libertà che si stavano aggregando alle forze italiane, combattendo con gli alleati, e «i patrioti combattenti e i civili caduti o invalidi per effetto della violenza nemica e alle loro famiglie».<sup>13</sup> L'insieme, commentarono pochi mesi dopo i funzionari del Mapb, era talmente largo da comprendere «anche gli eventuali superstiti delle Guerre Garibaldine».<sup>14</sup> La novità, però, stava nell'inclusione dei civili: il termine reduce cominciò ad assommare diverse categorie non necessariamente militari, contribuendo a rompere la dicotomia tra civili e appartenenti al regio esercito che era stata motivo di conflitto anche all'interno della resistenza.<sup>15</sup>

La liberazione e la creazione del Mapb imposero dunque una revisione della definizione categoriale; si sviluppò un dibattito che mostra le dimensioni problematiche del confronto con il recente passato fascista. Nei primi progetti di legge relativi alle riassunzioni nelle aziende e nelle pubbliche amministrazioni, discussi nel luglio 1945, vennero inizialmente esclusi dalla platea dei beneficiari i soldati che avevano combattuto sui vari fronti prima dell'8 settembre. Il presidente del Consiglio Parri criticò quest'approccio: pur riconoscendo la necessità di colpire i gradi superiori dell'esercito fascista,<sup>16</sup> segnalava «il timore che la categoria dei combattenti, che vuole considerarsi unitaria e indivisibile, sia indotta a [...] scorgervi erroneamente una deliberata scissione tra i combattenti della guerra di liberazione e quelli delle altre guerre» e proponeva di scegliere come elemento discriminante la data di smobilitazione,<sup>17</sup> in modo da chiarire che non si intendeva dare un giudizio di valore, ma risolvere un problema contingente di disoccupazione. Una volta inclusi tutti coloro che avevano combattuto prima dell'8 settembre, una successiva circolare chiarì che la

12. *VcdM/4*, pp. 92-93.

13. *Ivi*, p. 136.

14. Acs, Mapb, b. 1, *Qualifica di reduce: dati storici*, s.d., p. 1.

15. Dll 1° marzo 1945, n. 110, «Gazzetta Ufficiale», 42 (7 aprile 1945).

16. *VcdM/5.1*, p. 163.

17. Acs, Fondo Parri, b. 27, f. 150, documento senza intestazione né data.

categoria comprendeva i mobilitati di leva nei ranghi della milizia volontaria per la sicurezza nazionale, eccettuati quelli in servizio permanente o di carriera, mentre escludeva tanto i combattenti della guerra di Spagna quanto quelli della Rsi, anche qualora dichiarassero di essere stati forzatamente arruolati.<sup>18</sup> Queste limitazioni suscitarono le proteste tanto dell'esercito – con i ministri Del Vecchio e De Courten che si dichiararono favorevoli all'inclusione dei combattenti della repubblica di Salò<sup>19</sup> – quanto della Chiesa: monsignor Baldelli della Pca affermò che l'esclusione degli ex-fascisti contrastava con il criterio essenziale del bisogno cui doveva essere improntata l'attività assistenziale, trasformandola invece in «un'arma per fini politici, svuotata di ogni intimo significato».<sup>20</sup>

Il profilo del reduce risultava centrato sulla figura del combattente, militare o civile volontario. Vi rientrava anche il partigiano, la cui definizione giuridica, stabilita tra l'aprile e l'agosto del 1945, derivò dall'esigenza di controllo e legalizzazione dei civili armati, sfuggiti alla regola del monopolio statale dell'esercizio della violenza, dalla volontà di dare una cornice normativa alla nuova religione civile dell'antifascismo e dalla regolazione e sistematizzazione dell'assistenza. Come in altri paesi europei, la legislazione italiana militarizzò la resistenza e ne mise in sordina il carattere "civile". Il partigiano venne ricondotto alla figura del volontario armato delle guerre garibaldine,<sup>21</sup> esattamente come in Francia si evocò il concetto

18. Circolare 6175/15-A del 3 dicembre 1945, in De Pascalis e Salemi, *Assistenza postbellica*, pp. 31-33. Secondo Mondini e Schwarz, *Dalla guerra alla pace*, pp. 128-129, tali disposizioni rappresentavano un premio, o una punizione, «in funzione degli ideali per cui si era combattuto». Il provvedimento partiva in realtà dall'assunzione che le forze della Rsi non erano forze regolari facenti parte dell'esercito italiano, a differenza delle formazioni partigiane. L'esclusione, d'altra parte, non era personale: gli stessi ex-combattenti di Salò risultavano assistibili quali profughi e sinistrati.

19. Cfr. Giovanna D'Amico, *Quando l'eccezione diventa norma: la reintegrazione degli ebrei nell'Italia postfascista*, Torino, Bollati Boringhieri, 2006, p. 331.

20. Acs, Pcm, Sdg, b. 25, *Lettera di mons. F. Baldelli 6235/ad*, 14 marzo 1946.

21. In Italia, il dll 5 aprile 1945, n. 158, «Gazzetta Ufficiale», 53 (2 maggio 1945) lasciò ai margini le popolazioni che avevano svolto un'attività di supporto logistico, assistenziale, informativo e organizzativo-politico. Soltanto il Ministero dell'Italia occupata estese ai congiunti dei patrioti le disposizioni sui soccorsi giornalieri alle famiglie bisognose dei mobilitati, chiarendo che la guerra partigiana aveva trascorso «i consueti limiti della guerriglia» e assunto l'aspetto di una «guerra guerreggiata»: *VcdM/4*, pp. 658-659. Un successivo decreto del 21 agosto 1945, in «Gazzetta Ufficiale», 109 (11 settembre 1945) rafforzò la rappresentanza delle correnti della resistenza, a garanzia di una selezione condotta democraticamente, e separò la categoria dei «patrioti» da quella dei «partigiani combattenti»

della nazione in armi. La distinzione inizialmente posta tra i «combattenti della guerra di liberazione» al fianco degli alleati e i «patrioti» del Cln lasciò infatti il posto a quella tra i «partigiani combattenti» (che avevano trascorso almeno tre mesi alla macchia o avevano partecipato a almeno tre azioni di guerriglia) e i «patrioti», che rispondeva alla ritrosia, propria degli ambienti resistenziali, a riconoscere i cosiddetti “partigiani della sesta giornata”, aggregatosi alle formazioni alla vigilia del 25 aprile. Questa ritrosia, tuttavia, finì per escludere tutte le forme di partecipazione non militare del mondo contadino e in particolare le donne. Il decreto varato dal Mapb, secondo gli stessi estensori, peccava

eccessivamente di rigore, [...] suggestionato in più parti da una specie di considerazione astratta della professione di partigiano come “professione militare” per cui anche fra i caduti, coinvolti da un comune destino, si è conservata la distinzione fra combattenti e civili con diverse qualifiche e diritti.<sup>22</sup>

Se nell'uso comune, il sostantivo reduce inglobò l'insieme dei veterani e dei sopravvissuti della guerra, meglio prestandosi all'elaborazione del mito del paese intero che aveva resistito all'occupazione, funzionale alle trattative di pace, la definizione giuridica negava, invece, la specificità di alcune esperienze, come quelle dei prigionieri e dei deportati, per le quali paesi confinanti come la Francia avevano adottato statuti particolari. I militari e i civili reduci dall'internamento e dalla deportazione vennero differenziati: i primi rientravano tra i reduci, i secondi tra le vittime civili della guerra.

A includere per la prima volta i deportati civili, sia pure soltanto come eccezione rispetto ai combattenti, furono proprio i provvedimenti del Mapb, che estesero, fin dall'agosto 1945, le disposizioni vigenti per i reduci ai caduti e ai congiunti dei caduti della guerra di liberazione.<sup>23</sup> Nella categoria dei deportati vennero inclusi i soli politici e razziali (con l'esclusione dei lavoratori) e gli internati nel territorio italiano dai nazi-

sulla base dei 90 giorni di affiliazione e della partecipazione a 3 azioni di guerra o sabotaggio. Cfr. Michela Ponzani, *Lo statuto di partigiano nel secondo dopoguerra: la definizione giuridica*, in «900. Per una storia del tempo presente. Nuova serie (2009). Vol.2: La guerra giusta. Concetti e forme storiche di legittimazione dei conflitti», a cura di Luca Baldissara, Napoli, L'ancora del Mediterraneo, 2009, pp. 183-206.

22. Roberto Battaglia, *Il riconoscimento dei partigiani*, in «Il Ponte», 11-12 (1947), p. 1007.

23. Dll 4 agosto 1945, n. 467, «Gazzetta Ufficiale», 102 (25 agosto 1945).

fascisti. Nei provvedimenti relativi alle pensioni di guerra, per i quali il Mapb ebbe un mero ruolo consultivo, deportati e partigiani combattenti rimasero invece distinti, con i primi che ottennero soltanto un assegno vitalizio.

*Contrastare il reducismo: da combattenti a cittadini*

Il 19 novembre 1945, gli uffici del Mapb di piazza Nicosia accolsero i rappresentanti delle associazioni reducistiche per un incontro, in cui il caposervizio, Augusto Frassinetti, espose le linee guida che avevano dettato le modalità dell'intervento assistenziale del dicastero nei mesi precedenti:

I criteri adottati dal Ministero nel dare assistenza ai reduci si basavano non solo su meriti acquistati sui campi di battaglia, ma sul danno che i militari hanno ricevuto a causa della lunga permanenza sotto le armi, in modo da ristabilire a favore di detti militari le naturali premesse della competizione umana. Perciò il Ministero doveva necessariamente assistere anche coloro che, pur non avendo combattuto sui fronti di guerra e non essendo stati nei campi di prigionia, sono stati a disposizione dell'Autorità militare per lungo tempo, trascurando per necessità le loro attività professionali.<sup>24</sup>

La novità del discorso di Frassinetti non stava nella centralità del danno – anche la legislazione sulle pensioni di guerra del primo conflitto mondiale aveva adottato un approccio risarcitorio, sul modello della legislazione sugli infortuni professionali – ma nel sottolineare l'eguaglianza di tutti i combattenti, e tra militari e civili. Frassinetti intendeva sottolineare che l'attenzione del Mapb si concentrava sul futuro, più che sul passato, del cittadino a qualsiasi titolo vittima della guerra. Claudio Pavone ha parlato di una concezione «liberal-illuministica» che avrebbe informato l'azione del Mapb nei primi mesi dopo la liberazione:<sup>25</sup> se la pensionistica di guerra era basata sul danno fisico che il combattente aveva subito, l'assistenza ai reduci metteva l'accento sulla riabilitazione, che mirava a ristabilire le condizioni di parità tra i reduci e gli altri cittadini che avevano mantenuto il contatto con la vita produttiva nazionale. L'intervento dello Stato non si limitava più a chi aveva perso la vita, o era stato danneggiato nel fisico,

24. Acs, Mapb, b. 1, *Promemoria Frassinetti*, s.d., p. 2.

25. Cfr. Claudio Pavone, *Appunti sul problema dei reduci*, in *L'altro dopoguerra. Roma e il Sud, 1943-1945*, a cura di Nicola Gallerano, Milano, FrancoAngeli, 1985, p. 95.

sul campo dell'onore: l'assistenza non riguardava il danno supplementare subito dal caduto o dall'invalide rispetto agli altri mobilitati, ma il ritorno alla vita normale e non poteva perciò variare secondo il grado militare dei beneficiari.

L'attenzione all'uguaglianza dei reduci portò non solo a rigettare l'assegnazione di prestazioni assistenziali sulla base del valore del combattente – come le case per i reduci, che si era pensato di riservare «almeno in un primo tempo, ai Combattenti che si siano maggiormente distinti per contributo personale di valore»<sup>26</sup> – ma anche a rivedere quei progetti di gestione dei rimpatri che li scaglionavano secondo priorità politiche.<sup>27</sup> Reduci combattenti e non combattenti dovevano avere lo stesso tipo di assistenza: troppe erano infatti le difficoltà pratiche che si opponevano a una distinzione. La precisazione rimandava alle distinzioni che aveva posto la riforma delle pensioni del 1923 firmata da De Stefani e Mussolini, che aveva concesso il vitalizio soltanto a chi aveva combattuto in prima linea, attribuendo a chi era rimasto ferito nelle retrovie un'indennità temporanea o *una tantum*.<sup>28</sup> L'approccio del Mapb era comune anche ad altre esperienze europee: in Francia, l'azione del Mpdr fu fin da subito articolata intorno al valore dell'égalité repubblicana, cancellando tutte le distinzioni tra prigionieri, deportati e lavoratori forzati, tra militari e civili, tra gradi, tra professioni, tra comportamenti morali e amorali delle mogli, che avevano marcato l'assistenza di Vichy.<sup>29</sup> Di fronte a una guerra che aveva «investito non soltanto i fronti ma tutto il territorio nazionale»,<sup>30</sup> venne negato il rapporto tra il valore e l'eroismo per la patria e i diritti dei cittadini,

26. Isec, Fondo Gasparotto, b. 29, *Promemoria Assegnazione di case ai reduci*, s.d. [1945?].

27. Il Ministero della guerra aveva presentato un piano di rimpatrio che dava la priorità assoluta, per «ragioni morali», a quei militari che avevano accettato di mettersi a disposizione sotto il comando di ufficiali alleati in Medio Oriente, e presupponeva di ritardare l'arrivo degli internati militari dalla Germania: Acs, Pcm, Gab. 1944-47, cat. 1.1.2.16237, *Studio riguardante l'organizzazione del rimpatrio dei prigionieri di guerra e dei militari che si trovano in territorio straniero per eventi di guerra*, 27 dicembre 1944.

28. Pierluigi Pironti, *Grande guerra e Stato sociale in Italia. Assistenza a invalidi e superstiti e sviluppo della legislazione sulle pensioni di guerra*, in «Italia contemporanea», 277 (2015), pp. 83-84.

29. AN F9/3156, *Note pour la MFRA concernant l'ordre de priorité des rapatriements*, 14 marzo 1945.

30. *Circolare 6175/15-A* del 3 dicembre 1945, in De Pascalis e Salemi, *Assistenza postbellica*, pp. 31-33.

individuato come un tratto dominante della società militarizzata del primo dopoguerra:

L'assistenza è dovuta ai reduci non a titolo di compenso dei rischi e dei disagi della guerra da essi sostenuta, ma bensì deve essere intesa a ristabilire le condizioni di parità, cui essi partecipavano prima del conflitto, con i rimanenti cittadini, i quali, liberi da obblighi militari, hanno potuto mantenere continuo e vantaggioso contatto con la vita produttiva nazionale. In tal modo si tende a limitare la tradizionale mentalità combattentistica, che ha sempre favorito una condizione di privilegio, intollerabile in una vera democrazia.<sup>31</sup>

Nell'esperienza del primo dopoguerra, i funzionari del Mapb criticavano la posizione di creditori della nazione in cui la legislazione aveva finito per porre gli ex-combattenti, accantonando le ipotesi di estensione dell'assistenza di Stato all'intera popolazione. Necessario corollario dell'approccio del Mapb era che la rappresentanza dei reduci dovesse essere delegata non compattamente alle tradizionali forme associazionistiche, ma ai diversi partiti politici, dove i combattenti fossero accolti come cittadini. L'ufficio di Frassinetti mantenne inizialmente grande cautela nei rapporti con le associazioni combattentistiche: da un lato potevano essere lo strumento per l'inserimento del reduce nella vita politica del paese; dall'altro, rischiavano fatalmente di sboccare in «movimenti nazionalistici e imperialistici».<sup>32</sup> L'atteggiamento del Mapb era volto a valorizzare la tradizione del combattentismo democratico: c'era quindi l'impegno a evitare gli errori che nel primo dopoguerra avevano gettato i reduci nelle braccia del fascismo e, viceversa, a trasformare «questa massa di uomini che ritornano in agenti di progresso»<sup>33</sup> pur nel sospetto costante che il reduce fosse davvero pericoloso per la democrazia.<sup>34</sup> Questo timore venne in parte smorzato dall'insuccesso degli esperimenti delle unioni dei reduci nate nell'Italia meridionale,<sup>35</sup> ma lo spettro dell'Italia di Vittorio Veneto richiese un'attenzione specifica per quella che è stata chiamata «l'economia morale

31. Acs, Mapb, b. 1, *Affari generali*, s.d.

32. Leone Piccinini [Augusto Monti], *Combattentismo di ieri e di domani*, in «Quaderni dell'Italia libera», 13-14 (1944), cit. in Sabbatucci, *I combattenti nel primo dopoguerra*, p. 51.

33. Ferruccio Parri, *Venti mesi di guerra partigiana [discorso tenuto a Roma, presso il teatro Eliseo, il 13 maggio 1945]*, in *Scritti 1915-1975*, a cura di Giorgio Rochat et al., Milano, Feltrinelli, 1976, p. 142.

34. Su questo punto, cfr. Pavone, *Appunti sul problema dei reduci*, p. 92.

35. Bistarelli, *La storia del ritorno*, pp. 205-216.

della smobilitazione»,<sup>36</sup> distinguendo i problemi di ogni singola categoria. Le politiche di assistenza post-bellica per i reduci oscillarono permanentemente tra l'assunzione di una specificità psico-sociale di reduci e partigiani, i cui problemi andavano a costituire altrettante facce di «quello generale dell'educazione politica degli italiani»,<sup>37</sup> e l'individuazione di tratti comuni alle varie categorie nelle difficili condizioni economiche:

Così scottante è l'esperienza dei reduci dell'altra guerra, precipitata nella dittatura fascista, che ora si desidera istintivamente di risolvere il problema di una possibile mentalità reducistica con l'ignorarlo, col ridurre i reduci a semplice categoria economica, senza scrutarne e guidarne al di là dei loro bisogni più elementari, l'entità spirituale, quel comune patrimonio di idee che essi necessariamente portano con sé dalla guerra e dalla prigionia.<sup>38</sup>

Il reducismo partigiano era, per esempio, un tema cruciale per il governo Parri, impegnato a restaurare il monopolio statale dell'esercizio della violenza e a reprimere le spinte sociali disgregative,<sup>39</sup> ma anche a dare una cornice normativa alla connotazione antifascista del nuovo stato nazionale. Il Mapb si trovò a gestire misure che andavano in questa seconda direzione, quintuplicando i modesti premi di solidarietà nazionale istituiti nel giugno del 1945 per i partigiani, al momento del disarmo.<sup>40</sup> Queste misure, ispirate alla logica della retribuzione, avevano un modesto valore monetario (20.000 lire per i partigiani caduti, 10.000 per gli invalidi, 5.000 per i «partigiani combattenti» e 1.000 per i patrioti) e riconoscevano la specificità della categoria che aveva scelto liberamente di abbandonare le proprie attività e abbracciare le armi. Di fronte ai progressivi segnali di

36. Bruno Cabanes, *La victoire endeuillée: la sortie de guerre des soldats français : 1918-1920*, Paris, Éd. du Seuil, 2004, pp. 304-319.

37. Battaglia, *Il problema dei reduci e dei partigiani*, p. 544.

38. Acs, Fondo Parri, b. 126, Roberto Battaglia, *Il reduce, questo sconosciuto*, in «L'Italia libera», IV, 55 (1945)

39. Cfr. Enzo Piscitelli, *Da Parri a De Gasperi: Storia del dopoguerra 1945-1948*, Milano, Feltrinelli, 1975, pp. 61-72.

40. Dll 20 giugno 1945, n. 421, «Gazzetta Ufficiale», 93 (4 agosto 1945). Cfr. *VcdM/4*, pp. 949-50. Solo i premi alle famiglie dei feriti e dei caduti vennero dispensati: l'erogazione dei premi di solidarietà nazionale fu bloccata in attesa del riconoscimento delle qualifiche: *Circolare n. 7646 del 14 novembre 1945*, in De Pascalis e Salemi, *Assistenza postbellica*, pp. 48-50; Dante Livio Bianco, *Partigiani e CLN davanti ai tribunali civili*, in «Il Ponte», 11-12 (1947), pp. 1033-1040. Nel gennaio del 1946 si decise poi la corresponsione di assegni straordinari per i civili caduti, mutilati e invalidi per la lotta di liberazione: *Circolare 571/3, 14 gennaio 1946*, in «Bollettino dell'assistenza post-bellica», 2-3 (1946), p. 3.

sfiducia dei partigiani verso il governo di unità nazionale, ritenuto incapace di garantire giustizia ai caduti e alle vittime dei crimini di guerra, di varare una normativa che legalizzasse le attività militari ma anche quelle amministrative e civili del Cln e di realizzare l'epurazione, Parri cercò di stimolare una rapida smobilitazione, non solo militare, ma anche morale e culturale:

È un momento abbastanza grave, perché da un lato c'è il dovere di aiutare questi partigiani e di incanalarli verso la via giusta, dall'altro occorre parlare loro molto chiaro, con dei discorsi non retorici che facciano loro ben comprendere che non hanno diritti ma solo doveri, come hanno compiuto bene il loro dovere e che facciano il piacere di non affliggere l'Italia di domani con inammissibili ambizioni [...] D'altra parte è nostro dovere di aiutarli a ritrovare il loro posto nella vita civile, a trovarsi una occupazione, un impiego.<sup>41</sup>

Nel tentativo di materializzare questi obiettivi di educazione politica e ritorno alla normalità, l'approccio a doppio binario del Mapb – che combinava l'attenzione alla psicologia individuale e collettiva dei reduci ed ex-partigiani con rimedi alle difficoltà di reinserimento nella vita produttiva – trovava ispirazione in quanto avveniva in Francia e negli Stati Uniti. A questi due modelli il caposervizio Roberto Battaglia si rifaceva esplicitamente, convinto che la guerra avesse livellato le differenze tra i popoli. L'esperienza francese costituiva un repertorio di politiche della smobilitazione ben conosciuto e talora esplicitamente citato:<sup>42</sup> cure sanitarie gratuite, impieghi riservati, formazione professionale, diritto allo studio universitario, prestiti d'onore, regimi speciali di fiscalità e diritto di famiglia, innesto di correzioni assistenziali sull'ordinamento delle assicurazioni sociali. Come rilevava il «Bollettino» del Mapb, in Francia il Mpdr aveva trattato i reduci come disoccupati comuni, prevedendo al massimo sei mesi di stipendio versati dallo Stato, ma aveva anche varato un insieme di misure innovative, che andavano al di là di quelle ereditate dalla Prima guerra mondiale e che nelle brochures venivano denominate «*réadaptation juridique et judiciaire*», «*réadaptation médicale*», «*réadaptation psychologique*», «*réadaptation civile et politique*», «*reclassement professionnel*».<sup>43</sup> Nelle circolari della Direzione degli affari sociali del Mpdr, gli interventi

41. Parri, *Venti mesi di guerra partigiana*, p. 140.

42. *Assegni di disoccupazione*, in «Bollettino dell'Assistenza post-bellica», 1 (1945), p. 22.

43. AN F9/3137, *Projet de plan du numéro spécial des Cahiers d'information concernant le Ministère des prisonniers, déportés et réfugiés*, 2 luglio 1945.

finalizzati alla reintegrazione sociale erano concepiti come un necessario complemento dell'assistenza versata in denaro al momento del ritorno in Francia.<sup>44</sup> Perché i rimpatriati potessero partecipare alla ripresa economica del paese, il settore dell'assistenza sociale doveva svilupparsi al di là dell'accoglienza di breve termine. Anziché contribuire con l'erogazione incontrollata di denaro al montare di una spirale inflazionistica, la nascita di servizi pubblici, per esempio nel campo sanitario, e l'intervento sul mercato del lavoro permettevano di canalizzare le poche risorse esistenti nella modernizzazione del paese. Per questo stesso motivo, data la mancanza di lavoratori, la possibilità di un sussidio ai rimpatriati che non avessero trovato lavoro era subordinata ai provvedimenti di accesso all'impiego e al versamento di un salario minimo per periodi di formazione.<sup>45</sup> La nozione di riabilitazione non si riduceva alla rieducazione professionale al mestiere praticato prima del conflitto, come per i mutilati della Prima guerra mondiale (in contrapposizione alla *rééducation* che consisteva nella formazione a un mestiere diverso), ma comprendeva qualsiasi intervento di reinserimento sul mercato del lavoro, in una logica di investimento nel capitale umano dei beneficiari.<sup>46</sup>

I funzionari francesi avevano a loro volta individuato un modello sia nei programmi di formazione professionale per l'industria avviati in Gran Bretagna,<sup>47</sup> che nel Servicemen' Readjustment Act varato negli Stati Uniti nel 1944, meglio conosciuto come G.I. Bill, che offrì «assegni di riadattamento» pari al sussidio di disoccupazione, abitazioni a basso costo, istruzione superiore, avviamento e collocamento professionale a 12,4 milioni di ex-combattenti. Il provvedimento si collocava nel contesto degli sforzi che i settori più attenti al tema della cittadinanza sociale dell'amministrazione Roosevelt stavano promuovendo per allargare le provvidenze disposte dalla legislazione newdealista e in particolare dal Social Security Act. Questi progetti, che miravano ad allargare la sicurezza sociale, sostituendo alle tre categorie beneficiarie delle tutele assistenziali (anziani, ciechi e bambini a

44. SHD/Bavcc/40R24, *Ordonnance 45-948. Exposé des motifs*, 11 maggio 1945, p. 2.

45. *Ordonnance 45-875 du 1 mai 1945*, Jorf del 2 maggio 1945 (artt. 26-27).

46. Pierre Romien, *À l'origine de la réinsertion professionnelle des personnes handicapées: la prise en charge des invalides de guerre*, in «Revue française des affaires sociales», 2 (2005), pp. 238-239.

47. L'applicazione di un programma simile si scontrava, come pure in Italia, con la scarsa disponibilità di dati sui bisogni di manodopera: *Bilan d'un effort*, a cura di Ministère des prisonniers, déportés et réfugiés, Paris, impr. de Busson, 1945, p. 147.

carico) un *entitlement* di cittadinanza più generale,<sup>48</sup> non avevano trovato attuazione, ma il loro nucleo era sopravvissuto nelle misure a favore dei combattenti. Il «G.I.» – il soldato semplice americano – diventava così il simbolo del contratto sociale di cittadinanza, compendiando i diritti sociali e i doveri che ogni cittadino aveva verso la nazione.<sup>49</sup> Lo sviluppo di programmi categoriali a favore degli ex-combattenti non incontrava resistenze: per i repubblicani e i membri più conservatori del Partito democratico si trattava di un provvedimento provvisorio, volto meramente a diluire gli effetti del rientro dei reduci sul mercato del lavoro, evitando un nuovo periodo di depressione economica; per i liberals, invece, di una nuova forma di intervento pubblico, che avrebbe potuto costituire un modello per politiche universaliste dirette a tutta la popolazione americana.

Il G.I. Bill costituiva un modello per i policy-makers europei per l'ampiezza e il coordinamento delle misure che, in opposizione alla concessione di un semplice premio di smobilitazione, configuravano gli elementi di base della cittadinanza sociale: i programmi dell'amministrazione federale offrivano a tutti coloro che avessero servito nell'esercito per almeno 90 giorni quattro anni di istruzione supplementare, formazione professionale, un anno di assegni di disoccupazione e la possibilità di prestiti a basso interesse. Le misure erano universaliste, nel senso che si applicavano in ugual modo a ogni livello di reddito, e i beneficiari avevano il diritto di scelta sia per quanto riguarda l'istruzione superiore sia per le modalità di spesa degli assegni. Il programma si presentava come un investimento in capitale umano che favoriva la mobilità sociale e il superamento delle tradizionali barriere di classe, trasformando le priorità, i comportamenti e le scelte di tutta la popolazione.<sup>50</sup> «Da misura a rete di protezione la legge divenne un generatore di opportunità per milioni di giovani veterani»,<sup>51</sup> rivelandosi «anche più newdealista che il New Deal stesso».<sup>52</sup> L'enorme successo

48. Jennifer Mittelstadt, *From welfare to workfare: the unintended consequences of liberal reform, 1945-1965*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 2005, pp. 21-22.

49. James T. Sparrow, *Warfare state: World War II americans and the age of big government*, Oxford, Oxford University Press, 2011, p. 240.

50. Suzanne Mettler, *Soldiers to citizens: the G.I. bill and the making of the greatest generation*, Oxford-New York, Oxford University Press, 2005.

51. Glenn C. Altschuler e Stuart M. Blumin, *The GI Bill: A New Deal for Veterans*, Oxford-New York, Oxford University Press, 2009, p. 6.

52. Kiran Klaus Patel, *The New Deal: a global history*, Princeton, Princeton University Press, 2016, p. 267.

del programma, che coinvolse il 78% degli ex-combattenti, si riverberò in tutto il mondo, anche grazie alla capacità statunitense di ispirare le linee guida dell'Ilo, poi diffuse nel continente europeo.<sup>53</sup>

Battaglia rilevava che la frantumazione dell'esercito italiano dopo l'8 settembre impediva al servizio reduci del Mapb di seguire l'approccio di Gran Bretagna e Stati Uniti, che avevano messo insieme una macchina di assegni e facilitazioni per la ripresa del lavoro a partire dal congedo militare.<sup>54</sup> Nondimeno, il Mapb cercò di sviluppare un'azione assistenziale capace di seguire il reduce dal momento del congedo fino al reinserimento nella vita civile, ispirandosi al G.I. Bill. Da questo modello, citato talora in modo assai puntuale,<sup>55</sup> i dirigenti del Mapb trassero l'indicazione che occorreva sfruttare l'intervento dello Stato a favore degli ex-combattenti per ampliare le politiche sociali per tutti i cittadini e che i nuovi diritti sociali dovevano essere riconosciuti ai veterani in quanto cittadini, e non in quanto reduci. Nel fortunato volume *Soldier to civilian* di George Pratt, letto e citato da Battaglia, in particolare, l'importanza delle politiche della smobilitazione nella pianificazione dei rapporti tra Stato e cittadino trovava una specifica declinazione:

[These provisions] require biological and psychiatric as well as political thinking, for to be effective they must enhance life first of all, rather than prestige and power. Perhaps the need is summed up in the words "social statementship" [...] What we do for the veteran [...] will set the pace for services and considerations for our whole population. If we act intelligently now, we do so for many years to come.<sup>56</sup>

In uno sforzo di mobilitazione opposto a quello bellico, si trattava di riadattare i veterani alla vita civile, offrendo loro l'opportunità di esplicitare le proprie doti naturali e delineando «una politica nazionale di rispetto per l'importanza dell'individuo»,<sup>57</sup> che poteva ben risuonare alle orecchie del personalismo europeo. L'impronta deweyana – l'idea di un adattamento

53. Cfr. Lorenzo Mechi, *Du BIT à la politique sociale européenne: les origines d'un modèle*, in «Le Mouvement Social», 3 (2013), p. 23.

54. Battaglia, *Il problema dei reduci e dei partigiani*, pp. 542-543.

55. Au. [Aurelio] R. [Roncaglia], *I reduci e l'istruzione superiore in America*, in «Bollettino dell'Assistenza post-bellica», 8 (1946), p. 32.

56. George Kenneth Pratt, *Soldier to civilian: problems of readjustment*, New York-London, Whittlesey House, McGraw-Hill Book Company, 1944, p. XI.

57. Ivi, p. X.

reciproco tra le aspirazioni dei singoli e l'indirizzo della società – risultava consonante con l'orizzonte di rinnovamento democratico dei funzionari del Mapb, come Battaglia.

La trasformazione del reduce in cittadino consisteva in un intervento di *rehabilitation*: l'assistenza non si limitava ai sussidi pecuniari, ma si declinava in interventi fondati sul riorientamento professionale e sull'accesso agli impieghi (con l'iscrizione del cittadino-soldato in un nuovo patto sociale in cui era centrale il lavoro, considerato come l'aspetto più importante della vita dell'individuo in società), sul ristabilimento delle condizioni di salute e sulla sua attivazione nella vita sociale e politica. Il messaggio transnazionale della *rehabilitation* trovava così una specifica declinazione in Italia, legata alla riflessione sull'uscita dal fascismo e la costruzione della democrazia. Nel suo alludere a un modello di cittadinanza centrato sulla partecipazione attiva dell'individuo, l'intervento dello Stato doveva contenere un preciso messaggio pedagogico capace di archiviare il modello della società militarizzata e gerarchizzata promossa dal fascismo.

#### *L'assistenza come segno del nuovo ordine democratico*

*Al prigioniero che torna* era il titolo di un opuscolo realizzato dal Mapb, distribuito ai reduci nei campi di smistamento dell'Italia settentrionale e nei porti di sbarco. Il libretto non si limitava a illustrare le procedure amministrative e le forme di assistenza cui il reduce aveva «diritto» dopo il ritorno alla propria abitazione. Si apriva, invece, con una descrizione dei cambiamenti del paese nel periodo in cui il reduce era stato assente: l'occupazione tedesca, i bombardamenti, la distruzione delle vie di comunicazione, la miseria, lo sfascio del regime, cui veniva attribuita la responsabilità di aver trascinato il paese in una guerra distruttiva senza alcuna preparazione bellica, e infine la partecipazione popolare alla lotta di liberazione nazionale, espressione dei sentimenti antifascisti presentati come condivisi da tutto il paese. La finalità dell'opuscolo – costruire una memoria condivisa del recente passato – rimandava alle preoccupazioni del gruppo dirigente del Mapb per la disgregazione sociale e politica del paese. Questo timore non costituiva una specificità italiana: in Francia, il ministro Frenay aveva concepito l'assistenza post-bellica ai rimpatriati come un'«operazione di mobilitazione»<sup>58</sup> del paese intero, colmando il fossato psicologico tra i combattenti della resistenza e i resti dell'esercito

58. AN 3AG/270, Frenay a De Gaulle, 4 maggio 1944.

del 1940, prigioniero in Germania, traslando l'*union sacrée* sperimentata, o perlomeno supposta, nella guerra contro l'occupante in quella del tempo di pace per la ricostruzione e sviluppando il senso dell'interdipendenza sociale secondo i classici principi del solidarismo di inizio secolo.

L'approccio dell'opuscolo *Al prigioniero che torna* mirava a «spiegare la reale situazione politica sociale ed economica dell'Italia, quale si presenta dopo venti anni di governo fascista e quattro di un'orribile guerra, che ha accumulato lutti, dolore e rovine in tutto il paese». <sup>59</sup> I funzionari del dicastero erano convinti che anche nei campi degli alleati fosse mancata un'azione di educazione «a un nuovo ideale democratico» e i lunghi anni di detenzione avessero rappresentato «una disperata ed egoistica difesa del proprio fisico e non un reale rinnovamento dello spirito». <sup>60</sup> Si trattava allora di far comprendere ai reduci che non erano gli unici ad aver sofferto e che le provvidenze assistenziali non dovevano essere intese come «una cambiale da esigere continuamente nella società». Ogni onesto cittadino aveva diritto all'assistenza sulla base del comune vincolo di cittadinanza e i combattenti dovevano tornare a essere civili, le cui condizioni, anche se temporaneamente svantaggiate, dovevano essere uguagliate a quelle degli altri. Pretendere l'assistenza solo per sé, o fuori misura, portava «al privilegio dei pochi su molti», negava «la giustizia e insieme la libertà: è la stessa mentalità che nell'altro dopoguerra ha saputo sfruttare abilmente il fascismo per conquistare il potere». <sup>61</sup> Soltanto dopo aver descritto «la storia di un popolo laborioso e generoso che, tenuto sempre un po' in disparte, nella maggioranza, dal governo del suo paese, a un certo punto ha rinunciato del tutto (o è stato costretto a rinunciare del tutto) a ragionare con la propria testa e ha affidato tutto il suo avvenire a un dittatore», <sup>62</sup> l'opuscolo descriveva le forme di assistenza che il Mapb aveva praticato a favore dei prigionieri, quindi quelle che spettavano al reduce per favorire il rientro nella vita civile: la prima accoglienza, le eventuali cure sanitarie, il reinserimento nella vita lavorativa.

Il rimpatrio dei prigionieri fu l'oggetto di una querelle intergovernativa sulle rispettive competenze con il Ministero della guerra, accusato

59. Emilio Lussu citato in *Alcune indicazioni sull'assistenza ai prigionieri ai reduci ai partigiani*, in «Bollettino dell'assistenza post-bellica», 1 (1945), p. 20.

60. Battaglia, *Il problema dei reduci e dei partigiani*, p. 550.

61. *Al prigioniero che torna*, a cura di Ministero per l'assistenza post-bellica, Roma, s.n., 1946, p. 15.

62. Ivi, p. 11.

dal servizio prigionieri del Mapb di svolgere un'opera ostruzionistica.<sup>63</sup> I militari italiani si trovavano in molte mani diverse<sup>64</sup> e la strategia mirava a dosare i rientri per evitare conseguenze sull'asfittico mercato del lavoro italiano.<sup>65</sup> Il Mapb si adoperò per l'invio di pacchi, libri e strumenti musicali nei campi, specialmente quelli francesi, allestì facilitazioni per le corrispondenze con le famiglie e ottenne dai britannici la possibilità di inviare rimesse in denaro, la liquidazione di assegni e crediti nonché la restituzione di valori, documenti e oggetti personali.<sup>66</sup> Senza successo, per la contrarietà degli alleati, rimasero i tentativi di Lussu di inviare una missione nei campi degli internati militari in Germania. Il servizio prigionieri, diretto da Fausto Nitti, si occupò anche dell'assistenza alle famiglie bisognose con l'anticipazione di alcune provvidenze e delle cure sanitarie da prestarsi ai malati, del trattamento economico dei prigionieri, secondo i termini della convenzione di Ginevra del 1929, e della questione del cambio della moneta guadagnata dagli ex-prigionieri (battendosi per l'applicazione di quello post-bellico di 400 lire per 1 sterlina e 100 lire per 1 dollaro, anziché di quello prebellico di 19 lire per un dollaro proposto dal Tesoro).<sup>67</sup>

Le operazioni di rimpatrio furono di fatto gestite dagli alleati e dalle organizzazioni religiose. Larghi margini d'azione furono concessi alla Pca, preferita alla troppo fascistizzata Croce Rossa italiana, per allestire canali di comunicazione con le località dove si trovavano i campi di concentramento e organizzare gli arrivi. Il treno ospedale pontificio ricondusse in Italia oltre 20.000 reduci, ma l'azione dell'organizzazione risultava comunque «insufficiente», provocando afflussi di familiari preoccupati nelle grandi città.<sup>68</sup> Giunto sul territorio nazionale, il reduce veniva quindi accol-

63. Acs, Mapb, b. 1, *Promemoria Frassinetti*, p. 7.

64. Nel novembre 1946 si trovavano ancora nelle mani della Gran Bretagna 58.000 prigionieri da rimpatriare dall'Africa del sud, dall'Africa orientale e da Ceylon; 37.000 prigionieri nei territori francesi in Nord Africa, 11.000 nei Balcani: *Situazione prigionieri al 1° novembre 1946*, in «Bollettino dell'assistenza post-bellica», 7 (1946), p. 35. Il totale complessivo dei rimpatriati ammontava a 1.429.650.

65. Sandro Rinauro, *La disoccupazione di massa e il contrastato rimpatrio dei prigionieri di guerra*, in «Storia in Lombardia», 2-3 (1998), pp. 548-595.

66. *Al prigioniero che torna*, p. 21.

67. Acs, Acc, 10000/164/2587, *Meeting of the superior commission*, 25 luglio 1945.

68. Acs, Acc, 10000/164/2617, *Situation of Italian still interned in Germany*, 11 giugno 1945.

to nei campi di transito, situati in prossimità del confine,<sup>69</sup> dove l'assistenza venne di fatto esercitata, con i mezzi e i fondi forniti dal Mapb, ancora una volta dalle organizzazioni religiose.<sup>70</sup> Allo scopo di facilitare il trasporto dei reduci verso le proprie case, il colonnello Charles Poletti aveva organizzato un comitato rimpatri a coordinamento dell'opera assistenziale, che venne poi assunto dal Mapb. Nei campi di Bolzano e Pescantina, i reduci dalla Germania vennero accolti dai bracciali bianco-gialli della Pca: ne ebbe uno anche Pista, l'orfano quattordicenne ungherese che si era aggregato al convoglio che riportava in Italia Primo Levi e che trovò rapidamente il suo posto nell'assistenza ai deportati che continuavano ad affluire.<sup>71</sup>

Le condizioni di questi campi di transito, che rimasero a lungo controllati dagli alleati, per quanto gestiti dal Ministero della guerra e dal Mapb, rimasero estremamente precarie. In ottobre, il campo di Pescantina non rispondeva più «alle esigenze di una sosta sia pure brevissima».<sup>72</sup> La struttura, che si inondava a ogni pioggia, peggiorava la salute dei reduci, già denutriti, deboli e malati: mancavano i vetri e addirittura la paglia per dormire ed era impossibile, data l'infattibilità di controllare le entrate e le uscite, distribuire coperte. Scarsi furono i miglioramenti apportati per quelle che dovevano restare delle strutture di passaggio. I funzionari del Mapb, nel caso di Roma, arrivarono ad auspicare l'utilizzo di tende per evitare l'insediamento di «reduci di professione» che avrebbero potuto creare problemi di ordine pubblico.<sup>73</sup> Più strutturate risultavano le case del reduce, luoghi di transito che gli Upapb erano invitati a costituire in ogni capoluogo provinciale per offrire gratuitamente vitto, alloggio, assistenza sanitaria e legale e possibilità di collocamento agli ex-combattenti in stato di bisogno.<sup>74</sup> Dopo il passaggio nei centri di transito, il prigioniero veniva congedato o otteneva una licenza pagata di due mesi in attesa del congedo. Entrava allora a far parte della categoria del reduce, che metteva su un piano di parità i mutilati, gli invalidi, i

69. Al passo del Brennero, a Bari, Bolzano, Cagliari, Como, Genova, Merano, Milano, Napoli, Palermo, Pescantina, Tarvisio e Treviso. Sull'assistenza in questi centri, cfr. Frontera, *Il ritorno dei militari italiani internati in Germania (1945-1946)*, pp. 18-19.

70. Cfr. Bistarelli, *La storia del ritorno*, pp. 229-232.

71. Primo Levi, *La tregua*, Torino, Einaudi, 2014, p. 165.

72. Acs, Acc, 10000/164/2641, *Refugee movement*, 11 ottobre 1945.

73. Acs, Acc, 10000/164/2587, *Meeting of the superior commission*, 25 luglio 1945.

74. Circolare 6175/15-A del 3 dicembre 1945, in De Pascalis e Salemi, *Assistenza postbellica*, pp. 31-33.

combattenti delle guerre fasciste del 1940-1943, i militari delle formazioni del Corpo Italiano di liberazione che aveva operato con gli alleati, i partigiani combattenti e i patrioti, i militari di rientro dalla prigionia e i civili reduci dall'internamento, gli orfani e le vedove dei caduti. A queste categorie, considerate unitariamente secondo la logica dell'uguaglianza enunciata dal gruppo dirigente del Mapb, si diressero i primi provvedimenti sull'assunzione obbligatoria nelle pubbliche amministrazioni e nelle aziende private, varati nell'agosto 1945.<sup>75</sup> Furono proprio questi provvedimenti a marcare la piena assimilazione normativa dei deportati politici e razziali ai reduci. La matrice normativa costituita dai provvedimenti seguiti al primo conflitto mondiale venne largamente oltrepassata, analogamente a quanto accadde in Francia: le misure di collocamento nate per gli invalidi si estendevano ora agli abili al lavoro, non senza sollevare le proteste dei primi.<sup>76</sup> Il decreto, limitando il vincolo di assorbire reduci e assimilati disoccupati al 50% delle nuove assunzioni e alle imprese di oltre 20 dipendenti, non poté avere che un'efficacia palliativa, perché subordinato «alla attuazione di vasti programmi di ricostruzione e alla ripresa dell'attività economica», e venne presto affiancato da misure per il rilancio dell'occupazione in generale.<sup>77</sup>

75. Dll 4 agosto 1945, n. 453, «Gazzetta Ufficiale», 100 (21 agosto 1945). Le misure di immissione dei partigiani nelle forze di polizia e nell'esercito varate all'indomani della liberazione per fare in modo che le operazioni di disarmo alleate avvenissero senza incidenti rimasero sulla carta, riducendosi all'arruolamento straordinario di 6.000 uomini, ultimato nell'estate del 1946 e alla successiva entrata di altri 15.000 uomini nel servizio ausiliario: Dll 21 agosto 1945, n. 601, «Gazzetta Ufficiale», 121 (11 ottobre 1945); Dll 29 marzo 1946, n. 154, «Gazzetta Ufficiale», 159 (12 aprile 1946). Nel 1949 solo 5.500 partigiani erano entrati in polizia: cfr. Giovanna Tosatti, *Storia del Ministero dell'interno: dall'Unità alla regionalizzazione*, Bologna, il Mulino, 2009, p. 264.

76. Il commissario straordinario dell'opera nazionale per gli invalidi di guerra, Luigi Maspero, protestò per l'equiparazione tra gli invalidi e i reduci, sostenendo che i datori di lavoro avrebbero preferito le categorie aventi piena abilità fisica: D'Amico, *Quando l'eccezione diventa norma*, p. 336.

77. Queste misure miravano alla riattivazione delle industrie, favorivano il ritorno ai campi e prevedevano il varo di lavori pubblici per 126 miliardi. Prevedevano tuttavia anche l'alleggerimento delle aziende dal personale esuberante, con l'allontanamento dei confidenti dell'Ovra, degli epurati, dei lavoratori con altre risorse personali, di quelli provenienti da un'altra professione, degli indiscriminati e infine degli assunti dopo il giugno 1943, ad eccezione di partigiani, reduci, vittime politiche e giovani apprendisti. Riprendendo soluzioni già sperimentate dal fascismo, l'orario di lavoro degli operai passò da 48 a 40 ore settimanali; le 8 ore sarebbero state però retribuite al 66% dalla Cassa integrazione guadagni: *Verbalì del*

In una situazione in cui, nel settembre 1945, i disoccupati vennero quantificati in due milioni, a cui si aggiungevano tra due e quattro milioni di disoccupati parziali o latenti, il Mapb si risolse a mettere in moto la macchina dei sussidi,<sup>78</sup> allineandosi alle decisioni prese da alcuni Eca, come quello di Milano.<sup>79</sup> L'assegno era corrisposto per 180 giorni a partire dal nono giorno di disoccupazione. A partire dal mese di ottobre 1945 il dicastero cercò di stabilire con un decreto legislativo la misura dei sussidi, scontrandosi con il Tesoro, irritato per non essere stato consultato e preoccupato da un lato per l'ammontare della spesa e dall'altro perché le restrizioni introdotte nello schema (il periodo massimo di 180 giorni) difficilmente avrebbero potuto resistere «quando si sia ammesso il principio che lo Stato è tenuto a soccorrere i congedati nella stessa misura con cui deve assistere i militari alle armi».<sup>80</sup> La difesa di Lussu in Consiglio dei ministri fece leva sull'adozione di queste politiche in Francia e sul loro relativo successo, scevro dei temuti esiti iperinflazionistici.<sup>81</sup>

La disoccupazione impose, dunque, al Mapb una politica di sussidi, mentre il gruppo dirigente azionista avrebbe preferito concentrarsi sulle misure di assistenza sociale, mirate alla promozione dello sviluppo della persona nelle sue articolazioni sociali, che dovevano tradurre l'afflato resistenziale nei campi dell'istruzione e del sostegno al movimento cooperativo. In questo ambito rientravano l'esonero dal pagamento delle tasse universitarie per gli studenti orfani, profughi, sfollati, deportati, prigionieri di guerra, partigiani<sup>82</sup> e, sul modello del G.I. Bill, l'istituzione di 5000 borse di studio<sup>83</sup> per consentire la ripresa e il compimento degli studi agli studenti

*Consiglio dei ministri: luglio 1943-maggio 1948*, vol. 5.2, pp. 620-621. Il provvedimento fu varato solo nel 1946: dll 8 febbraio 1946, n. 50, «Gazzetta Ufficiale», 54 (5 marzo 1946).

78. *Circolare 9836 del 12 settembre 1945*, in De Pascalis e Salemi, *Assistenza post-bellica*, p. 54.

79. Cfr. Paniga, *Welfare ambrosiano*, p. 115.

80. Archivio Camera dei deputati, Archivi della transizione costituzionale, Consulta nazionale (1945-1946), Provv. lgs., *Concessione di un sussidio straordinario a favore dei reduci disoccupati e bisognosi*, Ministero del tesoro, Ottobre 1945: [http://archivio.camera.it/patrimonio/archivi\\_della\\_transizione\\_costituzionale\\_1944\\_1948/atc02/documento/CD1400000058](http://archivio.camera.it/patrimonio/archivi_della_transizione_costituzionale_1944_1948/atc02/documento/CD1400000058) (consultato il 2 dicembre 2022).

81. *VcdM/5.2*, p. 704.

82. Dll 5 aprile 1945, n. 238, «Gazzetta Ufficiale», 63 (26 maggio 1945); Dll 26 aprile 1945, n. 300, «Gazzetta Ufficiale», 74 (21 giugno 1945).

83. Dll 27 ottobre 1945, n. 893, «Gazzetta Ufficiale», 47 (25 febbraio 1946) e *Circolare 329/AS del 24 novembre 1945*, in «Bollettino dell'assistenza post-bellica», 2-3 (1946), p. 21.

meritevoli e bisognosi, prima reduci e partigiani, poi dal 1946 anche ai perseguitati razziali e profughi giuliano-dalmati.<sup>84</sup> Per esempio, la convenzione stipulata tra il Mapb e la Scuola Normale di Pisa prevedeva l'istituzione di un collegio riservato a 70 studenti universitari nullatenenti reduci o partigiani o deportati civili, costretti a interrompere gli studi in scienze, lettere e giurisprudenza per cause di guerra o dipendenti dalla guerra.<sup>85</sup>

Il Mapb avviò anche, in collaborazione con il Ministero del lavoro, corsi per la qualificazione o riqualificazione professionale; con quello dei Lavori pubblici, cantieri-scuola edilizi; con l'opera nazionale combattenti, posti di apprendistato presso aziende specializzate e corsi per dirigenti di cooperative e periti agrari. Anche in questo caso giocarono un ruolo le sollecitazioni degli alleati, che avevano costituito speciali uffici di collocamento per i partigiani e si aspettavano che la loro gestione fosse rilevata dal governo italiano.<sup>86</sup> Diversamente dal caso francese, l'orientamento professionale non mirava a favorire l'adeguamento della manodopera ai bisogni dei settori produttivi, ma a creare possibilità di lavoro in un quadro di scarsità e a evitare che i «vincoli di solidarietà che durante la guerra sono maturati» e la tendenza «a costituire quindi nella collettività nazionale una collettività particolare» sfociassero in fenomeni «antisociali».<sup>87</sup> Il riorientamento dello «spirito partigiano» era lo scopo tanto delle scuole quanto dell'apertura di crediti a favore delle cooperative di trasporto di partigiani e reduci, considerate dai loro membri come un primo passo per un'azione coordinata che unisse direzione politica e partecipazione popolare, sviluppo economico e giustizia sociale verso la nuova società socialista.<sup>88</sup> Il Mapb cercò di destinare alle cooperative anche i materiali dell'Arar, l'azienda di stato che fu costituita nel 1945 per occuparsi della vendita dei

84. *Circolare 27018/7-2/46 del 30 novembre 1946*, in «Bollettino dell'assistenza post-bellica», 8 (1946), p. 9; *Circolare 17654/6.3, del 30 settembre 1946*, in «Bollettino dell'assistenza post-bellica», 7 (1946), p. 6.

85. Sull'iniziativa, che mirava anche ad alleviare le difficilissime condizioni economiche della Scuola, sottolineandone la funzione nella costruzione della nuova Italia democratica, cfr. Paola Carlucci, *Un'altra università: la Scuola Normale superiore dal crollo del fascismo al Sessantotto*, Pisa, Edizioni della Normale, 2012, pp. 103-104.

86. Acs, Acc, 10000/109/655, 96/Pat. *Employment of disbanded patriots*, 13 giugno 1945.

87. Cesare Musatti, *Orientamento scolastico e professionale problema partigiani e reduci*, in *Atti del convegno per studi di assistenza sociale: Tremezzo (Como)*, p. 103.

88. Acs, Fondo Parri, b. 27, f. 155. Dll 26 aprile 1946, n. 240, in De Pascalis e Salemi, *Assistenza postbellica*, pp. 201-206.

rottami e residuati di guerra, ma il governo decise di dare la priorità agli interessi del Tesoro e di vendere secondo il prezzo di mercato.<sup>89</sup>

A completare il quadro erano i provvedimenti relativi all'assistenza sanitaria, che supplivano alle carenze di un sistema caotico e frammentato tra le condotte mediche e le mutue sanitarie, una parte delle quali era confluita nell'Inam, nato in tempo di guerra e riordinato dopo il conflitto.<sup>90</sup> Inizialmente, il Mapb si era limitato a segnalare alle amministrazioni comunali i nominativi dei reduci e delle vittime civili di guerra per l'inclusione negli elenchi degli aventi diritti all'assistenza sanitaria gratuita. Resosi conto delle difficili condizioni di bilancio dei comuni, che ostacolavano le iscrizioni, il dicastero sviluppò la propria sfera di assistenza sanitaria: ai reduci, dopo le prime cure nelle stazioni di transito, erano offerte visite ambulatoriali gratuite in ambulatori del dicastero o convenzionati; la distribuzione e il rimborso di medicinali, occhiali e protesi dentarie; il ricovero in sanatori, case di riposo e convalescenziari per i dimessi le cui famiglie non avevano i mezzi di sussistenza per il proseguimento delle cure. In questo quadro, analogamente a quanto faceva l'Unrra, il dicastero assunse a proprio carico le spese di impianto di sanatori e convalescenziari, come a Paluzza, in Carnia, dove la caserma saccheggiata dai cosacchi venne riadattata e fornita di materiali e arredi per accogliere i reduci dalla prigionia in Germania. L'obiettivo era il «recupero di vasti strati di popolazione alla vita produttiva, nel quadro dell'attività di lavoro della nazione».<sup>91</sup> Il Mapb si trovò, di fatto, a colmare le enormi lacune del sistema italiano di protezione sociale ereditato dal fascismo, che aveva escluso larghe componenti della popolazione dalle prestazioni.

### *L'economia morale della riconoscenza nella gestione Gasparotto*

Il passaggio di testimone da Lussu a Gasparotto segnò una discontinuità su almeno due aspetti, il ruolo delle associazioni di reduci e il peso dato alle politiche di sussidio, con un'accentuazione dei caratteri categoriali dell'assistenza a scapito dell'uguaglianza volta alla costruzione della democrazia post-bellica che aveva contraddistinto il periodo di Lussu. Per il nuovo ministro, l'assistenza non doveva essere altro che l'affettuoso rin-

89. *VcdM/5.2*, pp. 1039 e 1055. Decreto ministeriale 14 novembre 1945, «Gazzetta Ufficiale», 144 (1° dicembre 1945).

90. Giorgi e Pavan, *Storia dello Stato sociale in Italia*, pp. 217-218.

91. Isec, Fondo Gasparotto, b. 31, *Piano dell'assistenza*, [marzo 1946], p. 18.

graziamento nei confronti di chi non aveva esitato, «con lo spirito dei fanti del Piave e di Vittorio Veneto», a riprendere le armi per restituire all'Italia «le glorie che le guerre del Risorgimento le avevano meritate e che le recenti vicende avevano offuscato». <sup>92</sup> In quest'ottica, le associazioni combattentistiche, specialmente quelle nate nel primo dopoguerra, beneficiarono di ampi finanziamenti e deleghe per intere materie, come la rieducazione al lavoro: veniva così riaffermato un modello di assistenza che garantiva all'amministrazione pubblica, cui spettavano periodiche ma modeste sovvenzioni, la possibilità di un controllo politico in cambio di quote di sottogoverno. Si trattava di una misura motivata dall'impossibilità di uno sforzo che, tra reduci, profughi e assimilati, sarebbe ammontato a più di 60 miliardi di lire, in un contesto di crisi delle finanze pubbliche, segnato dalla graduale eclissi dell'ipotesi del cambio della moneta.

Il favore con cui nel dopoguerra si guardava alle associazioni – che per gli alleati, come per il Mapb, rappresentavano la vivacità della società civile – tendeva a mettere in primo piano i possibili vantaggi della collaborazione: la possibilità di inquadrare le masse dei reduci e condizionarne l'orientamento politico facendo in modo che avessero sempre cognizione degli interessi superiori del paese e non rivendicassero privilegi. Anche in Francia, gli amministratori del Mpdr avevano promosso il finanziamento e il controllo di associazioni solide, <sup>93</sup> capaci di assicurare forme di sociabilità e rappresentanza degli interessi dei rimpatriati, anziché gruppuscoli difficilmente controllabili. <sup>94</sup> I rischi della collaborazione, insiti nelle pretese categoriali e nelle forme di clientelismo, divennero evidenti solo in seguito, quando si palesò la possibilità che le varie organizzazioni di rimpatriati si raggruppavano in un solo fronte, unito dalle rivendicazioni di una migliore assistenza e dall'idea di avere dei crediti nei confronti dello Stato. Per questa ragione, l'ipotesi di costituire un organismo unitario e federativo, accolta favorevolmente da Gasparotto e De Gasperi, ma anche dal sindacalista Di Vittorio, trovò i funzionari del Mapb perplesși. <sup>95</sup> A differenza del

92. Isec, Fondo Gasparotto, b. 15, *Assistenza ai reduci*, s.d., p. 2.

93. Nell'aprile del 1945, il Mpdr aveva favorito la creazione della Federation nationale des prisonniers de guerre, che fu presto monopolizzata dalla componente comunista: cfr. Lewin, *Le retour des prisonniers de guerre français*, pp. 102-124.

94. Frenay, *La nuit finira*, pp. 464-465.

95. Acs, Mapb, b. 1, *Promemoria Frassinetti*, s.d., pp. 3-4. Analogamente, nel caso francese, cfr. Olivier Wieviorka, *La mémoire désunie: le souvenir politique des années sombres, de la Libération à nos jours*, Paris, Éd. du Seuil, 2010, p. 39.

ministro demolaburista, che cercava una diretta legittimazione per il partito e per il governo nel rapporto con le associazioni dei reduci, i funzionari manifestavano il timore che il combattentismo del primo dopoguerra, con le sue rivendicazioni di privilegio, finisse per prevalere.

All'affermazione di «uno scambio politico che garanti[va] una sorta di apoliticità a senso unico delle associazioni combattentistiche [...] in cambio di provvedimenti e riconoscimenti a favore della categoria»<sup>96</sup> si aggiungeva una decisa opzione a favore dei sussidi, che rappresentarono il secondo tassello delle politiche di Gasparotto, sulla scia dell'esperienza del primo dopoguerra<sup>97</sup> e in controtendenza con l'impostazione di Lussu, incentrata sullo sviluppo di servizio sociale. L'erogazione di sussidi era stata quindi affidata agli Upapb, che, grazie alla prossimità con i beneficiari e con le associazioni combattentistiche, potevano concedere sussidi straordinari adatti alle circostanze e ai bisogni. Gasparotto puntò invece a istituzionalizzare e regolare la pratica dei sussidi ordinari, eliminando la discrezionalità:

Il sussidio ordinario continuativo, pur presentando tutti gli inconvenienti comuni ad ogni forma elemosiniera di assistenza [...] ha rispetto al sussidio straordinario notevoli vantaggi; dà all'assistito per un certo periodo di tempo una garanzia di sostentamento, viene meglio utilizzato, non si presta da parte dell'erogatore a favoritismi, l'erogazione è più facilmente controllabile, l'onere finanziario è più certo e il calcolo finanziario più preciso.<sup>98</sup>

Nel febbraio del 1946 venne così varato il provvedimento che stabiliva la concessione di assegni giornalieri, a cui avevano «diritto» per 180 giorni tutti i reduci in stato di bisogno, compresi partigiani e deportati. L'assegno era ricalcato sulle indennità di disoccupazione e andava ad aggiungersi alle licenze con assegni del Ministero della guerra,<sup>99</sup> nonché all'indennità di caropane creata alla vigilia della liberazione a favore dei pensionati, degli

96. Cfr. Bistarelli, *La storia del ritorno*, p. 179.

97. I decreti del 17 novembre 1918 e del 5 gennaio 1919 avevano previsto misure temporanee di sostegno al reddito (a carico del bilancio statale, anche se finanziate, almeno in parte, con il dirottamento di contributi dai lavoratori) per gli operai, le operaie e i braccianti involontariamente disoccupati entro il dicembre 1919: cfr. Procacci, *Warfare-welfare*, pp. 65-69.

98. Isec. Fondo Gasparotto, b. 31, *Piano dell'assistenza*, p. 9.

99. Dll 16 febbraio 1946, n. 28, «Gazzetta Ufficiale», 45 (22 febbraio 1946). Il decreto garantiva un assegno per 180 giorni, nelle forme di un'indennità di disoccupazione, ai militari congedati dopo il 1° gennaio 1945, ai reduci dalla prigionia, ai partigiani combattenti e ai deportati civili.

impiegati statali e delle categorie post-belliche. Veniva altresì specificato, per legittimare il trattamento assistenziale, che non si trattava di sussidi, ma di assegni:

il mutamento di vocabolo ha inteso conferire a questa forma generale di assistenza una maggiore obiettività giuridica accentuando il carattere di trattamento dovuto, proprio dell'assegno, in confronto di quello di trattamento concesso, proprio del sussidio.<sup>100</sup>

Si trattava, tuttavia, di una misura che andava a colmare le deficienze del sistema previdenziale e la diffusa evasione contributiva, ricalcando nella sua struttura l'assegno di disoccupazione,<sup>101</sup> di cui il mondo contadino era stato privato dal fascismo all'indomani della marcia su Roma. L'onere complessivo dei sussidi era stimato – ottimisticamente – in 6 miliardi, ai quali si aggiungevano quasi 900 milioni dei premi di solidarietà nazionale.<sup>102</sup>

Questa politica di sussidi trovava legittimazione in un discorso centrato sul criterio della riconoscenza e della retribuzione, che accompagnò il varo di tutta la legislazione di Gasparotto a favore dei reduci: le prestazioni rappresentavano non solo il premio per la devozione alla causa patriottica ma anche «il riconoscimento liminare attraverso cui avviare il processo di reintegrazione» nella società post-bellica.<sup>103</sup> Si ponevano, così, dei precisi confini all'espansione e alla standardizzazione delle misure adottate, chiarendo che non erano passibili di generalizzazione all'intera società. Le discussioni in Consiglio dei ministri mostravano il prevalere di posizioni come quella di Gasparotto, legate a un canone narrativo indebitato con il patriottismo tradizionale, che enfatizzava il culto dei caduti e la continuità storica della nazione, rispetto all'approccio azionista, che preferiva considerare globalmente il problema della disoccupazione, cercando una soluzione sul piano economico-sociale senza considerare i reduci in una

100. Circolare 8016/6-9 del 13 maggio 1946, in «Bollettino dell'assistenza post-bellica», 4-5 (1946), 22.

101. Si veda la relazione per il Consiglio dei ministri in De Pascalis e Salemi, *Assistenza postbellica*, pp. 55-56.

102. Alla chiusura dell'esercizio 1945-1946, il ministero aveva speso complessivamente più di 16 miliardi, pari al 7,55% della spesa pubblica, di cui 8,74 miliardi in sussidi ordinari e 3,78 in straordinari. Lo schema di previsione della spesa disposto da Gasparotto per l'esercizio 1946-1947 richiedeva un cospicuo aumento delle risorse: per la sola assistenza diretta venivano richiesti 24,883 miliardi; per l'assistenza indiretta attraverso opere e associazioni 856 milioni: Isec, Fondo Gasparotto, b. 31, *Piano dell'assistenza*, p. 4.

103. Ivi, p. 13.

posizione particolare. Il discorso della *rehabilitation* continuava, tuttavia, a vivere nei progetti dell'ufficio studi, che tracciava, come programma per il futuro, l'abbandono graduale della politica del sussidio giornaliero – poco più di un'elemosina – a favore di un approccio che mettesse al centro non più i consumi, ma la produzione, tramite l'impiego dei reduci e profughi disoccupati.<sup>104</sup>

Un primo passaggio consisteva nel rafforzamento dei provvedimenti sul collocamento che erano stati applicati con grande discrezionalità, a seconda del grado di industrializzazione delle province, della collaborazione dei datori di lavoro e della possibilità di allargare gli organici delle amministrazioni periferiche e degli enti pubblici. Nell'ottobre 1945, le rilevazioni svolte dai prefetti per il Mapb segnarono che i reduci avviati al lavoro erano appena il 13% del totale, con punte del 95% di disoccupati nelle Isole.<sup>105</sup> Di fronte alla presenza di 800.000 reduci bisognosi d'assistenza, nel gennaio 1946 Gasparotto aveva proposto il collocamento forzoso, cioè indipendente dalla disponibilità di posti di lavoro, nella misura del 15% del personale impiegato, la riassunzione obbligatoria di tutti i combattenti<sup>106</sup> e il taglio della settimana lavorativa a 40 ore. Il collocamento forzoso era una misura già sperimentata nel primo dopoguerra, ma solo a favore dei mutilati e degli invalidi, mentre ora veniva estesa a tutti i reduci.<sup>107</sup> Questo ripiegamento dell'intervento statale nelle forme che esso aveva assunto dopo il primo conflitto mondiale non derivava da un semplice effetto di *policy legacy*, ma anche dalla nuova mitologia nazionale promossa agli albori della democrazia repubblicana. In Consiglio dei ministri si opposero le destre, con Scelba, Brosio e Corbino, spiegando che le misure contraddicevano lo sblocco dei licenziamenti operai e dichiarando di preferire una politica di sussidi, lavori pubblici e incentivi alle cooperative.<sup>108</sup> Si oppo-

104. Ivi, *Il problema dei reduci*, p. 23.

105. Acs, Mapb, b. 2-3, fascicoli per province.

106. La riassunzione obbligatoria dei richiamati era prevista dal Rdl 13 novembre 1924, n. 1825. La legge 10 giugno 1940, n. 653 ribadiva che il richiamo alle armi non dava luogo alla risoluzione del contratto di lavoro. Di questi benefici, tuttavia, non avrebbero potuto fruire i lavoratori chiamati al servizio di leva, i partigiani e i deportati: De Pascalis e Salemi, *Assistenza postbellica*, p. 75. La piena equiparazione sarebbe stata determinata soltanto dal dlcps 6 novembre 1946, n. 93 che attribuiva ai partigiani, per il periodo di servizio prestato, gli assegni e i trattamenti previsti per i militari: D'Amico, *Quando l'eccezione diventa norma*, p. 321.

107. Dll 14 febbraio 1946, n. 27, «Gazzetta Ufficiale», 45 (22 febbraio 1946).

108. Gasparotto, *Diario di un deputato*, pp. 561-562.

sero, però, anche gli azionisti con Lombardi e Lussu: il problema centrale era quello della disoccupazione, che andava affrontato globalmente, indipendentemente dai reduci.<sup>109</sup> Se l'unico vero rimedio era la ripresa dell'emigrazione, per sanare temporaneamente la piaga sociale della miseria dei reduci occorreva aumentare la misura irrisoria dei sussidi. Quando il provvedimento, devoluto a un'ampia commissione interministeriale, riapparve nella seduta del 31 gennaio 1946, la misura delle assunzioni obbligatorie era stata abbassata al 5% dei dipendenti in servizio al 31 dicembre 1945.<sup>110</sup>

La resistenza dei datori di lavoro frustrò tuttavia l'applicazione del provvedimento, specialmente al Centro e nelle Isole, dove meno efficaci risultavano gli interventi delle prefetture. Il 1° marzo il Consiglio dei ministri dispose, di fronte alla gravità del problema della disoccupazione, che i prefetti potessero aumentare l'aliquota di reduci da assumere al 10%, valutando industria per industria.<sup>111</sup> La nuova aliquota prescindeva dalle assunzioni fino ad allora effettuate e il Mapb segnalava l'opportunità di dare la precedenza ai reduci disoccupati e bisognosi che avessero già percepito per 180 giorni l'assegno temporaneo regolamentato nel febbraio precedente.<sup>112</sup> Arrivò infine a destinazione anche l'iter di un provvedimento, avversatissimo tanto dalle destre quanto dal Pci, recante norme per la riassunzione e l'assunzione nei pubblici impieghi dei reduci e lo svolgimento dei concorsi, che sostanzialmente permetteva di bypassare le norme vigenti per il pubblico impiego.<sup>113</sup> Negli ultimi mesi dell'inverno 1945-1946 la situazione dell'ordine pubblico sembrò infatti precipitare: gravi disordini scoppiarono il 7 marzo ad Andria, in Puglia,<sup>114</sup> e il 15 dello stesso mese un gruppo di reduci invase il palazzo del Viminale mentre si stava svolgendo il Consiglio dei ministri. Ad opporsi al collocamento forzoso rimase solo Corbino: in vista delle elezioni della Costituente, anche De Gasperi, di ritorno dal convegno dei reduci, approvò una

109. *Verbalì del Consiglio dei ministri: luglio 1943-maggio 1948*, vol. 6.1, p. 205.

110. Dll 14 febbraio 1946, n. 27, «Gazzetta Ufficiale», 45 (22 febbraio 1946).

111. Dll 5 marzo 1946, n. 81, «Gazzetta Ufficiale», 63 (15 marzo 1946).

112. Circolari 0721 SI dell'11 aprile 1946 e 2974 AGLPS/0875 del 24 aprile 1946, in De Pascalis e Salemi, *Assistenza postbellica*, pp. 86-93.

113. Dll 26 marzo 1945, n. 138, «Gazzetta Ufficiale», 83 (9 aprile 1946). La riassunzione era prevista sia per i reduci non di ruolo – eccetto i richiamati per il servizio di leva – che per i perseguitati politici e razziali. Nel primo caso si trattava di un vero e proprio atto politico di assunzione ex novo, anche se il periodo speso nella lotta di liberazione sarebbe stato considerato ai fini della retribuzione economica; nel secondo invece il licenziamento, essendo stato un atto politico, veniva annullato.

114. Cfr. Bistarelli, *La storia del ritorno*, pp. 125-126.

politica dell'emergenza che non badava al timore di risultare incongruente, sbloccando da una parte i licenziamenti e obbligando dall'altra le imprese a riassumere percentuali di mano d'opera per di più non specializzata quasi pari a quella licenziata.<sup>115</sup> In aprile, la pressione politica rimosse gli ostacoli ad altri provvedimenti a cui il Tesoro si era opposto, come il credito a favore della cooperazione e l'assegnazione, direttamente al Mapb, di una aliquota di residuati di guerra.<sup>116</sup>

La vicenda delle misure per il collocamento forzoso mostra gli ostacoli che incontrò il progettato passaggio dall'assistenza al combattente – incardinata all'interno di un discorso politico basato sull'"economia del sacrificio" e sui criteri della riconoscenza morale – a una moderna assistenza civile, rivolta a tutti i cittadini, a prescindere dalle loro modalità di partecipazione allo sforzo bellico. Le politiche per reduci e rimpatriati mostrano come l'idea che l'assistenza dovesse essere uno strumento di restaurazione delle condizioni di parità tra i cittadini si scontrasse con «tutta una legislazione in atto e un atteggiamento già consolidato, eredità della guerra '15-'18 e delle guerre del ventennio»,<sup>117</sup> con le assillanti condizioni economiche e gli elevatissimi tassi di disoccupazione. Rimase così largamente inattuata quella distinzione, che aveva sotteso all'organizzazione del dicastero, tra l'assistenza di carattere pecuniario propria del passato e le forme moderne meritevoli di sviluppo. Il Mapb si scontrò con lo stesso problema che aveva incontrato uno dei suoi modelli di riferimento, il Mpdfr francese: la necessità di conciliare una logica egualitaria, con tratti di un progetto universalistico, e misure categoriali, ispirate a criteri politici.

Nei due casi nazionali, l'emergenza agì come un freno rispetto allo sviluppo di politiche sociali. La dicotomia in più punti osservata tra problemi post-bellici, strettamente compartimentati per categorie, ed esigenze assistenziali, in senso più largo, fu la premessa di un intervento estremamente specifico nel campo della reintegrazione sociale. Impedì, però, una reale espansione del ruolo dello Stato, ponendo il rischio della trasformazione del dicastero in uno strumento di clientela politica, dentro una logica che rimaneva profondamente debitrice ai canoni patriottico-militareschi ereditati dal primo conflitto mondiale. L'enfasi sull'uguaglianza di trattamento

115. *Verballi del Consiglio dei ministri: luglio 1943-maggio 1948*, vol. 6.2, pp. 822-823.

116. Dll 26 aprile 1946, n. 240, «Gazzetta Ufficiale», 105 (7 maggio 1946). *VcdM/6.1*, pp. 284-285; 783-791; *VcdM/6.2*, pp. 979-980.

117. Acs, Mapb, b. 1, *Promemoria Frassinetti*, s.d.

tra i cittadini venne prima circoscritta all'ambito delle categorie dei beneficiari, poi definitivamente abbandonata a vantaggio di trattamenti diversificati. Soprattutto, le prestazioni assistenziali rimasero scarse e insufficienti alle esigenze più basilari, secondo modalità che non solo manifestavano la debolezza dell'apparato statale, l'asistematicità della legislazione sociale e una sostanziale arretratezza rispetto alle concezioni del welfare state che si andavano affermando negli altri paesi europei, ma rendevano anche agli occhi dei reduci l'assistenza post-bellica troppo simile all'assistenza pubblica. In questo bilancio, che mostra il divario tra le aspettative e le effettive realizzazioni del dicastero, evidenziato dagli stessi protagonisti della vicenda del Mapb, occorre però ricordare alcuni elementi di novità, anche lessicale. Come in Francia il lessico dei «diritti relativi alla persona» aveva contraddistinto i provvedimenti che istituivano varie forme di *réadaptation* – dalle cure mediche al reintegro professionale –, anche in Italia questo venne utilizzato per i premi di solidarietà nazionale per i patrioti combattenti e nelle norme sulla riassunzione e l'assunzione obbligatoria dei reduci. Per i sussidi, invece, il termine «diritto» si alternava confusamente con quello di «concessione»,<sup>118</sup> mentre per gli esoneri fiscali si parlava decisamente di «benefici».

## 2. Riabilitare i profughi: l'assistenza come diritto di cittadinanza

Il 20 ottobre del 1946 Angelo Gidiuli, direttore di uno dei campi profughi di Bari, richiedeva al Mapb la tempestiva risoluzione dei problemi della struttura, denunciando la completa disorganizzazione dell'assistenza e invocando il trasferimento degli assistiti in una caserma dove sarebbe stato possibile ristabilire l'ordine. Il campo profughi occupava alcuni locali dell'arcivescovado, «in vani pessimi, mal distribuiti, antigienici, in una promiscuità dannosa e deleteria». Il numero esatto dei profughi era sconosciuto, nel senso che si erano probabilmente aggiunti alcuni non aventi diritto, ma si poteva stimare che in una struttura adatta per 250 persone vivessero in 600. Gli uffici amministrativi erano allestiti negli scantinati dell'edificio. I profughi, provenienti soprattutto dall'estero e dagli ex-possedimenti dell'Egeo, erano «turbolenti e indisciplinati», anche per le condizioni pessime di alloggio, tanto che una sera avevano sfondato

118. Dll 16 febbraio 1946, n. 28, «Gazzetta Ufficiale», 45 (22 febbraio 1946).

una porta e invaso l'ufficio personale del direttore «facendone un proprio dormitorio». <sup>119</sup>

La situazione di Bari aveva alcune specificità – poche settimane prima, il direttore uscente del campo aveva istigato un gruppo di “facinorosi” profughi provenienti da Patrasso a protestare sotto le finestre della prefettura per impedire il passaggio di consegne, provocando l'intervento della forza pubblica e l'arresto di alcuni dimostranti – ma non costituiva un'eccezione. In tutto il paese, a più di un anno dalla conclusione del conflitto, la situazione dei profughi non era risolta e anzi emergevano i limiti di un approccio emergenziale, che aveva affrontato il problema come accidentale e transitorio. Sorti in momenti diversi, sotto la spinta di situazioni differenti e di iniziative disparate, in mancanza di un piano prestabilito e nella convinzione di una rapida smobilitazione, i campi profughi erano rapidamente diventati delle strutture «incapaci di morire e di vivere, di esaurirsi e di svilupparsi». <sup>120</sup> Le loro condizioni fatiscenti, come all'arcivescovado di Bari, avevano aggravato la situazione dei profughi, mentre la mancanza di risorse rafforzava artificiali linee di segmentazione tra coloro che vi ricevevano l'assistenza e gli esclusi dal sistema. Queste criticità evidenziavano i limiti del tentativo del Mapb di provvedere non solo all'assistenza delle diverse popolazioni che erano state spostate dal conflitto e avevano perso il normale quadro di vita, ma anche di riadattarle e reinserirle efficacemente nella società italiana del dopoguerra, secondo quelle linee guida ispirate al principio della *rehabilitation* che già prima della liberazione abbiamo riscontrato guidare le politiche dell'Alto commissariato profughi.

Le cause del disordine che descrivono le carte del Mapb sulla gestione dei campi profughi erano fondamentalmente i flussi che il dicastero si trovò a gestire e la situazione in cui versava il sistema assistenziale esistente. Il primo problema fu aggravato dal fatto che, dopo la liberazione, la soluzione del problema dei profughi fu individuata nel mero, atteso, ritorno alla normalità. I servizi dedicati ai profughi furono inizialmente trascurati, in quanto considerati di importanza politica secondaria rispetto al rimpatrio dei reduci, dei prigionieri, dei partigiani. Queste categorie avevano, secondo i funzionari del Mapb, «un diritto di precedenza»: prigionieri e

119. Acs, Mint, Direzione Generale Aagg e personale, Miscellanea, b. 43, f. 336, *Scambio consegne*, 20 ottobre 1946.

120. Antonio D'Andrea, *Campi profughi, centri di lavoro, di studio e di educazione professionale*, in *Atti del convegno per studi di assistenza sociale: Tremezzo (Como)*, p. 598.

partigiani rientravano alle loro case o comunque, dove fossero andate distrutte, alle loro città e la «coscienza di aver obbedito a un dovere» li portava a chiedere che lo Stato facesse lo stesso nei loro confronti.<sup>121</sup> I campi, tuttavia, non si svuotarono dei loro abitanti e anzi nuovi flussi di profughi ne impedirono la smobilitazione.

I flussi dei profughi, inoltre, mettevano in tensione le categorie esistenti dell'azione pubblica. Per esempio, il sistema di assistenza e beneficenza in vigore nel 1945, ereditato dalle riforme di fine Ottocento, si articolava intorno alla centralità del domicilio di soccorso, che rispondeva al legame tra assistenza e ordine pubblico, nonché all'idea di una solidarietà naturale interna a ciascuna comunità, vale a dire al principio utilitarista di reciprocità tra la comunità debitrice dell'aiuto pubblico e l'individuo che avesse partecipato alla sua vita produttiva. La regolazione dell'assistenza in misura del contributo dato alla comunità dall'individuo che le apparteneva rifletteva la centralità del principio della sussidiarietà e dell'obbligo dei familiari all'assistenza dei propri parenti, il quale poteva essere accertato solo in loco, nonché, più in generale, un modello di cittadinanza, largamente immaginario, ancorato alla stabilità della famiglia, della proprietà e della terra. Il principio del domicilio di soccorso era già stato allentato prima della guerra – la riforma del 1931 aveva portato il requisito dai 5 anni di residenza delle leggi crispine di fine secolo a 3 – ma le politiche di lotta all'urbanesimo varate durante il periodo fascista imponevano di concedere la residenza ai soli migranti che fossero in grado di dimostrare un'attività lavorativa o adeguati mezzi di sussistenza e, viceversa, di allontanare tutti i clandestini non residenti.<sup>122</sup> Una delle funzionalità del domicilio di soccorso, insieme alla limitazione del numero degli assistiti tramite l'interessamento finanziario dei comuni, era proprio il controllo della mobilità interna. Questo controllo venne messo alla prova dai movimenti spontanei e massicci della popolazione in seguito al passaggio del fronte, allo sfollamento dei sinistrati o alla ridefinizione dei confini, insieme alle difficoltà delle comunicazioni e allo sfaldamento dell'apparato amministrativo, con i relativi problemi nella tenuta dei registri di popolazione.

121. Amos Chiabov, *Civili vittime della guerra*, in *Atti del convegno per studi di assistenza sociale: Tremezzo (Como)*, p. 555.

122. Cfr. Stefano Gallo, *Il domicilio di soccorso e altre questioni: spunti per uno studio sulle anagrafi e la mobilità territoriale interna in Italia tra fine Ottocento e fascismo*, in *L'Italia in movimento: due secoli di migrazioni (XIX-XX)*, a cura di Anna Treves ed Ercole Sori, Udine, Forum, 2008, pp. 123-141.

Nel caso italiano, l'impossibilità di ricondurre questi movimenti disordinati e privi di una razionalità economica nei parametri di inquadramento e gestione della mobilità, creati durante il ventennio, limitò l'applicazione stessa delle leggi sull'urbanesimo, che rimasero in vigore fino al 1961, sia pure costantemente infrante, aggirate ed eluse. La legge contro l'accenramento demografico nelle città del 1939, che mirava proprio a impedire gli spostamenti verso i centri urbani in cerca di occasioni di lavoro e a «difficoltare con ogni mezzo e anche, se necessario, con mezzi coercitivi, l'abbandono dalle campagne»,<sup>123</sup> venne clamorosamente contraddetta dalla concentrazione postbellica dei profughi a Roma e nelle principali città, dipinte dall'apparato amministrativo come luoghi di irresistibile attrazione e susseguente traviamiento per le anime semplici delle popolazioni rurali.

In questo senso, i flussi di profughi post-bellici portarono a una ridefinizione istituzionale del legame sociale su scala nazionale e la presa in carico dell'assistenza direttamente da parte dello Stato. Di fronte a movimenti estesi e incontrollabili, l'onere di assistenza non veniva più addossato ai comuni da cui i profughi provenivano, né tanto meno a quelli dove i profughi si trovavano. Lo chiariva il Mapb, nel momento in cui non faceva alcuna difficoltà ad «assumersi il pagamento delle spese di spedalità» per i profughi, tenuto conto che non era possibile «per evidenti ragioni farle gravare sul bilancio dei comuni in cui le suddette categorie di vittime della guerra hanno il loro domicilio di soccorso».<sup>124</sup> A dimostrarlo erano anche le resistenze delle municipalità,<sup>125</sup> quando nella primavera del 1946 l'afflusso dei profughi giuliano-dalmati portò le prefetture ad autorizzare deroghe alla legislazione vigente per l'accesso all'assistenza degli Eca e agli uffici di collocamento.<sup>126</sup> L'istituzionalizzazione dell'iscrizione dei profughi tra i residenti sarebbe arrivata soltanto nel 1948, a favore di quelli provenienti dalla Venezia Giulia o dalle colonie.<sup>127</sup> Tra

123. Stefano Gallo, *Senza attraversare le frontiere: le migrazioni interne dall'Unità a oggi*, Roma, Laterza, 2012, p. 126.

124. Acs, Pcm, Gab. 1948-50, cat. 1.6.1.25049, *Assistenza sanitaria ai profughi giuliani e dalmati*, Mapb a Ministero del tesoro, 2 ottobre 1946.

125. APcm, Uzc, Serie profughi, b. 1/II/76, *Esposto di profughi giuliani ricoverati al centro di raccolta di Pref. Novara*, 2 marzo 1948.

126. APcm, Uzc, Serie profughi, b. 1/I, *Norme per l'iscrizione all'anagrafe di Roma agli effetti dell'assunzione al lavoro*, 18 maggio 1946; APcm, Uzc, Serie profughi, b. 12/II/37a15, *Profughi della Venezia Giulia*, prefettura di Ascoli Piceno, 16 luglio 1946.

127. Articolo 12 delle leggi 19 aprile 1948, n. 556, e 4 marzo 1952, n. 137.

il 1945 e il 1948, la situazione post-bellica creò uno spazio di eccezione rispetto alla dimensione contrattuale tra società locale e individuo beneficiario inerente al domicilio di soccorso. Più in generale, l'istituzione di meccanismi di assistenza su scala nazionale, sia pure amministrati al livello locale, contribuiva a disancorare l'assistenza dal controllo e dalla selezione delle mobilità.

Una seconda caratteristica che metteva in tensione le categorie a cui la legislazione assistenziale era informata era la composizione sociale della popolazione da assistere. L'assistenza era stata tradizionalmente legata a persone in condizioni di vulnerabilità sociale e sanitaria, escluse da altri mezzi di sussistenza: malati e vecchi, fundamentalmente, che non potevano lavorare. Con i profughi, invece, ci si trovava in presenza di persone abili al lavoro, la cui condizione di miseria era dovuta alla perdita dei propri beni e alla distruzione del contesto sociale di vita. La condizione dei profughi del secondo dopoguerra incrinava, sia pure provvisoriamente, la classica dicotomia tra povero meritevole e povero non meritevole. Le distruzioni della guerra e gli sfollamenti, tanto dalle zone di combattimento quanto dalle regioni coinvolte nei mutamenti territoriali seguiti alla pace, toccavano tutti i ceti sociali e, da un lato, ampliavano il consenso verso l'intervento dello Stato, dall'altro permettevano di superare le tradizionali connotazioni di classe dell'assistenza. L'intervento assistenziale non si poteva pertanto limitare a forme residuali di assistenza, che assicurassero un minimo di risorse per sopravvivere a chi ormai era fuori dalla società. La necessità di un intervento assistenziale a largo spettro rimandava, infine, all'insufficienza dei sistemi di protezione sociale esistenti. Il tentativo da parte degli attori istituzionali di ridurre le spese di assistenza post-bellica, scaricandole sui sistemi previdenziali esistenti, era frustrato dal fatto che queste popolazioni non erano, nella maggior parte dei casi, coperte dalle assicurazioni sociali.

Se si considerano anche le trasformazioni nella definizione dello stato di bisogno, che già l'assistenza negli ultimi mesi di guerra aveva modificato, si comprende come l'intervento del Mapb nei confronti dei profughi – una categoria composita, di cui nei primi mesi del dopoguerra si precisarono i contorni – si sia caratterizzato non solo per l'inusitata ampiezza dei problemi da affrontare, ma anche per il carattere prototipico che quelle modalità di accoglienza ebbero nella storia repubblicana. La presenza dei profughi rappresentò l'occasione di alcuni tentativi di ricono-

scimento del diritto del cittadino all'assistenza da parte dello Stato, in un percorso contraddittorio in cui le aspirazioni di rinnovamento si infransero contro l'eredità delle politiche precedenti, i problemi gestionali e le difficoltà finanziarie dell'accoglienza.

### *I contorni di una categoria*

La categoria giuridica dei «profughi», utilizzata dalle autorità italiane per delimitare il campo dei beneficiari dell'intervento assistenziale, si formò nel corso dell'avanzata alleata nella penisola, tra il 1943 e il 1945, e comprese una varietà di soggetti che solo nella situazione di allontanamento dalla propria abitazione trovavano un aspetto in comune. Non importava né lo status occupazionale anteriore – le eventuali condizioni di povertà preesistenti o l'appartenenza alla popolazione attiva – né le cause del *displacement*, che poteva essere determinato dalle azioni di eserciti di ogni bandiera. Ad accostare queste diverse esperienze era quindi, in primo luogo, a differenza delle emergenze odierne, lo status di cittadini dei profughi, tanto che nel secondo dopoguerra l'espressione e la categoria giuridica sarebbero state utilizzate anche per altre popolazioni private dell'abitazione e del normale quadro di vita, come gli alluvionati del Polesine o della Calabria tra il 1951 e il 1953.

La limitazione dell'uso della categoria legale di «profugo» ai cittadini italiani escludeva quindi tutti gli stranieri massicciamente presenti nell'Italia del dopoguerra.<sup>128</sup> La separazione tra nazionali e stranieri trovava radice nella decisione degli alleati di gestire separatamente le due categorie, mirando a trasferire il trattamento assistenziale dei primi sulle spalle del governo di Badoglio. La questione si ribaltava tuttavia di segno nel momento in cui gli alleati miravano a disimpegnarsi dal controllo e dall'assistenza dei profughi stranieri: come ha evidenziato Silvia Salvatici, le responsabilità per le popolazioni profughe furono oggetto di continue rinegoziazioni tra le autorità nazionali e internazionali, con conseguenze di lungo periodo sulle politiche dell'età repubblicana. La questione dell'assistenza ai profughi stranieri si intrecciò, infatti, con le trattative sul ristabilimento della sovranità nazionale italiana e con

128. Cfr. Matteo Sanfilippo, *Per una storia dei profughi stranieri e dei campi di accoglienza e di reclusione nell'Italia del secondo dopoguerra*, in «Studi Emigrazione», 164 (2006), pp. 835-856.

il posizionamento del paese nel contesto internazionale, in primo luogo all'interno delle nascenti Nazioni Unite.<sup>129</sup>

I campi gestiti dalle autorità alleate – che nel novembre del 1945 erano ancora almeno trentadue, per un totale approssimativo di almeno 55.000 profughi<sup>130</sup> – comprendevano, oltre ai civili italiani, gruppi di *displaced persons* appartenenti ai paesi delle Nazioni Unite e di stranieri dei paesi dell'Asse. Ai profughi già presenti durante il conflitto (ex-prigionieri di guerra e internati civili), si erano aggiunti almeno 120.000 polacchi (i soldati dell'armata di Władisław Anders e le loro famiglie) che non intendevano fare ritorno in patria, circa 15.000 ebrei che cercavano di raggiungere la Palestina e circa 25.000 ex-combattenti al fianco dei nazifascisti, prevalentemente provenienti dalla Jugoslavia (ustaša, četnici e domobranici). Il Mapb rifiutò fin da subito di farsi carico del mantenimento e dell'assistenza dei profughi stranieri: i funzionari del dicastero furono netti nell'affermare che esse competevano in ultima istanza «ai governi di appartenenza dei ricoverati».<sup>131</sup> L'esclusione degli stranieri si radicava nell'idea che i profughi sarebbero rapidamente tornati nelle loro località di provenienza e che l'assistenza temporanea per i grandi spostamenti di popolazione derivanti dal conflitto fosse un compito delle organizzazioni internazionali, come l'Unrra, che aveva preso in carico dagli alleati la gestione dei campi situati nel Mezzogiorno, popolati soprattutto da ebrei stranieri. Il graduale disimpegno del governo militare alleato, tra il 1945 e l'inizio del 1946, si tradusse effettivamente nel maggior ruolo dell'organizzazione internazionale, che prese in gestione un totale di diciannove campi.<sup>132</sup> In queste strutture venne realizzata la cernita dei profughi eleggibili all'assistenza dell'organizzazione<sup>133</sup> e di quelli di nazionalità italiana, che vennero dimessi o spostati nei campi del Mapb,

129. Silvia Salvatici, *Between National and International Mandates: Displaced Persons and Refugees in Postwar Italy*, in «Journal of Contemporary History», 3 (2014), pp. 514-536.

130. Acs, Acc, 10000/164/2587, *Meeting of the superior commission*, 21 novembre 1945.

131. Ivi, *Meeting of the superior commission*, 26 settembre 1945.

132. Si trattava di dodici campi situati al Nord (Torino, Genova, Milano, Cremona, due a Reggio Emilia, Bologna, Riccione, Senigallia, Fermo, Servigliano, Jesi) e sette situati al Centro-Sud (Bari, Santa Maria al Bagno, Santa Maria di Leuca, Santa Cesarea e Tricase in Puglia, Aversa e Cinecittà).

133. Acs, Acc, 10000/164/1628, *Report on Man-Days by nationalities camps and centres*, 31 marzo 1946.

mentre le autorità militari alleate mantenevano la gestione di ulteriori sette campi.<sup>134</sup>

Qualche mese dopo, nel marzo 1946, la situazione aveva assunto dei contorni più definiti. Quattro erano le tipologie di campi. Oltre ai campi per i profughi italiani, gestiti dal Mapb, sul territorio si trovavano dieci campi dell'Unrra, dove risiedevano le sole *displaced persons* eleggibili all'assistenza dell'organizzazione internazionale.<sup>135</sup> Gli stretti limiti delle definizioni delle categorie assistibili dall'Unrra escludevano infatti dall'assistenza alcuni gruppi di persone che si trovavano effettivamente nell'impossibilità di provvedere al proprio mantenimento e che, per svariati motivi, non intendevano rientrare in patria. Gli ustaša, i četnici o i domobranzi, o altri stranieri che avevano collaborato con i nazifascisti, nonché chi era entrato clandestinamente in Italia dopo la guerra, come gli ebrei affluiti dal Brennero in direzione della Palestina,<sup>136</sup> erano così esclusi dall'assistenza, e momentaneamente alloggiati in altri quattordici campi rimasti sotto il controllo degli eserciti alleati.<sup>137</sup> Infine, a queste tre tipologie se ne aggiunse, nel corso del 1946, una quarta: i campi per stranieri che si erano compromessi con i passati regimi, che avevano commesso reati o cercato di entrare clandestinamente. Gestiti dalla direzione generale di pubblica sicurezza del Ministero dell'interno, questi campi erano veri e propri luoghi di internamento amministrativo, dove i profughi erano di fatto prigionieri, in condizioni igieniche, sanitarie e alimentari pessime, in vista del succes-

134. Si trattava dei campi di Bolzano, Modena, Bologna, Udine, dell'ospedale di Forlì e di 2 speciali campi di transito, uno a Barletta-Trani e l'altro a Trieste: AN 43AJ/46, *Displaced persons*, dati per nazionalità e campi, 16 marzo 1946.

135. Ivi, *General refugee situation in Italy*, 16 agosto 1946. Si trattava di quattro campi situati nel Salento (più l'ospedale di Maglie, sciolti nell'aprile 1947 e sostituiti da due campi a Palese, presso Bari), dei campi di Cinecittà, Aversa, Cremona, Modena, Jesi, Fermo, Servigliano, Senigallia, Milano e Torino, dei due campi di Bologna, dei due campi di Reggio Emilia, e infine di un campo situato prima a Genova poi a Rivoli (dal 1° ottobre 1946).

136. Mario Toscano, *La porta di Sion: l'Italia e l'immigrazione clandestina ebraica in Palestina, 1945-1948*, Bologna, il Mulino, 1990, pp. 125-126.

137. I campi dell'Acc si trovavano a Bagnoli, Barletta, Trani, Riccione, Senigallia, Servigliano, Fermo, Jesi, Bologna, Reggio Emilia, Modena, Trieste e Udine: AN 43AJ/46, *Displaced persons receiving UNRRA assistance in camps: capacity and population*, 31 dicembre 1946. Nel settembre del 1946, l'Unrra assisteva 25.700 persone, di cui 9.200 nei dieci campi; gli alleati 45.600, di cui 16.800 nei propri campi e 28.800 nei campi amministrati direttamente dalle autorità militari britanniche. Circa 90.000 erano gli stranieri residenti fuori dai campi, senza contare i resti dell'esercito polacco: Ivi, *Memorandum*, 5 settembre 1946.

sivo rimpatrio. La prima di queste strutture fu aperta nel febbraio 1946 a Fossoli, nella sede dell'ex-campo di concentramento, a ulteriore dimostrazione della continuità con il periodo bellico.<sup>138</sup>

Questa articolazione in quattro categorie era tuttavia provvisoria, data la presenza sempre più residuale delle forze alleate in Italia. I passaggi successivi della vicenda furono condizionati dai nuovi status che l'Italia assunse nelle relazioni internazionali.<sup>139</sup> Inizialmente il governo italiano, tramite il Mapb e la delegazione di Montini, chiarì che non intendeva riconoscere per il paese nessuna responsabilità, neanche morale, per la presenza dei rifugiati, rigettando le responsabilità che derivavano dal ruolo dell'Italia nell'Asse e giocando a proprio vantaggio la carta della discontinuità dello Stato. In questo senso, per esempio, nell'estate del 1946 il Mapb valutò l'irrealistica ipotesi di riversare sui paesi di appartenenza dei profughi le spese dei viaggi di trasferimento fra un campo e l'altro che l'Unrra adossava al governo italiano.<sup>140</sup> Sfuggiva completamente la dimensione del *displacement* post-bellico e il fatto che i profughi stranieri, nella maggior parte dei casi, non sarebbero mai ritornati in patria, cioè non solo la condizione di persecuzione, ma anche quella di *statelessness*. Conseguentemente, durante l'estate 1946, un braccio di ferro contrappose il governo italiano alle autorità alleate. Il primo giustificava il rifiuto di prendersi cura dei profughi stranieri con l'esclusione dell'Italia dal circolo delle Nazioni Unite e con l'atteggiamento degli alleati, che avevano sempre negato l'applicazione delle leggi sull'immigrazione all'interno dei campi, diventati di conseguenza un problema di ordine pubblico per tutte le aree limitrofe.<sup>141</sup> Dopo un lungo confronto, in cui il Mapb si dichiarò a favore dell'immediato rimpatrio nei paesi dell'Est di tutti i profughi,<sup>142</sup> i campi passarono

138. Sul campo cfr. Costantino Di Sante, *Stranieri indesiderabili: il campo di Fossoli e i centri raccolta profughi in Italia (1945-1970)*, Verona, Ombre corte, 2011. Altre cinque strutture furono allestite in seguito a Farfa Sabina, Lipari, Ustica, Alberobello e Fraschette di Alatri.

139. Cfr. Luigi Rossi, *L'UNRRA strumento di politica estera agli albori del bipolarismo*, in *L'amministrazione per gli aiuti internazionali*, pp. 59-82.

140. AS/Mi, Uffici milanesi Apb, ufficio AI del Mapb, Serie 1, f. 2, *Circolare Prot. 3015 E/13*, 16 agosto 1946.

141. Acs, Pcm, Gab., 1948-50, cat. 19.5.14601, *Memorandum per la Commissione alleata*, 17 ottobre 1946.

142. Ivi, *Appunto sulla riunione al Mapb sulla questione del trasferimento al Governo italiano dei Campi profughi stranieri controllati e amministrati dall'Allied Commission*, 22 agosto 1946.

provvisoriamente in gestione all'Intergovernmental Committee on Refugees (Icgr) e, infine, quando ormai il dicastero era già stato soppresso, all'Organizzazione internazionale per i rifugiati (Iro). Soltanto a questo punto, archiviate le speranze di rimpatrio, il governo italiano accettò di non considerare più come una lesione alla sovranità l'obbligo di partecipare all'assistenza dei profughi stranieri, ormai a queste date maggioritariamente ebrei (18.000 su 22.000), versando un finanziamento ad anticipazione del futuro contributo economico che il paese avrebbe dovuto versare al momento dell'entrata nelle Nazioni Unite.<sup>143</sup> Fino a quando gli obblighi assunti nel contesto internazionale non lo imposero, i governi italiani che si succedettero dopo la liberazione fecero leva sulle distruzioni che aveva subito il paese per rifiutare di prendersi carico dei profughi stranieri, compresi quelli che si rifiutavano di rientrare nei paesi dell'Est per anticomunismo. Giocò un ruolo importante l'idea – destinata a ripercuotersi nei decenni successivi della storia repubblicana – che la penisola fosse un mero luogo di transito.<sup>144</sup> Funzionari e politici di ogni orientamento furono chiari nel sottolineare che le popolazioni profughe straniere non dovevano beneficiare di alcun diritto sociale.

La vicenda mostra come soltanto le possibilità di reintegro nel consenso diplomatico delle nazioni avessero permesso di sfumare l'atteggiamento del governo italiano nei confronti dei profughi stranieri, improntato alla segregazione spaziale, al controllo e alla negazione dell'assistenza pubblica. In questo senso, il sistema di «welfare for the stateless» messo in piedi dalle organizzazioni internazionali colmava il dislivello di protezione sociale rispetto alle forme di welfare statale che potevano rivendicare i cittadini degli stati-nazione. La dicotomia non era però così netta, dal momento che l'Unrra aveva una sezione «per i profughi italiani all'interno della Divisione profughi in collaborazione con vari rappresentanti di enti e associazioni volontarie anglo-americane».<sup>145</sup> La collaborazione dell'organizzazione internazionale alle attività dell'Alto commissariato profughi e poi del Mapb permise il rimpatrio di oltre un milione di profughi dall'Italia

143. Cfr. Salvatici, *Between National and International Mandates*, p. 529.

144. Cfr. Michele Colucci, *Storia dell'immigrazione straniera in Italia: dal 1945 ai nostri giorni*, Roma, Carocci, 2018, pp. 17-21. L'incertezza sugli eventuali costi futuri dei profughi giocò un ruolo importante nella scelta di non ostacolare le partenze clandestine degli ebrei dai campi delle coste italiane in direzione della Palestina.

145. Louis Horwitz, *Profughi italiani*, in *Atti del convegno per studi di assistenza sociale: Tremezzo (Como)*, p. 538.

meridionale alle loro case nell'Italia centrale, la distribuzione di quattro milioni di capi di vestiario, ma soprattutto fornì un'expertise in materia di assistenza sociale. Furono funzionari dell'Unrra a compiere le prime ispezioni socio-sanitarie nei campi per profughi «nazionali» del Mapb, a indicare come organizzare laboratori artigiani e altre forme di formazione professionale e, infine, ad avviare nei campi dei laboratori assistenziali di riparazione e confezione degli indumenti distribuiti. Quest'ultima iniziativa si inquadra nel programma tessile dell'Unrra, mirato ad avviare la ripresa industriale del settore: le forniture di cotone dell'organizzazione internazionale andavano così ad alimentare non i circuiti dell'esportazione e le necessità di valuta estera, ma le esigenze del welfare interno e l'impiego delle categorie post-belliche ai margini del mercato del lavoro.<sup>146</sup>

La distinzione tra profughi «stranieri» e «nazionali» non rappresentava l'unica linea di faglia. A sua volta, la categoria dei profughi nazionali venne costruita dall'intervento istituzionale diretto a fornire vitto, vestiario e una precaria sistemazione abitativa, accomunando popolazioni che erano state colpite dalla guerra in circostanze e modalità diverse, che presentavano, al di là dei problemi di sussistenza, bisogni assai vari e che rientravano nelle competenze di altri dicasteri non assistenziali. I profughi, infatti, erano stati inizialmente inclusi in una categoria assai più larga, le «vittime civili della guerra», che nel dicembre 1945 comprendeva sinistrati, profughi e sfollati, minorati di guerra, civili rimpatriati dall'estero, reduci dall'internamento e dalla deportazione e congiunti dei civili morti o dispersi in dipendenza di eventi bellici.<sup>147</sup>

Questa definizione comprendeva categorie assai diverse, accomunate dall'inserimento in un medesimo discorso sul welfare: i mutilati, gli orfani o ancora le 10.000 vittime dello scoppio di ordigni abbandonati, figure destinate rapidamente ad essere assorbite dalla pensionistica di guerra,<sup>148</sup>

146. Sul programma tessile, che intendeva porre rimedio alla penuria di indumenti e favorire la ripresa di un settore ritenuto importante per lo sviluppo delle esportazioni italiane e trainante per la ripresa economica del paese, cfr. Barbara Curli, *Il programma tessile dell'Unrra in Italia*, in *L'amministrazione per gli aiuti internazionali*.

147. Circolare 3318/1 del 7 dicembre 1945, in De Pascalis e Salemi, *Assistenza post-bellica*, pp. 34-36. Con le circolari 4257/St e 4259/St del 21 e 22 agosto 1945, rimpatriati dall'estero e civili deportati e internati vennero formalmente assimilati ai profughi e ai sinistrati: *ivi.*, pp. 37-39.

148. Fabio De Ninno, *Italian civilian victims of war: assistance, legislation and war pensions from Fascism to Republic*, in «Journal of Modern Italian Studies», 3 (2021), pp.

affiancavano i profughi dall'Istria o dalla Dalmazia arrivati durante il conflitto, le popolazioni in fuga dalle distruzioni create dai combattimenti lungo la linea Gustav o la linea Gotica, o ancora i rimpatriati dall'estero, rientrati dopo il 1939 «a causa della guerra o della situazione creatasi con la guerra»,<sup>149</sup> come quelli provenienti specialmente dalla zona intorno alla città di Iași, in Romania, dove una folta comunità italiana era emigrata alla fine del XIX secolo muovendo dalle zone prealpine del Veneto e del Friuli. Esplicitamente esclusi erano soltanto i «connazionali che non ricevevano più rimesse dall'estero per cause di guerra o dipendenti dalla guerra», che passavano alle competenze del Ministero dell'interno, considerati alla stregua dell'assistenza generica.

La definizione delle competenze del Mapb era, tuttavia, meno onnicomprensiva di quanto potesse sembrare. Particolarmente emblematico della frammentazione del sistema secondo le priorità politiche era il caso dei profughi dall'Africa, il cui trattamento rimase distinto da quelli degli altri profughi, non solo per la diversa competenza ministeriale, ma anche per l'ammontare dei sussidi che vennero determinati dal Ministero dell'Africa italiana nel giugno del 1945, quasi in contemporanea alla creazione del Mapb. I profughi provenienti dalle colonie – nel 1946 raggruppati in undici campi – erano poi affiancati da altre categorie che beneficiavano di un trattamento particolare, come i circa 20.000 cittadini di nazionalità italiana espulsi dalla Tunisia,<sup>150</sup> di cui si occupavano congiuntamente il Ministero degli esteri e il Mapb, al pari dei profughi provenienti dalla Grecia, dove vivevano circa 25.000 italiani, di cui tuttavia solo 6.000, arrivati durante la guerra, venivano ritenuti passibili di espulsione. Questa frammentazione delle competenze tra tre diversi dicasteri, in un settore che doveva essere gestito unitariamente, irritò gli alleati e fu causa di disfunzioni.<sup>151</sup>

291-313; Filippo Masina, *L'assistenza alle vittime civili di guerra in Italia (1945-1971)*, Roma, Viella, 2022.

149. Una commissione permanente per il rimpatrio degli italiani dall'estero era stata costituita presso il Ministero degli esteri con il Rd 5 gennaio 1939, n. 306, convertito con modifiche nella legge 15 maggio 1939, n. 965. La commissione era stata trasferita, con il Rdl 11 maggio 1941, n. 703, al Commissariato per la colonizzazione, quindi, nel 1945, al Ministero del lavoro, per poi approdare infine al Mapb con il dll 28 settembre 1945, n. 646: De Pascalis e Salemi, *Assistenza postbellica*, p. 15. Sulla storia della commissione, cfr. Rainero, *Le navi bianche*, pp. 103-131.

150. Acs, Acc, 10000/164/2587, *Meeting of the superior commission*, 5 dicembre 1945.

151. Acs, Acc, 10000/164/2640, *Memorandum of Meeting held on 20<sup>th</sup> november 1945*.

### *La generalizzazione della struttura del campo profughi*

Il liceo statale Carlo Tenca, sito sui bastioni di Porta Volta nel centro di Milano, è un edificio di età giolittiana, costruito dalla municipalità nel 1906 per ospitare le scuole magistrali femminili. Il 1° ottobre 1945, all'interno dell'edificio, che era diventato un campo profughi, avvenne il passaggio di consegne tra le forze di occupazione alleate che lo gestivano e il Mapb.<sup>152</sup> Le capacità di accoglienza del campo erano tuttavia insufficienti rispetto ai bisogni e, in poco meno di due mesi, il Mapb si trovò ad aprire altri due centri di raccolta, uno di transito in via Palmieri, alla periferia sud, e uno di stazionamento in via Veglia, in zona Zara.

I campi milanesi facevano parte delle trentacinque strutture che il Mapb ereditò dal governo militare alleato tra settembre e dicembre del 1945, con il passaggio al governo italiano delle province del Nord.<sup>153</sup> Il passaggio di questi campi al ministero – alcuni dei quali dovettero rapidamente essere abbandonati perché fatiscenti<sup>154</sup> – fu una delle cause del rapido aumento della spesa pubblica per i profughi, anche perché gli alleati non avevano badato a spese, assumendo personale in eccesso. I campi milanesi furono gli ultimi di una lunga serie, cominciata con l'assorbimento, nel luglio 1945, delle competenze dell'Alto commissariato per i profughi, che portò in dotazione al Mapb il suo personale e la gestione diretta o indiretta di più di cinquanta campi sparsi nell'Italia centro-meridionale (per un totale di oltre 30.000 profughi), cui si aggiungeva una pluralità di strutture ereditate al momento del crollo della linea Gotica, o nate confusamente nei giorni successivi alla liberazione per opera dei Cln, della Cri e della Pca. L'istituzione del Mapb corrispose, infatti, al momento in cui i poteri statali presero in carico tutte le strutture nate disordinatamente a livello locale: il welfare per i profughi, da materia gestita dalle amministrazioni locali, rientrava ora nella solidarietà nazionale verso le «vittime civili della guerra». Se la capitolazione delle forze tedesche aveva rimosso il problema dell'ordine pubblico nelle retrovie, i profughi interni erano diventati un soggetto meramente politico, simbolo della violenza nazifascista. Anziché interrompersi, nei mesi successivi i flussi di profughi continuarono, specialmente in provenienza dalle zone più disastrose dal passaggio della

152. Acs, Acc, 10000/164/2643, *Report on visit to camps*, 28 settembre 1945.

153. AS/Mi, Uffici milanesi Apb, ufficio AI del Mapb, Serie 1, f. 2, *Circolare Prot.* 2852, 30 agosto 1945.

154. Acs, Acc, 10000/164/2587, *Meeting of the superior commission*, 21 novembre 1945.

guerra e in direzione delle principali città, mentre la scelta di dare la priorità nei trasporti ai movimenti dei reduci – più importanti sul piano politico – rallentò il rimpatrio dei profughi ancora lontani dalle loro case.<sup>155</sup> Il programma degli alleati, che prevedeva il rimpatrio di tutti i profughi entro il 30 settembre, si scontrò con i movimenti dei circa 2,2 milioni di sfollati dell'Italia settentrionale. Il comando alleato stimava in 200.000 i profughi italiani provenienti dalle zone dell'alta Italia e diretti verso le loro abitazioni nel sud del paese:<sup>156</sup> tra questi, anche coloro che avevano seguito il regime fascista a Salò, «mal sopportati dalla popolazione locale».<sup>157</sup> Nelle regioni a sud dell'Appennino, erano invece 133.000 i profughi da riportare alle proprie case.<sup>158</sup>

Il servizio vittime civili della guerra del Mapb si articolò in due divisioni che si occupavano dell'assistenza, del primo intervento e degli interventi a carattere sociale, rispettivamente per maggiorenni e minorenni, e di una terza che gestiva l'organizzazione dei campi profughi e dello smistamento. La gestione dei campi fu senza dubbio l'attività preponderante, prima del servizio e poi più in generale di tutto il dicastero, sia per il flusso di spesa che ne dipendeva, sia per il numero degli interessati, che nel gennaio 1946 venivano stimati in 400.000. Sotto l'operato del Mapb, i campi profughi trovarono la loro definitiva consacrazione come modalità di gestione dei flussi e della situazione dei diversi gruppi di senzatetto. Si trattava di un'esperienza gestionale che poteva apparire relativamente nuova per il governo italiano: nel 1917-1918, impreparato di fronte all'esodo degli «esuli di Caporetto», il governo Orlando aveva accollato gli oneri di prima assistenza ai patronati comunali, cercando di evitare strutture collettive e favorendo l'insediamento in case private.<sup>159</sup> In realtà, la scelta a favore di strutture chiuse si poneva in continuità con le pratiche di concentramento e

155. Ivi, 11 luglio 1945.

156. Acs, Acc, 10000/164/1635, *Repatriates and DPs situation in Northern Italy as at 29th July 1945*, 4 agosto 1945.

157. Acs, Acc, 10000/164/2587, *Meeting of the superior commission*, 1° agosto 1945.

158. Acs, Acc, 10000/164/2602, *Situazione dei profughi che attendono nelle province meridionali per essere rimpatriati al Nord dell'Emilia e della Toscana*, 23 agosto 1945.

159. L'assistenza era stata per lo più delegata ai privati e alle organizzazioni religiose e umanitarie (come la Croce Rossa e l'Umanitaria), mentre i profughi, dopo un primo passaggio in scuole, alberghi e monasteri requisiti, avevano dovuto confrontarsi con la ricerca di alloggi. Solo al termine del conflitto in alcune città erano stati messi in piedi alcuni padiglioni prefabbricati «Docker»: cfr. Daniele Ceschin, *Gli esuli di Caporetto: i profughi in Italia durante la Grande guerra*, Roma-Bari, Laterza, 2006, pp. 115-121.

internamento dei civili che, prima nel contesto coloniale e poi nei confronti degli *enemy aliens*, si erano diffuse nella prima metà del secolo. A cambiare era però la funzione: nel contesto coloniale, come pure nelle vicende delle strutture allestite durante le occupazioni militari nei Balcani, si trattava di isolare civili e guerriglieri; nel quadro dell'internamento di civili nemici e ebrei all'inizio del conflitto, l'obiettivo era isolare gruppi anche solo potenzialmente ostili, inasprendo le pratiche confinarie del sistema coercitivo e repressivo fascista; per i profughi, si intendeva semplicemente combinare soccorso e sorveglianza, nell'idea che i movimenti incontrollati potessero nuocere all'ordine pubblico e alla stabilità politica. Come ha scritto Pietro Costa, i campi non «servivano più a vincere la guerra ma a vincere la pace».<sup>160</sup> Ne derivava una diversa attenzione ai diritti dei residenti, che non soltanto ricevevano un trattamento che si voleva ben al di sopra della mera sussistenza, ma che vedevano riconosciuti anche i propri diritti civili e politici. Il nome ufficiale dei campi – «centri di raccolta», traduzione dell'inglese «Assembly centers» con cui erano chiamate le analoghe strutture dell'Unrra – intendeva rinviare a questa differenza con i campi di internamento del recente conflitto.

La ricostruzione delle vicende dei singoli campi e la loro stessa localizzazione attestano un processo di stratificazione nel biennio 1943-1945, con le strutture create dal Mapb e dall'occupante alleato che si erano aggiunte a quelle nate per dare alloggio ai sinistrati dei bombardamenti. Nati come provvisori, i campi divennero definitivi, o meglio «provvisori per sempre».<sup>161</sup> Malgrado la stabilizzazione della situazione e il consolidamento del Mapb, le condizioni dei campi dove i profughi vennero alloggiati rimasero molto precarie: in mancanza di risorse sufficienti, i profughi furono alloggiati presso scuole, caserme, fabbricati industriali, ospedali, colonie, cinema, manicomi, alberghi, case del fascio. Alcune delle strutture per i profughi erano sfarzose, come il Grand Hotel Angst di Bordighera (Imperia), usato come centro di transito nell'immediato dopoguerra e mai più tornato agli antichi splendori. Altre erano state costruite per un utilizzo collettivo, come il sanatorio della Pineta di Roio, presso L'Aquila, che ha poi costituito la sede della facoltà di ingegneria

160. Pietro Costa, *Il campo: un paradigma?*, in *Il controllo dello straniero: i campi dall'Ottocento a oggi*, a cura di Antonio M. Morone, Eliana Augusti e Michele Pifferi, Roma, Viella, 2017, p. 20.

161. D'Andrea, *Campi profughi, centri di lavoro*, p. 599.

dell'ateneo abruzzese fino al terremoto del 2009. Altre risultavano da una completa riconversione di utilizzo, come nel caso della bellissima villa Carolina-Torlonia a Castelgandolfo (Roma), un complesso seicentesco in stile neoclassico, oggi in drammatico stato di abbandono. Altre ancora erano, infine, edifici del tutto provvisori, come le baracche americane di legno di Giarre (Catania). Si trattava, però, soprattutto di scuole occupate spontaneamente dai profughi durante la guerra,<sup>162</sup> di cui alcune vennero formalmente requisite in seguito: nel settembre 1946, ventiquattro dovevano essere ancora restituite agli usi civili. Il Mapb prediligeva le caserme, per la facilità di controllo delle entrate e delle uscite, ma raramente le otteneva per la scarsa disponibilità delle autorità militari, che perdurò per tutto il dopoguerra: in particolare, anche per questa ragione, pochissimi campi furono allestiti in Veneto, troppo vicino al confine orientale. Nel settembre del 1946, malgrado le reiterate richieste del Mapb, le caserme occupate dai profughi erano appena quattordici. Nell'insieme, la tipologia di tutte queste strutture, unita al cronico sovraffollamento, rendeva impossibile la divisione per nuclei familiari. Molto diffusa era la sistemazione in cameroni, dove venivano ricavati spazi privati per ciascuna famiglia tramite rudimentali divisori a base di tende o di tramezzi di legno. Alla promiscuità derivante dagli spazi si aggiungeva la scarsa dotazione di arredi e di materiali da cucina. In molti campi, come in quello romano di Cinecittà, oltre alle lenzuola mancavano addirittura brande e materassi e i profughi dormivano sulla paglia. Al tempo stesso, tutte queste tipologie di strutture, con il presidio della forza pubblica a vigilare su uscite e entrate, garantivano una separazione tra il dentro – lo spazio destinato a chi rientrava nell'assistenza post-bellica – e il fuori – lo spazio della povertà ordinaria, generica, non afferente alle competenze del Mapb. All'interno delle strutture, i profughi potevano trovare non solo l'accesso ai beni essenziali a cui provvedeva il dicastero, ma anche l'assistenza di organizzazioni private, come la Pca che, fin dal marzo 1945, aveva dislocato suore e assistenti sociali nei campi romani.<sup>163</sup> Il refettorio, l'infermeria, gli spazi per lo svago (e in un secondo momento anche asili, biblioteche, spacci) si configuravano come spazi distinti dai contesti urbani e rurali in cui i campi si trovavano, con regole e ritmi separati che proteggevano e isolavano i loro abitanti.

162. Acs, Acc, 10000/164/2586, *Meeting of the superior commission*, 25 aprile 1945.

163. Ivi, 21 marzo 1945.

Non tutti i profughi, tuttavia, si trovavano nei centri di raccolta: molti beneficiavano solo del trattamento alimentare o di un sussidio, concesso non su una base universalistica ma unicamente a coloro che erano privi «di adeguati cespiti di entrata, che consentano di fronteggiare con le ordinarie risorse, le fondamentali esigenze della vita».<sup>164</sup> Come avevano già chiarito le circolari dell'Alto commissariato profughi nell'aprile del 1945,<sup>165</sup> questo stato di bisogno non andava tuttavia «confuso con lo stato di indigenza»: i funzionari del Mapb e i comitati comunali dovevano valutare «le contingenze e le attuali e reali disponibilità economiche del profugo», per cui potevano essere ammessi all'assistenza anche benestanti e piccoli pensionati, o coltivatori diretti e artigiani che si trovavano lontano dalle loro terre e botteghe.<sup>166</sup> L'intervento dello Stato non si limitava più ai bisogni urgentissimi, ma andava in soccorso di più ampi bisogni creati dal conflitto. Se ribadivano la permanenza degli obblighi alimentari dei familiari, le circolari del Mapb autorizzavano la continuazione del sussidio ordinario – per i profughi non ricoverati nei centri di raccolta, un modesto sussidio di lire 20 al giorno, più rispettivamente 17 e 14 lire per i familiari a carico maggiori e minori di 15 anni – anche nel caso il beneficiario avesse trovato un lavoro che dava redditi insufficienti a sostenere la famiglia. Lo standard di vita minimo era fissato sul principio del salario familiare, considerato non solo come una rete di salvataggio dalla povertà più estrema e dal ricorso a mezzi di fortuna leciti e illeciti, ma come la premessa di un più o meno rapido ristabilimento delle condizioni dell'intero nucleo e come la condizione di possibilità di un eventuale mutamento di attività lavorativa.

I profughi “fuori campo” vivevano presso case private e alloggi di fortuna, analogamente a quanto era avvenuto durante il primo conflitto mondiale. Il Mapb cercò inizialmente di agevolare questa tipologia di profughi, che comportavano minori oneri, dal momento che era sufficiente erogare loro un sussidio tramite gli Eca e non era necessaria l'istituzione di un vero e proprio servizio pubblico, con i suoi costi di costruzione, l'allestimento di canali specifici di rifornimento alimentare, le spese e l'organizzazione della gestione, nonché il mantenimento della pubblica sicurezza. Tuttavia, un

164. Circolare 4257/St del 22 agosto 1945: De Pascalis e Salemi, *Assistenza post-bellica*, p. 37.

165. Acs, Pcm, Gab., 1948-50, cat. 2.3.16817, *Circ. 1655 St. Norme per la concessione dell'assistenza e la distribuzione del libretto*, 5 aprile 1945.

166. Circolare 4257/St del 22 agosto 1945: De Pascalis e Salemi, *Assistenza post-bellica*, p. 37.

provvedimento che tendeva a estendere a tutti i “fuori campo” il trattamento alimentare speciale di cui beneficiavano i profughi libici in Sicilia allo scopo di rimediare all’assenza di posti nei locali campi profughi, sfumò nell’estate del 1945 per l’opposizione dell’Alto commissariato per l’alimentazione, che ravvisava il rischio di favorire con simili provvedimenti il mercato nero già florido.<sup>167</sup> Il timore di favorire fenomeni di urbanizzazione di elementi non lavoratori portò alla decisione di fornire la possibilità di un trattamento alimentare per i profughi “fuori campo” soltanto a coloro che, per ragioni di forza maggiore, non potevano rientrare nel luogo di residenza: quelli provenienti dalle colonie d’Africa, i giuliani e i rimpatriati dall’estero.

Analogamente a quanto avvenne nel caso dell’Unrra, le strutture dei campi si presentavano come strumenti di controllo del possibile sfruttamento dell’assistenza da parte di coloro che pure mostravano di averne diritto. Questo “panico morale”, la volontà di individuare più attentamente gli aventi diritto all’assistenza e di fornire una migliore assistenza rispetto a quella provvista a livello comunale, aumentava le ammissioni nei campi, dove vennero progressivamente avviati i profughi provenienti dalle colonie, precedentemente diretti nei paesi di provenienza o di residenza dei parenti. Secondo il Mai, il provvedimento aveva «il fine specioso di sfollare i comuni dalle persone non iscritte permanentemente all’anagrafe».<sup>168</sup>

Una seconda ragione alla radice dell’affermazione dei campi profughi risiedeva proprio nell’arrivo dei profughi dall’estero, specialmente dalla Grecia, dall’Albania e dall’Eritrea, in contingenti scaglionati composti da ex-prigionieri e civili. Gli alleati, superate le esitazioni degli anni di guerra, legate alla volontà di non aggravare la situazione sociale in Italia, alla situazione armistiziale e ai disegni di politica estera,<sup>169</sup> risposero infatti con maggiore prontezza alle richieste italiane di rimpatri di militari e civili. Il numero dei profughi d’Africa assistiti crebbe in questo periodo anche per l’effetto del passaggio dalle norme fasciste a quelle del regno del Sud, più larghe nell’accesso ai trattamenti. L’aumento riguardò tanto i profughi dell’Africa orientale, stimati nel novembre del 1944 in 60.000 persone, di cui 10.000 in Sicilia,<sup>170</sup> quanto quelli dalla Libia, dove gli inglesi control-

167. AS/Mi, Uffici milanesi Apb, ufficio AI del Mapb, Serie 1, f. 3, Circolare 013856 del 9 luglio 1945.

168. Acs, Pcm, Gab. 1948-50, 2.3.16817/21, *Assistenza ai profughi*, 10 agosto 1946.

169. Acs, Acc, 10000/164/2610, *Repatriation of Italians from Albania*, 21 aprile 1945.

170. Acs, Acc, 10000/164/2586, *Meeting of the superior commission*, 1° dicembre 1944.

lavano e selezionavano il rientro degli italiani: nell'estate del 1945 il Mai rivendicava ormai di provvedere all'assistenza di 60.000 nuclei familiari per un totale di 200.000 persone.<sup>171</sup> Questi profughi erano soprattutto concentrati nelle regioni meridionali del paese: con la fine del conflitto, seguendo alcune disposizioni telegrafiche di Lussu, i libici, in particolare, erano stati ammassati nei porti e nei campi profughi siciliani.<sup>172</sup> Solo a Siracusa se ne trovavano 10.000, considerati turbolenti.<sup>173</sup> In Africa, secondo Lussu, c'era, a differenza che in Grecia e in Jugoslavia, una «speranza di ritorno»: <sup>174</sup> un'opinione condivisa anche dai ministri degli Esteri del periodo, De Gasperi e Sforza, che pensavano di poter mantenere le colonie prefasciste dell'Eritrea, della Libia e del Dodecaneso e si impegnarono, sostenuti dalle associazioni dei profughi, in una battaglia diplomatica assai poco lungimirante.<sup>175</sup> In questa prospettiva, il Mai cercò di limitare l'esodo dei connazionali dall'Africa: il mantenimento di una presenza italiana era fondamentale sia per le trattative di pace che per poter sostituire «un'ali-quota di popolazione capace, attiva e stimata a una folla di disoccupati, di facinorosi e di demoralizzati: un peso vivo contro un peso morto».<sup>176</sup> Nel frattempo, gli scaglioni di profughi in rotta verso l'Eritrea – un selezionato gruppo di ex coloni che andava a ritrovare le proprie attività commerciali – si incrociavano con quelli che ne ritornavano, «temporaneamente o definitivamente», giustificando il ruolo a parte del Mai nella gestione dei profughi, «intimamente connesso con l'azione svolta sul terreno internazionale per la tutela degli interessi italiani».<sup>177</sup>

La situazione dei profughi d'Africa era diventata drammatica negli ultimi anni di guerra, per la svalutazione dei già modesti sussidi concessi

171. Acs, Pcm, Gab. 1948-50, cat. 2.3.16817, *Profughi d'Africa, agitazioni ordine del giorno*, 4 settembre 1945.

172. Acs, Acc, 10000/164/2587, *Meeting of the superior commission*, 12 settembre 1945 e 19 dicembre 1945

173. Acs, Mint, Gab. 1948, b. 161, *Assistenza ai profughi d'Africa*, Unione profughi d'Africa, 3 luglio 1947.

174. *VcdM/5.2*, p. 700.

175. Il primo congresso nazionale dei profughi italiani d'Africa, nel febbraio del 1946, fece leva sulle tradizionali rivendicazioni: l'origine legittima delle colonie italiane, il contributo del lavoro italiano nei territori dominati e la crescita demografica italiana: cfr. Vigo, *Rimpatriati d'Africa*, pp. 35-38.

176. Asmae, Ap 1946-50, Ex possedimenti, b. 4, *Promemoria per il Ministero degli Affari esteri sui rimpatri dall'Africa*, 7 agosto 1946.

177. Acs, Pcm, Gab. 1948-50, 2.3.16817/21, *Assistenza ai profughi*, 10 agosto 1946.

dal regime, per le vicende belliche che ne rallentarono l'erogazione e per la cessazione dell'assistenza sussidiaria prestata dalle organizzazioni del Partito nazionale fascista. Il Ministero dell'Africa italiana, attraverso il neocostituito ufficio assistenza, operò per sanare giuridicamente le ordinanze mussoliniane del 1941, che vennero convertite in decreto nel giugno 1945, al termine di un iter avviato dal governo Bonomi. Il decreto introduceva alcune novità rispetto all'ordinanza, allargando l'assistenza agli internati civili e maggiorando i sussidi del 70%. La legislazione, entrata ufficialmente in vigore il 23 settembre 1945 ma retroattiva dal 1942, si limitava a regolamentare il sussidio mensile e il sussidio straordinario ai cittadini in stato di bisogno e rimpatriati «per motivi inerenti allo stato di guerra», alle loro mogli e ai «figli non coniugati di età inferiore agli anni 16» e a modificare la composizione dell'immane comitato interministeriale, dove il Pnf venne sostituito dal comitato italiani d'Africa. Un largo margine di discrezionalità veniva inoltre lasciato al comitato interministeriale per sospendere, ridurre o aumentare fino al doppio i sussidi, erogati senza scadenza temporale ma potenzialmente sospensibili in qualsiasi momento. Il decreto non conteneva nulla sull'assistenza sanitaria, nulla sulle forme di assistenza scolastica per i minori, soltanto vaghe formule che non postulavano obblighi di legge sull'avviamento al lavoro, mentre veniva – almeno ufficialmente – abolita ogni assistenza in natura: la legislazione, ignorando i contemporanei sviluppi dell'assistenza sociale, sembrava riconoscere allo Stato un mero ruolo di erogatore di sussidi, in una misura che secondo lo stesso dicastero dell'Africa Italiana poteva «definirsi caritativa». <sup>178</sup> Sul numero effettivo dei beneficiari, il Mai non riusciva a produrre delle statistiche complete: secondo il Tesoro, la corresponsione dei sussidi si stava trasformando «in una rendita mensile di cui usufruiscono largamente più gli originari rimpatriati che quelli di recente ritorno in Italia». <sup>179</sup>

I sussidi dei profughi d'Africa – quantificati provvisoriamente alla fine del 1945 in 117.292 – erano differenti da quelli erogati dal Mapb: il capofamiglia percepiva 34 lire, anziché 20, mentre moglie e figli ricevevano rispettivamente 10,20 e 4,25 lire, contro 17 e 14. In una famiglia di cinque persone, risultavano inferiori di circa il 15% rispetto a quelli del Mapb, senza contare le altre forme di assistenza sussidiaria (sussidi stra-

178. Acs, Pcm, Gab. 1948-50, 2.3.16817, *Assistenza profughi dell'Africa italiana*, 21 luglio 1947.

179. Ivi, *Assistenza ai profughi*, 26 settembre 1946.

ordinari, assistenza medica gratuita, distribuzioni di generi alimentari).<sup>180</sup> Il Mai difese sempre la «speciale fisionomia» dei suoi profughi: le differenziazioni nel trattamento assistenziale dipendevano dal fatto che diverse erano «le situazioni e le esigenze dei colpiti».<sup>181</sup> Il problema dei profughi d’Africa doveva essere affrontato «in linea di continuità con il passato e di coerenza con gli sforzi che si compiono per conservare al lavoro italiano il suo campo di espansione in Africa, piuttosto che illudersi di risolverlo con trapassi di competenze da un Ministero all’altro».<sup>182</sup> In virtù di questo principio, il dicastero non cessò mai di rivendicare la gestione di undici campi dove erano alloggiati prevalentemente profughi d’Africa. La differenza di gestione non doveva però significare disparità eccessive di trattamento. Fin dal luglio 1945, il Mai protestò per il divieto che il Tesoro gli aveva imposto di praticare l’assistenza sussidiaria – come la distribuzione di indumenti e materiale lettereccio – che invece era concessa al Mapb. Il Mai si orientò quindi a chiedere la parificazione dei sussidi.<sup>183</sup> si aprì una lunga contesa interministeriale, che non si risolse neanche nel gennaio del 1946, quando l’assistenza alle vittime civili della guerra del Mapb fu estesa ai profughi provenienti dalle ex-colonie africane.<sup>184</sup> L’accordo provvisorio stabiliva che le operazioni di ricovero, alloggio e assistenza dei profughi d’Africa sarebbero state gestite dal Mapb e predisponeva l’equiparazione del loro trattamento a quello dei profughi provenienti dal territorio nazionale; nelle more dell’approvazione del decreto, il Mai continuava a sostenere i costi dell’assistenza sul proprio bilancio e a gestire i rimpatri. Il Tesoro spinse per l’unificazione dei trattamenti, con la sottrazione delle competenze assistenziali al Mai. Questa controversia tra i dicasteri del Tesoro e dell’Africa italiana bloccò l’equiparazione delle categorie fino al 1948, quando l’esperienza del Mapb era ormai terminata. Nei campi convivevano quindi «categorie disperate con assistenze diverse»: <sup>185</sup> per esempio, nel campo di

180. Ivi, *Provvidenze assistenziali a favore dei profughi*, 14 luglio 1945. L’incompatibilità di sussidio ordinario e permanenza nei campi venne sancita con circolare 4257/ST del 22 agosto 1945, in De Pascalis e Salemi, *Assistenza postbellica*, pp. 37-44.

181. Acs, Pcm, Gab. 1948-50, 2.3.16817, *Assistenza ai profughi. Unificazione dei soccorsi*, 30 ottobre 1946.

182. Ivi, *Assistenza profughi Africa italiana*, 10 agosto 1946.

183. Ivi, *Provvidenze assistenziali in favore dei profughi*, 14 luglio 1945.

184. *Circolare 392925 del 3 gennaio 1946, del Ministero dell’Africa Italiana*, in «Bollettino dell’assistenza post-bellica», 2-3 (1946), p. 7.

185. Acs, Pcm, Gab. 1948-50, 2.3.16817, *Assistenza profughi di guerra*, 15 giugno 1947.

Cinecittà fino al marzo 1947 i profughi d’Africa percepirono, oltre al trattamento del Mapb, anche un sussidio del Mai nella stessa misura prevista per i “fuori campo”, nonché l’assistenza sanitaria completamente gratuita.<sup>186</sup> Viceversa, per chi ambiva a lasciare i campi, il trattamento per i “fuori campo” del Mapb risultava più elevato: la documentazione dei fascicoli personali mostra casi di profughi che sembravano optare volontariamente per l’assistenza del Mapb rinunciando a quella del Mai.<sup>187</sup> Come segnalava il Ministero del tesoro, mentre aumentavano «gli oneri per l’erario», cresceva anche «il numero degli assistiti insoddisfatti»,<sup>188</sup> che, venduti tutti i propri beni ed esaurite le possibilità di solidarietà dei parenti, chiedevano il ritorno immediato in Africa.<sup>189</sup> Soltanto dopo la firma, nell’agosto 1946, del trattato del Lussemburgo, che sancì la definitiva perdita delle colonie, le associazioni dei profughi spostarono l’assistenza in primo piano, chiedendo il riconoscimento dello status di reduci, per via del soggiorno nei campi di internamento inglesi, la liquidazione dei danni di guerra e l’inserimento nell’economia nazionale.

### *Uscire dall’emergenza: il disciplinamento dei profughi*

Nell’autunno del 1945, in previsione di un inverno in cui difficilmente i profughi avrebbero potuto fare ritorno alle proprie case, una volta stabilizzati i flussi con l’interruzione dei frequenti movimenti da un campo all’altro che avevano contraddistinto l’estate, il consolidamento delle strutture portò alla definizione delle prestazioni – gli *entitlements* – che i ricoverati potevano pretendere. Questo processo di definizione dei diritti portò alla limitazione delle categorie dei beneficiari e dei sussidi, al tentativo di affiancarvi attività professionali e all’introduzione di criteri di autogoverno nella vita dei campi. Questi due aspetti dovevano concretizzare l’attività di “riabilitazione”: i profughi rimasti nei campi erano quelli che presumibilmente avrebbero vista maggiormente mutata la propria esistenza – chi aveva potuto fare ritorno ai propri villaggi lo aveva già fatto – e perciò occorreva tenere viva l’aspirazione a un’esistenza normale e facilitare il loro adattamento al mutato contesto di vita.

186. Ivi, *Campo profughi di Cinecittà*, 7 marzo 1947.

187. Vigo, *Rimpatriati d’Africa*, p. 46.

188. Acs, Pcm, Gab. 1948-50, 2.3.16817, *Assistenza ai profughi*, 9 agosto 1946.

189. Asmae, Ap, 1946-50, Ex possedimenti, b. 6, *Resoconto stenografico del proseguo dei lavori del I convegno profughi dall’Africa Italiana avvenuto in Roma*, 24 febbraio 1946.

La definizione dei diritti passava attraverso il censimento dei profughi – ancora nel gennaio 1946, il Mapb ammetteva di non conoscere esattamente l'ubicazione dei campi, la capienza e il numero dei profughi alloggiati<sup>190</sup> – e attraverso il libretto di assistenza, che venne reso obbligatorio nell'agosto del 1945 per tutti gli assistiti post-bellici.<sup>191</sup> Il libretto, che la commissione di controllo alleata aveva individuato come strumento di razionalizzazione delle poche risorse disponibili, era stato introdotto pochi mesi prima dal governo Bonomi per l'assistenza generica, ma il decreto non aveva avuto nessuna applicazione, tanto che ancora nel 1952 meno della metà degli enti comunali di assistenza lo distribuiva ai propri assistiti.<sup>192</sup> Il libretto aveva lo scopo di «fornire l'assistito di un documento che possa accompagnarlo sempre e faccia fede, ai fini assistenziali, delle condizioni che gli danno titolo all'assistenza [...] mettendolo in grado di ottenere nel modo più rapido possibile, anche in caso di trasferimenti, quelle prestazioni alle quali ha diritto».<sup>193</sup> Il libretto sostituiva gli elenchi compilati dagli enti comunali di assistenza e, con criteri diversi, dai comuni, per l'accesso alle condotte mediche. L'assistenza post-bellica ai profughi si allargò infatti progressivamente, in virtù della difficile situazione all'interno dei campi e della necessità di contenere il diffondersi di malattie infettive, anche all'intervento nel campo sanitario. Nel 1945, l'Inam assisteva appena il 26% della popolazione italiana e non vi rientravano i profughi, per i quali si poneva, data la mancanza del domicilio di soccorso, la necessità di un'assistenza di Stato.

Il sovraffollamento frustrava gli sforzi di miglioramento della situazione dei campi e il Mapb si adoperò per una normalizzazione della situazione, favorendo il deflusso dei profughi verso le località di provenienza. Al trattenimento dei sussidi per i profughi ospitati nei campi, che permetteva di costituire un piccolo capitale da consegnare al profugo al momento del ritorno alle località di residenza,<sup>194</sup> seguì l'unificazione e la

190. AS/Mi, Uffici milanesi Apb, ufficio AI del Mapb, b. 73, *Circolare 0457/c. Centri profughi - dati - prescrizioni*, 29 gennaio 1946.

191. *Circolare 4257/St* del 21 agosto 1945, in De Pascalis e Salemi, *Assistenza post-bellica*, p. 37.

192. *Atti della Commissione parlamentare di inchiesta sulla miseria in Italia e sui mezzi per combatterla*, vol. 4: *Criteri e metodi di assistenza. indagini tecniche*, p. 305.

193. AS/Mi, Uffici milanesi Apb, ufficio AI del Mapb, Serie 1, f. 3, *Circolare 0694/SI*, 1° aprile 1946.

194. Già nell'ottobre 1945, il Mapb decise, con una circolare riservata, il trattenimento in riserva dei sussidi per i primi tre mesi di permanenza nei campi, dove il vitto e

parificazione dei sussidi a tutti i civili vittime della guerra.<sup>195</sup> Per coloro che non beneficiavano del sussidio a tasso pieno, l'assistenza venne ridotta a sussidi straordinari dal carattere saltuario, mentre la limitazione a un anno del sussidio ai "fuori campo" di fatto espulse dal sistema dell'assistenza post-bellica buona parte dei percettori.<sup>196</sup> Tra i rimpatriati dall'estero, per esempio, il Mapb ammise ai sussidi continuativi soltanto coloro che erano rientrati dopo l'8 settembre 1943, mentre concesse al più un sussidio straordinario a chi aveva fatto ritorno con lo scoppio della guerra nel 1940.<sup>197</sup> Nel gennaio 1946, infine, tutti i profughi di nazionalità italiana, con la sola eccezione dei giuliano-dalmati e di quelli provenienti dalla provincia di Frosinone, particolarmente sconquassata dagli eventi bellici, vennero autorizzati a rientrare nelle proprie case. Congiuntamente, il Mapb dispose l'interruzione dell'assistenza tre mesi dopo l'avvenuto rientro.<sup>198</sup>

A coloro che restavano nei campi si rivolse un secondo provvedimento. In continuità con il principio della *rehabilitation*, il personale di servizio dipendente dei campi venne sostituito con profughi retribuiti, per coinvolgerli nella gestione, ma anche per garantire l'adempimento del diritto al lavoro, centrale per la nuova cittadinanza repubblicana. Quando, nella primavera del 1946, ci si accorse che la situazione dei campi non avrebbe trovato risoluzione in tempi brevi, venne avviata la ricerca di impieghi lavorativi anche all'esterno di essi, analogamente a quanto avveniva in quelli per le *displaced persons* dell'Unrra.<sup>199</sup> I profughi che trovavano un lavoro non erano espulsi dai campi, ma venivano privati del trattamento alimentare. Tuttavia, nel settembre del 1946, nonostante le ripetute circolari del Mapb, soltanto 13.000 profughi (meno del 30%) avevano un lavoro. Si trattava prevalentemente di maschi adulti impiegati come operai generici o di funzionari pubblici come gli insegnanti elementari. Tra l'8 e il 10% dei

l'alloggio erano garantiti, e la successiva erogazione del solo 50% dei sussidi stessi: *Circolare 27404 del 2 ottobre 1945*, in «Bollettino dell'assistenza post-bellica», 2-3 (1946), p. 7.

195. *Circolare 159 del 5 gennaio 1946*, in «Bollettino dell'assistenza post-bellica», 2-3 (1946), p. 3.

196. Acs, Pcm, Gab. 1948-50, cat. 2.3.16817, *Assistenza ai profughi*, Ministero del tesoro, 19 luglio 1946, p. 2.

197. *Circolare 159 del 5 gennaio 1946*, p. 3.

198. As/Mi, Uffici milanesi Apb, ufficio AI del Mapb, Serie 1, f. 2, *Circolare 7070ALI/Fp*, 25 gennaio 1946.

199. Cfr. Silvia Salvatici, *Senza casa e senza paese: profughi europei nel secondo dopoguerra*, Bologna, il Mulino, 2008, pp. 229-230.

profughi erano impiegati nei servizi del campo, di cui il 50% per la pulizia e il 30% per la confezione del rancio.<sup>200</sup> L'impossibilità di trovare un lavoro adeguato alle proprie capacità provocava inevitabilmente un abbassamento del livello sociale dei profughi; un parziale sollievo alla difficile situazione degli impieghi provenne dalle lavorazioni assistenziali tessili dell'Unrra, dove la produzione si affiancava a iniziative di formazione professionale. L'ozio diffuso nei campi rimase frequentemente sottolineato dai rapporti di ispezione e le mansioni erano spesso concesse con eccessiva liberalità: nel campo di Santa Croce in Gerusalemme di Roma gli spazzini erano addirittura «80 – un po' troppi in verità, se si pensi che piazza Mazzini e via Settembrini di Roma sono tenute pulite da un solo spazzino e in modo migliore».<sup>201</sup> Ancora nel 1947, alcuni campi dovevano ricorrere a personale esterno, specialmente per la mansione di cuoco.<sup>202</sup> Scarso successo ebbero, infine, gli orti popolari, frequentati più dai ragazzini che dagli adulti e incapaci di contribuire al miglioramento dell'alimentazione dei profughi.

Il funzionamento dei campi dipendeva in ultima istanza dalla capacità di iniziativa dei diversi direttori. Le relazioni ispettive conservate nel fondo del Ministero dell'interno offrono uno spaccato dell'ingovernabilità dei campi profughi e, data la natura della fonte, dei problemi di frequente rilevanza penale che coinvolgevano l'amministrazione. La facilità con cui circolava il denaro, le difficoltà a rispettare le procedure amministrative e le possibilità di speculazione, con la distrazione di derrate per il mercato nero, provocarono un numero infinito di scandali: autoritarismo, assenteismo, relazioni sessuali con le assistite, frodi e false fatturazioni erano elementi frequentemente riscontrati dagli ispettori, che, comunque, scovavano ovunque trascuratezza amministrativa e artifici contabili, non di rado diretti al miglioramento delle condizioni di vita, a ulteriore prova della difficoltà delle gestione emergenziale. La vita dei campi risultava difficile anche per l'invadenza delle commissioni interne, forme di autogoverno che interagivano con la direzione riguardo all'alimentazione, alla situazione degli alloggi e in relazione all'utilizzo di un apposito fondo supplementare di miglioramento del vitto. L'introduzione dei fiduciari dei profughi, nei primi mesi della gestione Lus-

200. D'Andrea, *Campi profughi, centri di lavoro*, pp. 602-603.

201. Acs, Mint, Misc., Dgap, 1945-54, b. 44, f. 352, *Relazione dell'ispettore Francesco Fedele*, 4 maggio 1946.

202. As/Ge, Prefettura 2007, b. 5, *Centro Raccolta profughi nro 72 Chiavari Situazione personale*, 12 marzo 1947.

su, e poi delle commissioni interne, all'inizio del 1946, rispondeva all'idea di democratizzare la gestione del campo, rendendolo parte della nuova vita dell'Italia post-bellica. Nella stessa prospettiva, i direttori dei campi erano invitati a promuovere la pratica dei giornali, sia murari che cartacei, a iniziativa dei profughi residenti. Nella pratica, non mancarono le difficoltà: le richieste principali dei profughi difficilmente potevano essere esaudite, sia per lo stato delle strutture che per l'indisponibilità di finanziamenti, e i diversi gruppi presenti miravano a prendere il controllo delle commissioni e a condizionare l'azione assistenziale, talvolta cercando e riuscendo a sostituirsi alla direzione o, più spesso, a instaurare rapporti di potere di cui beneficiavano, aggiudicandosi i contratti di lavoro all'interno dei campi.<sup>203</sup>

A partire dal gennaio 1946, durante il mandato di Gasparotto, cominciarono ad apparire alcuni caratteri repressivi che avrebbero costituito elementi di lungo termine nell'assistenza ai profughi: ai direttori dei campi, definiti dal nuovo ministro uno strumento per sorvegliare la moralità e mantenere l'ordine pubblico, venne fatta presente «la necessità di vigilare soprattutto sulla condotta morale dei profughi nel campo e anche fuori campo».<sup>204</sup> Di fronte ai costi spropositati della gestione dei campi, Gasparotto istituì uno schedario generale per «evitare che in alcuni casi questa assistenza prolungata senza giustificati motivi finisca per distogliere i profughi dal ritorno alle normali occupazioni». Le condizioni igienico-sanitarie erano pessime – come testimoniava l'incidenza tra i bambini di casi di distrofia, cardiopatie e tubercolosi precoce (che sfiorava il 90% della popolazione infantile nel campo di Cinecittà) – ma l'attenzione dei funzionari del Mapb si soffermava soprattutto all'effetto dei campi sulla moralità pubblica e privata, denunciando la «larga corruzione di costumi dovuti alla convivenza promiscua e all'ozio, e talvolta anche alla poca comprensione dei dirigenti e impiegati del centro stesso, che non sempre sentono la dignità del loro ufficio e talvolta danno cattivo esempio».<sup>205</sup> Le direzioni dei campi, che puntualmente registravano casi di «lesbicismo, incesto, etilismo, piccola criminalità nei bambini», nonché l'altissima incidenza delle malattie veneree tra i giovani,<sup>206</sup> continua-

203. Acs, Mint, Miscellanea, Dgap, 1945-54, b. 44, f. 341, Campo Pineta di Roio (AQ).

204. As/Mi, Uffici milanesi Apb, ufficio per l'alta Italia del Mapb, Serie 1, f. 3, *Circolare 08056*, 4 maggio 1946.

205. Ivi, *Circolare 07584*, 26 aprile 1946, p. 2.

206. Acs, Pcm 1944-47, cat. 1.1.2/10474, *Relazione a SE il sottosegretario alla Presidenza del Consiglio sul campo profughi di Cinecittà*, 13 luglio 1947, p. 2.

rono a sottolineare unanimemente l'impossibilità di controllare i costumi e la necessità di moralizzarli ricorrendo all'autorità religiosa. Si creava così un circuito di delegittimazione della popolazione assistita: l'ossessione delle circolari per la moralità – percepito talora un problema più urgente delle stesse condizioni igieniche e alimentari – rafforzava l'importanza dei cappellani dei campi, normalmente provenienti dai ranghi castrensi come rimedio al loro collocamento in congedo al termine della guerra. Una relazione sui campi romani sottolineava che i cappellani «tenevano in pugno» la vita dei residenti attraverso la partecipazione alla vita religiosa, i matrimoni riparatori e il potere di trasferire altrove i principali elementi di «degenerazione», in primo luogo le donne che si prostituivano. A sua volta, però, il ruolo dei cappellani portava in primo piano le questioni legate ai comportamenti devianti della popolazione profuga.<sup>207</sup> Queste preoccupazioni si tradussero nell'istituzione di camere separate, nel rafforzamento della disciplina sulle entrate e le uscite e, infine, nella decisione di considerare il nucleo di famiglia come unitario ai fini amministrativi, così da spingere la componente maschile a procacciarsi un salario all'esterno dei centri di raccolta. Nella stessa direzione intendeva muoversi la decisione di preferire strutture all'esterno delle città, in particolare le più grandi, che in continuità con le logiche di lotta all'urbanesimo che determinarono il mantenimento fino agli anni sessanta della legislazione fascista del 1939, venivano considerate esercitare un'influenza deleteria sui profughi che, «per le condizioni di disperazione e conseguente abbassamento del tono morale», prendevano facilmente contatto «con gli elementi locali peggiori».<sup>208</sup> Il decentramento dei campi nei piccoli centri doveva, in teoria, permettere di avviare i profughi verso l'economia agricola, bisognosa di braccia, anziché verso i miraggi dei guadagni facili e rapidi della città.<sup>209</sup>

A un anno dalla fine del conflitto, la stessa inclusione tra i beneficiari dell'assistenza nei campi della categoria dei profughi provenienti dalle zone sinistrate del territorio metropolitano, che più «lasciava a desiderare dal lato morale e religioso», venne gradualmente messa in discussione. Si trattava, nel complesso, di cifre importanti: nel settembre del 1946, 24.221 dei 46.382 profughi dei campi provenivano dal territorio nazio-

207. Ivi, p. 3.

208. Chiabov, *Civili vittime della guerra*, p. 556.

209. Isec, Fondo Gasparotto, b. 31, *Il problema dei reduci*, p. 22.

nale in quel momento amministrato dallo Stato, contro 2.996 dalla Venezia Giulia, 11.496 dall'Africa italiana, 1.209 dalla Tunisia, 6.560 dai vari Stati esteri. Se guardiamo alla composizione dei campi nelle grandi città, che più ponevano problemi sotto il profilo dell'ordine pubblico, l'esempio della palazzina Samoggia di Roma, situata accanto alla basilica di Santa Croce di Gerusalemme, mostra la prevalenza di sinistrati e profughi interni provenienti dal basso Lazio: nel marzo del 1946, meno del 10% provenivano dall'estero, prevalentemente dalla Libia, mentre più del 50% era originario della stessa provincia di Roma.<sup>210</sup> I confini tra povertà generica e povertà post-bellica, tra profughi e sinistrati, risultavano, nella pratica, assai labili.

Fu proprio la situazione di Roma, con una popolazione sinistrata al 31%, a suscitare le proteste degli altri ministeri, preoccupati dell'ordine pubblico, delle autorità vaticane e anche di visitatori dall'estero. Il direttore generale dell'Unrra Fiorello La Guardia, di passaggio in Italia durante l'estate 1946, rimase scandalizzato dallo stato di questi «campi di concentramento» in cui «migliaia di cittadini italiani» venivano tenuti «segregati e isolati». Agli occhi di La Guardia, la struttura dei centri di raccolta poteva rientrare in una logica di controllo e gestione di gruppi potenzialmente ostili (come gli stranieri), ma certamente risultava inconcepibile per dei «cittadini», tanto che «sollecitava vivamente» De Gasperi a «rilasciare senza indugio» questi gruppi di profughi:

Sia data ad essi quella assistenza necessaria fino a che si possano reinsediare nell'economia del paese e guadagnare il pane quotidiano. Vi sono molte famiglie, centinaia e centinaia di piccoli fanciulli che saranno moralmente e fisicamente rovinati se non si darà ad essi la possibilità, senza un minuto di ritardo, di muoversi liberamente e di ricostituire se stessi e le loro famiglie. Qualunque cosa è meglio dell'attuale linea di condotta. Perciò rinnovo la mia richiesta affinché siano prese misure adeguate senza ritardi per dare a questa gente assistenza, pur di toglierla dai concentramenti, o con qualunque altro nome possano essere chiamati simili campi.<sup>211</sup>

La struttura del campo per La Guardia conduceva irrimediabilmente a una inferiorizzazione dei suoi abitanti, incompatibile con il necessario reintegro nella cittadinanza, e risultava tanto più inspiegabile data la fine del

210. Acs, Mint, Misc., Dgap, 1945-54, b. 44, f. 352.

211. Acs, Pcm, Segreteria De Gasperi, b. 31, Fiorello La Guardia a De Gasperi, 24 luglio 1946.

contesto di eccezione, urgenza e necessità in cui erano nati. Se la soluzione dei campi poteva essere giustificata per gli assistiti dell'Unrra, che erano fuggiti dai loro paesi di origine e sembravano sempre meno intenzionati a farvi ritorno, i centri di raccolta del Mapb impedivano quella riabilitazione dei profughi – il loro ritorno a una normalità sociale – che doveva costituire l'obiettivo dell'azione assistenziale. Simili considerazioni combaciavano con le richieste di altri protagonisti dell'assistenza ai profughi che declinavano in chiave tutta morale il grande tema della riabilitazione delle vittime della guerra, come la Pontificia commissione assistenza che, facendo i conti in tasca allo Stato, aveva valutato, senza dubbio con una certa esagerazione se si guarda alle cifre del bilancio del dicastero, in 600 lire al giorno per assistito il costo del mantenimento nei centri di raccolta. Sulla base di questi conti, la Pca propose di sostituire al trattamento assistenziale completo una semplice erogazione in viveri, vestiario e denaro che permettesse ai profughi di fare fronte alle necessità quotidiane, senza tuttavia togliere loro l'incentivo ad adoperarsi per migliorare le proprie condizioni.<sup>212</sup>

La soluzione al problema dei campi fu inizialmente reperita, da un lato, nello sviluppo economico del paese, dall'altro, – nell'attesa del primo – nell'emigrazione, soprattutto verso l'estero. Per facilitare il ritorno alle proprie case dei profughi e sgombrare i campi profughi da una presenza che cominciava a divenire troppo costosa, vennero però avviate, già nei primi mesi del ministero, altre iniziative assistenziali.

### *3. Riabilitare i sinistrati: l'assistenza post-bellica di fronte alla ricostruzione*

Il 29 ottobre 1945, il ministro Lussu si recò in visita ufficiale nella provincia di Massa-Carrara,<sup>213</sup> allora chiamata Apuania, una delle zone più colpite dalla guerra appena conclusa. Situata sulla linea Gotica, la provincia aveva conosciuto lo stazionamento del fronte dei combattimenti tra l'estate del 1944 e l'aprile del 1945, nonché un'intensa attività partigiana e sanguinose rappresaglie da parte dell'occupante. Nell'area, strategica per la vicinanza alla costa, si contavano ventisei tra eccidi e stragi, con oltre mille morti, di cui appena il 35% costituito da uomini in età adulta. Tra

212. Ivi, *Appunto per il Presidente del consiglio*, 28 agosto 1946.

213. *Il Ministro Lussu in visita alle località maggiormente danneggiate della nostra Provincia*, in «Apuania Nova», 21 (3 novembre 1945), p. 1.

questi eccidi, si distinsero quelli perpetrati dalla 16<sup>a</sup> SS-Panzer Grenadier-Division «Reichsführer-SS», prima in Versilia, nella zona di Stazzema, poi sulle Apuane carrarine. Un'azione della divisione partigiana Lunense, il 17 agosto 1944, fece scattare un'ampia rappresaglia, volta a fare terra bruciata, che colpì la valle del Lucido, con la strage di Bardine e San Terenzo, poi le alture di Massa e il vasto territorio del comune di Fivizzano. Tra il 24 e il 27 agosto le SS, con elementi della Brigata nera locale e reparti della Wehrmacht, si spostarono nell'isolato paese di Vinca, scovando e trucidando la popolazione nelle grotte dove aveva trovato rifugio: 171 furono le vittime, in maggioranza donne, quasi la metà anziani e bambini, in episodi che spiccano, nel quadro delle stragi naziste, per particolare efferatezza, presentando analogie con le prassi di sterminio attuate sul fronte orientale.<sup>214</sup>

Proprio Vinca, a distanza di un anno dal tragico rastrellamento, fu uno dei paesi toccati dalla visita di Lussu. Nell'abitato distrutto, tra le pendici del Pizzo d'Uccello e del monte Sagro, il politico sardo trovò un lavoro di ricostruzione ancora da iniziare:<sup>215</sup> gli abitanti si aggiravano «come sperduti nel vuoto» delle rovine, narrando della strage «con quel tono di rassegnato fatalismo con cui la gente umile del nostro paese parla della guerra».<sup>216</sup> A stupire Lussu dovette essere soprattutto – in quelle zone che avevano visto un'ampia presenza partigiana – l'accoglienza che trovò nello spiazzo dove giungeva la stradina polverosa che sale da Monzone: gli abitanti scampati alla strage, che, passate ormai le 14, stavano cominciando a temere l'annullamento della visita, festeggiarono l'arrivo dell'automobile con le campane a distesa e... il braccio teso nel saluto romano. A organizzare la visita, ad accompagnare il ministro azionista e a narrarci questa scena era il funzionario ministeriale Roberto Battaglia, che proprio tra Lunigiana e Garfagnana si era aviolanciato qualche mese prima, nel luglio 1944, per proseguire la propria esperienza partigiana, iniziata in Umbria, impegnandosi nell'organizzazione e nel coordinamento delle bande di diverso orientamento politico che operavano a ridosso della linea Gotica. Fermo nel ribadire il dovere morale della guerra al nazifascismo, ma sensibile al dolore delle popolazioni provocato dalle

214. Carlo Gentile, *I crimini di guerra tedeschi in Italia: 1943-1945*, Torino, Einaudi, 2015, pp. 253-257.

215. Vinca. *L'abbandono continua*, in «Il Cavatore», 1 (1945), p. 3; Ugo Mazzucchelli, *Solidarietà per i vinchiesi*, in «Il Cavatore», 3 (1945), p. 2.

216. La citazione, come le seguenti, è tratta da Battaglia, *L'assistenza post-bellica in provincia*, pp. 21-24.

scorriere tedesche «condotte secondo il piano freddamente calcolato di estirpare ogni possibilità di vita per i partigiani», Battaglia commentava il saluto romano che aveva lasciato esterrefatto il ministro spiegando che i contadini, gli operai e i pastori di Vinca «non potevano rendersi conto che qualche cosa era realmente cambiato in Italia»: il governo restava per loro «un ente lontano e astratto, quello di una volta e di sempre». Sessant'anni dopo, Giovanni Contini, ragionando sulla memoria delle stragi al di sotto e al di sopra della linea Gotica, avrebbe rilevato la situazione anomala di Vinca, dove mancò la sedimentazione di una narrazione o anti-partigiana o comunque di identificazione o contrapposizione con parti del mondo resistenziale.<sup>217</sup> La strage era stata così smisurata ed effe-rata da restare incomprensibile anche allo stesso Battaglia, che cercava di porre l'assistenza post-bellica come un elemento di costruzione di senso per i sopravvissuti, incapaci di risollevarsi dalla tragedia. L'eccidio di Vinca lasciava traumatizzata una popolazione poverissima di contadini, cavaatori e pastori, che anche in tempo di pace viveva sempre sull'orlo di una crisi alimentare, appena scongiurata dai castagneti che ricoprono le pendici della valle:

Se dopo la liberazione non si è cominciato subito a ricostruire, se la vita della regione è rimasta come inaridita dai colpi violenti della rappresaglia, ciò si deve all'impossibilità non solo materiale, ma psicologica di uscire dal ricordo di quei giorni: gli abitanti dei paesi incendiati non avevano più la forza e la fiducia di ricostruire, aspettavano come un miracolo che cancellasse le loro miserie.<sup>218</sup>

Gli operai e i contadini, che avevano pagato un così pesante tributo durante la guerra di liberazione, erano «i più dimenticati, proprio perché lontani da ogni idea di speculazione sul loro contributo».<sup>219</sup> Accompagnato da autorità e popolazione su un poggio, per osservare il panorama delle case diroccate, Lussu ascoltò le relazioni sulla situazione di Vinca del presidente del sottocomitato locale di liberazione nazionale e del maestro elementare.<sup>220</sup>

217. Giovanni Contini, *Toscana 1944: una storia della memoria delle stragi naziste*, in *La politica del massacro: per un atlante delle stragi naziste in Toscana*, a cura di Gianluca Fulveti e Francesca Pelini, Napoli, L'ancora del Mediterraneo, 2006, p. 337.

218. Battaglia, *L'assistenza post-bellica in provincia*, p. 23.

219. Museo Lussu di Armungia, Fondo Lussu, b. 1, f. 2, Lettera di Roberto Battaglia a Emilio Lussu, 31 agosto 1945.

220. *La visita del Ministro E. Lussu a Vinca*, in «Apuania Nova», 22 (10 novembre 1945), p. 1.

Prima di proseguire la visita negli altri paesi della valle del Lucido, e poi in serata a Carrara per il comizio di piazza,<sup>221</sup> il ministro si fermò a parlare con i sopravvissuti alla strage, assicurando un pronto intervento dello Stato per guidare la ricostruzione, distribuendo sussidi straordinari alle famiglie dei caduti e promettendo la costruzione di un ricovero per gli orfani e l'invio di scarpe e coperte per affrontare l'inverno. Queste promesse si scontravano però con una legislazione che prevedeva, come contributo statale, il rimborso del 50% sulle spese sostenute dai privati per ricostruire le case distrutte. L'anticipo delle spese era insostenibile per popolazioni già povere prima della guerra e completamente rovinate dalle razzie nazifasciste. I funzionari del Mapb individuarono allora il compito dell'assistenza post-bellica nel rendere possibile l'avvio dei lavori di ricostruzione, rimuovendo i principali ostacoli: la mancanza di somme anche modeste per la perizia preliminare, la difficile reperibilità di materiale edilizio, acquistato spesso fuori provincia a prezzi di borsa nera, la difficoltà del trasporto per strade impervie e mulattiere come quelle delle Apuane.

### *La ricostruzione dei paesi distrutti*

Nei paesi distrutti della provincia di Massa-Carrara, il Mapb applicò alcune misure che l'Alto commissariato per i profughi, per primo, in collaborazione con l'Unrra e alcune organizzazioni caritative internazionali,<sup>222</sup> aveva sperimentato a Velletri e Cisterna (Roma) fin dal marzo del 1945. Questo limitato programma edilizio prevedeva la costruzione di piccole casette economiche a partire dalle macerie degli edifici distrutti e la concessione di automezzi per il trasporto dei materiali e dei profughi, che avrebbero provveduto in prima persona a edificare le loro future case. Da un lato, queste modalità di intervento per il sostegno alla ricostruzione concretizzavano lo slogan dell'Unrra «aiutare ad aiutarsi da sé», richiedendo la partecipazione attiva dei beneficiari. Dall'altro, realizzavano anche quelle finalità politiche che gli amministratori pubblici del Mapb si erano proposti di combinare con l'intervento assistenziale.

221. *La visita del Ministro Lussu nella provincia di Massa e Carrara*, in «Il Tirreno», 1° novembre 1945, p. 2.

222. Si trattava delle British friends ambulance units; dell'American friends service committee; del Catholic committee for relief abroad; dell'International voluntary service for peace e del Brethen service committee. Cfr. Acs, Mint, Aai, Segreteria e Presidenza, b. 78, *Relazione sul programma Unrra-Casas. Premessa*, p. 2.

Il ruolo dell'Unrra era limitato al finanziamento delle spese di trasporto del materiale edilizio, mentre la ricostruzione era portata avanti dagli stessi sinistrati con il contributo dell'Upapb locale, che fornì due geometri e, soprattutto, anticipò i finanziamenti previsti dal testo unico sulla ricostruzione. Il programma combinava l'incoraggiamento dell'iniziativa privata, laddove sembrava non avere forze e risorse sufficienti, con lo stimolo all'aggregazione democratica dei cittadini intorno a obiettivi comuni: in ognuno dei paesi interessati, era stato eletto un comitato per la ricostruzione, anello di congiunzione tra l'iniziativa dello Stato e quella dei privati, che avevano potuto ricostruire le case come meglio credevano, con l'unico vincolo del massimo risparmio, in quanto il ministero rimborsava solo fino al 70% delle spese previste dalla perizia preliminare. Le 1.290 case realizzate sul territorio nazionale (che sarebbero diventate 4.576 a metà del 1946) erano prive di arredi; ma il Mapb, prendendo spunto dalle politiche sviluppate in Normandia dal Dono svizzero, un'organizzazione caritativa elvetica, mise a disposizione gli arnesi da lavoro e indicò gli espedienti per fabbricarli. L'intervento richiese tempo, specialmente nei paesi dove le rappresaglie avevano completamente distrutto il tessuto sociale, ma al termine dei lavori, costati, una volta detratto il rimborso previsto dal testo unico e le spese di trasporto dell'Unrra, solo 30 milioni, cioè 3.000 lire a beneficiario, il Mapb poteva affermare di aver portato a compimento un'opera di educazione alla cittadinanza repubblicana:

Nelle poche settimane che sono stato ad Apuania, in più di dieci paesi [...] è ritornata quella vita che sembrava essere stata sradicata in modo irreparabile dal nemico [...] Chiunque ha partecipato a questo lavoro non solo ne vede con compiacenza i risultati materiali, le prime case che tornano abitabili, ma anche qualcosa che è difficile da definire. Vede come gli abitanti della Luni-giana escano da quel sogno terribile della rappresaglia e riacquistino fiducia in sé stessi e nello spirito di solidarietà umana. [...] Difficoltà, dissensi, diffidenze locali non mancano: è la prima volta che questi paesi rivedono un'attività liberamente associata di lavoro, che compiono con i fatti una prima educazione democratica. Ma questo senso di poter far da sé e tutti insieme, che sempre più s'afferma anche nella gente più umile, mi sembra un risultato che non è da trascurarsi accanto agli altri più evidenti. Non solo le leggi, ma anche il senso dello stato cala lentamente tra questi paesi di operai e contadini che fino a ieri avevano una totale indifferenza o sfiducia in questi concetti astratti dalla loro vita quotidiana o predicati a vuoto.<sup>223</sup>

223. Questa citazione e le seguenti sono tratte da Battaglia, *L'assistenza post-bellica in provincia*, p. 23.

La ricostruzione non si presentava soltanto sotto l'aspetto di ricomposizione comunitaria dopo le fratture della guerra, in uno sforzo di partecipazione che doveva unire gli abitanti al di là delle divisioni sociali, ma rivestiva uno specifico significato politico a livello nazionale. I paesi distrutti erano «rozzamente costruiti, privi di ogni agio moderno», ma la loro ricostruzione permetteva agli abitanti di mantenere l'attaccamento alla propria terra e ai propri mestieri – in primo luogo quello dei cavatori di marmo, in attesa della riapertura del mercato estero – evitando così l'inurbamento e la ricerca di mezzi di sussistenza nella borsa nera e nel «disordine economico e morale della nazione». Inoltre, alla fiducia concessa dallo Stato ai cittadini di Vinca e Montignoso – i controlli erano limitati perché si supponeva che i privati fossero interessati ai massimi risparmi – avrebbe dovuto corrispondere un ricambio di partecipazione politica e moralità civile. Nel riferimento alla necessità di ridare consistenza a un senso di fiducia nello Stato venuto a mancare con l'8 settembre e lo sfascio delle strutture amministrative, la riflessione azionista sulla distorsione che il fascismo aveva operato nelle forme di protezione sociale si saldava con l'impostazione newdealista dell'Unrra. All'accorgimento di ripensare lo Stato in funzione dei nuovi bisogni, si accostava una costante attenzione alla creazione del consenso verso il suo operato. Le modalità della ricostruzione delle case costituiva per Battaglia una vera e propria «educazione democratica», non solo in quanto sollecitava l'attivismo, ribadendo che ciascuno era artefice del proprio destino e ricostruendo il tessuto della vita comunitaria, ma soprattutto perché edificava un senso civico radicato dal fascismo: la consapevolezza che lo Stato e le istituzioni non erano un'entità estranea alla vita di tutti i giorni, ma anzi riflettevano quei valori di operosità e solidarietà che gli uomini dovevano sforzarsi di porre al loro interno. Il discorso azionista degli uomini del ministero metteva al centro di un'operazione, come quella di Vinca, la riabilitazione, insieme a quella degli uomini e delle donne del paese, della politica come affare di tutti. L'assistenza come riabilitazione diventava la chiave di volta di un processo di risoluzione del problema di lungo corso dello Stato italiano, che l'analisi di Gobetti aveva individuato nella mancata adesione del popolo alla vita dell'organismo sociale. L'affiancamento dello Stato ai cittadini, nelle forme di una protezione sociale, che si muoveva al di fuori di una logica caritativa, avrebbe dovuto infatti garantire l'emergere di quella coscienza dello Stato che le modalità del processo di unificazione avevano impedito. Questa nuova mentalità, in un circolo virtuoso, costituiva a sua

volta lo strumento di una sostanziale democratizzazione dello Stato, che non poteva muovere dall'alto ma doveva costruirsi, mattone dopo mattone, nella società civile e nelle piccole comunità rurali.

I modesti finanziamenti erogati dal Mapb consentirono la ricostruzione di interi paesi distrutti dai bombardamenti alleati, dal passaggio del fronte o dalle truppe di occupazione per rappresaglia, nelle province di Apuania, Belluno, Bologna, Cuneo, Lucca, Macerata, Modena, Pisa, Sondrio, Treviso, Venezia, Vicenza e Udine. Il successo del programma edilizio ne garantì il proseguimento in tre forme diverse, grazie al concorso del fondo di solidarietà nazionale.<sup>224</sup> Da un lato, durante la gestione Gasparotto, il Mapb ricavò uno stanziamento per la ricostruzione di case da dare in affitto a reduci senza tetto, affidata, sul modello di quanto accaduto in Francia, a cooperative edilizie di reduci, sotto il controllo dell'opera nazionale combattenti. Il provvedimento, che andava oltre l'anticipo dei finanziamenti previsto dal testo unico per i sinistrati, a favore della costruzione di alloggi popolari, riguardava i soli centri urbani che avessero più del 40% dei vani resi inabitabili, come Valmontone o Cassino nel basso Lazio. Il fondo di solidarietà nazionale permise anche la «ricostruzione e riparazione di casette agricole danneggiate dalla guerra in poderi di piccola estensione». Entrambi questi nuovi programmi del Mapb procedettero però a rilento: le procedure di divisione e di assegnazione dei fondi, di per sé insufficienti rispetto al fabbisogno, e le lentezze dell'attività degli Upapb, cui venne affidata l'ulteriore decisione sui comuni dove intervenire e sui lotti da edificare, procrastinarono l'inizio dei lavori di quasi un anno in gran parte delle province.<sup>225</sup> Un primo intervento sperimentale interessò, infine, gli abitati di Pontecorvo (Frosinone), Carrara, Ortona e Castel di Sangro (Aq) e Pianoro (Bo). La novità era che la ricostruzione prendeva la forma di nuovi insiemi residenziali. A Pianoro, per esempio, grazie al concorso delle anticipazioni Unrra-Casas, il paese, situato nella valle del Savena e completamente distrutto dal passaggio del fronte, venne ricostruito ex novo tre chilometri più a nord dagli stessi abitanti, che lasciarono le

224. Ai finanziamenti previsti dal testo unico del 9 giugno 1945 – Dll n. 305, «Gazzetta Ufficiale», 75 (23 giugno 1945) – largamente informato ad una filosofia del decentramento, si aggiunsero quelli che nell'aprile del 1946 il Mapb venne autorizzato ad attingere dal fondo di solidarietà nazionale: Isec, Fondo Gasparotto, b. 31, *Relazione sul Testo Unico delle disposizioni per il ricovero dei senza tetto*, s.d.; Dll 26 aprile 1946, n. 240, capo III, art. 19.

225. Cfr. per esempio AS/Pi, Gab. Pref., b. 38, *Comunicazione Mapb-Mllpp*, 25 gennaio 1947.

grotte a monte dell'abitato per delle baracche provvisorie durante i lavori. Oggi quelle case portano i segni del tempo ed è stato avviato un progetto di demolizione, ma all'epoca l'esperimento apparve riuscito:

le popolazioni di mezza montagna e di montagna, dove generalmente gli uomini sono contadini e muratori nello stesso tempo, hanno dimostrato uno speciale coraggio ed iniziativa in questo senso. In pochi mesi di lavoro i paesi sono risorti, gli abitanti sono tornati alle loro case, e queste, tutte nuove, molte volte erano e sono prive di arredi, così che era spettacolo usuale vedere le famiglie sistemate con quegli stessi espedienti che si notano nei campi dei profughi; ma lo spirito era ben diverso, il possesso della casa dava la sicurezza che poco alla volta, a forza di sacrifici, l'arredo sarebbe tornato.<sup>226</sup>

### *La nascita dell'Unrra-Casas*

Un terzo risultato del successo del programma di ricostruzione avviato dal Mapb fu la continuazione dell'esperienza sotto l'egida della divisione profughi italiani dell'Unrra, diventata divisione progetti speciali di assistenza, che intese affrontare più organicamente la gravità dei danni causati dal conflitto al patrimonio edilizio, quantificati in 4 milioni e 138.000 vani da ricostruire, di cui 1 milione e 155.000 distrutti e 1 milione fortemente danneggiati. Lo strumento dell'operazione fu il fondo di contropartita dell'Unrra, che corrispondeva al ricavo che il governo italiano aveva tratto dalla vendita di una parte delle merci pervenute in Italia, e che doveva essere reinvestito per «scopi di assistenza e riabilitazione».<sup>227</sup> Il Tesoro cercò di servirsene come strumento stabilizzatore e deflazionistico, destando il malcontento dei funzionari dell'Unrra che, in un'ottica keynesiana, sostenevano che i progetti assistenziali, una volta avviati, avrebbero dato automaticamente un impulso alla produzione. Con il secondo accordo Unrra, nel gennaio 1946, vennero avviati tre nuovi programmi affidati al Ministero dell'agricoltura e al Mapb: il primo prevedeva azioni di bonifica contro la diffusione della malaria in Sardegna, il secondo stabiliva un piano per la lavorazione e la distribuzione delle fibre tessili, evolvendo dall'assistenza di emergenza

226. Chiabov, *Civili vittime della guerra*, p. 559.

227. Cfr. John Lamberton Harper, *L'America e la ricostruzione dell'Italia, 1945-1948*, Bologna, il Mulino, 1987, pp. 150-151. Il testo dell'accordo del 19 gennaio 1946 (ratificato con dll 1° febbraio 1946, n. 21) si trova anche in *L'amministrazione per gli aiuti internazionali*.

alla ripresa industriale, mentre il terzo era diretto alla ricostruzione delle abitazioni distrutte dalla guerra.<sup>228</sup> Mentre il programma inizialmente colaudato con l'Alto commissariato per i profughi veniva portato avanti dal Mapb,<sup>229</sup> dalla collaborazione tra la delegazione di Montini e la missione Unrra nacque il comitato amministrativo per il soccorso ai senzatetto (dalla sigla evocativa Casas), sotto la presidenza di Gustavo Colonnetti, presidente del Consiglio nazionale delle ricerche.<sup>230</sup> Del comitato faceva parte anche un rappresentante del Mapb, che aveva individuato nel Casas uno strumento per l'auspicata smobilitazione dei campi profughi.<sup>231</sup>

L'intervento del Casas, che si voleva aggiuntivo rispetto al normale impegno dello Stato italiano, continuò l'azione delle organizzazioni caritative inglesi e americane, soprattutto nella zona di Cassino, per poi estendersi alle altre zone più gravemente danneggiate dalla guerra, sulle linee Gustav e Gotica e infine nell'alto Friuli.<sup>232</sup> Il programma edilizio si articolò in due direzioni: da un lato, costruiva veri e propri villaggi ai margini dei centri abitati preesistenti e destinati ai veri e propri senzatetto, edificando non baracche provvisorie ma case permanenti; dall'altro, sulla scia di iniziative avviate dalle organizzazioni umanitarie non governative che avevano collaborato con l'Unrra in centro Italia, come l'American Friends Service Committee, aiutava finanziariamente e tecnicamente i sinistrati, che potevano riparare e ricostruire le case distrutte beneficiando del trasporto gratuito di materiali e di facilitazioni per reperire i materiali edilizi.<sup>233</sup> Completava il quadro la fornitura di attrezzi da lavoro e di un sommario mobilio, realizzato da artigiani con il finanziamento del Casas.

228. La vendita delle merci dell'Unrra fruttò, in totale, 98 miliardi di lire, di cui 17 circa vennero reinvestiti nei programmi edilizi a favore dei 3.450.000 senzatetto, 32 andarono all'assistenza svolta dalla delegazione di Montini, 13 ai programmi sanitari e 13 a quelli di riabilitazione agricola. Cfr. *L'amministrazione per gli aiuti internazionali*, p. 56.

229. Acs, Aai, Segreteria e Presidenza, b. 206, *Verbale della riunione*, 8 febbraio 1946.

230. Cfr. Luca Tedesco, *Italia e Nazioni Unite: assistenza e ricostruzione. Le origini dell'Unrra Casas nel dopoguerra*, in «Nuova Storia contemporanea», 3 (2010), pp. 135-136.

231. Fu costituita per questo una commissione mista di coordinamento Mapb-Unrra-Casas presieduta dal nuovo sottosegretario Luigi Cacciatore: *Notiziario*, in «Bollettino dell'assistenza post-bellica», 8 (1946), p. 30.

232. Nelle province di Apuania, Bologna, Campobasso, Chieti, Forlì, Frosinone, Latina, L'Aquila, La Spezia, Livorno, Lucca, Napoli, Pisa, Ravenna e Udine: Acs, Pcm, Segreteria De Gasperi, b. 10, *Il programma edilizio C.a.s.a.s. Note economiche*, 15 marzo 1946.

233. Per quanto possibile, il proprietario dello stabile da riparare e la sua famiglia dovevano partecipare direttamente al lavoro di riparazione della loro casa. Nell'aprile

Alla fine del 1946, risultò chiaro che, nonostante le disposizioni di legge, la macchina dello Stato era inefficiente e il contributo veniva erogato a costruzione non solo ultimata, ma collaudata: una difficoltà fatale per i meno abbienti e particolarmente per gli abitanti di paesi sperduti sull'Appennino, dove risultava arduo non solo l'acquisto dei materiali ma anche la ricerca dei costosissimi mezzi di trasporto. Gli affittuari, inoltre, spesso non vedevano la propria casa riparata dai proprietari perché, in quel caso, gli aiuti dello Stato coprivano solo il 33% dei costi. I poteri di requisizione del decreto del Ministero dei lavori pubblici restarono largamente non applicati, mentre i comitati comunali di ricostruzione si risolsero nell'ennesimo fallimento. Con una circolare del gennaio 1947 venne allora deciso, riprendendo una pratica che era stata avviata da alcuni Upapb particolarmente attivi sul fronte della ricostruzione, l'acquisto, in questo caso con fondi del Casas, del materiale edilizio e il trasporto gratuito alle località di impiego, nonché la concessione di modeste anticipazioni a favore dei sinistrati per il pagamento della manodopera.<sup>234</sup> Nella seconda metà del 1947, una volta terminate le attività dell'Unrra, il programma proseguì con la formazione di due diverse giunte esecutive, una che proseguiva le attività degli anni precedenti e l'altra che attuava direttamente le nuove forme di assistenza attraverso finanziamenti in denaro per la costruzione di nuovi quartieri residenziali nei paesi colpiti dalla guerra, di cui venne curata anche la pianificazione urbanistica e la dotazione di servizi di prima necessità.

Nella scelta delle località di intervento, furono privilegiate le zone rurali, dove non vi era speranza che intervenissero gli istituti per le case popolari e la popolazione tendeva ad ammassarsi in grotte o in altri ricoveri malsani. Inoltre, l'intervento riguardò solo i vani distrutti e in affitto,

1947 erano stati riparati 90.200 vani per 135.000 persone, in 493 località di 30 province: Acs, Mint, Aai, Segreteria e Presidenza, b. 78, *Relazione sul programma Unrra-Casas*, p. 25.

234. Venne stanziata la cifra di 1,12 miliardi, ma si trattava di risorse che venivano solo anticipate, fino ad un massimo dell'80% del contributo statale previsto per i senzatetto, pari al 60% dei costi di ricostruzione dell'abitazione. Le economie che i sinistrati realizzavano nei prezzi dei materiali da costruzione e nel trasporto degli stessi permettevano di ovviare all'insufficienza del contributo statale. Una volta ricevuto quest'ultimo, i beneficiari erano tenuti a girarlo al Casas. La pianificazione del Casas aveva tra l'altro anche un effetto calmieratore sui prezzi dei materiali edilizi: spostando acquisti da una provincia all'altra, l'organismo impediva l'aumento degli squilibri tra le varie regioni del paese: Acs, *Relazione sul programma Unrra-Casas*, pp. 18-20.

cioè le abitazioni della parte più povera della popolazione.<sup>235</sup> Il Casas si fece promotore di particolari e rapide tecniche edilizie, e progettò edifici modesti ma decorosi – vere e proprie casette quadrifamiliari con giardino – con l'intento di stimolare negli assegnatari, spesso provenienti da campi profughi o ricoveri di fortuna, «il senso dell'individualismo, evitando quegli agglomerati edilizi che, sia pure più economici, perpetuano l'inevitabile e irritante disagio morale e fisico che deriva dall'addensamento delle abitazioni».<sup>236</sup> Il raggruppamento delle case in piccoli villaggi mirava a sviluppare negli assegnatari il senso della responsabilità e della solidarietà sociale: coloro che avessero mostrato di aver fatto tutti gli sforzi possibili, non solo per pagare, versando la quota di affitto, una parte del costo delle case, ma anche per migliorarsi dal punto di vista sociale, dopo un certo numero di anni potevano ricevere in proprietà le abitazioni stesse.<sup>237</sup>

L'Unrra-Casas perseguì questo obiettivo della riabilitazione anche attraverso la creazione di una rete di assistenti sociali che operavano nei nuovi insediamenti e che dovevano «completare l'opera di ricostruzione con la ripresa morale, sociale e civile». Dopo anni passati in baracche e caverne, le famiglie assegnatarie erano considerate «non più sorrette da alcuna norma morale o di vita civile, ormai abituate a una vita estranea ad ogni osservanza di regole igieniche e sanitarie, sfiduciate dagli inutili sforzi inizialmente compiuti per riprendersi, sono il più delle volte diventate apatiche o peggio». Senza un accompagnamento professionale, avrebbero rapidamente rischiato di ridurre «le case loro assegnate in condizioni molto prossime alle stamberghie in cui per anni hanno vissuto. E nelle stamberghie dove non vi è freno morale né freno civile prosperano non solo le malattie, ma la volontà del disordine per il disordine; il terreno è propizio per il sorgere di ogni sovvertimento morale, civile, sociale».<sup>238</sup> In questo senso, il servizio di assistenza sociale non si limitava a promuovere buone condizioni igieniche e sanitarie, ma doveva stimolare – come documentano

235. Acs, Mint, Aai, Segreteria e Presidenza, b. 78, *Memorandum on the expanded UNRRA lire fund housing reconstruction program*, s.d., p. 3.

236. Acs, Pcm, Segreteria De Gasperi, b. 10, *Unrra-Casas: premesse*, 6 ottobre 1946, p. 2.

237. Le quote di affitto venivano poi riversate nella manutenzione, nella realizzazione di alcune opere di urbanizzazione, dai parchi giochi all'assistenza medica gratuita, e nel sostegno alle attività artigianali (elementi poi ripresi nel piano Ina-Casa voluto da Fanfani nel 1949): *L'amministrazione per gli aiuti internazionali*, p. 63.

238. Acs, Mint, Aai, Segreteria e Presidenza, b. 78, *Premessa*, s.d., p. 25.

le parole dell'Unrra – la partecipazione dei beneficiari alla vita pubblica, anche attraverso limitate forme di autogoverno:

The administration and after-care of these new dwellings should be combined with a family rehabilitation program which will seek to ensure as much as possible through the existing means at the disposal of the state, and provincial and communal agencies, and through supplementing these in some small but essential things, that for an initial period at least, the minimum needs of the inhabitants of the new dwellings will be met as regards hygiene, welfare and general re-establishment into a healthy and useful community life.<sup>239</sup>

L'assegnazione degli alloggi e la valutazione degli sforzi degli affittuari per «riabilitarsi» ed entrare in una nuova vita, fatta di operosità, vita comunitaria e solidarietà, era affidata proprio agli assistenti sociali, la cui azione era finalizzata a risanare moralmente ed economicamente le famiglie degli assegnatari, ma soprattutto a restituire loro fiducia in sé stessi.<sup>240</sup> In quest'ottica rientravano la cura dell'infanzia, i doposcuola, le scuole di educazione professionale, le attività ricreative e sportive, ma anche il collocamento dei disoccupati, onde evitare che gli abitanti, incapaci di provvedere autonomamente al minimo di beni necessari e di attuare i propri progetti nell'avvenire, si ponessero rapidamente come «nemici della società». Il programma dell'Unrra si arricchiva, grazie alla collaborazione con l'Aai di Montini, di sfumature cattoliche, nel momento in cui si precisava che ogni tipo di assistenza fornita doveva essere accompagnata

dal sorgere e dal via via formarsi di una sempre migliore coscienza dei valori e dei doveri morali, base di una vita civile e senza i quali ogni benessere materiale risulterebbe non solo nullo, ma svilupperebbe soltanto nuovi incomposti appetiti materiali. [...] Il desiderio naturale del benessere si trasforma in rapina, il desiderio del giusto godimento in depravazione e l'amore fraterno è soppiantato dall'odio non solo di classe, ma di fratello a fratello.<sup>241</sup>

Le prestazioni assistenziali dovevano assicurare quella dignità personale che era «base del vivere civile»; senza queste avvertenze, l'assistenza si sarebbe risolta in un aiuto materiale dannoso, che trasformava «l'uomo in uno schiavo del vizio e in uno schiavo di altri uomini». Proprio per que-

239. Ivi, *Memorandum on the expanded UNRRA lire fund*, s.d., p. 23.

240. Ivi, pp. 5-6.

241. Questa citazione e la seguente sono tratte da Acs, Mint, Aai, Segreteria e Presidenza, b. 78 *Premessa*, s.d., pp. 29-30.

ste ragioni, Montini si scontrò con Colonnetti che intendeva massimizzare l'intervento in nuove costruzioni e avviare un processo virtuoso di stimolo alle attività produttive, a scapito delle ristrutturazioni. Per il presidente della delegazione, anziché «aiutare i sinistrati che in qualche modo hanno a disposizione dei contanti», occorreva concentrarsi sui più bisognosi per contribuire, attraverso la ricostruzione materiale, alla rigenerazione morale e sociale del paese.<sup>242</sup>

Riformulando la stessa priorità della rieducazione politica sull'aiuto materiale in una chiave diversa dagli azionisti, il programma edilizio mostrava le declinazioni originali che il repertorio semantico della *rehabilitation* poteva assumere una volta calato nelle interazioni con il corrispondente nazionale dell'organizzazione internazionale, ma anche nei singoli contesti locali marcati dalla distruzione della guerra. L'Unrra stessa evidenziò l'importanza della collaborazione con il Mapb: le prime esperienze a Udine e Carrara mostrarono a entrambe le controparti l'utilità della collaborazione per mettere i fondi in circolo nel tessuto economico locale.<sup>243</sup> L'intervento emergenziale avviato dal Mapb nel 1945, il cui successo dipese dalle maggiori o minori possibilità e dall'impegno degli Upapb delle singole province, costituì la matrice del più organico programma dell'Unrra, che poté mostrarsi molto più efficiente, tanto da essere considerato il più importante precedente del piano Ina-Casa poi avviato da Fanfani nel 1949.<sup>244</sup> Alcuni caratteri specifici del Casas, mantenuti poi negli interventi realizzati durante i primi due decenni dell'Italia repubblicana, derivavano proprio dall'esperienza del Mapb: il programma edilizio si proponeva come un intervento scientifico, basato su una solida conoscenza delle realtà locali e delle reti comunitarie, dei loro problemi e delle loro debolezze, in un'ottica ispirata al decentramento. Inoltre, mirava a coinvolgere gli stessi destinatari dell'opera assistenziale in un progetto di rinnovamento capace di cambiare prima la vita di una piccola società e dei suoi abitanti, poi gradualmente il costume politico e amministrativo del paese intero. Rafforzare i legami comunitari ed evitare disordinati spostamenti delle popolazioni ridotte in miseria dal conflitto, sul modello dell'intervento della Resettlement Admi-

242. Ivi, *Programma generale di ricostruzione*, Ludovico Montini, s.d.

243. Ivi, *Memorandum on the expanded UNRRA lire fund housing reconstruction program*, s.d. [inizio 1947], p. 3.

244. Cfr. Corrado Beguinot, *La ricostruzione e il piano INA-CASA*, in *Fanfani e la casa: gli anni Cinquanta e il modello italiano di welfare state. il piano INA-Casa*, Soveria Mannelli, Rubbettino Editore, 2002, pp. 164-168.

nistration durante il New Deal, rappresentava lo strumento di *rehabilitation* della nazione, intesa come ritrovamento della normalità prebellica e della fiducia «nel domani e nelle proprie possibilità di mantenimento».<sup>245</sup> Di questa sicurezza acquisita nei nuovi villaggi ricostruiti doveva beneficiare anche la vita civile e politica dell'Italia del dopoguerra: l'intervento dello Stato, facendo rinascere e rinvigorendo comunità rurali disgregate, mirava a offrire, insieme alle nuove abitazioni, un'educazione alla democrazia che portasse i cittadini a rinunciare al perseguimento dell'interesse individuale ogni qual volta ciò avesse permesso un maggior beneficio comune. Questo obiettivo della formazione delle coscienze accomunava le interpretazioni che tanto gli azionisti del Mapb, quanto i cattolici intorno a Montini, davano della riabilitazione e dell'intera dinamica sociale della ricostruzione post-bellica: uniti dalla valutazione sulla diseducazione della retorica e delle pratiche fasciste ma divisi dal giudizio sul valore del cristianesimo per il rinnovamento democratico, i primi mettevano l'accento sull'educazione civile e i secondi su quella etico-morale, che sola avrebbe potuto garantire una corretta democrazia.<sup>246</sup>

245. Acs, Pcm, Segreteria De Gasperi, b. 10, *Unrra-Casas: premesse*, 6 ottobre 1946, p. 5.

246. Cfr. Fulvio De Giorgi, *La Repubblica grigia: cattolici, cittadinanza, educazione alla democrazia*, Brescia, La Scuola, 2016, pp. 116-117.



#### 4. Un comunista all'assistenza (luglio 1946 - gennaio 1947)

In seguito al referendum istituzionale del 2 giugno 1946, il governo guidato da De Gasperi rassegnò le dimissioni al capo provvisorio dello Stato De Nicola. Finiva così l'esperienza di Luigi Gasparotto alla guida del Mapb. Il nuovo esecutivo fu il primo a rompere con la formula dell'«e-sarchia ciellenistica», sulla base dei risultati elettorali della Costituente. Il Pci scelse di confermare la partecipazione al governo presieduto da De Gasperi, ma al tempo stesso, secondo la strategia del «doppio binario»,<sup>1</sup> volle diminuire il coinvolgimento del partito e l'assunzione di responsabilità rispetto all'operato dell'esecutivo. Togliatti rimase fuori dalla compagine, lasciando a Scoccimarro il compito di coordinare l'azione dei ministri comunisti. Il Pci ottenne però il dicastero per l'Assistenza post-bellica, che venne affidato a un suo esponente di primo piano, Emilio Sereni, che aveva partecipato alle trattative per la formazione del governo. Rispetto a Lussu e Gasparotto, il trentanovenne Sereni apparteneva a una generazione che non era stata coinvolta nella Prima guerra mondiale. Alla prima esperienza di governo, Sereni arrivava dopo una lunga militanza politica, iniziata negli anni degli studi in agraria, a Portici, e segnata dal progetto di partecipare alla migrazione ebraica in Palestina, poi proseguita nel 1926 con l'iscrizione al Partito comunista, con l'incarcerazione tra il 1930 e il 1935, l'espatrio in Francia, la propaganda clandestina tra le truppe d'occupazione italiane nella Francia meridionale, la prigionia nelle mani delle SS a Torino e, al termine del conflitto, la presidenza del Cln lombardo. Eletto alla direzione del Pci durante il V congresso, Sereni non aveva però una

1. Cfr. Renzo Martinelli, *Storia del Partito Comunista Italiano*, Torino, Einaudi, 1995, vol. 6. *Il partito nuovo dalla liberazione al 18 aprile*, pp. 228-229.

specifica preparazione nel campo dell'assistenza, essendosi sempre occupato della questione agraria e, in tempi più recenti, di sindacato e politica industriale. Si ritrovò – uno dei quattro membri del Pci a ricoprire una posizione ministeriale durante la cosiddetta Prima repubblica<sup>2</sup> – alla guida di un ministero considerato come «una gatta da pelare, o una rognà da grattare»<sup>3</sup> e rapidamente trasformò la situazione a suo vantaggio, suscitando le ostilità della Dc.

Questo capitolo si interroga sulla traduzione che Sereni fece dell'apparato ideologico del “partito nuovo” nella gestione del Mapb. L'analisi del suo operato consente, in primo luogo, di riflettere sul rapporto del Pci con la dimensione amministrativa, per comprendere quale tipo di utilizzo della macchina ministeriale, e degli strumenti di azione sulla società, i comunisti promossero; attraverso quali strategie abbiano cercato di presentare il partito come un soggetto atto al governo del paese; infine, come abbiano tradotto nelle pratiche di governo l'ambizione alle riforme intese come programma di governo presentato al paese per le elezioni della Costituente, oltre che come passi nell'avanzata sulla via del socialismo.<sup>4</sup> Se l'attenzione storiografica si è rivolta soprattutto all'uscita delle sinistre dal governo, nella primavera del 1947, è proprio nel periodo compreso tra l'estromissione del ministro del Tesoro Epicarmo Corbino e la caduta del secondo governo De Gasperi che maggiori furono le possibilità di realizzare riforme.<sup>5</sup>

Nelle politiche sociali, i comunisti adottarono quella strategia essenzialmente difensiva dei due tempi che portava a porre in secondo piano le riforme per restare al governo? L'attivismo di Sereni, che si estese al di là delle mere competenze assistenziali del suo dicastero, permette di mettere a fuoco le prospettive con cui il Pci guardò al rapporto tra welfare state in costruzio-

2. Oltre a Sereni, che nel III governo De Gasperi avrebbe ricoperto la carica di ministro dei Lavori pubblici, si tratta di Giacomo Ferrari e Fausto Gullo (ministri dei Trasporti e di Grazia e giustizia nel II e nel III governo De Gasperi), Mauro Scoccimarro (ministro delle Finanze nel II governo De Gasperi).

3. Emilio Sereni, *Diario (1946-1952)*, a cura di Giorgio Vecchio, Roma, Carocci, 2015, p. 33.

4. Paul Ginsborg e Alfredo Tutino, *Le riforme di struttura nel dibattito degli anni Cinquanta e Sessanta*, in «Studi Storici», 2/3 (1992), pp. 653-668.

5. Franco Botta, *Nota introduttiva*, in Luciano Barca, Franco Botta e Alberto Zevi, *I Comunisti e l'economia italiana, 1944-1974: Antologia di scritti e documenti*, Bari, De Donato, 1975, pp. 60-61; Giorgio Vecchio, *Emilio Sereni, comunista. Note per una biografia*, in *Lettere (1945-1956)*, a cura di Emanuele Bernardi, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2011, p. 385.

ne e state-building repubblicano. Se le conquiste sociali erano state spesso ritenute come un fattore che rallentava la ricerca di un sistema alternativo al capitalismo, nel secondo dopoguerra il Pci ricercava un ampio consenso nei diversi settori della società e individuava come strumento per l'attenuazione della miseria della classe operaia una riforma del sistema economico e sociale. In questo senso, netta era la posizione del partito sull'assistenza privata, considerata uno strumento di autoconservazione e un palliativo del sistema capitalistico. L'assistenza pubblica e la previdenza, spesso peraltro confuse, costituivano fatti meramente tecnici, che non assunsero mai l'importanza di una «riforma di struttura», come quelle promosse, per esempio, nel campo della riorganizzazione dell'industria.<sup>6</sup> La congiuntura del dopoguerra e le diffuse aspirazioni alla protezione sociale comportarono però un effettivo mutamento, sia pure strategico, delle posizioni dei comunisti. La protezione sociale, a lungo considerata come un modo di rinsaldare la situazione di dipendenza e subalternità della classe operaia, diventò lo strumento di un suo nuovo protagonismo, favorito dal ritorno alla democrazia, e un campo di sperimentazione di riforme che dovevano toccare altri settori della vita economica. Sereni portò avanti un ambizioso progetto volto a trasformare la struttura provvisoria del dicastero che amministrava in un organismo stabile, destinato a diventare un asse fondante del governo democratico del paese.

Lo scontro politico che segnò la permanenza di Sereni all'assistenza post-bellica non riguardava meramente, come suggerirono in seguito le pubblicazioni comuniste, il controllo sulla distribuzione delle risorse assistenziali, e quindi il contrasto con la Pontificia commissione assistenza gestita da monsignor Baldelli, che nell'immediato dopoguerra andava svolgendo un'azione di supplenza e sostituzione dell'autorità statale. Le tensioni politiche devono invece essere considerate all'interno di un più ampio dibattito intorno ai tentativi di riforma del sistema di protezione sociale che si susseguirono nel secondo dopoguerra e terminarono tra il 1949 e il 1950, con il definitivo affossamento delle proposte della commissione D'Aragona. La ricostruzione dei sette mesi di Sereni al governo aiuta a sostituire all'aprioristica considerazione del dopoguerra come «occasione mancata» un'analisi attenta delle diverse posizioni, dell'orizzonte politico delle scelte e della complessità dei fattori in concomitante azione nei processi di rinnovamento istituzionale che contraddistinguono il periodo.

6. Cfr. Alexander Höbel, *The PCI, reforms and welfare between the 1960s and 1970s*, in «Journal of Modern Italian Studies», 2 (2017), pp. 254-256.

### 1. *Un New Deal italiano. Sereni, il riformismo e il ruolo dello Stato*

L'entrata di Sereni nella compagine governativa fu dettata soprattutto dalle contingenze politiche: la limitazione del peso del Pci imponeva di escluderlo da dicasteri più influenti. Luigi Gasparotto passò al nuovo e più prestigioso Ministero della difesa, di cui aveva voluto la creazione. L'assistenza poco interessava i socialisti, intenzionati ad assumere il controllo di dicasteri come l'Interno, l'Industria e la Pubblica Istruzione, allo scopo di arginare l'egemonia democristiana. Il Mapb poteva invece rientrare nel programma del Pci, che, muovendo dalla denuncia della «miseria ormai insopportabile di grandi masse della popolazione lavoratrice» e delle pessime condizioni sanitarie, chiedeva l'impiego totale della manodopera disoccupata nell'opera di ricostruzione, la rapida liquidazione delle pensioni alla famiglie dei caduti, il risarcimento dei danni ai sinistrati di guerra e alle vittime di rappresaglie tedesche, l'organizzazione dell'assistenza sanitaria e lo sviluppo, per iniziativa dello Stato, di un'opera efficace di solidarietà verso i poveri e i diseredati.<sup>7</sup> Il concetto di «democrazia progressiva», evocato nel programma, alludeva non solo alla possibilità di una politica riformista, ma soprattutto all'alleanza di tutte le forze democratiche e progressive contro i gruppi reazionari della società, volta a contrastare l'alleanza del capitale con gli elementi agrari, che aveva già portato al fascismo vent'anni prima; l'assistenza alle vittime della guerra, in questo senso, prolungava lo sforzo unitario della resistenza.

L'arrivo di un comunista al Mapb fu bilanciato dalla nomina a sottosegretario, insieme al socialista salernitano Luigi Cacciatore,<sup>8</sup> del democristiano lucchese Giovanni Carignani,<sup>9</sup> già prefetto all'indomani della liberazione, che agì durante tutto il ministero nel difficile compito di emissario del presidente del Consiglio, De Gasperi. La scelta di Carignani, al posto del profilo tecnico inizialmente previsto del funzionario Inps di

7. *Proposte del PC per un programma immediato di governo*, 26 giugno 1946, in Barca, Botta, Zevi, *I Comunisti e l'economia italiana, 1944-1974: Antologia di scritti e documenti*, p. 82.

8. Luigi Cacciatore (1900-1951), già sindacalista, membro della Costituente, fu poi ministro delle Poste nel III governo De Gasperi. Cfr. Bruno Anatra, *Luigi Cacciatore*, in *Dizionario biografico degli Italiani*, vol. 16 (1973).

9. Giovanni Carignani (1893-1961), esponente di Azione cattolica, mutilato durante il primo conflitto, deputato popolare prima del fascismo, fu contemporaneamente presidente del Cln e primo prefetto di Lucca, poi membro della Costituente e deputato durante la I legislatura. Cfr. Pesi, *Resistenze civili*.

area Dc Giuseppe Petrilli,<sup>10</sup> indicava la preoccupazione democristiana per le trasformazioni che Sereni avrebbe potuto imprimere al dicastero in un settore particolarmente delicato per le sue potenzialità propagandistiche, la presenza delle attività delle organizzazioni cattoliche e i rapporti internazionali che erano andati tessendosi intorno all'operato dell'Unrra.

L'attività di Sereni al Mapb declinò gli obiettivi politici del partito ponendo l'accento su alcuni elementi che derivavano dalle sue esperienze precedenti. Per Sereni il problema iniziale, che emerge nelle pagine del suo *Diario*, era come «impossessarsi di un organismo pre-costituito, e farlo funzionare nella voluta direzione».<sup>11</sup> In questo senso, il dicastero rappresentò l'occasione di un dialogo con gli azionisti, che ne costituivano, come abbiamo visto, l'ossatura. La «direzione» a cui Sereni alludeva nel *Diario* rimandava invece non soltanto al finanziamento di quelle forze sociali uscite dalla guerra – il movimento partigiano, l'associazionismo femminile, il sindacato unitario – che proseguivano l'azione rinnovatrice della resistenza, ma anche a una trasformazione del ministero che integrasse l'assistenza nello sforzo produttivo della ricostruzione economica, superando la fase dell'emergenza.

### *Sereni e l'amministrazione pubblica*

Il dicastero che Sereni ereditava dai predecessori Lussu e Gasparotto era considerato «un'edizione tascabile dell'Inferno».<sup>12</sup> «A vedere un Ministero non burocratico – scriveva Sereni – mi viene quasi voglia di fare l'elogio della burocrazia». Al Mapb Sereni trovava «uno spirito non burocratico e una coscienza delle sofferenze umane», ma anche un utilizzo del denaro pubblico spesso disinvolto e un eccessivo dispendio nelle spese di funzionamento.<sup>13</sup> Il personale era inesperto e incontrollato e il funzionamento del dicastero era fino ad allora dipeso dall'entusiasmo post-bellico; «una cosa che [poteva] andare in periodo immediatamente post-insurrezionale, ma che non [andava] assolutamente in fase di normalizzazione».<sup>14</sup> Era necessario perciò rimediare a quelle storture organizzative che si erano

10. Oggi il Consiglio dei Ministri nominerà i nuovi sottosegretari, in «L'Unità», 16 luglio 1946, p. 1.

11. Sereni, *Diario (1946-1952)*, p. 19.

12. Ivi, p. 30.

13. Fig, Fondo Sereni, Documentazione relativa ad attività governativa, c. 5, 1946, *Conferenza stampa*, 31 luglio 1946

14. Sereni, *Diario (1946-1952)*, p. 21.

prodotte nel complicato e delicato frangente dell'immediato dopoguerra. Nelle pagine del suo diario, Sereni sottolineò la necessità di resistere «alla tentazione di voler tutto cambiare d'un colpo» che avrebbe portato al suo completo isolamento.<sup>15</sup> Di fronte ai continui scandali che coinvolgevano il Mapb e nuocevano alla sua reputazione, Sereni promosse un intervento di moralizzazione, che si concretizzò nell'istituzione dell'ispettorato generale, affidato a Italo D'Abbiere, e nell'apertura di alcune inchieste sul funzionamento degli uffici provinciali.<sup>16</sup> Tuttavia, fin dalle prime decisioni, Sereni non cercò di imporre uomini del Pci nei ruoli più importanti dell'apparato ministeriale. Al gabinetto, Nino Papaldo venne sostituito da Mario Paternò, ancora una volta un azionista, già segretario particolare ai Trasporti di Lombardi, mentre tutti gli altri quadri del dicastero vennero lasciati al loro posto e rimossi solo nel momento in cui venivano accertate responsabilità disciplinari.

Quest'attenzione alla neutralità dell'amministrazione non fu pienamente compresa all'interno del Pci, come testimonia la corrispondenza tra Sereni e Pietro Secchia nel settembre 1946. Rispondendo alle pressioni ricevute dal partito per la nomina e la sostituzione dei direttori degli uffici provinciali, Sereni segnalò la necessità di rimodulare i rapporti con il ministero, denunciando «l'infantilismo elementare» che si manifestava tra le file del partito, che avrebbe dovuto mostrarsi consapevole che «il direttore provinciale dell'Assistenza post-bellica è un funzionario dello stato e che per allontanarlo dal suo posto e sostituirlo con un altro occorre un fondato motivo». Sereni chiedeva che il Pci vagliasse le proposte provenienti dalle federazioni locali e proponesse soltanto candidati con «determinati requisiti professionali».<sup>17</sup> Alla lettera Sereni accludeva però una lista di 86 membri del Pci che aveva assunto al Mapb per realizzarne «un'effettiva democratizzazione», affermando di aver mostrato «un'eccessiva condiscendenza» verso le pressioni provenienti dalle organizzazioni centrali e periferiche del partito. Dal prospetto allegato da Sereni, emerge che appena sei membri del partito vennero nominati a capo degli uffici provinciali, «particolarmente esposti al malcontento delle masse perché per quanto bene facciamo chi mettiamo a quei posti non ha mai il necessario per accontentare tutti». Ai comunisti Sereni preferiva «elementi

15. Ivi, pp. 19-20.

16. Fig, Fondo Sereni, Scritti e discorsi, c. 5, 1947, *Relazione sull'attività svolta al Ministero dell'assistenza post-bellica*, s. d.

17. Fig, Fondo Sereni, Corrispondenza 1945-1946, *Segreteria Pci*, 19 settembre 1946.

repubblicani e sicuri non noti politicamente che moralizzino il lavoro e non espongano il partito ad attacchi». <sup>18</sup> Attacchi che si erano avuti, per esempio, a Pesaro-Urbino, dove il prefetto richiese un'ispezione dopo che il giornale di un gruppo di profughi giuliani denunciò le discriminazioni di natura politica su cui sarebbe stata basata l'assistenza dell'ufficio provinciale monopolizzato dal Pci. Casus belli era stata in questo caso l'istituzione di mense del popolo «attuata unicamente attraverso organizzazioni ed enti manovrati, diretti e gestiti unicamente da comunisti»: secondo le accuse, il Pci aveva fatto dell'ufficio provinciale «un feudo personale, un pascolo riservato agli iscritti al “partito d'avanguardia”» che operava differenze nell'erogazione dell'assistenza in base all'appartenenza politica dei destinatari. <sup>19</sup> Per garantire il controllo dell'apparato ministeriale senza esporre il partito agli attacchi esterni, Sereni considerava preferibile designare appartenenti al partito ai posti di ispettori regionali, canali di trasmissione delle direttive centrali. Non a caso, con l'eccezione del Piemonte e del Trentino, in tutte le regioni del Nord e del Centro l'ispettorato regionale del Mapb era affidato a elementi di fiducia del partito, così come la dirigenza dell'ispettorato generale. Mentre Secchia sembrava ritenere insufficiente l'azione di Sereni, il sottosegretario Carignani riferiva preoccupato a De Gasperi come «l'opera di bolscevizzazione» si facesse «ogni giorno più intensa». <sup>20</sup> In un editoriale sul quotidiano democristiano «Il popolo», il democristiano lucchese denunciò il perdurare di discriminazioni e favoritismi partitici nelle nomine e nelle attività della pubblica amministrazione. La piaga dell'avventiziato, in particolare, generava il «funambolismo di impiegati che assunti in un dato clima politico si arrovellano poco dopo per far dimenticare il colore di provenienza, danno nell'indirizzo della loro attività di fronte ai terzi perché bisogna “legar l'asino dove vuole il nuovo padrone”». <sup>21</sup> Stabilendo un'esplicita comparazione con il periodo fascista, Carignani vedeva in questo malcostume politico la negazione del diritto del cittadino a ricevere un trattamento imparziale e univoco da parte dello Stato.

Se Sereni si mostrò capace di distinguere tra l'atteggiamento da tenere in una situazione rivoluzionaria e il contesto in cui si trovava a operare,

18. Ivi, allegato.

19. Acs, Pcm, Gab., 1944-47, cat. 1.1.2.38634/44, *Upapb Urbino, Polemica sul funzionamento dell'Ufficio*, 17 gennaio 1947.

20. Haeu, Carte De Gasperi, Corr., f. 423, Giovanni Carignani, 15 ottobre 1946.

21. Giovanni Carignani, *Imparzialità*, in «Il popolo», 22 ottobre 1946, p. 1.

approcciò le istituzioni come strumenti neutri, il cui operato poteva essere determinato da chi ne deteneva il controllo. Pochi mesi dopo la conclusione della vicenda ministeriale, Sereni avrebbe infatti evidenziato la non completa padronanza delle leve di comando dello Stato e la persistenza di una mentalità condizionata dal fascismo nelle pubbliche amministrazioni con cui si era confrontato.<sup>22</sup> Le peculiari forme del Mapb, la sua natura temporanea, la marginalità all'interno del dicastero di elementi legati al passato regime impedirono ai comunisti di mettere a fuoco il problema della riforma dell'amministrazione pubblica e dell'elaborazione di nuove modalità di rapporti tra Stato e società civile: in una fase in cui il Pci andava formandosi una propria cultura istituzionale, le riflessioni di Sereni si concentrano soprattutto sull'efficienza, sulla moralizzazione e sullo slancio politico dei funzionari del Mapb, il cui decrescente entusiasmo non compensava l'assenza di regole e controlli. Le valutazioni sull'implementazione delle politiche, il discorso sulla riforma dell'amministrazione come strumento di cambiamento della società, la messa in discussione del tradizionale rapporto Stato-cittadino (anche prefascista) furono invece portati avanti dalla componente azionista. La gestione quotidiana del ministero sotto Sereni rappresentò, in questo senso, un intreccio delle due culture, azionista e comunista, e non può essere considerata come mera espressione di un sintetico progetto elaborato dal Pci. In questo senso, l'azione di Sereni al ministero concretizzava l'invito di Togliatti a restare al governo anche e soprattutto per mantenere i contatti e tessere rapporti di collaborazione con altre forze politiche. Le agende di Sereni del periodo e i ricorrenti colloqui con D'Andrea e Battaglia testimoniano una costante attenzione alle travagliate vicende interne del Partito d'azione in via di disfacimento. Il Mapb diveniva così anche un tassello della politica delle alleanze teorizzata da Togliatti.

### *L'assistenza nella politica delle alleanze*

Tra il gennaio e l'aprile del 1947, dieci furono i «treni della felicità» che trasportarono circa 11.000 bambini provenienti dai rioni più poveri della città di Napoli verso l'Emilia Romagna, nel proseguimento di un'iniziativa avviata dall'Unione donne italiane (Udi) già nell'inverno precedente.

<sup>22</sup>. *Due anni di lotta dei comunisti italiani: Relazione sull'attività del P.C.I. dal 5° al 6° Congresso*, Roma, Tip. Sogaro, Soc. Graf. Romana, 1948, p. 66.

te per l'infanzia di Roma e delle zone vicino Cassino sconvolte dal passaggio della linea Gustav. Arrivati a destinazione, i bambini erano smistati per l'accoglienza nelle famiglie, che portavano così avanti quella tradizione socialista di solidarietà che si manifestava attraverso il trasferimento e la presa a carico dei figli dei lavoratori in sciopero. L'iniziativa, questa volta a favore dell'infanzia povera che soffriva le difficili condizioni di vita del periodo della ricostruzione, offriva un riuscito esempio di organizzazione solidaristica che intendeva promuovere il radicamento nel Mezzogiorno e il rafforzamento del consenso del Pci. L'organizzazione a cura dell'Udi si presentava però come unitaria, con la partecipazione di tutte le componenti politiche che si riconoscevano nell'antifascismo. Nelle località di destinazione, in Emilia-Romagna e in Toscana, l'enorme mobilitazione solidaristica, permessa dal radicamento del Pci, riuni larghissime componenti della popolazione. Nelle stazioni ferroviarie dell'Emilia, l'infanzia più povera di Napoli non giungeva però nello stato in cui era stata affidata all'Udi dalle famiglie del sottoproletariato partenopeo:<sup>23</sup> il vettovagliamento durante il viaggio, come pure la fornitura di un cappotto e un paio di scarpe per ogni bambino, fu garantito dal Mapb di Sereni. Fin dal febbraio 1946, il comitato nazionale pro bambini di Cassino aveva sede presso il Mapb, che di esso era anche membro; l'arrivo di Sereni alla guida del dicastero garantì, inoltre, il rimborso per le spese sostenute per il trasporto e il vettovagliamento nell'inverno 1945-1946, nonché il finanziamento del trasferimento di 10.000 bambini napoletani in quello 1946-1947. Il concorso di solidarietà popolare nell'assistenza all'infanzia diventava incarnazione della nuova società da edificare, mentre la partecipazione del Mapb, pari al 12% della spesa totale sostenuta dal comitato, testimoniava l'avvenuto rinnovamento politico e istituzionale.<sup>24</sup> Si trattò di un concorso importante, nella misura in cui il graduale esaurirsi dell'iniziativa negli inverni successivi fu attribuito proprio alla scarsa collaborazione, anzi all'ostilità, dei poteri pubblici ormai controllati dai democristiani.

Il contributo offerto dal Mapb di Sereni all'iniziativa non aveva però soltanto l'obiettivo, che già Lussu aveva enunciato, di favorire e stimolare le forme di solidarietà popolare che si sviluppavano nella società del dopo-

23. *Come sono stati assistiti i bambini di Roma e del Cassinate*, in «L'amministratore democratico», 1 (1947), pp. 14-15.

24. Nella vasta bibliografia, cfr. ora Bruno Maida, *I treni dell'accoglienza. Infanzia, povertà e solidarietà nell'Italia del dopoguerra 1945-1948*, Torino, Einaudi, 2020, p. 217.

guerra. I finanziamenti del Mapb all'Udi, che riguardarono tanto l'organizzazione dei «treni della felicità» quanto l'attività ordinaria come le colonie e le mense popolari,<sup>25</sup> si inscrivevano nella strategia di coinvolgimento delle donne che mirava ad allargare la partecipazione politica femminile sull'onda lunga dell'esperienza resistenziale. Più in generale, si inquadravano nel tentativo del Pci di rinforzare le organizzazioni unitarie a cui le sinistre intendevano affidare la funzione di strutture-cerniera fra società civile, sistema dei partiti e istituzioni statali.<sup>26</sup> Nel momento in cui, con il rimpasto seguito alle elezioni della Costituente, si indeboliva la formula del governo di solidarietà nazionale, questo tentativo doveva scongiurare l'emarginazione del Pci in seno alle forze politiche che componevano l'unità ciellenistica e provvedere al suo rafforzamento, promuovendo la convergenza tra ceti medi, classe operaia, masse contadine e, in ultimo, anche il sottoproletariato, magari sedotto, a Napoli, dagli slogan monarchici. Uno degli obiettivi dell'iniziativa del comitato pro Cassino era stimolare «la collaborazione dello Stato con le organizzazioni democratiche di assistenza».<sup>27</sup> Il sostegno alle organizzazioni unitarie nate dalla resistenza non deve, in questo senso, essere letto nel solo valore simbolico: le organizzazioni che la classe proletaria formava superando le divisioni – l'Anpi, l'Udi, il sindacato – ponevano, nella prospettiva del Pci, le basi per la futura trasformazione delle strutture sociali che il socialismo avrebbe permesso.

Un resoconto, stilato da Sereni per il partito negli ultimi mesi dell'esperienza ministeriale, mostrava come l'Udi non fosse la sola beneficiaria di questa strategia: superando le perplessità sul carattere politico delle iniziative espresse dalle prefetture, il Mapb aveva finanziato le innovative realizzazioni pedagogiche e sanitarie dell'Anpi – come le rette per gli orfani di partigiani e gli studenti degli undici convitti della rinascita<sup>28</sup>

25. *Due anni di lotta dei comunisti italiani*, pp. 80-82.

26. Cfr. Ventrone, *La cittadinanza repubblicana*, pp. 121-125.

27. Maida, *I treni dell'accoglienza*, p. 178.

28. I convitti per ex-partigiani, mutilati, orfani dei caduti si erano sviluppati in tutta Italia a partire da un fortunato esperimento avviato nel quartiere Affori di Milano da due maestri antifascisti, Claudia Maffioli e Luciano Raimondi, dal filosofo Antonio Banfi e da tre studenti universitari, tra i quali il futuro pedagogista Guido Petter. La formazione era caratterizzata da un impianto anti-nozionistico e da un accento sulla dimensione comunitaria e sull'autogoverno, che si ispirava a Makarenko. Gli organizzatori erano comunisti, ma gli insegnanti arrivavano dall'intera galassia dell'antifascismo (socialisti, comunisti, repubblicani, azionisti, liberali e, nel caso di Roma, anche qualche cattolico). Cfr. Musatti, *Orientamento scolastico e professionale problema partigiani e reduci*, pp. 693-705. Cfr. anche

o i convalescenti di Lavarone – e le cooperative di autotrasporti nate all'indomani della liberazione utilizzando i mezzi confiscati ai nazifascisti, che beneficiarono dell'assegnazione di materiali residuati. Queste misure a favore delle vittime dei nazifascisti e dei partigiani potevano essere sfruttate sul piano della conquista e del consolidamento del consenso, ma anche del contenimento di spinte che non potevano rientrare negli obiettivi fissati dal partito.

Sereni e la compagine comunista al governo poterono, per esempio, rivendicare la posizione assunta dal governo in occasione degli episodi di ritorno alla montagna che nell'agosto del 1946 coinvolsero alcuni gruppi di partigiani del nord Italia.<sup>29</sup> In assenza di Sereni, impegnato a Bruxelles alla conferenza internazionale di servizio sociale, in Consiglio dei ministri fu Scoccimarro a sottolineare i ritardi dell'amministrazione pubblica nell'attuazione del programma di governo, facendo l'esempio del riconoscimento delle qualifiche partigiane bloccato da «ufficiali monarchici». Secondo il ministro delle Finanze comunista, non erano necessari nuovi provvedimenti: la concreta attuazione di quelli già presi avrebbe permesso di non dare l'impressione di aver ceduto alla protesta.<sup>30</sup> Il gruppo dei ministri comunisti, seguendo le direttive di segreteria – «appoggiare le rivendicazioni del movimento partigiano e smascherare il tentativo di provocazione legato ad esso»<sup>31</sup> – appoggiò quindi i provvedimenti che condussero all'equiparazione «a tutti gli effetti» dei combattenti partigiani ai volontari che avevano operato con le forze armate durante la guerra di liberazione,<sup>32</sup> al riconoscimento, ai soli fini amministrativi ed economici,

Fabio Pruneri, *The «Convitti Scuola della Rinascita» (The Boarding Schools of Rebirth): An Innovative Pedagogy for Democracy in Post-War Italy (1945-1955)*, in «Paedagogica Historica: International Journal of the History of Education», (2016), pp. 188-200.

29. Sull'episodio, che coinvolse, senza peraltro che si verificasse alcun scontro violento, alcune zone del nord Italia, con epicentro, tra il 22 e il 25 agosto, sulla collina di Santa Libera in provincia di Asti, cfr. Laurana Lajolo, *I ribelli di Santa Libera: storia di un'insurrezione partigiana: agosto 1946*, Torino, Edizioni Gruppo Abele, 1995.

30. *Verbalì del Consiglio dei ministri: luglio 1943-maggio 1948*, vol. 7.1, pp. 200-202.

31. Fig, Fondo Mosca, Verbalì della segreteria, Verbale del 27 agosto 1946.

32. I dlcps 6 settembre 1946, nn. 93 e 94, «Gazzetta Ufficiale» 210 e 211 (17 e 18 settembre 1946) equiparavano i partigiani combattenti ai militari volontari che avevano operato con le unità regolari delle forze armate nella guerra di liberazione; prevedevano il riconoscimento delle qualifiche gerarchiche partigiane, l'estensione delle disposizioni sul trattamento economico dei dipendenti richiamati alle armi, la corresponsione degli assegni per i militari volontari nel periodo di servizio, un'indennità giornaliera di lire 45 e il trattamento di guerra.

dei gradi militari, all'equiparazione delle formazioni volontarie alle forze armate ai fini del risarcimento dei danni delle azioni belliche, e infine anche al divieto di emissione di mandati di cattura per attività svolte durante la guerra con i nazifascisti. Se altri provvedimenti – come l'immissione di ulteriori 8400 partigiani in polizia – rimasero poi inattuati e i ritardi nell'assegnazione delle qualifiche non furono risolti,<sup>33</sup> il Pci poté fregiarsi di aver sbloccato misure di legge il cui iter si era sostanzialmente interrotto nei mesi precedenti: in settembre, parlando al convegno nazionale dei partigiani a Firenze, Sereni poté invitare i partigiani a non «rinchiudersi in una mentalità di delusione e ribellione ma nelle formule che la legge democratica addita loro denunciare i sabotaggi», a rispettare alcune necessità indispensabili della burocrazia amministrativa e ad attuare un miglior coordinamento dei comitati provinciali Anpi, per beneficiare maggiormente degli aiuti governativi.<sup>34</sup> Troppo spesso – lamentava infatti Sereni – le richieste rivolte al Mapb non avevano nulla a che fare con le sue competenze, mentre mancavano proposte riguardanti l'assistenza sociale e la formazione professionale.

Tanto per le misure di riconoscimento e immissione nelle forze armate dei partigiani, quanto per quelle propriamente assistenziali e di sostegno alle cooperative partigiane – come il censimento, il riconoscimento e la definizione delle procedure di riscatto degli autoveicoli preda bellica – si trattava tuttavia di successi molto parziali.<sup>35</sup> Come riconobbe pochi mesi dopo lo stesso Roberto Battaglia,<sup>36</sup> le politiche di Sereni non riuscirono a invertire la tendenza verso una progressiva marginalizzazione degli ex-partigiani; dall'assenza di uno stabile riconoscimento della nuova legalità uscita dalla lotta di liberazione derivò quell'atteggiamento di risentimento

33. Michela Ponzani, *L'eredità della Resistenza nell'Italia repubblicana tra retorica celebrativa e contestazione di legittimità*, in «Annali della Fondazione Luigi Einaudi» (2005), pp. 271-272.

34. Fig. Fondo Sereni, Scritti e discorsi, c. 5, 1946, *L'uomo più applaudito del Convegno*, in «La Montagna», 15 settembre 1946.

35. Celeste Negarville, *Partigiani e governo*, in «L'Unità», 14 febbraio 1947, p. 1.

36. Secondo il responsabile dei servizi per i partigiani del Mapb, «il rinvio nel tempo del problema, l'aver staccato per forza l'uno dall'altro i suoi aspetti essenziali», avevano portato a uno scarso numero di proposte di trasferimento nelle forze armate: appena 57, di cui 6 ebbero seguito. Su 39 proposte di promozione per gli ufficiali, soltanto 23 erano state accettate: «dalla montagna dei 300.000 e più combattenti della guerra di liberazione è sbucato fuori il topolino più modesto che si potesse aspettare»: Battaglia, *Il riconoscimento dei partigiani*, p. 1014.

e frustrazione che Piero Calamandrei avrebbe chiamato «desistenza». Queste misure dalla forte impronta politica, tuttavia, realizzavano le aspettative sull'azione di un ministro comunista, unendo una logica premiale di rafforzamento del consenso al contenimento di quelle tensioni che avrebbero leso la posizione politica del partito nel governo. Più innovativa risultava invece la progettualità di Sereni per la trasformazione dell'organizzazione e del funzionamento del sistema assistenziale italiano, che suscitò dibattiti, critiche e urti con la Democrazia cristiana.

### *Un New Deal italiano*

Già nelle pagine del *Diario* che facevano un bilancio del primo mese al Mapb, come pure nelle prime interviste concesse ai giornali, Sereni manifestò l'intenzione di «lavorare a un piano di New Deal». <sup>37</sup> L'utilizzo del lemma declinava il varo della politica del «nuovo corso economico» di Togliatti, che il leader comunista presentò nella riunione della direzione del partito del 27 luglio e poi sulle pagine di «Rinascita» nel settembre 1946, come:

la formula ispiratrice di un'alleanza, di un blocco, che riscuota la fiducia della grande maggioranza dei cittadini [...] interessata a che la ricostruzione abbia luogo nel suo interesse alleviando progressivamente le sue misere condizioni odierne, liberandola dall'oppressione degli speculatori, assicurando un vero progresso nella libertà e nella giustizia sociale a tutti coloro che vivono del proprio lavoro.

Ampia libertà sarebbe stata lasciata all'iniziativa privata, ma lo Stato avrebbe dovuto lottare contro la svalutazione della moneta ed esercitare «una funzione di guida di tutta la ripresa economica» tramite una politica fiscale, la pianificazione, il controllo dei prezzi, la nazionalizzazione delle industrie monopolistiche e l'inizio della riforma agraria. <sup>38</sup> Se un atteggiamento di diffidenza nei confronti del riformismo caratterizzò la linea di politica economica dei comunisti nel dopoguerra, <sup>39</sup> l'esperienza di Sereni al Mapb si aprì e si chiuse nel segno della strategia riformista del nuovo corso economico proposto da Togliatti, che sarebbe stato chiaramente rapidamente identificato come un fallimento prima della fine dell'anno.

37. Sereni, *Diario (1946-1952)*, p. 21.

38. *Nuovo corso*, in «Rinascita», 9 (1946), pp. 1-3.

39. Cfr. Patrick Mc Carthy, *I comunisti italiani, il "New Deal" e il difficile problema del riformismo*, in «Studi storici», 3 (1992), pp. 457-478.

L'espressione «New Deal italiano», destinata a diventare uno slogan dell'azione di governo di Sereni, risulta particolarmente interessante nella misura in cui durante gli anni trenta le politiche rooseveltiane erano state viste dai comunisti come funzionali a rinsaldare il potere del capitale finanziario e permettere la ricostituzione degli equilibri precedenti alla crisi del 1929, nello sforzo inane di salvare un sistema capitalistico destinato al fallimento. Nel secondo dopoguerra, tuttavia, l'interesse per il New Deal era cresciuto, tanto perché esempio del riformismo uscito dalla crisi quanto per la centralità degli Stati Uniti nella configurazione del capitalismo mondiale del dopoguerra, per il loro ruolo di finanziatori della ricostruzione europea e per la loro alleanza con l'Urss. Come ha scritto Kiran Patel, il riferimento al New Deal indicava spesso un certo tipo di strategia piuttosto che un preciso set di politiche.<sup>40</sup> Nel caso di Sereni, il rimando all'esperienza statunitense si inquadra nella ricerca di una legittimazione a livello nazionale come interlocutore politico di governo. Il Pci, infatti, non mostrava alcun entusiasmo per il New Deal storico, rifiutandosi di identificare nelle politiche rooseveltiane il compimento di un capitalismo progressivo che nessuna crisi avrebbe potuto scalfire. Nell'estate del 1945 due severe critiche su «Rinascita» avevano accusato di idealismo il leader del Partito comunista americano Earl Browder che, muovendo da una valutazione positiva del New Deal e dalle esigenze dell'alleanza bellica tra Stati Uniti e Urss, aveva aperto a un orizzonte di collaborazione con i democratici all'insegna della libertà dell'iniziativa privata.<sup>41</sup> L'erronea idea che le politiche di Roosevelt potessero interrompere la lotta tra capitalisti e proletariato – scriveva Mario Montagnana sulle pagine di «Rinascita» – si poteva soltanto spiegare con la debolezza della coscienza di classe del proletariato americano.<sup>42</sup> Questa valutazione non equivaleva però a considerare il capitalismo americano nel suo insieme come un blocco reazionario e a negare ogni valore progressivo alle politiche di Roosevelt.<sup>43</sup> La minimizzazione dei risultati concreti di queste ultime non impediva al Pci di fare del modello newdealista – o meglio del suo mito<sup>44</sup> – una critica

40. Patel, *The New Deal*, p. 283.

41. Fraser M. Ottanelli, *The Communist Party of the United States: from the Depression to World War II*, New Brunswick, Rutgers University Press, 1991, pp. 208-212.

42. Mario Montagnana, *Sul nuovo corso dei comunisti americani*, in «Rinascita», 7-8 (1945), p. 186.

43. *Sul nuovo corso dei comunisti americani*, in «Rinascita», 9-10 (1945), p. 216.

44. Cfr. Daniela Saresella, *Gli anni della svolta: la politica del Partito comunista e gli Stati Uniti dal 1944 al 1947*, in «La Nuova rivista storica», (1996), pp. 119-148.

alla politica statunitense del presente, nel momento in cui si imponeva il Fair Deal di Truman e il Partito comunista americano tornava su posizioni di opposizione. Il New Deal, in questo senso, rappresentava un modello in quanto narrazione di rinascita e ripresa trainate dall'intervento statale piuttosto che un dispositivo coordinato di risposte istituzionali alle crisi economiche e sociali.<sup>45</sup> Per il Pci di Sereni, l'evocazione delle politiche di Roosevelt funzionava al tempo stesso come promessa e come lasciapassare per l'intervento pubblico nell'economia e, per quanto riguardava Sereni, per l'espansione della protezione sociale.

Il risanamento finanziario contro l'inflazione e le evasioni di capitali, l'impegno dello Stato nel settore economico per lottare contro la disoccupazione e, infine, il riconoscimento del ruolo della classe operaia come soggetto fondamentale per la ricostruzione materiale e morale del paese costituivano i termini di paragone tra il New Deal e la strategia togliattiana del «nuovo corso». L'intervento statale, che costituiva la componente essenziale del riferimento a Roosevelt, non era sinonimo di pianificazione, considerata «un'illusione socialista» in una società come quella italiana, dove esistevano «classi con interessi diversi e contrastanti».<sup>46</sup> L'intervento statale si fondava unicamente sulla necessità di garantire una rapida ricostruzione, perché troppo alta era la quota di reddito nazionale che avrebbe dovuto altrimenti essere consacrata agli investimenti produttivi, come sostenne Sereni in un discorso del 13 ottobre 1946:

Nella concreta situazione italiana il piano di un intervento dello Stato volto al rafforzamento della Repubblica e del suo contenuto sociale, volto al soddisfacimento dei bisogni delle masse popolari, deve assumere necessariamente forme diverse da quelle che esso assume in una società in cui il socialismo ha già raggiunto la vittoria. E questo appunto vuol essere il nuovo corso: un piano di intervento dello Stato capace di adeguarsi alle caratteristiche di una società ancora dominata dalle leggi del capitalismo, ma in cui la classe operaia e i lavoratori tutti hanno conquistato la possibilità di intervenire attivamente nel processo della ricostruzione, così da orientarlo non già nell'interesse esclusivo delle classi possidenti, come è avvenuto per il passato, ma nell'interesse della Nazione, avviata verso una profonda trasformazione sociale.<sup>47</sup>

45. Daniel T. Rodgers, *Bearing tales: networks and narratives in social policy transfer*, in «Journal of Global History», 02 (2014), pp. 301-313.

46. Emilio Sereni, *Per un nuovo corso economico: discorso al teatro Odeon di Milano*, U.E.S.I.S.A., 1946, p. 28.

47. Ivi, pp. 29-30.

Il nuovo corso rimandava quindi a una politica di sostegno alla libera iniziativa privata che, a differenza di quanto era avvenuto tra il 1945 e il 1946, non andasse a vantaggio della speculazione finanziaria ma delle masse popolari. L'intervento pubblico doveva conciliare il sistema capitalistico con le irreversibili trasformazioni intervenute negli anni del conflitto nella struttura economica e sociale del paese.<sup>48</sup> Non si trattava soltanto di riedificare quanto la guerra aveva distrutto ma anche di compensare i danni derivanti dagli sviluppi economici non avvenuti in tempo di guerra. Per finanziare i massicci investimenti necessari, scartando l'ipotesi di ricorrere all'inflazione, Sereni pensava a «un risparmio forzato con un ampio e severo tesseramento» o a misure fiscali speciali che avrebbero spostato il reddito da un'economia privata a un'economia pubblica. Ciò significava restaurare le condizioni di libero mercato, eliminando i vincoli del periodo di guerra, e agire su «pochi punti decisivi» per limitare i consumi improduttivi e destinare il relativo reddito all'elevamento del tenore di vita delle masse popolari:

Non basta che il grande capitalista reinvesta praticamente tutto il suo reddito nella costruzione di nuove fabbriche, di nuovi stabilimenti. Se noi lasciassimo tanta parte della popolazione lavoratrice in stato di denutrizione, se non assicurassimo la riqualifica professionale dei reduci e dei lavoratori disoccupati, se lasciassimo dilagare l'analfabetismo e la tubercolosi, noi comprometteremmo le condizioni economiche fondamentali, oltre che quelle morali e sociali, per la ricostruzione del nostro Paese.<sup>49</sup>

Il welfare, insieme alla politica annonaria, alla nazionalizzazione del credito e dell'energia elettrica, agli interventi nell'edilizia e nei lavori pubblici per la piena occupazione, rientrava tra i punti decisivi che potevano contribuire a «orientare l'insieme delle leggi del mercato in un senso definitivo» e a contribuire al cambiamento della società italiana. Il disegno di Sereni, in questo senso, anticipava alcuni elementi del Piano del lavoro della Cgil del 1949, più organico e marcatamente keynesiano. Tutte le politiche sociali erano volte all'aumento della produzione e a sviluppare i soli consumi «produttivi» delle classi popolari: un approccio al welfare diverso da forme socialdemocratiche di politica dei redditi che traduceva, però, la stessa attenzione all'integrazione tra politiche assistenziali e politiche di

48. Fig. Fondo Sereni, Scritti e discorsi, 1946, *Discorso al convegno di Tremezzo*. Il testo è anche, con minime differenze, in *Atti del convegno per studi di assistenza sociale: Tremezzo (Como)*, pp. 595-596.

49. Sereni, *Per un nuovo corso economico*, p. 36.

produttività.<sup>50</sup> In questa strategia, fin dall'inizio circoscritta dalle esigenze della ricostruzione e dalla prospettiva giudicata ineluttabile di una crisi di sovrapproduzione mondiale, le linee di sviluppo del settore assistenziale erano subordinate a considerazioni di politica economica e finalizzate, in particolare, all'obiettivo della piena occupazione. La sinergia con i principi newdealisti dell'Unrra poté realizzarsi più su questo piano – che si concretizzava per esempio nella rieducazione professionale degli invalidi, dei reduci, dei profughi, e nel sostegno alle cooperative e ai cantieri-scuola – che su quello dell'intervento statale sostitutivo dell'iniziativa privata e dello sviluppo dell'impresa pubblica. La rieducazione professionale, per Sereni, aveva un doppio significato, nel quadro della *rehabilitation*: da un lato, permetteva al paese di migliorare le competenze della forza lavoro, rimaste ferme all'anteguerra; dall'altro, permetteva a milioni di italiani «di guadagnarsi il pane con un lavoro non degradato».<sup>51</sup> L'istruzione professionale rientrava tra i consumi popolari produttivi che il New Deal italiano doveva stimolare. Attraverso questa sua declinazione, l'intervento assistenziale diventava non «un fatto a sé stante, ma necessariamente collegato al compito molto più vasto della ricostruzione generale del paese sia edilizia, sia economica, sia ancora di più morale e politica».<sup>52</sup>

Gli obiettivi principali dell'azione di governo enunciati da Sereni durante la prima conferenza stampa del 31 luglio 1946 rientravano in questa più ampia strategia. Il ministro comunista si soffermò sulla necessità di dare un «orientamento produttivo» al ministero «sia dal punto di vista della organizzazione, sia dal punto di vista delle concrete realizzazioni». Quest'obiettivo corrispondeva al programma enunciato da Togliatti nell'agosto 1945: «una politica di produzione e non di sussidi, salvo casi eccezionali».<sup>53</sup> Nell'ottica del ritorno a una sorta di normalità nella gestione e nella spesa pubblica, i sussidi – che fossero quelli ai disoccupati, concessi per rispondere alle agitazioni popolari, o quelli alle aziende, per far fronte al rischio di chiusura di determinate attività produttive – impedivano di convogliare le poche risorse disponibili negli investimenti necessari

50. Cfr. Charles S. Maier, *The Postwar Social Contract*, in «International Labor and Working-Class History», 50 (1996), pp. 148-56.

51. Sereni, *Per un nuovo corso economico*, p. 57.

52. Amos Chiabov, *Conclusioni*, in *Atti del convegno per studi di assistenza sociale: Tremezzo (Como)*, p. 782.

53. *Ricostruire*, Roma, Edizioni dell'Unità, 1945, cit. in Barca, Botta, Zevi, *I Comunisti e l'economia italiana*, p. 45.

per la ricostruzione. La libertà di manovra di Sereni era tuttavia limitata, dal momento che il bilancio del Mapb era già stato approvato e consisteva perlopiù di stanziamenti «elemosinieri». Occorreva allora superare la prima gestione smaccatamente emergenziale, contrassegnata da abusi, errori e dispendio di risorse, per poi investire in nuovi programmi assistenziali.

Oggetto delle critiche di Sereni, fin dalla sua prima conferenza stampa come ministro, fu la strategia dei sussidi, che avevano importi irrisori. Il bilancio del dicastero era insufficiente di fronte all'enormità dei bisogni: dovendo occuparsi di 8 milioni e mezzo di potenziali assistiti, di cui 3 milioni e mezzo di bisognosi, gli stanziamenti si riducevano a 22 lire a persona, una cifra ridicola se si considerava che il solo mantenimento di un profugo nei centri di raccolta costava 200 lire al giorno.<sup>54</sup> Nell'ottica del ritorno a una sorta di normalità nella gestione e nelle spese, Sereni chiese agli uffici provinciali una revisione delle posizioni delle vittime civili della guerra che godevano di sussidi continuativi: due terzi degli assistiti furono così radiati dalle liste.<sup>55</sup> I risparmi realizzati furono reinvestiti in forme di assistenza che mirassero al diretto inserimento lavorativo dei beneficiari, come per esempio cantieri scuola o corsi professionali per la qualificazione o riqualificazione professionale dei reduci, dei partigiani, dei combattenti, dei mutilati e dei ciechi. Un intervento particolare riguardò l'opera nazionale Combattenti (Onc), che destava gli interessi agrari e meridionalistici di Sereni. Le difficoltà post-belliche dell'Onc – una contestata gestione commissariale in assenza di un consiglio di amministrazione<sup>56</sup> – vennero utilizzate per trasformarla in un organo potenzialmente efficace per la riforma agraria e l'avviamento al lavoro delle masse di disoccupati. In queste forme, il progetto azionista concepito dai funzionari del dicastero trovò così, in un processo osmotico, una nuova specifica declinazione. Per esempio, l'Onc, nel cui consiglio di amministrazione vennero inseriti rappresentanti delle associazioni combattentistiche della Seconda guerra mondiale, si impegnò nell'organizzazione di corsi di formazione per cooperatori

54. Fig. Fondo Sereni, Documentazione relativa ad attività governativa, c. 5, 1946, *Conferenza stampa*, 31 luglio 1946. Nel settembre 1946, l'assistenza erogata dagli uffici provinciali fu interrotta per mancanza di fondi e solo la protesta dei prefetti sardi e siciliani valse una nuova assegnazione di 9 miliardi: Acs, Pcm, Gab. correnti, 1944-47, cat. 1.1.2.38634/16, *Lettera al prot.* 33755, 30 ottobre 1946.

55. Acs, Mint, Gab., Fasc. correnti, 1947, b. 97, f. 5643, *Sfollata Vesperini Adriana*, Upapb, Macerata, 2 maggio 1947.

56. *Opera nazionale per i combattenti*, pp. XLIV e ss.

e tecnici agrari. Le cooperative vennero favorite anche negli appalti per le forniture del Mapb, riservando parte dei quantitativi posti in gara. La concessione alle cooperative di contributi a fondo perduto e di crediti a basso tasso di interesse e lungo termine completava il quadro, mettendo in connessione l'assistenza ai reduci con le occupazioni di terre che coinvolgevano il Mezzogiorno. Sereni vedeva nel movimento cooperativo «la via giusta per la lotta delle masse dei reduci, dei braccianti, dei contadini nelle campagne italiane», pienamente conforme al diritto al lavoro destinato a esprimersi nella «nuova legalità repubblicana». <sup>57</sup>

Sereni individuò tuttavia il maggior successo della sua attività al Mapb nel conferimento al governo italiano della Processing Section dell'Unrra: il 16 dicembre 1946 il complesso delle lavorazioni assistenziali tessili, comprendente magazzini, attrezzature e ottanta laboratori, con una forza lavoro di 2.600 operai e un cospicuo finanziamento stanziato dall'Unrra per i primi quattro mesi di attività, passò sotto la gestione del ministero, che già a partire dal gennaio precedente aveva gestito il 50% della lavorazione del cotone <sup>58</sup> e progettava ora di lanciarsi nella produzione di altri prodotti a basso costo, come il mobilio per profughi e sinistrati. Per convincere l'Unrra, Sereni insisté sulla possibilità di realizzare, attraverso il programma di lavorazione dei tessuti, gli obiettivi assistenziali dell'organizzazione: alleviare il problema della disoccupazione, compresa quella femminile, e reinserire «nella vita civile, morale e produttiva della nazione migliaia di bisognosi che la guerra ha strappato alle normali occupazioni e che costituiscono attualmente, come massa di disoccupati, un grave pericolo al normale svolgimento della vita amministrativa ed economica dello Stato». <sup>59</sup> La cessione della Processing Section – per un programma temporaneo destinato a esaurirsi in circa un anno – fu un evento unico in Europa fino a quel momento, in cui aveva giocato un ruolo importante la decisione dell'Unrra di ridurre gradualmente il coinvolgimento in attività dirette nella penisola. <sup>60</sup> Il passaggio di consegne, festeggiato con un

57. Fig, Fondo Sereni, Documentazione relativa ad attività governativa, c. 5, 1946, *Terra ai contadini. I reduci, la fame, la terra*, estratto da *Vie Nuove*, 22 settembre 1946.

58. Acs, Mint, Aai, Segreteria e presidenza, b. 50, *Minutes of the 5th meeting of the Lire fund control program*, 10 luglio 1946.

59. UNA, S-1479-0000-0039, *Relazione al comitato Fondo Lire sul piano di lavorazione dell'assistenza post-bellica*, 7 novembre 1946, p. 3.

60. Fig, Fondo Sereni, Corrispondenza 1945-1946, Antony Sorieri, 4 ottobre 1946; UNA, S-1479-0000-0005, *Conclusions reached at 11 May meeting at Completion of Study of Bureau of Relief Services*, 15 maggio 1946.

suntuoso ricevimento, era il risultato di una strategia di accreditamento presso l'Unrra intrapresa da Sereni fin dall'estate 1946 che mirava a isolare l'apposita delegazione governativa per i rapporti con l'organizzazione, presieduta dal cattolico Ludovico Montini. Pur evocando, nelle pagine del suo diario, l'Unrra come uno strumento dell'influenza americana, Sereni vedeva nelle buone relazioni con le organizzazioni internazionali la possibilità di contenere, presentando progetti appetibili per i newdealers massicciamente presenti all'interno di esse, la coalizione di «tendenze politiche dominanti in America con tendenze che sempre più si manifestano nella politica vaticana»,<sup>61</sup> che portavano ineluttabilmente all'isolamento delle sinistre.

Letta in quest'ottica, l'operazione della Processing section rappresentò un successo di breve durata, dal momento che pochi mesi dopo proprio le pressioni provenienti da oltreoceano e le indicazioni vaticane avrebbero portato ad un'esclusione delle sinistre dal governo del paese destinata a diventare definitiva con le elezioni dell'aprile 1948. I rapporti con l'estero, coltivati partecipando ai principali incontri in materia assistenziale, come la seconda conferenza internazionale di servizio sociale, e relazionandosi con l'omologo ministero francese guidato dal comunista Laurent Casanova, inserivano il Mapb in quella comunità epistemica che ruotava intorno alle grandi organizzazioni internazionali post-belliche e che si stava orientando verso una maggiore presa in considerazione della formazione professionale nella riabilitazione dei profughi che non intendevano rientrare nel proprio paese di provenienza.<sup>62</sup> Le politiche nate per reimmettere nella produzione i reduci della Prima guerra mondiale si applicavano ora ai profughi, con significative novità che non si limitavano alla presa in conto degli aspetti psico-sociali.<sup>63</sup> L'orientamento produttivista sostenuto da Sereni era in sintonia con l'approccio delle organizzazioni internazionali, che non separava

61. Fig. Fondo Sereni, Documentazione relativa ad attività governativa, c. 6, 1947, *Intervento alla conferenza nazionale di organizzazione*, 8 gennaio 1947.

62. AN 43AJ/798, *Role des counselling officers de l'OIR*, 12 febbraio 1948; cfr. Gerard Daniel Cohen, *Regeneration through Labor: Vocational Training and the Reintegration of Deportees and Refugees, 1945-1950*, in «Proceedings of the Western Society for French History», 2004, pp. 368-385.

63. Cfr. Gildas Brégain, *The ILO and the shift towards economic liberalization in the international professional rehabilitation policy of people with disabilities after World War II*, in *Marginalized Groups, Inequalities and the Post-War Welfare State. Whose Welfare?*, a cura di Monika Baár e Paul van Trigt, New York-London, Routledge, 2019.

più l'intervento assistenziale, affidato ai privati, dalla fase dell'inserimento nei programmi lavorativi, ma mirava a integrarle e connetterle tramite la pianificazione economica e le politiche sociali, in un contesto che faceva della ripresa dei paesi europei la chiave di successo del ritorno alla democrazia.<sup>64</sup>

### *La creazione di un ministero per l'assistenza sociale*

I vari interventi volti a dare un «orientamento produttivo» al Mapb – a cominciare da quelli di maggior successo come il passaggio al governo italiano della Processing Section dell'Unrra – rientravano in un disegno riformista di maggiore ampiezza. Sereni mirava al varo di «un Ministero dell'assistenza e della previdenza sociale di tipo moderno e nostro».<sup>65</sup> Nonostante quest'ultimo aggettivo, che lo collegava alle finalità generali dell'azione del partito, il progetto era basato sulle ricerche realizzate dall'ufficio studi del ministero durante il mandato di Gasparotto. Lo scopo restava non solo quello di affrontare i problemi dell'immediato dopoguerra, delegabili anche a un ministero “a tempo” (come già era avvenuto dopo il primo conflitto mondiale), ma di gettare le basi per una solida organizzazione dei problemi assistenziali. La teorizzazione di un Ministero dell'assistenza sociale rispondeva a esigenze di uniformazione e razionalizzazione di un sistema frammentatissimo. Rispetto alle analoghe proposte che si erano susseguite nei due anni precedenti, cambiavano tanto i poteri – di controllo, coordinamento o esecuzione – attribuiti al costituendo dicastero quanto l'estensione delle sue competenze. Si trattava infatti non solo di andare oltre un coordinamento meramente temporaneo delle iniziative assistenziali, ma anche di valorizzare le connessioni con altri settori della protezione sociale, la cui riforma veniva ritenuta più urgente: da un lato, ovviamente, la previdenza, dall'altro la sanità, settore nel quale le realizzazioni non avevano corrisposto alle aspettative formulate durante la lotta di liberazione.

Il progetto del Ministero dell'assistenza sociale si fondava tanto sulla constatazione delle lacune e della frammentazione prodotta dal sistema

64. Sulla raccomandazione 71 dell'Organizzazione internazionale del lavoro (1944), volta a stimolare l'orientamento professionale di veterani ed ex-deportati e la mobilità della manodopera per favorire la sua distribuzione più efficientemente sul mercato del lavoro, cfr. Lorenzo Mechi, *L'Organizzazione internazionale del lavoro e la ricostruzione europea: le basi sociali dell'integrazione economica (1931-1957)*, Roma, Ediesse, 2012, pp. 123-124.

65. Sereni, *Diario (1946-1952)*, p. 21.

vigente quanto sulla considerazione di coeve esperienze internazionali. Nell'aprile 1946, il «Bollettino dell'assistenza post-bellica» si era occupato delle recenti trasformazioni istituzionali in Francia, dove il Ministère des prisonniers, déportés et réfugiés, terminata la fase post-bellica e il ritorno dei rimpatriati, era stato soppresso nel novembre dell'anno precedente. Nella prospettiva di uno sviluppo dell'assistenza sociale nei confronti di tutti i cittadini, le sue attività erano confluite nel più snello dicastero della Popolazione, affidato al democristiano Robert Prigent e comprendente tanto i servizi post-bellici quanto quelli dell'ex-Alto commissariato alla famiglia.<sup>66</sup> Le categorie post-belliche erano così incluse in un ministero completamente «civile», i cui interessi principali vertevano sulla protezione economica e sociale della famiglia. L'obiettivo era quello di migliorare la qualità e la quantità della popolazione, in un paese che deteneva il record mondiale dell'invecchiamento della popolazione e all'indomani di una guerra le cui conseguenze – come notava il «Bollettino» del Mapb – avrebbero continuato a farsi sentire.<sup>67</sup> La nuova organizzazione ministeriale rappresentava l'esito di uno scontro tra i comunisti, fautori di un ruolo forte dello Stato e attenti alla questione della natalità, e i cattolici che «pensavano la popolazione attraverso il prisma della famiglia, intesa al tempo stesso come una prospettiva normativa e come un principio dell'organizzazione politica e amministrativa».<sup>68</sup> L'unione delle competenze demografiche dell'Alto commissariato creato nel 1939 – l'immigrazione, la lotta alle malattie sociali, gli assegni familiari – con quelle sulle categorie post-belliche si radicava nei progetti sviluppati dal dicastero di Frenay per seguire i rimpatriati e le loro famiglie nel loro ritorno alla vita quotidiana.<sup>69</sup> Il progetto del servizio medico-sociale nazionale, per esempio, avrebbe dovuto in una seconda fase estendersi a tutta la popolazione francese, come indicava il pediatra Robert Debré rilanciando l'idea di un dicastero che unisse le competenze sulla sicurezza sociale e quelle sanitarie.<sup>70</sup> Le preoccupazioni demografiche – che

66. Décret 45-013 portant transfert au ministère de la population, du 29 novembre 1945, Jorf du 1 décembre 1945; Décret 45-134 du 24 décembre 1945 relatif aux attributions du ministre de la population, Jorf du 25 décembre 1945.

67. *L'assistenza post-bellica negli altri paesi*, p. 19.

68. Paul-André Rosental, *L'intelligence démographique: sciences et politiques des populations en France, 1930-1960*, Paris, Jacob, 2003, pp. 77-78.

69. Henry Frenay, *Bilan d'un effort*, Paris, Impr. de Busson pp. 144-145.

70. Robert Debré, *Préface*, in *L'Organisation du service de santé du rapatriement*, Paris, Impr. centrale des Grands Boulevards, 1945, p. 4.

riguardavano non solo la natalità, ma anche l'equilibrio tra attivi e non attivi richiesto dalla sicurezza sociale<sup>71</sup> – postulavano un intervento sull'intera popolazione francese, in un'ottica preventiva. Il Ministero della popolazione avrebbe avuto breve vita: le competenze sull'assistenza e gli interventi volti al miglioramento delle condizioni socio-economiche e sanitarie di vita vennero rapidamente ricomprese in quello della sanità, rafforzando un nesso tradizionale dell'amministrazione francese.<sup>72</sup>

Nel dare conto delle riforme francesi, l'ufficio studi del Mapb non si soffermava sull'esito delle trasformazioni ministeriali – il rientro delle competenze sulla popolazione nella Sanità e la ricostituzione di un Ministero degli ex-combattenti, che evidenziava il peso delle rivendicazioni categoriali delle varie categorie di reduci – ma preferiva sottolineare la connessione tra l'assistenza di guerra e le politiche sociali del tempo di pace, volte all'accrescimento della qualità della popolazione. La vicenda francese era la prova che l'assistenza post-bellica non poteva esaurirsi nei compiti contingenti del rimpatrio e del primo intervento, ma aveva per sua «natura svolgimento più lento, portata più lontana, più lunga scadenza».<sup>73</sup>

Nell'estate del 1946, il Mapb sottopose agli altri dicasteri un progetto di unificazione delle competenze assistenziali che traduceva due orientamenti che si erano largamente diffusi sull'onda dei bisogni post-bellici e dell'indebolimento del principio del domicilio di soccorso: la necessità di sviluppare servizi pubblici per il cittadino e di farli finanziare dallo Stato, essendo l'assistenza «un dovere di carattere nazionale».<sup>74</sup> La matrice del progetto consisteva negli sforzi di unificazione dell'assistenza ai profughi e nel coordinamento tra gli interventi mirati alla disoccupazione, agli alloggi e ai problemi sanitari. Elaborato con la collaborazione della missione italiana dell'Unrra,<sup>75</sup> il progetto tracciava la struttura di un nuovo dicastero «dell'assistenza so-

71. Jacques Doublet, *Sécurité sociale et démographie*, in «Population», 2 (1953), p. 259.

72. Alain Chatriot, *L'administration des affaires sociales. Une vision des transformations*, in «Revue française des affaires sociales», 4 (2006), p. 230. Le competenze sugli ex-combattenti finirono invece già nel gennaio 1946, dopo l'abbandono del potere da parte di De Gaulle, nel ricostituito dicastero omonimo, esaudendo le richieste dei comunisti e dell'associazionismo militare che avevano criticato l'inquadramento delle varie categorie di vittime della guerra nell'assistenza perché negava quel «debito della nazione» riconosciuto fin dal primo dopoguerra: Jorf, *Assemblée Nationale*, 23 décembre 1945, pp. 295-296.

73. *L'assistenza post-bellica negli altri paesi*, p. 19.

74. Vincenzo Bisconti, *La nuova costituzione e l'assistenza sanitaria e ospedaliera ai poveri*, in «L'amministratore democratico», 2 (1947), pp. 17-18.

75. Horwitz, *Profughi italiani*, p. 537.

ziale», che sarebbe stato un ente non erogatore, ma unicamente incaricato del coordinamento, del controllo e degli studi dei problemi di statistica, di demografia, di igiene, di fisiologia, di medicina del lavoro e di medicina sociale. Accanto a queste materie veniva posta un'altra indubbia novità per l'apparato amministrativo italiano: l'introduzione della psicologia, «il cui studio e le cui applicazioni, in tutti gli Stati bene organizzati, hanno uno sviluppo eccezionalmente vasto (Usa e Urss)».76 Il nuovo dicastero avrebbe così avuto l'obiettivo del benessere psico-sociale della popolazione, esercitando una continua azione di adattamento alle mutate condizioni economiche della ricostruzione. Malgrado l'assicurazione che si era cercato di rifuggire «qualsiasi pesante bardatura burocratica», le funzioni delineate erano vastissime. I compiti del dicastero dovevano, in quest'ottica, riguardare tutta la popolazione, considerata negli aspetti non pertinenti all'esercizio di un'attività professionale. Il controllo sull'assistenza veniva sottratto al Ministero dell'interno che l'aveva tradizionalmente esercitato, statuendo così il suo passaggio da materia di ordine pubblico a «fine preminente dello Stato».77 Inoltre, il dicastero avrebbe assorbito la direzione generale della previdenza del Ministero del lavoro,78 in modo da garantire il costante collegamento con le attività di assistenza «che, nella maggior parte dei casi, non possono essere distinte dalle funzioni di previdenza».79 Si aggiungevano, infine, una direzione generale degli affari generali con compiti di amministrazione e studio, con due ispettorati, medico e amministrativo, e una direzione generale, temporanea, che avrebbe ereditato le competenze della post-bellica.80 Restava estranea solo la sanità, già d'altra parte toccata dalle riforme istituzionali del dopoguerra che avevano istituito un Alto commissariato.

Il progetto dell'ufficio studi del Mapb suscitò le perplessità degli altri dicasteri coinvolti. Lo scarso entusiasmo del Ministero dell'interno era immediatamente percepibile nel riferimento «all'ordine pubblico e alla pubblica tranquillità» che imponevano, secondo i suoi funzionari, di mantenersi le competenze sull'assistenza pubblica.81 Analoga opposizione

76. Acs, Mint, Aai, Segreteria e Presidenza, b. 186, *Proposta per l'on. Ministro*, 1° settembre 1946, p. 3.

77. Ivi, p. 1.

78. Acs, Pcm, Gab. 1948-50, 2.3.16817, *Appunto*, 25 gennaio 1947.

79. Acs, Mint, Aai, Segreteria e Presidenza, b. 186, *Proposta per l'on. Ministro*, 1° settembre 1946, p. 3.

80. Ivi, *Progetto di massima*, 10 ottobre 1946.

81. Acs, Pcm, Gab. 1948-50, 2.3.16817/21, *Assistenza ai profughi*, 21 agosto 1946, p. 3.

venne dal Ministero dell'Africa Italiana,<sup>82</sup> mentre l'iniziale soddisfazione del Tesoro, favorevole al rafforzamento dei controlli sui mezzi degli assistiti, all'uniformazione al ribasso dell'assistenza (anche a danno degli inabili al lavoro) e al suo rigido radicamento sulla nozione di «stato di bisogno»,<sup>83</sup> si spense non appena realizzò che l'effetto del nuovo dicastero sarebbe stato piuttosto un aumento delle spese assistenziali. Il Ministero del lavoro, infine, si oppose alla perdita delle attribuzioni sulla previdenza, ma mostrò disponibilità alla cessione delle competenze sull'assistenza ai lavoratori. Anche per questa ragione, il progetto dava una particolare centralità al diritto alla salute e all'assistenza sanitaria che doveva garantire cure mediche ai lavoratori dentro e fuori le fabbriche. L'istituzione di una farmacoteca nazionale e la creazione di servizi pubblici – in primis di medicina del lavoro, preventiva prima che terapeutica – erano mirate ad ampliare la partecipazione alla produzione: il diritto-dovere al lavoro era la cerniera del sistema progettato, in cui i diritti sociali erano attribuiti al cittadino in quanto lavoratore (a differenza del progetto azionista centrato su un modello universalista di cittadinanza sociale).

Se l'opposizione degli altri dicasteri lasciava scarsi margini di manovra, Sereni puntò a consolidare un consenso tra gli esperti del settore: il convegno di studio tenutosi nell'autunno 1946 a Tremezzo, sulle rive del lago di Como, rappresentò il principale momento di discussione dei progetti di trasformazione e modernizzazione del settore dell'assistenza sociale e dell'ipotesi di creazione di un apposito ministero.

## *2. Il convegno di Tremezzo: l'assistenza sociale tra sicurezza sociale e professionalizzazione*

Affacciata sulla riva occidentale del lago di Como, la villa Carlotta-Sommariva, confiscata dallo Stato al duca Giorgio II di Sassonia-Meiningen durante la Prima guerra mondiale, offre ancora oggi saloni in stile neoclassico, un curato giardino all'italiana e un ampio panorama sul gruppo delle Grigne. Questo scenario fece da sfondo, tra il 16 settembre e il 6 ottobre 1946, al convegno per studi di assistenza sociale, organizzato dal Mapb in collaborazione con la missione dell'Unrra, la

82. Ivi, 10 agosto 1946.

83. Ivi, 19 luglio 1946, p. 2.

delegazione del governo italiano per i rapporti con l'Unrra guidata da Ludovico Montini, l'Omni, le università milanesi e le scuole di servizio sociale. L'idillico contesto di villa Carlotta aveva ospitato, durante la repubblica sociale, la sonnacchiosa accademia d'Italia voluta da Gentile. Ora, tra i saloni settecenteschi, l'affaccio sul lago solcato dai rari vaporette e le siepi profumate di osmanto, si confrontavano invece 63 esperti che rappresentavano le diverse professionalità impegnate nel rinnovamento del sistema assistenziale: esponenti politici come Sereni, che vi arrivò il 30 settembre, l'azionista Ada Marchesini Gobetti e il socialdemocratico Ezio Vigorelli; amministratori pubblici come Amos Chiabov e Antonio D'Andrea del Mapb o Giorgio Molino e Gian Pietro Giordana della delegazione di Montini, accomunati dall'«idea di cambiare tutto, di fare la rivoluzione, di cambiare la pubblica amministrazione»;<sup>84</sup> docenti universitari di psicologia e pedagogia tra cui il giovane Cesare Musatti, ma anche di economia come il futuro rettore della Cattolica Francesco Vito; medici come Bruno Pincherle; assistenti sociali come Odile Vallin o Maria Calogero. Il convegno – con le discussioni nei corridoi, le passeggiate nei boschi circostanti e le serate in un angolo del parco, dove Sereni cantava le canzoni della guerra di Spagna – contribuì a creare e rafforzare legami personali tra questa generazione riformatrice, destinati a perdurare per tutti i decenni successivi.

La partecipazione del mondo politico, assistenziale, ecclesiale, accademico e del nascente settore del servizio sociale garantì un reale pluralismo, in un'atmosfera di grande entusiasmo che dimostrava la possibilità di trasporre «l'union sacrée» della resistenza alla soluzione dei problemi dell'assistenza e della ricostruzione.<sup>85</sup> Gli esperti si servivano del Mapb per portare avanti i propri programmi di riforma sociale almeno quanto il dicastero si appoggiava sulla loro legittimità. L'orizzonte progettuale era ancora abbastanza aperto, nel momento in cui si erano chiusi i lavori esplorativi della commissione per lo studio dei problemi del lavoro, presieduta dal comunista Antonio Pesenti, e si discuteva delle proposte di riforma della previdenza sociale, che sarebbero poi state discusse, negli anni successivi, dalla commissione D'Aragona, senza trovare una reale concretizzazione. Proprio negli

84. Giorgio Cigliana, citato in Rita Cutini, *Promuovere la democrazia: storia degli assistenti sociali nell'Italia del secondo dopoguerra (1944-1960)*, Roma, Viella, 2018, p. 105.

85. Chiabov, *Conclusioni*, pp. 783-784.

stessi giorni, la III commissione dell'Assemblea costituente discuteva quello che sarebbe poi diventato l'articolo 38 della Carta, sul diritto all'assistenza. La possibilità di criticare l'operato del Mapb, che alcuni dei partecipanti non si lasciarono sfuggire, apriva a una considerazione delle prospettive di evoluzione dell'intervento istituzionale a favore non più della sola povertà estrema, ma di tutta la cittadinanza. I lavori delle tre settimane riguardarono rispettivamente la legislazione del lavoro, l'assistenza all'infanzia e i problemi del dopoguerra, toccando un'ampia sfera di temi, dal miglioramento delle condizioni della vita familiare, all'assistenza e la rieducazione dei profughi, dalla «protezione dell'infanzia vittima della guerra e di una cattiva organizzazione familiare», alla soppressione della delinquenza, dalla rieducazione delle prostitute all'addestramento del personale assistenziale. Gli organizzatori specificarono di ritenere che «ai fini di una rapida ripresa delle economie nazionali» i problemi post-bellici non dovessero essere «isolati dal complesso delle esigenze assistenziali», ma assimilati ai grandi problemi dell'assistenza sociale.<sup>86</sup> Essi rappresentarono quindi semplicemente la giustificazione di un convegno che in realtà prese decisamente in considerazione il problema del futuro del sistema di assistenza sociale, nella fase della ricostruzione e oltre. Per questa progettualità di lungo periodo e per l'assenza di analoghi incontri negli anni successivi, la storiografia ha individuato nel convegno, con la sua «inedita, e non più ripetuta in seguito, sinergia di intenti da parte di protagonisti così diversi tra loro», l'atto di nascita del servizio sociale italiano.<sup>87</sup> Il ruolo del Mapb, tuttavia, è rimasto sullo sfondo. Eppure, i dibattiti di Tremezzo si inscrivevano non solo nel raggio d'azione, ma nelle stesse iniziative del dicastero, riflettendo l'elaborazione concettuale e legislativa dei mesi precedenti e, almeno in parte, anche gli orientamenti che Sereni aveva delineato nelle prime settimane di governo. L'ufficio studi del dicastero concepì il convegno come uno snodo dell'azione ministeriale, destinata ad allargarsi tanto nelle finalità – il legame con la produzione – quanto nelle attività, non più ristrette alle categorie post-belliche.

86. Lucia Ajmone Marsan Corti, *Introduzione. I problemi del dopoguerra*, in *Atti del convegno per studi di assistenza sociale: Tremezzo (Como)*, p. 516.

87. Rita Cutini, *L'assistente sociale nelle ipotesi presentate a Tremezzo*, in *Le origini del servizio sociale italiano: Tremezzo*, p. 89.

### *Verso la sicurezza sociale*

Angela Zucconi, uno dei personaggi più significativi del servizio sociale italiano dei primi decenni repubblicani,<sup>88</sup> partecipò al convegno di Tremezzo come delegata dell'Udi, a cui aveva aderito dopo aver abbandonato una carriera come insegnante, poetessa e traduttrice. Nei suoi ricordi sui lavori delle tre settimane sulle rive del lago di Como emerge il costante confronto con le esperienze internazionali in materia di politiche sociali:

per molti problemi c'erano allora pacchetti di proposte concrete, praticabili e aggiornate sull'esperienza di Paesi più avanzati del nostro. L'Europa era allora davvero vicina.<sup>89</sup>

L'osservazione reciproca nel campo delle politiche sociali era resa possibile sia dagli interventi dei partecipanti stranieri, che guardavano ai problemi del sistema ereditato dal fascismo, sia dalla discussione tra funzionari ed esperti italiani, che ragionavano sulle possibilità e sulle modalità di appropriazione dei modelli stranieri. Questa dimensione di confronto internazionale era talmente centrale nell'organizzazione del convegno che esso doveva inizialmente avere come tema «l'assistenza in un mondo in evoluzione» e confrontarsi con gli sviluppi che avevano conosciuto prima gli Stati Uniti e poi, «dallo scoppio della guerra», gli altri paesi europei.<sup>90</sup> I primi interventi chiarirono fin da subito l'importanza attribuita alle riforme newdealiste che avevano ridisegnato il sistema di welfare statunitense. A presentarle nel dettaglio, durante la prima giornata di studi, furono naturalmente i funzionari della missione italiana dell'Unrra, che aveva preso parte all'organizzazione del convegno e vi vedeva l'ennesima buona occasione per la diffusione internazionale dei principi della libertà dal timore e dal bisogno. Nel presentare il Social Security Act del 1935, Phoebe Bannister spiegò agli interlocutori italiani l'integrazione dell'assicurazione sociale, dell'assistenza pubblica e dei servizi sanitari e assistenziali. Chiarendo che le assicurazioni

88. Sulla figura di Angela Zucconi (1914-2000), traduttrice dal tedesco e dal danese e poetessa durante gli anni trenta, poi attiva nel Movimento di collaborazione civica e successivamente direttrice del Centro di educazione professionale per assistenti sociali (Cepas) cfr. Vanessa Roghi, *Una vita nell'utopia. Prime note di ricerca su Angela Zucconi*, in «Dimensioni e problemi della ricerca storica», 2 (2003), pp. 235-265.

89. Angela Zucconi, *Cinquant'anni nell'utopia, il resto nell'aldilà*, Napoli, L'ancora del Mediterraneo, 2000, p. 85.

90. Micheal Schapiro e Francesco Vito, *L'assistenza sociale*, in *Atti del convegno per studi di assistenza sociale: Tremezzo (Como)*, p. XIX.

sociali comprese nel provvedimento non erano basate sul principio del bisogno, l'intervento sgombrava il campo dai diffusi fraintendimenti sulla natura della protezione previdenziale statunitense e, al tempo stesso, produceva un racconto esemplare del successo dell'espansione dei poteri dello Stato che aveva permesso la rinascita del paese dopo la crisi economica del 1929, paragonata alla situazione italiana del secondo dopoguerra. In questo racconto, la riforma del 1935 era additata a modello legislativo nella misura in cui aveva creato un sistema uniforme, evitato la burocratizzazione con un approccio largamente decentrato e soprattutto «dato una nuova impronta al concetto di assistenza», rompendo con una legislazione che si rivolgeva soltanto ai poveri, che presupponeva delle mancanze da parte dei beneficiari e che finiva per diminuire, anziché rafforzare, la loro dignità di esseri umani.<sup>91</sup>

Nella nozione di assistenza sociale i partecipanti italiani comprendevano «il complesso degli istituti e delle prestazioni con cui si realizza la funzione sociale dello stato e degli enti pubblici minori diretta alla tutela delle categorie lavoratrici nell'interesse delle medesime e per i fini superiori della produzione e del progresso nazionale ed umano».<sup>92</sup> Questo gap semantico rispetto ai colleghi statunitensi, che allargava la trattazione all'intera legislazione sociale, apriva alla considerazione di altri modelli stranieri, dalla Francia al Cile, dalla Nuova Zelanda all'Unione Sovietica. Così, per esempio, l'ex-sottosegretario e responsabile dell'ufficio studi Enrico Berardinone giungeva a evocare un futuro in cui un sistema finanziato dai contributi avrebbe erogato prestazioni a tutti i cittadini:

qui l'assistenza viene intesa quale vera e propria previdenza e si incontra con il grande concetto assicurativo universalizzato [...] qui essa veramente insegue i cinque flagelli che assillano l'uomo: Miseria, Ignoranza, Malattia, Squallore, Ozio.<sup>93</sup>

L'ammirazione per le riforme sociali realizzate nei paesi che avevano vinto la guerra – il sistema universalista Beveridge di protezione dalla culla alla tomba, evocato dal riferimento ai cinque flagelli, ma anche la si-

91. Phoebe Bannister, *Previdenza sociale negli Stati Uniti*, in *Atti del convegno per studi di assistenza sociale: Tremezzo (Como)*, p. 15.

92. Giuseppe Menotti De Francesco, *L'ordinamento positivo dell'assistenza sociale in Italia e le sue principali riforme*, in *Atti del convegno per studi di assistenza sociale: Tremezzo (Como)*, p. 37.

93. Enrico Berardinone, *Assistenza del primo intervento e avviamento all'assistenza sociale*, in *Atti del convegno per studi di assistenza sociale: Tremezzo (Como)*, p. 525.

curezza sociale di marca newdealista o l'organizzazione sanitaria statalizzata messa in piedi in Unione Sovietica – si saldava con la constatazione che in Italia occorreva fare i conti con una società assai diversa e con le strutture già esistenti che ostacolavano innovazioni radicali e richiedevano un approccio riformista. La questione non si riduceva a quella che le scienze sociali hanno chiamato *path dependency*. Lo stesso mito sovietico della società giusta, nel discorso di Berardinone, era infatti presentato come un'applicazione specifica di principi più generali, resa possibile dall'arretratezza zarista. L'ex-sottosegretario comunista qui riprendeva la linea togliattiana di nazionalizzazione del partito nel sottolineare che il ridisegno delle politiche sociali doveva fare proprie alcune eredità politiche essenziali, in positivo e in negativo, della storia italiana: la resistenza come momento di rinascita nazionale e democratica, caricata di aspettative palinogenetiche, ma anche l'arretratezza del Mezzogiorno, il ruolo preponderante dell'iniziativa privata e l'arretratezza della mentalità delle masse lavoratrici, che consideravano i versamenti contributivi previdenziali alla stregua della tassazione.

Il riferimento alle riforme che i vari paesi che facevano parte dello schieramento alleato avevano realizzato prima e durante la guerra serviva allora a collocare l'assistenza in un contesto internazionale dove i principi dell'assicurazione sociale, che avevano dominato il periodo tra le due guerre, erano estesi «a strati più vasti della popolazione» e combinati con prestazioni non-contributive.<sup>94</sup> Il convegno di Tremezzo allargava così gli orizzonti dell'assistenza post-bellica, sottolineando, in linea con le indicazioni di Sereni, che essa non poteva essere considerata «un fatto a sé stante ma necessariamente collegato al compito molto più vasto della ricostruzione generale del paese sia edilizia, sia economia, sia ancora di più morale e politica»:<sup>95</sup>

Il concetto limitato di non saper vedere la comunità e la nazione nel loro insieme, comincia ora a modificarsi grazie soprattutto ai più ampi principi dell'assistenza pubblica e agli interessi nazionali.<sup>96</sup>

94. Sandrine Kott, *Un modèle international de protection sociale est-il possible ? L'OIT entre assurance et sécurité sociale (1919-1952)*, in «Revue d'histoire de la protection sociale», 1 (2017), pp. 62-83.

95. Chiabov, *Conclusioni*, p. 782.

96. Questa citazione e le successive sono tratte da Schapiro e Vito, *L'assistenza sociale*, p. XX.

La sicurezza «sociale ed economica» non poteva essere accessibile al cittadino se non alla condizione di considerarlo quale «membro di tutta la comunità nazionale», superando la tradizionale dimensione locale delle prestazioni sociali e anzi promuovendo la cooperazione internazionale. Le devastazioni della guerra appena terminata dimostravano infatti la necessità di stretti collegamenti e di aiuti internazionali tra i diversi paesi per la realizzazione della sicurezza sociale, intesa come garanzia permanente dei mezzi di esistenza. Il fondamento di un sistema di protezione sociale non poteva più essere il «principio di soccorso al povero e neanche quello di evitare o attenuare le rivolte delle classi umili, bensì il senso di responsabilità della intera collettività per il benessere di tutti». <sup>97</sup> Questo approccio «imponeva» allo Stato dei compiti che esso aveva ignorato nei decenni precedenti. Dal confronto con le esperienze internazionali emergevano così alcune indicazioni per la riforma della previdenza e dell'assistenza sociale, due aspetti che vennero esaminati separatamente. Nel primo caso, il riferimento internazionale consisteva nell'Organizzazione internazionale del lavoro, che con la conferenza di Philadelphia del 1944 aveva compiuto la sua svolta universalista: i nuovi sistemi dovevano estendere «le misure di sicurezza sociale allo scopo di assicurare un reddito minimo ed un'assistenza sanitaria completa a tutti coloro che hanno bisogno di una tale protezione». L'organizzazione del sistema di welfare americana, in particolare, sembrava unire i due vantaggi della conservazione del reddito e della rispondenza al bisogno, vale a dire l'approccio tradizionale delle assicurazioni sociali e le novità del piano Beveridge. I protagonisti di Tremezzo non faticavano tuttavia a riconoscere che la legislazione assicurativa italiana, malgrado la svalutazione monetaria che aveva falciato riserve, contributi e prestazioni, poteva vantare importanti conquiste e che anche gli Stati Uniti avevano «molto da imparare da alcuni dei sistemi assicurativi europei». In Italia, gli osservatori stranieri segnalavano come esigenze particolarmente urgenti l'unificazione in un solo ente di tutti i programmi assistenziali, l'attenzione al singolo caso individuale per la prevenzione e la riabilitazione dei mali sociali, l'eliminazione di ogni forma di discrezionalità amministrativa, l'adeguamento dell'assistenza «ai bisogni dell'individuo e mai alla sua aderenza ai nostri principi morali e sociali» e la professionalizzazione degli operatori. In entrambi i settori, l'esperienza degli altri

97. Ivi, p. XXIII.

paesi invitava a non avere timore di una maggiore regolazione statale, per dare a tutte le attività di welfare una comune base programmatica e a tutti gli individui la possibilità di «riabilitarsi».<sup>98</sup>

### *Previdenza e assistenza in un sistema di sicurezza sociale*

Nella nozione di assistenza sociale gli organizzatori di Tremezzo inclusero forme che presupponevano «un onere a carico dell'assistito»,<sup>99</sup> aprendo alla considerazione della riforma del sistema previdenziale che aveva costituito, fino a quel momento, il cuore del dibattito sul welfare state. Se la diagnosi dei problemi ereditati dal fascismo, e aggravati dall'inflazione degli anni di guerra, era ormai ben definita, divergenze politiche significative sussistevano sulle modalità di risoluzione. Nell'ambito della commissione Pesenti per lo studio dei problemi del lavoro, istituita dal Ministero per la costituente,<sup>100</sup> la terza sottocommissione, presieduta dal socialista Antonio Mori, aveva tracciato un panorama impietoso sull'insufficienza delle prestazioni, sulla lacunosità della copertura assicurativa e sulla dispersione amministrativa, ma aveva anche evidenziato le divergenze tra il sindacato, fautore dell'abbandono dei principi «contrattualistici» e «individualistici» delle assicurazioni sociali che si riteneva contrastassero con una moderna «concezione più comprensiva e conseguente della protezione sociale del lavoratore», e i rappresentanti della Confindustria, che si opponevano fermamente a qualsiasi riforma andasse nella direzione di «un'assicurazione del tipo di Beveridge» additandone i costi esorbitanti per la fragile economia italiana.<sup>101</sup>

98. Tutte le citazioni sono tratte da Sorieri, *Principi fondamentali dell'assistenza pubblica negli Stati Uniti*, pp. 5-6.

99. Schapiro e Vito, *L'assistenza sociale*, p. XXII.

100. I risultati della commissione, riunitasi tra il 21 gennaio e il 28 giugno 1946 con lo scopo di «predisporre gli elementi per lo studio della nuova Costituzione che dovrà determinare l'aspetto politico dello Stato e le linee direttive della sua azione economica e sociale», furono molto modesti: non si riuscì, secondo il presidente, a «definire gli elementi essenziali di un ordinamento» che, partendo dal principio del diritto al lavoro, studiasse i mezzi per ridurre la disoccupazione, mediante la spesa e i lavori pubblici, e «riesaminare» la funzione e la riforma del sistema assistenziale e previdenziale. *Relazione della Presidenza*, in *Atti della commissione per lo studio dei problemi del lavoro*, 3 voll., Roma, Tip. U.E.S.I.S.A., 1946, vol. I, p. 14.

101. *Relazione sulle risposte al questionario P*, in *Atti della commissione per lo studio dei problemi del lavoro*, p. 313.

L'opzione per un sistema universalistico, destinato a offrire una protezione minima a tutti i cittadini, si scontrava sia con l'obiettivo di convogliare tutte le risorse disponibili nella ricostruzione, sia con l'individuazione dei soli lavoratori come destinatari della protezione sociale. La figura del cittadino si sovrapponeva a quella del lavoratore nel momento in cui si considerava il welfare una componente aggiuntiva del contratto di lavoro e si escludevano soltanto grandi proprietari e possidenti, che di uno strumento di emancipazione sociale non avevano bisogno. L'attenzione posta al cittadino-lavoratore, in questo senso, rispondeva all'obiettivo di ridurre la precarietà dei lavoratori salariati, fondamento del nuovo sistema democratico, e alla centralità del problema dell'occupazione. A evocare l'orizzonte Beveridgiano di un sistema basato sul diritto «di ogni uomo che partecipi alla società organizzata» era soltanto un intervento sui problemi dell'assistenza sanitaria.<sup>102</sup> La strada per garantire la libertà dal bisogno, intesa come premessa necessaria per «la moralizzazione della vita individuale e collettiva», restava l'assicurazione sociale, sia pure da svincolare dagli schemi individualistici, privatistici e contrattualistici che si ponevano in contrasto con le «esigenze solidaristiche di una effettiva sicurezza sociale».<sup>103</sup> Questi erano i confini dell'arena del dibattito post-bellico italiano, che si strutturava intorno al principio della garanzia del reddito e alla distinzione tra lavoratori e non-lavoratori. All'interno di questi confini, un tecnico vicino al sindacato unitario come Stefano Giua, nel delineare i tratti del costruendo sistema richiamandosi tanto al modello francese della Sécurité sociale quanto a quello cecoslovacco prebellico, poteva formulare soluzioni comunque innovative,<sup>104</sup> sia rispetto all'assetto esistente sia rispetto alle mozioni poi formulate, l'anno successivo, dalla commissione D'Aragona. Viceversa, un tecnico

102. Pietro Pinna, *Il servizio sanitario nell'assistenza di malattia ai lavoratori*, in *Atti del convegno per studi di assistenza sociale: Tremezzo (Como)*, 1947, p. 105.

103. Stefano Giua, *Nuovi orientamenti della previdenza sociale*, in *Atti del convegno per studi di assistenza sociale: Tremezzo (Como)*, pp. 73-88. Giua, già membro della commissione Pesenti, attuario all'ufficio studi sulla previdenza sociale dell'Istat e politicamente vicino all'Inca, il patronato della Cgil, proponeva una moderata riforma che prevedesse l'estensione a quei lavoratori che ne erano privi, l'omogeneizzazione delle misure e delle modalità di erogazione delle prestazioni, l'integrazione della protezione contro le malattie in un'unica forma assicurativa, l'unificazione dei contributi con la partecipazione dello Stato e il decentramento degli organi amministrativi, ricorrendo alla partecipazione dei beneficiari.

104. Menotti De Francesco, *L'ordinamento positivo dell'assistenza sociale in Italia e le sue principali riforme*, pp. 37-56.

vicino alla Dc come Guido Maria Baldi poteva esprimere posizioni più conservatrici, favorevoli a mantenere l'impronta mutualistica e anzi a trasferire alcuni rischi ad assicuratori professionali, pur ribadendo che la rigorosa proporzione tra premi e rischi era iniqua, perché i secondi erano espressione non della volontà individuale, ma di condizioni «naturali e sociali, cui non è dato all'individuo di sottrarsi».<sup>105</sup>

Negli interventi degli esperti delle materie previdenziali, l'assistenza era relegata a un ruolo residuale e ricondotta alle tradizionali forme di beneficenza, e tutt'al più al servizio sociale, destinato ad affiancare le prestazioni di tipo assicurativo, le sole capaci di garantire la liberazione dal bisogno.<sup>106</sup> Il principio della libertà dal bisogno presupponeva un incompressibile e non condizionabile diritto del cittadino-lavoratore alla sicurezza sociale e il dovere dello Stato di garantirglielo: la previdenza ne era lo strumento principale.<sup>107</sup> Ciò, tuttavia, non significava che l'intervento dello Stato nel finanziamento della previdenza fosse escluso né che l'assistenza potesse essere considerata in via di sparizione. Perfino nelle proiezioni che valutavano il costo di un piano Beveridge per l'Italia nel ventennio successivo, il peso dell'assistenza era stimato sostanzialmente stabile.<sup>108</sup> Si poneva allora il problema della riforma del settore, su cui pesava lo stigma della «carità e del sussidio elemosiniero»: <sup>109</sup> come realizzare la trasformazione dell'assistenza dall'accezione di soccorso ai poveri a quella di «organizzazione di vasti programmi assistenziali diretti a tutti coloro che ne hanno bisogno»?<sup>110</sup>

È a proposito dell'organizzazione assistenziale e sanitaria che emerge, negli interventi del convegno, l'orientamento verso un sistema diretto a tutti i cittadini, volto a superare il tradizionale impianto crispino. Tremezzo rappresentava, in questo senso, il precipitato e una sistematizzazione concettuale di

105. Guido Maria Baldi, *Problemi e orientamenti nel diritto del lavoro in Italia*, in *Atti del convegno per studi di assistenza sociale: Tremezzo (Como)*, p. 189.

106. Paolina Tarugi, *Il servizio sociale nei suoi aspetti teorici e pratici*, in *Atti del convegno per studi di assistenza sociale: Tremezzo (Como)*, pp. 21-36.

107. Giua, *Nuovi orientamenti della previdenza sociale*, p. 76.

108. Mario Alberto Coppini, *Prime valutazioni sul costo di un piano Beveridge per l'Italia*, in *I problemi della ricostruzione. Contributi delle Commissioni di studio della Democrazia Cristiana*, 1947, p. 18.

109. Luigi Raggi ed Emilio Anselmi, *Le varie forme di assistenza e previdenza sociale nella legislazione italiana*, in *Atti della commissione per lo studio dei problemi del lavoro*, vol. II, p. 245.

110. Schapiro e Vito, *L'assistenza sociale*, p. XIX.

quanto il Mapb aveva cercato di realizzare nei mesi precedenti. All'interno di un sistema di sicurezza sociale fortemente centrato sull'elemento «lavoro», i cattolici, gli azionisti, i socialisti e i comunisti presenti a Tremezzo fecero emergere la necessità di profondi ripensamenti nel modo di concepire struttura e obiettivi dell'assistenza e, con essa, dei rapporti tra lo Stato e i suoi cittadini. Si posero così le basi di un'espansione del welfare che aveva come obiettivo, per gli azionisti, la risoluzione del conflitto tra Stato e cittadino, conflitto proprio dell'individualismo italiano e accentuato dal fascismo; per i comunisti, l'integrazione delle masse nello Stato; per i cattolici presenti al convegno, spesso vicini alla corrente dossettiana, la realizzazione delle funzioni dello Stato secondo una concezione pluralistica. Tutti si ritrovavano nel conferire un obiettivo politico all'assistenza, che doveva contribuire alla trasformazione dei rapporti sociali ed economici e alla risoluzione delle situazioni di disagio «morale, psicologico, materiale» che impedivano la piena partecipazione popolare all'opera della ricostruzione, contribuendo così a dare legittimazione politica al nuovo stato repubblicano.

L'assistenza non era più considerata come il compito delle istituzioni religiose o dei partiti politici, ma una funzione dello Stato. L'intervento assistenziale avrebbe dovuto perdere il suo carattere di occasionalità per diventare sistematico e programmato. Gli enti sociali dovevano «assistere tutta la comunità e non solo gli indigenti», superando l'approccio per categorie che stigmatizzava i beneficiari. I destinatari dell'assistenza non venivano perciò più considerati come poveri, ma come cittadini a cui lo Stato aveva il compito di provvedere. Quest'approccio si basava sul principio della riabilitazione: la beneficenza, intesa come «preoccupazione di alleviare, fin dove è possibile, le sofferenze di esseri umani che non si potranno mai più reinserire nel circolo dell'attività sociale»,<sup>111</sup> doveva lasciare il posto a un intervento che poneva al centro non la povertà in sé stessa, nel suo carattere semperiterno e irrimediabile, ma le cause che avevano determinato lo specifico stato di necessità, con l'obiettivo di recuperare forze attive alla società. L'assistenza esprimeva quindi un contratto tra la società e l'individuo: alla funzione dello Stato corrispondeva quello che i partecipanti riconoscevano essere «un diritto» di ogni cittadino, conseguenza del diritto-dovere al lavoro, in tutti i casi di bisogno determinati da ragioni patologiche, fisiologiche o economiche.

111. Berardinone, *Assistenza del primo intervento e avviamento all'assistenza sociale*, p. 525.

La riflessione sul diritto del cittadino all'assistenza – da riconoscere «almeno come tendenza», più che come diritto soggettivo, secondo le parole di una mozione del convegno<sup>112</sup> – trovava un corrispettivo nell'insistenza sui doveri e sulle responsabilità dello Stato di fronte ai cittadini o alle categorie bisognose, secondo un lessico che sia i cattolici che le sinistre potevano maggiormente apprezzare. La legislazione americana del Social Security Act si poneva come modello di uno Stato che adempiva ai suoi doveri permettendo al contempo, accanto all'iniziativa pubblica, il libero e proficuo sviluppo di quella privata. In questo scenario si inseriva il ruolo del nuovo dicastero dell'assistenza sociale, che venne ufficialmente presentato agli esperti riuniti a Tremezzo, dopo la circolazione interministeriale del progetto avvenuta nelle settimane precedenti. Sul modello americano, la creazione di un organo coordinatore – non necessariamente anche erogatore – doveva rappresentare il canale attraverso cui selezionare quegli organismi, pubblici e privati, che «per la loro struttura sanamente democratica e per la loro onestà e serietà di lavoro» potevano essere conservati e finanziati.<sup>113</sup>

Fin dal primo giorno della conferenza, fu subito chiaro che il convegno potesse avere come obiettivo la nascita del dicastero, o quantomeno il raggruppamento di un ampio schieramento favorevole: cattolici e sinistre si scontrarono sull'istituzione del dicastero a colpi di mozioni, con i primi, preoccupatissimi della minaccia posta alla libertà delle istituzioni cattoliche, che sottolineavano «il concetto di autonomia o di autarchia locale e di decentramento burocratico»<sup>114</sup> e i secondi favorevoli a un'ampia fusione delle competenze di lavoro, previdenza e assistenza. L'Unrra ricordò il sostegno offerto all'elaborazione del progetto, mirando al raggiungimento di un accordo tra il Mapb e la delegazione di Montini<sup>115</sup> che si rifacesse al modello americano newdealista, presentato nella sede del convegno da Anthony Sorieri: il riconoscimento dell'assistenza come «una funzione dello Stato ispirata dal riconoscimento del fatto che l'indigenza di una qualsiasi

112. *Orientamenti per una nuova impostazione del concetto di assistenza. Raccomandazione n. 8*, 21 settembre 1946, in *Atti del convegno per studi di assistenza sociale: Tremezzo (Como)*, pp. 595-596.

113. Berardinone, *Assistenza del primo intervento e avviamento all'assistenza sociale*, p. 535.

114. *Raccomandazione per la non istituzione di un ministero dell'assistenza sociale*, 16 settembre 1946, in *Atti del convegno per studi di assistenza sociale: Tremezzo (Como)*, p. 792.

115. Horwitz, *Profughi italiani*, p. 540; *Unrra's welfare programme in Italy*, p. 12.

parte della popolazione nuoce al benessere complessivo dello Stato» ma, al tempo stesso, la concessione di ampi spazi all'iniziativa privata, che, per quanto controllata direttamente e indirettamente, veniva incoraggiata.

Nel corso del convegno, le divergenze di vedute si attenuarono a favore di un'attenta considerazione dei bisogni di modernizzazione del sistema assistenziale. I funzionari del Mapb, di fronte alle resistenze, si limitarono a proporre un testo finale molto moderato che, evocando «una più specifica determinazione delle organizzazioni assistenziali e un concentrazione delle medesime secondo un concetto di unità organica»,<sup>116</sup> poteva godere di un ampio consenso trasversale ai partiti politici. All'ipotesi di un ministero con mere funzioni di coordinamento «nello stretto senso della parola e senza possibilità esecutive» aderivano infatti anche i democristiani, che però ne spostavano l'istituzione nel tempo, chiedendo di cominciare dal coordinamento periferico delle istituzioni religiose e laiche in ogni provincia. Ciò avrebbe evitato che il nuovo dicastero eventualmente costituito, originato «da uno sviluppo progressivo di iniziativa dalla periferia verso il centro e non viceversa», ledesse la libertà di azione delle istituzioni cattoliche.<sup>117</sup>

Al netto degli ambiziosi progetti discussi durante il convegno – come, per esempio, l'unificazione della scuola media e della scuola di avviamento professionale, che sarebbe avvenuta soltanto alla fine del 1962 – il lascito principale di Tremezzo riguardò la professionalizzazione dell'assistenza sociale. Strettamente collegata al riconoscimento del diritto del cittadino all'assistenza, l'azione degli assistenti sociali rappresentava l'antidoto ai problemi del settore ereditati dalla legislazione crispina: la riduzione dell'assistenza a «operazione burocratica e puramente amministrativa» o a «missione filantropica con la sola carità al suo servizio».<sup>118</sup>

### *La professionalizzazione dell'assistenza*

Nel gennaio 1946, il Mapb aveva costituito una commissione di studio per la creazione di una scuola per formare gli assistenti sociali dei campi profughi.<sup>119</sup> Il progetto venne ripreso da Sereni, che mirava a intervenire sull'istituzionalizzazione della professione degli assistenti sociali,

116. *Atti del convegno per studi di assistenza sociale: Tremezzo (Como)*, p. 815.

117. Acs, Mint, Aai, Segreteria e Presidenza, b. 47, *Rapporto relativo al convegno studi assistenza sociale*, Giordana a Montini, 16 novembre 1946.

118. Ajmone Marsan Corti, *Introduzione. I problemi del dopoguerra*, p. 518.

119. Cutini, *Promuovere la democrazia*, p. 124.

riservandone l'esercizio ai soli diplomati. L'iniziativa, da svilupparsi con l'Unrra e con il contributo di «personalità estere», avrebbe dovuto contribuire a «realizzare lo scambio di esperienze fra dirigenti di organizzazioni statali e private che si occupa[va]no dei vari problemi assistenziali».<sup>120</sup> Nell'ottica di Sereni, la mancanza delle figure professionali necessarie impediva quel rinnovamento dell'assistenza che poteva contribuire al New Deal italiano:

Bisogna trovare uomini con capacità singolari, forza di comando, energia, fermezza e autorità, nonché dotati di forza politica e di competenza economica e sociale. Noi dobbiamo creare in Italia questa categoria di organizzatori quale esiste in America. Dobbiamo riscattarci a tale proposito dalle vecchie forme di burocrazia che tendono a effettuare risparmi in superficie e dispendi in profondità.<sup>121</sup>

Il convincimento che mancasse una leva di tecnici capace di assicurare il rinnovamento delle forme dell'azione pubblica non portava, a differenza della posizione assunta dal Pci in altri settori,<sup>122</sup> a rinunciare alle riforme. Proprio il convegno di Tremezzo, a cui parteciparono le personalità più in vista del nascente mondo del servizio sociale italiano, costituì l'occasione per mettere a punto il progetto. Sotto questo punto di vista, il convegno fu un successo, come rilevò l'Unrra, vantando sulla stampa specializzata internazionale il proprio ruolo nel «notevole passo in avanti» italiano verso l'istituzione di un programma nazionale di intervento sociale.<sup>123</sup> I tecnici della Welfare division dell'Unrra, istituita nel 1946 e guidata dalla *social worker* statunitense Phoebe Bannister, avevano preparato una relazione analitica e programmatica sul welfare italiano, che concludeva sulla necessità che, per contribuire al «rilancio dei servizi di welfare italiani», l'organizzazione si impegnasse nella «formazione di *welfare workers*».<sup>124</sup> L'Unrra non si limitava, infatti, a promuovere la professionalizzazione dell'umanitarismo internazionale

120. Fig, Fondo Sereni, Documentazione relativa ad attività governativa, c. 5, 1946, Conferenza stampa, 31 luglio 1946.

121. Fig, Fondo Sereni, Scritti e discorsi, c. 5, 1946, *Intervento al convegno di Tremezzo*, 30 settembre 1946.

122. Fabrizio Barca, *Compromesso senza riforme nel capitalismo italiano*, in *Storia del capitalismo italiano*, a cura di Fabrizio Barca, Roma, Donzelli, 1997, p. 16.

123. *A Social Welfare Conference in Italy*, in «Social Service Review», 3 (1948), p. 378.

124. Acs, Aai, Segreteria e Presidenza, b. 48, Phoebe Bannister, 15 aprile 1946.

selezionando e formando il proprio personale, ma procedeva nello stesso modo nei paesi destinatari dell'intervento dell'organizzazione,<sup>125</sup> nell'idea che soltanto un corpo di veri e propri assistenti sociali avrebbe potuto permettere la *rehabilitation* dei servizi assistenziali, la valutazione dei bisogni a prescindere da interferenze politiche e religiose e l'equa distribuzione degli aiuti. Per tale ragione il personale dell'Unrra aiutò le prime scuole nella preparazione dei piani di studio e si fece carico delle spese di viaggio negli Stati Uniti e nel Regno Unito di sei assistenti sociali inviate a seguire dei tirocini formativi in servizio sociale. La preparazione di «un nuovo corpo di lavoratori sociali» avrebbe costituito, secondo le convinzioni di Bannister, «il perno dell'attività dedita all'opera di riabilitazione e ricostruzione del Paese».<sup>126</sup> In questi programmi di formazione, trovavano spazio la sociologia e la psicologia, che erano state svilite durante gli anni del regime fascista.<sup>127</sup>

Gli sviluppi teorici, la metodologia di intervento dell'assistenza sociale newdealista e le stesse pratiche di *rehabilitation* dell'Unrra ebbero un impatto importante nella formazione dei nuovi assistenti sociali dell'Italia del dopoguerra. L'intervento di Maria Calogero, una dei pionieri del servizio sociale italiano,<sup>128</sup> ne è un esempio: secondo l'ispettrice del Mapb, per non rinchiudersi nel ruolo di un agente amministrativo come durante il fascismo, le assistenti sociali, oltre alla legislazione sociale, alla previdenza, all'economia domestica, al pronto soccorso e «magari, [a] guidare automobili», dovevano acquisire conoscenze in ambito psicologico, psicanalitico e psicotecnico, ma «soprattutto un solido fondamento di preparazione umanistico-civico-politica», per essere capaci, scevri da «ogni fanatismo»,

125. Acs, Aai, Segreteria e Presidenza, b. 37, *UNRRA Report of the Director general to the Council*, capitolo *General developments*, paragrafo *Social welfare assistance*, luglio 1946.

126. Acs, Aai, Segreteria e Presidenza, b. 48, Phoebe Bannister.

127. Domenica La Banca, *Come nascono gli esperti. Le scuole, le Nazioni Unite e il servizio sociale italiano nel secondo dopoguerra*, in «Quaderni storici», 1 (2019), pp. 78-79.

128. Maria Comandini Calogero (1903-1993), laureata in storia moderna, aveva iniziato a occuparsi di attività assistenziali durante il periodo trascorso al confino politico a Scanno, adoperandosi a favore degli ebrei, degli ex prigionieri e dei familiari dei combattenti della resistenza nelle immediate retrovie del fronte invernale abruzzese. Nel dopoguerra fu vicina al Partito d'azione, impegnandosi per il voto alle donne, la riapertura delle scuole e l'assistenza ai reduci nell'Udi. Nel 1946 fondò il Cepas, impegnandosi fino al 1974, data del suo riconoscimento come scuola autonoma dell'università La Sapienza: cfr. Giovanni Devastato, *Lavoro sociale e azioni di comunità*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore, 2016, pp. 240-243.

di aiutare i singoli a gettare un ponte fra di loro, esattamente come accadeva «in Inghilterra, negli Stati Uniti d'America e in Svizzera».<sup>129</sup> L'assistenza sociale venne presentato a Tremezzo come «l'artefice della grande opera di risanamento sociale» post-bellica:<sup>130</sup> un risanamento che, nel quadro di una nuova attenzione alle forme della vita sociale, aveva specifiche implicazioni politiche, giacché si trattava di stimolare nei cittadini la coscienza dell'appartenenza alla comunità nazionale, la partecipazione democratica alla gestione della cosa pubblica e la ricomposizione delle fratture che, aggiungendosi alle tradizionali divisioni tra classi e ceti, erano dovute alle vicende belliche. Occorreva, in questo senso, archiviare l'esperienza fascista – al servizio della politica di pacificazione industriale e sociale del regime – e superare il modello del funzionario amministrativo impegnato perlopiù nelle pratiche burocratiche, per fare dell'assistente sociale una figura centrale nella promozione dei valori della resistenza e della democrazia. Qui il discorso di Sereni poteva trovare l'appoggio della missione italiana dell'Unrra, che sottolineava l'esigenza di creare cittadini «dotati di una forte personalità».<sup>131</sup> L'assistenza sociale doveva stimolare lo sviluppo di quelle formazioni sociali intermedie «collettivo-democratiche» che nel mondo anglosassone educavano i cittadini alla democrazia. Rappresentava, in altre parole,

una diversa forma di esercizio e creazione della democrazia, cioè dell'attitudine degli uomini a risolvere da sé i propri problemi e a conquistare in un'armonia collettiva più larghe libertà di vita e migliori opportunità d'azione.<sup>132</sup>

Questi progetti per l'assistenza sociale, che si richiamavano al suo ruolo nel mondo anglosassone e alle aspirazioni di «miglioramento, mutamento e progresso sociale», si scontravano con «la situazione di fatto» e i contesti delle relazioni di fabbrica nei quali gli assistenti sociali dell'immediato dopoguerra si trovavano perlopiù a operare. L'intervento dell'Unrra fornì i finanziamenti, il supporto formativo e i collegamenti internazionali allo sviluppo delle scuole di servizio sociale: il convegno di Tremezzo si concluse con la prospettiva di creare un corso biennale per assistenti sociali

129. Maria Calogero, *Necessità di una cultura storico umanistica per la formazione dell'assistente sociale in Italia: problemi di democrazia e di collaborazione civica*, in *Atti del convegno per studi di assistenza sociale: Tremezzo (Como)*, p. 614.

130. Chiabov, *Conclusioni*, p. 787.

131. Horwitz, *Profughi italiani*, p. 538.

132. Calogero, *Necessità di una cultura storico umanistica*, p. 612.

finanziato direttamente dal Mapb.<sup>133</sup> Il dicastero dovette tuttavia rinunciare al progetto di una scuola, optando per l'ennesima convenzione con l'Unione nazionale delle scuole di assistenza sociale, da cui sarebbero derivati il corso biennale di assistenza sociale a Milano, diretto presso i locali della Società umanitaria dall'ispettrice del Mapb Lucia Ajmone Marsan Corti, e il più noto Centro di educazione professionale per assistenti sociali (Cepas), fondato a Roma da Guido e Maria Calogero.<sup>134</sup> Le attività di formazione cominciarono nel febbraio-marzo successivo, quando ormai l'esperienza del Mapb – che contribuì finanziando cinquanta borse di studio a favore di candidati profughi, reduci o vittime di guerra – era giunta al crepuscolo. Il Cepas aveva alcune caratteristiche peculiari che mantenne, tra alterne vicende economiche, anche nei decenni successivi. In primo luogo, l'estrazione dei candidati tra le categorie assistibili del Mapb e i programmi dei corsi stessi attirarono, come mai prima era successo, anche uomini, contribuendo alla rivalutazione sociale della figura e alla sua sconessione dal modello dei tradizionali ruoli caritativi femminili (nella stessa direzione andava il lessico americaneggiante di «lavoratori sociali»). L'impostazione politica occhieggiava ai social-comunisti, ma risentiva soprattutto dell'esperienza del Movimento di collaborazione civica di Capitini e dello stesso Calogero, che sottolineavano la necessità di una partecipazione giovanile alle istituzioni, del ruolo politico attivo dei gruppi più deboli della società, del volontariato: il lavoro dell'assistente sociale veniva immaginato al di fuori dalle strutture assistenziali, nelle comunità dove aveva luogo la crescita della persona, con lo scopo di creare strutture di socializzazione e favorire lo sviluppo di vincoli di solidarietà e, in ultima istanza, la partecipazione democratica alla vita sociale.

Gli esiti del convegno di Tremezzo misero in allarme le forze cattoliche:<sup>135</sup> l'istituzione dei corsi per assistenti sociali suscitò, in particolare, il malcontento di Carignani, tenuto all'oscuro della decisione,<sup>136</sup>

133. *Mozione 9 per il riconoscimento del titolo giuridico di assistente sociale e 15 sul metodo educativo e per una più accurata preparazione dell'assistente sociale*, in *Atti del convegno per studi di assistenza sociale: Tremezzo (Como)*, pp. 791-817.

134. Rimando a Maria Criserà, *L'impegno sociale per promuovere la democrazia*, in *Le origini del servizio sociale italiano: Tremezzo*, pp. 155-158.

135. Acs, Mint, Aai, Segreteria e Presidenza, b. 47, *Rapporto relativo al convegno studi assistenza sociale*, Giordana a Montini, 16 novembre 1946.

136. Fig, Fondo Sereni, Corrispondenza 1945-1946, Giovanni Carignani, 12 novembre 1946.

ma soprattutto di De Gasperi, che, «pur apprezzando al giusto valore l'iniziativa», ne chiese la sospensione. Il presidente del Consiglio poneva un problema di competenze, evidenziava la necessità di uno stanziamento ad hoc da parte del Tesoro e infine rilevava che l'aver proclamato la garanzia, per chi li avesse frequentati, di un'assunzione al Mapb presupponeva «che il Ministero debba avere un carattere permanente o quanto meno debba trasformarsi, il che è ovvio dovrebbe formare oggetto di una deliberazione dei singoli ministri».<sup>137</sup> Il presidente del Consiglio notava, correttamente, che il Mapb stava cercando di ampliare le proprie competenze ai danni del Ministero del lavoro, nel quale rientrava l'assistenza generica, e di quello della pubblica istruzione. Nella replica, Sereni adduceva di essersi semplicemente avvalso della facoltà del Mapb di concedere contributi a enti, fondazioni, associazioni e comitati.<sup>138</sup> Fino a quando il personale del dicastero fosse stato composto da giornalieri, restava possibile selezionarlo senza ricorrere al concorso e quindi privilegiando titoli diversi da quelli tradizionali, come il diploma da assistente sociale. Se il Mapb aveva una natura temporanea, l'assenza di una data di cessazione delle sue attività non autorizzava a esimersi da impegni di più lunga durata, che sorpassavano il limite dell'anno finanziario e la stessa durata della gestione ministeriale.<sup>139</sup> Secondo De Gasperi, invece, l'azione del dicastero doveva essere «contenuta nei compiti riferentesi all'assistenza post-bellica», mentre i corsi per gli assistenti sociali miravano a formare competenze che coincidevano «con la più lata nozione di assistenza», coinvolgendo categorie diverse dai reduci e dalle vittime della guerra.<sup>140</sup> In una seduta del Consiglio dei ministri, De Gasperi ribadì che fino a quando fosse stato presidente del Consiglio, il Ministero per l'assistenza sociale non sarebbe stato costituito.<sup>141</sup>

137. Ivi, Alcide De Gasperi, 18 novembre 1946, ora anche in Emilio Sereni *et al.*, *Lettere (1945-1956)*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2011, pp. 75-77.

138. Fig, Fondo Sereni, Corrispondenza 1945-1946, Alcide De Gasperi, 19 novembre 1946.

139. *Ibidem*. Secondo Sereni il Mapb doveva essere considerato «come impegnato in una normale attività amministrativa non sottoposta ad una determinata scadenza. A parte ogni considerazione, sulla quale potrei anche essere d'accordo, sull'opportunità o meno di un prolungamento nel tempo [...], è ovvio che l'adozione di un principio diverso da quello vigente per tutti gli altri ne paralizzerebbe ogni attività amministrativa».

140. *Ibidem*, ora anche in Sereni *et al.*, *Lettere (1945-1956)*, pp. 79-81.

141. Sereni, *Diario (1946-1952)*, p. 35; Ivi, p. 50.

L'azione di Sereni nel campo della formazione degli assistenti sociali, pur rispondendo a necessità che erano percepite anche in alcune componenti del mondo cattolico, andava a ledere il tradizionale monopolio ecclesiastico del settore. Preoccupato dai «tentativi di monopolio da forze non cattoliche», il presidente dell'Azione cattolica Vittorino Veronese si attivò con Ludovico Montini per costituire un consorzio di scuole di servizio sociale cattoliche, che venne realizzato all'inizio del 1947 nell'Ensiss, di cui entrambi furono soci fondatori.<sup>142</sup> Veronese rilevava come, «a causa degli incontri con l'estero», si era «violentemente destata la coscienza della necessità della assistenza sociale tecnica», ma il Mapb, «con bilanci di somme ingenti nelle mani esclusive dei partiti di estrema sinistra», stava cercando di creare un personale tecnicamente preparato tramite scuole – il riferimento era probabilmente al Cepas di Calogero – di «evidente indirizzo e ispirazione social-comunista». Il mondo cattolico si presentava in ritardo a questo appuntamento con la modernità, tecnica e politica, ignorando del tutto i «metodi moderni che sono diventati, nel campo dell'assistenza sociale, altrettanto necessari quanto la competenza medica nella cura degli ammalati».<sup>143</sup> Nel confronto politico del dopoguerra, i cattolici rischiavano di perdere le tradizionali posizioni di avanguardia nel campo sociale, il che si sarebbe tradotto nella diminuzione dell'influenza della gerarchia sulla società e nell'indebolimento della stessa Democrazia cristiana, che da quella influenza era considerata trarre il proprio successo elettorale.

La vicenda relativa all'istituzione dei corsi per assistenti sociali costituì quindi un tassello importante di uno scontro sempre più marcato di Sereni con il mondo cattolico. Il Mapb non cessò mai di finanziare la Pca e gli enti religiosi impegnati nell'assistenza,<sup>144</sup> ma sembrava equipararli per status alle organizzazioni di matrice laica. Tuttavia, il rafforzamento del ruolo dello Stato, con il progetto del Ministero per l'assistenza sociale, il principio del diritto all'assistenza e il finanziamento di organizzazioni sindacali, non poteva che preoccupare gli ambienti vaticani. Nel suo diario, Sereni si sentiva «sul fronte della lotta contro l'imperialismo», attribuendo

142. Acs, Mint, Aai, Segreteria e Presidenza, b. 47, *Convocazione assemblea Ensiss*, 12 maggio 1947.

143. Ivi, *Memorandum sulla necessità di fondare una scuola di servizio sociale e di organizzare un consorzio per sostenerla*, Vittorino Veronese a Ludovico Montini, 4 novembre 1946.

144. Fig, Fondo Sereni, Atti Giudiziari, Fondi erogati a istituzioni assistenziali religiose, s.d.; Corr. 1947, Ferdinando Baldelli, 15 gennaio 1947.

do ai «democristi» un'opposizione non alla «laicità» dell'assistenza (su cui, visti i finanziamenti agli enti religiosi, il politico comunista si diceva inattaccabile) ma rispetto a «una impostazione assistenziale basata sull'avviamento al lavoro, invece che sull'elemosina». <sup>145</sup> In realtà, all'interno del mondo cattolico, l'offensiva di Sereni e il clima di crescente contrapposizione politica finivano per rafforzare la Pca di Baldelli, che stava consolidando la sua organizzazione anche grazie ai legami coltivati con la controparte statunitense e i suoi ricchi finanziatori. A costituire un laboratorio del progetto tratteggiato a Tremezzo e soprattutto la linea di faglia delle tensioni tra il mondo cattolico legato alla Pca e il Pci – e all'interno del Mapb tra il sottosegretario Carignani e lo stesso Sereni – si imposero rapidamente le politiche assistenziali per i profughi.

### 3. *La lotta al «profughismo professionale»: un'ipoteca sull'esodo giuliano*

Durante il convegno di Tremezzo, una settimana fu dedicata ai problemi specificamente post-bellici che riguardavano l'azione quotidiana del dicastero. La dialettica tra gli interventi assistenziali congiunturali, legati al conflitto mondiale, e i programmi assistenziali compariva tra le righe di molti dei discorsi dei partecipanti, compresi gli americani. Durante la guerra, il *displacement* di cittadini nazionali, alleati o nemici e la gestione delle strutture di concentramento dei profughi si erano infatti affermati come catalizzatori della diffusione del servizio sociale: la garanzia delle condizioni minime di sussistenza non era sufficiente per evitare situazioni di disagio e malcontento, rivelando bisogni che andavano oltre quelli vitali e che richiedevano personale specializzato. Se appariva chiaro che l'assistenza di guerra poteva evolvere in forme più strutturate dirette a tutti i cittadini – il legame warfare-welfare definito dalla recente storiografia sull'argomento – risultava più problematica la sua persistenza in tempo di pace, per l'assorbimento di ingenti risorse.

#### *La costruzione di un problema: il «profughismo professionale»*

Il problema dei campi profughi, dove nell'estate del 1946 vivevano ancora circa 47.000 persone, <sup>146</sup> venne individuato da Sereni fin dalla con-

145. Sereni, *Diario (1946-1952)*, pp. 38-40.

146. Acs, Pcm, Sdg, b. 31, *Dati complessivi sui profughi*, Emilio Sereni a Alcide De Gasperi, 13 ottobre 1946.

ferenza stampa di insediamento come una priorità e un terreno dove era necessario sperimentare soluzioni improntate al progetto di dare all'assistenza un orientamento produttivista e al disegno di modernizzazione discusso a Tremezzo. Sereni ereditò le politiche avviate dai predecessori, ma cercò di coniugare il discorso della cittadinanza democratica con il proseguimento della smobilitazione dei campi, in un quadro che considerava come chiave di risoluzione del problema l'attuazione del diritto al lavoro, che da attività marginale gestita con criteri emergenziali era ormai divenuto compito preponderante del dicastero. Questo tentativo, da un lato, si tradusse in politiche di disciplinamento della popolazione profuga e, dall'altro, si incrociò con il disegno di un diritto soggettivo all'assistenza abbozzato a Tremezzo.

Le condizioni di vita negli 81 campi gestiti dal Mapb portavano, secondo Sereni, alla «demoralizzazione» dei residenti, dediti al mercato nero e alla prostituzione. La soluzione dell'assistenza ai profughi era individuata nello sfollamento di chi, quasi ritenendosi «un eterno assistito dal governo», si ostinava a restare nei centri di raccolta.<sup>147</sup> I campi dovevano «consentire ai profughi un primo assestamento economico e sociale» senza però abbandonarli in uno stato d'inerzia che rappresentava un «ostacolo alla attività ricostruttiva di tutte le energie del paese».<sup>148</sup> La circolare che diede inizio al nuovo corso di Sereni rilevava come nei campi fosse nata

una condizione sociale speciale, con la relativa mentalità, il così detto profughismo professionale, per cui i centri, arrestatasi la loro funzione alla prima fase accentratrice, sono divenuti sede di una popolazione stabile con un abito mentale fatto di pretese e di diritti al mantenimento a spalle dello stato, creando così per gli organi del Governo serie preoccupazioni di ordine finanziario, sociale, morale e sanitario, anche in vista delle inevitabili derivanti del contagio morale e fisico che una tale convivenza porta seco ad opera dei peggiori e dei tarati, con il tristo retaggio dell'ozio, del vizio e del parassitismo.<sup>149</sup>

Il «profughismo professionale» corrispondeva a un fenomeno che già alla fine del 1945 era stato rilevato nei campi dell'Unrra, specialmente in Germania. Alle condizioni di vita dei campi era stato associato lo svilupparsi di comportamenti – mancanza di spirito di iniziativa, inattività, ozio

147. Fig, Fondo Sereni, Scritti e discorsi, c. 5, 1946, *Conferenza stampa*, 31 luglio 1946.

148. As/Mi, ufficio AI del Mapb, b. 1, Circolare 23559, 19 settembre 1946.

149. *Circolare 014483, 22 luglio 1946*, in «Bollettino dell'assistenza post-bellica», 6-7 (1946), pp. 4-5.

e piccola delinquenza – ricondotti a una «psicologia del profugo» in aperto contrasto con il messaggio di autosufficienza e indipendenza che l'intervento assistenziale delle Nazioni Unite aveva inteso veicolare. Le cause di questo stato di apatia e parassitismo erano state allora attribuite non alle condizioni socio-economiche, ma a un atteggiamento morale corrotto, sia pure considerato non congenito. In questo atteggiamento morale corrotto gli operatori assistenziali dell'Unrra avevano visto la conseguenza della prolungata condizione di *displaced*: la situazione di precarietà, la vita dei campi, la necessità di sopravvivere di espedienti in un contesto sociale ostile portavano i profughi a un comportamento «irrispettoso delle regole e contrario ai comuni principi etici»,<sup>150</sup> a una vera e propria «nuova morale», basata sul principio di «ignorare la disciplina se questo è necessario per il proprio benessere o quello della propria famiglia, evitando nello stesso tempo di commettere crimini contro un'altra persona».<sup>151</sup>

Le prime misure di Sereni mirarono al disciplinamento della vita dei campi, colpendo sia il personale dipendente che i profughi stessi. Le circolari prefiguravano una «persecuzione inesorabile» che si sarebbe abbattuta contro i funzionari colpevoli di «delitti contro la pubblica amministrazione e contro l'amministrazione della giustizia» anche soltanto «per un inopportuno senso di pietismo e di eccessiva clemenza».<sup>152</sup> Al censimento e alla selezione dei dipendenti del Mapb nei campi seguì il rafforzamento del servizio ispettivo e delle sanzioni penali a carico del personale.<sup>153</sup> Contemporaneamente, Sereni cercò di smobilitare e ridurre il numero dei campi: seguendo i suggerimenti dell'Unrra, cominciò ordinando l'espulsione per tutti i profughi che erano riusciti a trovare un lavoro esterno (poi ridotta, viste le difficoltà a reperire un'abitazione, alla sola perdita dei benefici alimentari).<sup>154</sup> Ottenne dal Ministero del lavoro l'impegno a iscrivere tutti i profughi nelle liste di disoccupazione, prescindendo dal requisito della residenza permanente.<sup>155</sup> Scartò l'ipotesi di privare del vitto i profughi validi, come proposto

150. Salvatici, *Senza casa e senza paese*, p. 77.

151. *Personnes déplacées: recueil d'études sur la psychologie des réfugiés, leur santé mentale et les problèmes de leur réinstallation*, a cura di Henry Brian Meggett Murphy e John Rogers Rees, Paris, Unesco, 1955.

152. Archivio di Stato di Pisa, Gab. Pref., b. 38, Circolare 01610, 30 agosto 1946.

153. As/Mi, ufficio AI del Mapb, b. 73, Circolare 15449, 3 ottobre 1946.

154. UNA, S-1479-0000-0005, *Minutes of Staff meeting held in Mr. Sorieri's office on 14th June, 1946*.

155. Acs, Pcm, Gab. 1948-50, cat. 2.3.16817, *Assistenza profughi*, 19 luglio 1946.

dal Ministero del tesoro, perché avrebbe comportato un mero trasferimento degli oneri assistenziali sugli Eca. Dispose, infine, il rimpatrio dei profughi interni provenienti da località dove non c'erano problemi di alloggiamento, prevedendo, oltre al sussidio trimestrale per le prime spese, il versamento di un sussidio straordinario e l'eventuale fornitura di generi di abbigliamento e strumenti di lavoro. Dal rimpatrio era esclusa una lista di comuni dove la situazione era ancora difficile, che corrispondeva al territorio di 31 province;<sup>156</sup> i profughi non rimpatriabili dovevano però essere avvicinati alla provincia di provenienza, con trasferimenti di massa da un campo all'altro, onde facilitare «l'aspirazione al ritorno alla vita normale, ravvivando con i fattori ambientali in cui il profugo era abituato a vivere gli stimoli e gli impulsi ad una ripresa delle attività personali sospese dagli eventi bellici». Ciò avrebbe permesso, parallelamente, di isolare e accentrare in pochi grandi campi i giuliano-dalmati e i rimpatriati dalla Tunisia, dall'Africa orientale, dal Dodecaneso o dall'estero.<sup>157</sup> A queste misure seguì una stretta repressiva nei campi: nell'agosto 1946, Sereni dispose che i profughi che si mostravano intolleranti alla disciplina dei campi fossero senz'altro immediatamente dimessi;<sup>158</sup> il mese successivo, ordinò l'allontanamento «manu militari» di tutti coloro che non risultassero più «eleggibili» per la perdita dei requisiti o per comportamenti impropri come la disoccupazione volontaria. Parallelamente, chiuse uno spazio di democrazia interno al campo, vietando i giornali murari.<sup>159</sup> Le circolari utilizzavano così la locuzione «diritto all'assistenza»<sup>160</sup> proprio nel momento in cui ne definivano i contorni categoriali e non universalisti.

A più di un anno dalla fine del conflitto, lo sguardo sui profughi era mutato. Visti inizialmente come vittime della violenza della guerra e, al tempo stesso, attivi ricostruttori del proprio destino e della rinascita del paese – come, per esempio, nel film di Jack Salvadori *Umanità*, girato nel corso del 1946 nei campi di Cinecittà – i profughi erano ormai considerati come un problematico sottoproletariato. Al centro delle riflessioni del ministero era, in particolare, il campo profughi come struttura che offriva

156. Le province interessate erano quelle di Torino, Genova, Imperia, La Spezia, Savona, Treviso, Verona, Bologna, Ferrara, Forlì, Ravenna, Apuania (Massa-Carrara), Arezzo, Grosseto, Livorno, Lucca, Pisa, Pistoia, Terni, Frosinone, Latina, Roma, Chieti, L'Aquila, Pescara, Napoli, Foggia, Messina, Palermo, Trapani e Cagliari.

157. *Circolare 014483*, 22 luglio 1946, p. 5.

158. As/Mi, ufficio AI del Mapb, b. 73, *Circolare 014564*, 15 agosto 1946

159. Ivi, *Circolare 0472*, 12 settembre 1946.

160. Ivi, *Circolare 16237*, 4 settembre 1946.

la sicurezza circa le necessità elementari della vita (vitto e alloggio) senza richiedere di procacciarsele tramite un'attività salariata e senza, al tempo stesso, andare oltre questo minimo di prestazioni. La condizione provvisoria, ma stabile e duratura, degli abitanti dei campi costituiva la «peggiore situazione sociale per chi ha tutti gli inconvenienti del provvisorio (irresponsabilità) e dello stabile pessimo (rassegnazione e abbandono)».<sup>161</sup>

Il discorso sul «profughismo professionale» portò l'ufficio studi del Mapb a un radicale ripensamento del sistema campo, che venne esplicitato durante il convegno di Tremezzo. Antonio D'Andrea sottolineò che le cifre relative alla popolazione residente nei campi si erano stabilizzate e occorreva smettere di considerare i profughi come un problema transitorio da risolversi con interventi emergenziali. L'immediata chiusura dei campi era considerata improponibile politicamente e irrealizzabile nella pratica: data l'insufficienza del patrimonio immobiliare del paese, danneggiato dalla guerra, tale provvedimento rischiava di fomentare la costruzione di baracche e insediamenti illegali alle porte delle grandi città, con effetti anche sul mercato delle abitazioni e sui generi non calmierati. Inoltre, anche costruendo degli alloggi in misura adeguata, ciò non avrebbe permesso la «rieducazione sociale dei profughi» e al «profughismo professionale» sarebbero inevitabilmente seguiti «la disoccupazione, l'accattonaggio e il vizio, professionale anch'esso».<sup>162</sup> Secondo D'Andrea, non si poteva procedere verso una normalizzazione «assai spesso concepita secondo lo schema di situazioni superate» senza tenere conto «delle nuove esigenze e delle nuove situazioni che quei problemi, per quanto eccezionali, hanno pure indubbiamente creato».<sup>163</sup> I diritti non potevano essere cancellati dall'oggi al domani: per sfollare i centri di raccolta non era sufficiente offrire la possibilità di trovare un alloggio nella località di provenienza o di reinsediamento. La garanzia delle erogazioni in viveri e la possibilità di ricorrere alla carità privata non potevano sostituire quel quadro di cittadinanza, intesa come diritti e doveri, che il Mapb aveva cercato di costruire. L'attenzione ai processi di costruzione della cittadinanza restava la principale differenza rispetto all'approccio degli altri dicasteri, in primo luogo rispetto alla tradizionale visione espressa dal Ministero degli interni, per

161. Acs, Fondo Comandini Calogero, b. 8, *Premessa alle relazioni dell'ispettore Maria Comandini Calogero*, s.d.

162. D'Andrea, *Campi profughi, centri di lavoro*, p. 604.

163. Ivi, p. 601.

il quale l'assistenza doveva essere concessa unicamente ad alleviamento delle difficoltà economiche per un breve lasso di tempo, fissato per legge, e, semmai, cessare anticipatamente nel momento stesso in cui fosse venuto meno lo stato di bisogno.<sup>164</sup>

*L'individuazione di una soluzione: i centri di lavoro*

Scartata l'ipotesi di una brusca interruzione dell'attività a favore dei profughi, l'ufficio studi del Mapb elaborò una proposta consonante con «l'orientamento produttivo» che Sereni intendeva dare all'assistenza. La soluzione al problema dei campi profughi non sarebbe venuta automaticamente dallo sviluppo e dalla ripresa produttiva del paese; doveva però trovare «un suo particolare significato e una sua ben determinata importanza» nel quadro della ricostruzione economica, contribuendovi attivamente sia dal punto di vista politico che economico.<sup>165</sup> L'Italia della ricostruzione non aveva bisogno di generiche braccia, ma di una forza lavoro adatta sia dal punto di vista delle qualifiche professionali che da quello morale. I due aspetti si intersecavano e si saldavano nel concetto di “popolazione ottima”, forgiato dalle lunghe continuità di un approccio eugenetico che non si soffermava solo sulla sua quantità, ma anche sulla sua qualità, sintetizzandovi caratteri fisiologici e psicologici, educazione e moralità.

Alle strutture dove i campi erano provvisoriamente acquartierati – a partire dalle scuole, da restituire alle loro funzioni – il Mapb di Sereni intendeva sostituire nuovi «centri di lavoro e di educazione professionale», che avrebbero dovuto garantire ai profughi l'alloggio ma anche il lavoro. Questi centri, riservati a chi si fosse offerto volontario, dovevano essere vere e proprie cittadelle, costituite da casette bifamiliari, sul modello dell'intervento dell'Unrra-Casas, ma anche da officine, laboratori, scuole, ospedali e chiese dove i profughi avrebbero potuto ricevere un'assistenza culturale, sociale e religiosa. Si trattava di costituire, nelle parole di Antonio D'Andrea, «dei nuclei più vasti della famiglia, ma più piccoli dello Stato, autonomi rispetto all'iniziativa di quest'ultimo, per la soluzione di problemi che non possono essere risolti individualmente, ma che non possono nemmeno essere tutti centralizzati nell'amministrazione dello Stato».<sup>166</sup> Le strutture rappresentavano insomma una via intermedia tra un *kolchoz* e

164. Acs, Pcm, Gab. 1948-50, 2.3.16817/21, *Assistenza ai profughi*, 21 agosto 1946.

165. D'Andrea, *Campi profughi, centri di lavoro*, p. 598.

166. Ivi, p. 609.

un *kibbutz*: al primo modello rimandavano la gestione cooperativa delle strutture e l'idea che i profughi sarebbero stati impiegati, oltre che nei laboratori interni, in lavori edilizi nelle vicine zone disastrose o nella bonifica di terreni agricoli. La provincia di Latina, per esempio, avrebbe potuto ricevere oltre 6000 profughi, da sistemarsi in «cassette economiche stabili» sul modello dei villaggi dell'Unrra-Casas. La vita dei centri avrebbe dovuto essere ispirata al concetto del lavoro obbligatorio: per Sereni si trattava infatti di «portare o riportare gli assistiti al rango di elementi produttivi della società».<sup>167</sup> Come nei dibattiti sui consigli di gestione nelle fabbriche, di cui Sereni fu a lungo un acceso sostenitore scontrandosi con resistenze anche all'interno dello stesso Pci,<sup>168</sup> la centralità del riferimento produttivistico – che avrebbe creato gli spazi sociali per il progresso, l'emancipazione delle classi lavoratrici, la crescita civile della società e in definitiva il socialismo – sfociava nella condanna di ogni forma di parassitismo, che si trattasse di attività capitalistiche speculative o dell'ozio dei disoccupati. L'intervento statale sopperiva ai problemi che nascevano dalla «anarchia» di un sistema regolato solo dalle leggi del mercato, creando le condizioni per l'impiego, quanto più numeroso possibile, della manodopera. I centri di lavoro dovevano allora offrire «la garanzia del lavoro» e l'ufficio studi del Mapb aveva realizzato un puntuale censimento dei mestieri dei profughi presenti nei campi, giungendo alla conclusione che la situazione di disoccupazione era tutt'altro che insuperabile: tra i 13.000 capifamiglia, si contavano 4546 lavoratori qualificati che avrebbero trovato una rapida collocazione professionale nei centri di lavoro come falegnami, fabbri, muratori, meccanici, artigiani, impiegati, insegnanti medi ed elementari, e 8764 manovali e lavoratori non qualificati che avrebbero potuto essere impiegati in lavori di ricostruzione. Coerentemente con «l'orientamento produttivo» che Sereni voleva dare al Mapb, la garanzia del lavoro avrebbe permesso di eliminare ogni forma di sussidio, essendo gli abitanti dei centri di lavoro in grado di provvedere «al cibo per conto loro».<sup>169</sup>

L'enfasi posta sull'autonomia produttiva delle nuove strutture suggerisce che Sereni guardasse al modello del *kibbutz*, che aveva approfondito

167. Fig, Fondo Sereni, Corrispondenza 1947, *Comunicazione al Partito Comunista Norvegese*, 4 aprile 1947.

168. Cfr. Andrea Bonfanti, 'From Zionism to Communism': Emilio Sereni and the Consiglio di Gestione in postwar Italy, in «Modern Italy», 4 (2021), pp. 363-385.

169. D'Andrea, *Campi profughi, centri di lavoro*, p. 605.

fin da adolescente. L'interesse per la colonizzazione ebraica in Palestina, condivisa con il fratello Enzo, che nel 1927 aveva compiuto l'*aliyah*,<sup>170</sup> si era interrotto con il progressivo avvicinamento al comunismo; il modello delle *kvutzoth* – i piccoli *kibbutz* gestiti in forma cooperativa e volti a favorire l'inserimento sociale e professionale degli immigrati – continuava però a ispirare Sereni, che riprendeva in particolare la critica all'isolamento produttivo e sociale e l'attenzione alla formazione professionale che aveva sviluppato nelle pubblicazioni degli anni venti. Nei centri di lavoro, in primo luogo, il ministro comunista non intendeva portare la sola manodopera profuga, isolando le nuove strutture dall'ambiente circostante come avveniva nei campi profughi tradizionali: per eliminare la «mentalità profughista» occorreva risolvere la tensione tra la microsocietà concentrazionaria e la società circostante, aprendoli alla popolazione locale. Secondariamente, la funzione educativa che i centri di lavoro dovevano avere dal punto di vista sociale non si riduceva alla lotta al «profughismo»: il progetto dedicava grande attenzione all'istruzione e alla formazione professionale. I centri di lavoro non dovevano ospitare solo officine, ma anche servizi per il cittadino (sia pure sottovalutando i bisogni sanitari, per i quali si immaginava la creazione di un ambulatorio dotato di qualche infermiera) e soprattutto scuole professionali, che dovevano permettere «la specializzazione di molta mano d'opera generica [...] ma anche una educazione al lavoro e alla vita del lavoro manuale per coloro che si dedicano al lavoro intellettuale».<sup>171</sup>

Trasferendo i profughi dai campi, dove la vita ristagnava tra l'anonimizzazione, la disoccupazione e la promiscuità, alle nuove casette da edificare nei centri di lavoro, il Mapb non mirava soltanto a smobilizzare strutture inutilmente costose che, come testimoniavano scandali, inchieste e rivolte, presentavano preoccupanti problemi di gestione. Intendeva, invece, mutare i caratteri stessi della popolazione profuga, realizzando quanto era riuscito all'Unrra con circa 7000 profughi ebrei, giunti nell'Italia del dopoguerra da tutta Europa, che avevano lasciato i campi per *displaced persons* per raggiungere le *hachsharoth*, piccole comunità autogovernate dove, grazie ai finanziamenti dell'organizzazione internazionale, quelle dell'American Jewish Joint Distribution Committee e dell'Organization for Rehabilitation through Training, avevano ricevuto un alloggio e una formazione

170. Ruth Bondy, *Enzo Sereni: l'emissario*, Aosta, Le château, 2012.

171. D'Andrea, *Campi profughi, centri di lavoro*, p. 606.

professionale,<sup>172</sup> in attesa – nella maggior parte dei casi – dell’emigrazione illegale in Palestina. Della relazione di Louis Horwitz, capo divisione dell’Unrra in Italia, i partecipanti del convegno di Tremezzo sottolinearono proprio l’invito ad «accasare [i profughi] in abitati propri ove trovino possibilità di lavoro».<sup>173</sup> Con i centri di lavoro, il Mapb, anticipando una tendenza che sarebbe emersa nelle amministrazioni militari alleate incaricate dei campi profughi in Germania nei primi mesi del 1947,<sup>174</sup> si poneva nella stessa prospettiva, cercando la chiave per passare dal *relief* alla *rehabilitation*. L’influenza del modello del *kibbutz* si ritrovava nell’obiettivo ultimo dell’operazione, quello di sviluppare una mentalità da «pionieri»: i centri, da costruirsi nelle zone più segnate dagli eventi bellici, avrebbero dovuto diventare dei «nuclei attivi per la civilizzazione di zone particolarmente colpite dalla guerra o relativamente arretrate, dal punto di vista dello sviluppo della civiltà».<sup>175</sup> Analogamente ai *kolchoz* e ai *kvutsoth*, i centri di lavoro intendevano rappresentare un tassello di un’educazione alla collaborazione sociale da attuare in tutto il paese per ricostituire il tessuto della vita collettiva in senso democratico ed edificare una moralità civile.<sup>176</sup> Sereni qui declinava in modo personale gli spunti di matrice liberal-socialista che animavano la burocrazia del ministero, e particolarmente quei funzionari che si erano legati al nascente movimento di collaborazione civica: per il ministro comunista, la partecipazione del massimo numero di lavoratori possibile all’attività produttiva doveva permettere a una classe operaia più numerosa, organizzata e responsabile di partecipare attivamente alla vita democratica del paese. I centri di lavoro non erano strutture socialiste, ma miravano all’organizzazione dei lavoratori, al loro auto-riconoscimento come “classe per sé” e all’incentivazione della loro partecipazione politica alle grandi battaglie dei ceti popolari promosse dal Pci. Di fatto, tuttavia, la disoccupazione industriale impediva al piano del Mapb di trovare realizzazione al di fuori delle zone agricole.

172. Cfr. Arturo Marzano, *Relief and rehabilitation of Jewish DPs after the Shoah: the Hachsharot in Italy (1945-48)*, in «Journal of Modern Jewish Studies», 3 (2018), pp. 314-329; ora anche Chiara Renzo, *Jewish Displaced Persons in Italy 1943-1951: Politics, Rehabilitation, Identity*, Oxford-New York, Routledge, 2023.

173. *Atti del convegno per studi di assistenza sociale: Tremezzo (Como)*, p. 562.

174. Cfr. Salvatici, *Senza casa e senza paese*, pp. 167-173.

175. D’Andrea, *Campi profughi, centri di lavoro*, p. 605.

176. Fig. Fondo Sereni, Scritti e discorsi, c. 5, 1946, *Intervento al Convegno di Tremezzo*, 30 settembre 1946.

Se alcuni degli elementi della proposta erano chiaramente mutuati dal lavoro svolto dall'Unrra in Italia, se l'operazione era ordinata a una crescita di una «moralità politica e civile» nel senso proposto dagli azionisti, se la trasformazione dei campi rispondeva alla strategia comunista di dare all'assistenza un orientamento produttivista, l'obiettivo dichiarato era comunque «uno sgravio o comunque una parificazione del carico per il bilancio statale». <sup>177</sup> Il costo dell'operazione era però tutt'altro che irrisorio: per la costruzione dei nuovi centri sarebbero occorsi 14 miliardi, anche se a quel punto essi sarebbero stati completamente autosufficienti dal punto di vista economico e i profughi, divenuti attivi, non avrebbero più rappresentato un onere per la collettività. La valutazione dei costi indica, tuttavia, che si presupponeva che in un modo o nell'altro tutti i profughi presenti nei campi si dichiarassero volontari.

La proposta dei centri di lavoro incontrò un'accoglienza timida tra gli studiosi e gli operatori del settore riuniti a Tremezzo: furono, in particolare, evidenziati i possibili problemi che una «soluzione così completa dall'alto» avrebbe provocato, perpetuando la dipendenza dallo Stato anziché «stimolare l'individuo a un'opera attiva di ripresa». <sup>178</sup> All'organizzazione dei centri di lavoro veniva indicata come preferibile l'elargizione di un premio di smobilitazione che consentisse ai profughi l'inizio di un'attività professionale in cui avesse libero spazio l'iniziativa privata. In questa direzione, il Mapb cercò a fine 1946 un accordo con il Casas per il varo di un programma di finanziamenti a fondo perduto, supplementari rispetto a quelli già previsti e pari al 20% dei danni di guerra stimati, a favore dei profughi alloggiati nei campi che fossero pronti a ricostruire le loro abitazioni. <sup>179</sup> I partecipanti al convegno di Tremezzo individuavano, però, ancora nell'emigrazione la soluzione migliore al problema, <sup>180</sup> sulla

177. *Ibidem.*

178. *Discussione*, in *Atti del convegno per studi di assistenza sociale: Tremezzo (Como)*, p. 623.

179. Di questo progetto non c'è traccia dopo il febbraio 1947: Acs, Mint, Aai, Segreteria e Presidenza, b. 78, *Memorandum on the expanded UNRRA lire fund housing reconstruction program*, s.d., p. 11.

180. Cfr. *Problemi maggiori dell'emigrazione*, in *Atti del convegno per studi di assistenza sociale: Tremezzo (Como)*, pp. 627-658; *Presupposti della ripresa emigratoria*, in *Atti del convegno per studi di assistenza sociale: Tremezzo (Como)*, pp. 659-689. Il convegno auspicò una maggior tutela sindacale dei lavoratori all'estero e propose di ricostituire il Commissariato generale dell'emigrazione e il Consiglio superiore dell'emigrazione.

scia delle prime indagini sondaggistiche che rilevavano come la metà della popolazione italiana maggiorenne nutrisse il desiderio di espatriare. Oltre all'emigrazione diretta negli altri paesi europei, ritenuta una soluzione irrinunciabile al tempo stesso per la politica economica, la politica estera e la politica sociale, a Tremezzo si considerava ancora aperta la soluzione della colonizzazione africana.

L'esiguità degli stanziamenti di bilancio a favore del Mapb e la necessità di attuare il progetto in strutture completamente nuove rallentò l'attuazione del progetto di Sereni. Sotto la supervisione dell'ufficio studi, fu avviata soltanto la costruzione di due centri di lavoro e di educazione professionale, a Eboli, nei pressi della tenuta di Persano (Salerno), e Rimini (Forlì); altri furono progettati ad Apuania, Aprilia e Ortona, anch'esse zone devastate dal passaggio della guerra. Per tutti gli altri campi, lo strumento per l'uscita dei profughi da uno stato di miseria che, nella visione del corpo ispettivo del ministero, aveva caratteristiche culturali prima ancora che economiche, venne individuato nell'assistenza sociale, capace di garantire l'avvio di una smobilitazione delle coscienze e l'instaurazione di un'ordinata situazione di normalità provvisoria all'interno dei campi.<sup>181</sup> Il ministero si limitò così a cercare di migliorare le condizioni di vita, viste come ostacolo alla necessaria «riabilitazione» dei profughi: le relazioni dell'ispettrice Maria Comandini Calogero, nominata da Sereni e proveniente da una lunga esperienza di assistenza alle famiglie dei perseguitati politici durante il fascismo, ai fuggiaschi durante il confino a Scanno in Abruzzo e, dopo la liberazione, nelle borgate romane a nome dell'Udi,<sup>182</sup> offrono uno spaccato su questo approccio, che voleva guardare oltre le «esigenze solamente vegetative e di caserma».<sup>183</sup> Gli sforzi del Mapb di Sereni si diressero in primo luogo al rispetto della capienza dei locali, al miglioramento dei servizi di pulizia e al censimento dei bambini in età scolare. Si passò poi, seguendo le indicazioni emerse nei dibattiti di Tremezzo, ad allestire servizi sociali di vario genere, con l'obiettivo di fare dei campi più importanti delle piccole città autosufficienti. Il caso romano è emblematico delle difficoltà incontrate nel portare avanti una coerente e continua politica di smobi-

181. Cfr. le relazioni in Acs, Mint, Misc., Dgap, 1945-54, b. 43, f. 352.

182. Cutini, *Promuovere la democrazia*, pp. 115-116.

183. Acs, Fondo Comandini Calogero, b. 8, *Relazione sul campo di smistamento profughi di Centocelle in ristrutturazione secondo moderni criteri*, 6 febbraio 1947.

litazione, prolungamento delle politiche di lotta all'urbanesimo dei decenni precedenti. A nulla infatti valsero le ripetute esortazioni dei prefetti della capitale circa l'esigenza di procedere a un «decongestionamento» della città di Roma, con l'allontanamento di tutti gli abusivi che non avevano diritto a restarvi: all'inizio del 1947, erano ancora 6500 gli sfollati che occupavano diverse scuole comunali e il centralissimo Palazzo Braschi.<sup>184</sup> A Cinecittà – la città del cinema di Roma, costruita da Mussolini, dove tra le macchine da presa e le quinte teatrali erano alloggiati circa 2660 profughi, di cui circa 2000 provenienti dalle colonie d'Oltremare e oltre 200 dalla città di Cataloi in Romania – il Mapb realizzò un ospedale, un ospedale pediatrico, un ambulatorio, le scuole elementari e un asilo per l'infanzia, un laboratorio di sartoria per le donne profughe, una biblioteca e un cinema. Ciascuno dei padiglioni cinematografici del campo venne attrezzato con una cucina a carbone, per dare ai profughi il senso «dell'autonomia personale».<sup>185</sup> La creazione di una biblioteca e lo sviluppo di altre attività ricreative vennero particolarmente curate, in quanto rientranti nelle precipue finalità pedagogiche della riabilitazione e nella costruzione della figura del nuovo cittadino democratico. In altri campi romani, per rimediare alla promiscuità, ma anche per proteggere gli interessi primari della psicologia infantile, nel momento in cui ci si adoperava per ricostruire la stabilità sociale e politica, Maria Calogero giunse a ipotizzare la separazione dei giovani dalle famiglie:

Si suggerisce di sperimentare fin dall'inizio dato che il locale si presta per la presenza di numerosi vani ampi e ben aerati, il distacco dei giovani e delle giovani dal nucleo familiare, sistemandoli in camerate maschili o femminili con personale particolarmente serio o di fiducia che sorvegli i giovani e senza minimamente staccarli dalla vita familiare li tenga almeno per le ore notturne in ambienti più igienici e moralmente sani.<sup>186</sup>

184. Acs, Pcm 1944-47, cat. 1.1.2.10474, *Sfollati e profughi di Cinecittà*, 16 aprile 1947.

185. Ivi, *Relazione a SE il sottosegretario alla PCM sul campo profughi di Cinecittà*, 13 luglio 1947, p. 1. La restituzione di Cinecittà al suo tradizionale utilizzo cinematografico, che la presidenza del Consiglio reclamò da Sereni fin dall'ottobre 1946 (ivi, *Lettera di Paolo Cappa a Sereni*, 9754/CE 7, 17 ottobre 1946), venne favorita da un incendio che distrusse uno dei padiglioni, nello stesso mese, costringendo il Mapb a prodigarsi per una soluzione alternativa, trovata poco lontano, nel Villaggio operaio di Laurentina, alle spalle dell'Eur, e nelle caserme di Centocelle, dove i profughi vennero trasferiti tra il 1947 e il 1948.

186. Acs, Fondo Comandini Calogero, *Relazione sul campo di smistamento profughi di Centocelle in ristrutturazione secondo moderni criteri*, 6 febbraio 1947.

Un elemento centrale degli sforzi del ministero per i campi derivava ancora una volta dalla pedagogia azionista: la necessità di ricostruire la fiducia degli assistiti verso l'andamento generale e il funzionamento amministrativo del campo, assicurando la collaborazione dei beneficiari. Lo strumento di questa pedagogia era la sostituzione del personale amministrativo – talora ancora composto da funzionari di polizia – con assistenti sociali appositamente formati: a Cinecittà, a metà del 1947, ve ne era una per ciascun padiglione del campo profughi. In assenza di «un'intelligente, delicata, costante opera di assistenza presso gli individui e i nuclei familiari, in modo da guidarli, aiutarli, risvegliarli al gusto di una vita civile e dignitosa»,<sup>187</sup> ogni spesa, anche quella per il miglioramento delle condizioni nei campi profughi, sarebbe risultata vana. Per questo, gli assistenti sociali non dovevano occuparsi meramente della distribuzione di sussidi in natura o capi di vestiario, compito demandabile agli impiegati dell'amministrazione, ma alla «bonifica sociale, individuale e familiare».<sup>188</sup> Un simile progetto si scontrava, tuttavia, con la carenza di queste figure professionali e la scarsa preparazione di quelle esistenti, formate negli anni del fascismo dalla scuola per servizio sociale di fabbrica dell'Onarmo.

### *Sereni e l'esodo giuliano-dalmata*

I disegni di Sereni per la riabilitazione dei profughi presenti nei campi si infransero contro le difficoltà finanziarie ma, soprattutto, contro i flussi di nuovi profughi. Tra il luglio del 1946 e il febbraio del 1947 le autorità governative e gli enti assistenziali si trovarono infatti a gestire un secondo flusso di profughi proveniente dai territori orientali della Venezia Giulia. La firma del trattato del Lussemburgo, nell'agosto del 1946, rese chiaro che la cessione dell'Istria alla Jugoslavia titina aveva un carattere definitivo, avviando una fase di nuovi arrivi, immediatamente rilevati dagli operatori e discussi durante il convegno di Tremezzo. L'assistenza a questi gruppi di profughi venne presentata come un obbligo morale, richiamato non solo dalle associazioni dei profughi e dai parlamentari delle zone di confine, ma anche dal fervore patriottico che animò la recezione italiana delle decisioni

187. Acs, Fondo Comandini Calogero, *Premessa alle relazioni dell'ispettore Maria Comandini Calogero*, 6 febbraio 1947.

188. Acs, Fondo Comandini Calogero, b. 8, *Relazione sul campo di smistamento profughi Santa Croce*, 7 febbraio 1947.

del Lussemburgo, portando alcuni ministri di primo piano come Scelba alla minaccia di non firmare il trattato di pace, giudicato eccessivamente punitivo nei confronti del paese.

La questione risultava particolarmente carica di considerazioni politiche, da un lato perché connessa con le aspirazioni a mutamenti futuri del confine orientale, dall'altro perché la connotazione di lotta di classe – oltre che nazionalista – delle violenze che avvenivano in Istria metteva in difficoltà proprio il Pci di Sereni: se non vi fu un'espulsione di massa degli italofoeni,<sup>189</sup> a differenza di quanto avvenne con i *volksdeutsche* in Polonia o in Cecoslovacchia, dietro la volontarietà delle partenze si nascondeva, come in altri casi di migrazioni forzate post-belliche, l'esposizione a sopraffazioni e angherie di natura personale, economica e politica (già concretizzatasi nell'ondata di violenza e negli infoibamenti del settembre 1943 e della primavera-estate 1945), insieme al capovolgimento degli equilibri di forza tra popolazioni «slave» e popolazioni «italiane» e all'imposizione di un nuovo sistema sociale collettivista, che stravolgevano il quadro dei rapporti sociali e la sedimentata visione di superiorità della componente italiana.<sup>190</sup>

A lungo Sereni è stato considerato il portavoce della posizione del Pci, grossolanamente interpretata come dettata da considerazioni tattiche per la politica sviluppata dal partito a livello nazionale: schiacciato sulla propaganda jugoslava, il Pci avrebbe visto negli esuli istriani soltanto dei nostalgici del fascismo, che scappavano da un regime più democratico e progressivo di quello esistente in Italia e che avrebbero costituito una massa di manovra per le forze reazionarie. Dato che non vi era traccia di una volontà jugoslava di espellere in massa la popolazione di lingua italiana, chi lasciava l'Istria veniva allora considerato un borghese incapace di adattarsi ai nuovi poteri popolari e a un rapporto equilibrato con le più povere popolazioni contadine slave. Nel corso del 1946, il

189. Nella concezione etnicista del movimento di liberazione mutuata dal nazionalismo croato e sloveno, gli italiani erano solo quelli di sangue e non quelli di lontana origine slava, italianizzatisi tra il XIX e il XX secolo: ai primi (con l'eccezione degli immigrati durante il regime fascista) si applicavano i diritti nazionali, i secondi andavano aiutati a recuperare la loro vera identità: cfr. Raoul Pupo, *Fiume città di passione*, Bari-Roma, Laterza, 2018, pp. 216-217.

190. Cfr. Raoul Pupo, *Il lungo esodo: Istria: le persecuzioni, le foibe, l'esilio*, Milano, Rizzoli, 2005, pp. 190-195; Mila Orlic, *Poteri popolari e migrazioni forzate in Istria*, in *Naufraghi della pace: il 1945, i profughi e le memorie divise d'Europa*, a cura di Silvia Salvatici, Guido Crainz e Raoul Pupo, Roma, Donzelli, 2008, pp. 25-42; Jože Pirjevec, *Foibe: una storia d'Italia*, Torino, Einaudi, 2009, pp. 133-136.

Pci portò avanti un discorso non privo di ambiguità, che differenziava, in linea teorica, due tipi di profughi, senza tuttavia fornire elementi di distinzione pratica. Da un lato vi erano «coloro che si sono riversati nelle nostre grandi città, non sotto la spinta del nemico incalzante, ma impauriti dall'alito di libertà che precedeva o coincideva con l'avanzata degli eserciti liberatori».<sup>191</sup> Una parte degli istriani in fuga veniva così assimilata ai profughi fascisti provenienti «dalle terre occupate dal nemico», già assistiti durante la repubblica di Salò. Accanto a questo gruppo, che sperperava le ricchezze rapinate e forniva «reclute alla delinquenza politica e comune», rubando «pane e spazio che sono già così scarsi», vi erano tuttavia anche gli italiani «onesti, veri fratelli nostri, vittime della infame politica fascista, pagliuzze sbalestrate nel vortice dei rancori che questa ha scatenato essi sono indotti a fuggire, incalzati dal fantasma di un terrorismo che non esiste e che viene agitato per speculazioni di parte».<sup>192</sup> In una situazione dove già mancavano pane, lavoro e abitazioni per migliaia di famiglie, la soluzione non stava tuttavia in una larga solidarietà e in una sollecita politica di accoglienza, ma nell'accordo con i poteri jugoslavi per evitare le partenze e ottenere «ampie autonomie linguistiche, culturali, amministrative».<sup>193</sup> Solo nel febbraio del 1947, quando la maggior parte degli esuli giuliano-dalmati erano ormai giunti in Italia, il Pci invitò le federazioni, pur continuando a denunciare le speculazioni politiche legate alla questione, a interessarsi dei connazionali in fuga, tanto per non gettarli nelle braccia della reazione quanto perché si trattava in maggioranza di persone in buona fede ed era necessario evitare che le esigenze dei profughi entrassero in conflitto con quelle di altre categorie di bisognosi.<sup>194</sup>

La posizione di Sereni in materia, non dissimile in fondo da quella del partito, non deve tuttavia essere analizzata unicamente attraverso il prisma delle grandi questioni di politica interna e internazionale, isolata dal contesto sociale e amministrativo del problema del «profughismo professionale» e del progetto di trasformazione dell'assistenza da elemosiniera a sociale che il ministro comunista intendeva portare avanti. Per Sereni, infatti, il problema dei giuliani costituiva uno degli aspetti di un piano generale di assistenza: l'aumento dei profughi bisognosi richiedeva una distribuzione

191. Piero Montagnani, *Profughi*, in «L'Unità», 30 novembre 1946.

192. *Ibidem*.

193. *Ibidem*.

194. Pupo, *Il lungo esodo*, p. 204.

delle risorse a disposizione che andava a favorire spese «elemosiniere» a scapito dello sviluppo di qualificate forme di assistenza sociale e accresceva la pressione sul mercato del lavoro, rendendo difficile l'inserimento delle popolazioni assistite.

Il problema dei giuliani e dei dalmati era già stato avvertito alla fine del conflitto: durante la guerra, Zara aveva visto la sua popolazione passare da 21.000 a 9.500 residenti, mentre tra la liberazione e il gennaio 1946 Fiume perse 20.000 persone.<sup>195</sup> I promemoria del comitato friuliano per la Venezia Giulia e Zara, nell'aprile 1946, denunciavano già la presenza di circa 10.000 profughi,<sup>196</sup> mentre il ministro Gasparotto ne contava 56.550 sparsi per l'Italia.<sup>197</sup> La differenziazione dei profughi in varie categorie, operata per sgombrare i campi, comportò l'attribuzione di una priorità nell'ambito della concessione discrezionale di sussidi straordinari e anche in quello del collocamento lavorativo ai profughi giuliani, individuati, anche grazie alle pressioni delle loro associazioni, come una categoria di civili vittime della guerra «cara ai cuori degli Italiani».<sup>198</sup> Anche nel bando per 5000 borse di studio per studenti universitari appartenenti alle categorie post-belliche, bisognosi e meritevoli che il Mapb mise a punto nell'estate 1946, durante il ministero di Sereni, gli esuli giuliani beneficiarono di condizioni agevolate.<sup>199</sup>

Nel luglio del 1946, i movimenti dal confine orientale cominciarono a diventare un problema, con i primi segnali di saturazione dei campi profughi, causato dall'afflusso di 10.000 giuliani.<sup>200</sup> Ancora all'inizio dell'autunno del 1946, tuttavia, sui 46.000 ricoverati nei circa 80 campi del

195. Cfr. Sandi Volk, *Esuli a Trieste: bonifica nazionale e rafforzamento dell'italianità sul confine orientale*, Udine, Kappa vu, 2004, p. 44. Sul caso della regione di Fiume, teatro dell'uccisione di 60.000 ustaša, 9.000 domobranci e più di 500 fiumani – fascisti ed esponenti autonomisti – in un contesto di forte depressione economica e cancellazione del libero mercato, cfr. Pupo, *Fiume città di passione*, pp. 223-255.

196. Asv, Fondo Poa, b. 150, *Promemoria alla attenzione di mons. Favaro*, 8 aprile 1946.

197. Isec, Fondo Gasparotto, b. 31, *Il problema dei reduci nel programma del ministro dell'assistenza post-bellica*, p. 6.

198. AS/Mi, Uffici milanesi Apb, ufficio per l'alta Italia del Mapb, Serie 1, f. 3, *Circolare 8643/8*, 23 maggio 1946.

199. Ivi, *Bando di concorso anno accademico 1946-1947*, settembre 1946.

200. APcm, Uzc, Serie profughi, b. 20/II/5, *Prima assistenza ai profughi della zona B*, 6 luglio 1946. La maggior parte di questi profughi si fermava a Trieste, dove il governo militare alleato si rifiutava di registrarli per timore di aggravare una situazione degli alloggi e degli impieghi già esplosiva: si contavano 6708 profughi giuliani, fiumani e dalmati: Acs, Pcm, Sdg, b. 31, *Profughi giuliani e dalmati*, 22 giugno 1946.

Mapb, soltanto 3.000 venivano dall'Istria, contro i 24.000 tecnicamente appartenenti alla categoria dei sinistrati e gli 11.000 provenienti dall'Africa italiana.<sup>201</sup> La percezione delle dimensioni di massa dell'esodo dal confine orientale portò Sereni a bloccare ogni nuova ammissione di profughi interni, per riservare i pochi posti disponibili a «coloro che si riversano nella madre Patria per trovare ricovero e aiuto».<sup>202</sup> Sempre al settembre 1946 risale la decisione di istituire un centro unico di censimento e smistamento per gestire un fenomeno di cui si coglieva il potenziale disturbatore rispetto al processo di normalizzazione dei campi profughi e di riforma dell'assistenza. Durante il convegno di Tremezzo, Sereni stigmatizzò duramente l'operato delle associazioni giuliano-dalmate, che avevano svolto a Pola un censimento degli aspiranti alla partenza in caso di cessione alla Jugoslavia, accusandole di favorire l'esodo promettendo agli istriani una piena integrazione sociale e professionale nelle province rimaste italiane:

Nessuno può prendersi la responsabilità di dare del lavoro a tanta gente quando purtroppo non possiamo assicurarlo ai disoccupati che già abbiamo. Importante per tale problema è la considerazione di carattere politico, in quanto di qualunque parere si sia, bisogna tutti concordare nell'interesse nazionale nel desiderio che queste terre restino italiane. Io penso che noi facciamo un atto criminale contro il Paese se favoriamo l'esodo di persone da terre italiane e che devono restare italiane. Se oggi queste terre non potranno restare all'Italia, lo saranno domani in altra situazione. Noi dobbiamo pertanto chiedere agli Italiani della Venezia Giulia di restare a casa loro.<sup>203</sup>

Queste posizioni erano, almeno fino all'estate precedente, condivise dall'intera compagine governativa,<sup>204</sup> convinta di poter sfruttare, una volta terminata la violenta fase dell'epurazione, i rapporti numerici esistenti per ottenere termini favorevoli prima nel trattato di pace e, successivamente, almeno per un futuro recupero del territorio libero di Trieste, diviso in due zone di occupazione rispettivamente alleata e jugoslava.<sup>205</sup> Se le associazioni intendevano utilizzare le plebiscitarie vo-

201. D'Andrea, *Campi profughi, centri di lavoro*, pp. 602-603.

202. *Circolare 016608, 13 settembre 1946*, in «Bollettino dell'assistenza post-bellica», 4-5 (1946), p. 7.

203. Fig, Sereni, *Scritti e discorsi*, c. 5, 1946, *Discorso a Tremezzo al convegno di studi sociali*, 2 ottobre 1946.

204. Pupo, *Il lungo esodo*, p. 194.

205. APcm, Uzc, *Serie profughi*, b. 12/1/37a2, *Assistenza ai profughi della Venezia Giulia*, 6 novembre 1946.

lontà di emigrazione della popolazione come argomento a sostegno delle rivendicazioni territoriali italiane, il governo mirava più realisticamente a garantire la presenza italiana in Istria e a mantenere l'italianità della regione, secondo una linea, adottata fin dai tempi di Bonomi,<sup>206</sup> che avrebbe rapidamente trovato concretizzazione, sul piano assistenziale, nelle misure volte all'aumento dell'indennità di disoccupazione a Pola.<sup>207</sup> Logica conseguenza di queste convinzioni era però per Sereni, a differenza dei colleghi di governo, l'idea che le partenze dall'Istria dovessero essere scoraggiate, o quantomeno diluite, per non mettere alla prova un sistema assistenziale già sull'orlo del collasso e garantire l'effettivo inserimento sociale dei profughi. In presenza di risorse limitate, a meno di non erogare prestazioni irrisorie, i vari gruppi di profughi entravano in concorrenza e tutti potevano rientrare tra i cittadini meritevoli di aiuto o tra gli oziosi che approfittavano dell'assistenza. Il diritto all'assistenza non rappresentava un diritto soggettivo, ma un interesse legittimo regolato dalla legge: nel quadro di una visione fortemente impregnata dal problema del «profughismo professionale», era pertanto legittimo ridurre la platea dei potenziali beneficiari, o quantomeno limitarne l'accrecimento. Inoltre, sui profughi in arrivo, prima che la situazione polese si degradasse ulteriormente, alcune delle associazioni istriane avevano diffuso dubbi, segnalando l'infiltrazione di elementi che avevano collaborato con i nazi-fascisti e invitando la popolazione «a lottare contro gli slavi invasori per l'Italianità di questa nostra Istria».<sup>208</sup> Lo scontro con il «profughismo professionale», la determinazione a non fare eccezioni al blocco di tutti i nuovi afflussi nei campi, l'avversione per le forme di sussidio improduttivo e, infine, i timori tutti politici sulla composizione dei flussi si sommavano nel determinare le preclusioni di Sereni nei confronti dei profughi giuliani.

Mentre diveniva chiaro che le decisioni prese dalle grandi potenze in Lussemburgo avrebbero costretto l'Italia a cedere sia la Dalmazia che l'Istria, compresa la città di Pola, in un coevo carteggio con De Gasperi, Sereni arrivò a sostenere che le limitazioni dei finanziamenti ai comi-

206. Acs, Pcm, Gab. 1948-50, cat. 1.6.1.25049/1, Facchinetti e De Berti, *Promemoria per S. E. Bonomi*, s.d.

207. APcm, Uzc, Serie profughi, b. 12/II/37a20, *Provvedimenti a favore di Pola*, 6 dicembre 1946.

208. Asv, Fondo Poa, b. 150, *Appello degli esuli istriani*, 31 gennaio 1946.

tati giuliani e dalmati sarebbero state sufficienti a bloccare gli arrivi di tutti quei profughi che si muovevano contando sulla possibilità di vivere dell'assistenza governativa, spinti da speculatori politici che agivano in chiave propagandistica anticomunista.<sup>209</sup> Il 25 ottobre 1946, in Consiglio dei ministri, Sereni lamentò la mancata disponibilità delle altre amministrazioni, e in particolare del Ministero della guerra, a concedere strutture da adibire a campi, sottolineò come le richieste di finanziamenti del suo dicastero rimanessero sistematicamente inevase, e segnalò come a Pola il locale Cln e la presidenza del Consiglio avessero fatto firmare alla popolazione locale un modulo «insultante per la Jugoslavia», offrendo in cambio il trasferimento gratuito sul territorio italiano.<sup>210</sup> La promessa di lavoro e alloggio in Italia aveva condotto a firmare per l'esodo 29.000 polesi<sup>211</sup> che, in realtà, trovandosi Pola ancora nella zona A, amministrata dagli alleati, non avevano diritto ad alcun trattamento assistenziale.<sup>212</sup> Sereni traeva dall'episodio la conclusione che il massiccio arrivo in Italia dei profughi non fosse spontaneo e l'esistenza di provvidenze assistenziali esercitasse un effetto di attrazione su una popolazione abituata a contare sulle politiche del fascismo che avevano fino ad allora garantito, sul piano economico e sociale, la superiorità del gruppo sociale italiano, urbanizzato, sulle popolazioni slave maggioritarie nelle zone rurali. Sereni considerava che il paese non fosse in grado di sopportare un massiccio arrivo di profughi che, nell'impossibilità di trovare un lavoro, avrebbero gravato sulla spesa pubblica, infoltito i ranghi del sottoproletariato, quelli del «profughismo professionale» e dei disoccupati. In risposta, De Gasperi sottolineò che l'esodo non era «voluto e sorretto, ma spontaneo», incontenibile, e anzi contrario ai desideri del governo: «l'esecuzione in massa nelle foibe non [erano] un'invenzione propagandistica» e gli italiani si trovavano esposti a «sentimenti di vendetta e rancore, che io non voglio giudicare ma che esi-

209. Cristiana Colummi, *Le organizzazioni dei profughi*, in *Storia di un esodo: Istria 1945-1956*, a cura di Cristiana Colummi, Giovanni Miccoli e Annamaria Brondani, Trieste, Istituto regionale per la storia del Movimento di liberazione nel Friuli-Venezia Giulia, 1980, p. 316.

210. L'iniziativa era stata in realtà presa da un comitato locale, non dai funzionari del Ministero dell'interno: APcm, Uzc, Serie profughi, b. 12/I/37a2/1, De Gasperi a Sereni, 30 ottobre 1946.

211. *Verbali del Consiglio dei ministri: luglio 1943-maggio 1948*, vol. 7, p. 595.

212. Acs, Mint, Gab. 1947, b. 97, *Assistenza profughi Venezia Giulia Dalmazia*, 29 ottobre 1946.

stono», vale a dire a scontare le colpe delle politiche di snazionalizzazione operata dal fascismo nei territori al confine orientale.<sup>213</sup> A dimostrazione della spontaneità dell'esodo, il presidente del Consiglio portava proprio «l'abiezione materiale e morale dei campi» che, malgrado ne avessero conoscenza, i profughi mostravano di preferire alla permanenza in Istria. De Gasperi dichiarava esplicitamente di aver voluto evitare l'esodo, e specialmente le modalità disordinate su base individuali che rischiavano di creare una psicosi tra gli istriani, ma segnalava che le delegazioni parlamentari gli avevano «imposto l'obbligo morale di assicurare l'ospitalità agli esuli» che si trovavano «nell'infelice condizione di dover pagare colpe non loro, per il solo fatto di trovarsi ai confini dello Stato».<sup>214</sup> Il fenomeno dell'esodo doveva allora essere accettato come «un problema di ordine assistenziale», senza drammatizzazioni perché la Grecia, all'indomani del primo conflitto mondiale, era riuscita ad affrontare flussi di importanza, quantitativa e percentuale, ben maggiori, al momento dello scambio di popolazione con l'impero ottomano.

Le tensioni tra Sereni e De Gasperi proseguirono nei mesi successivi: il 5 dicembre 1946, Sereni richiese il rinvio di un provvedimento per l'estensione ai profughi della Venezia Giulia delle provvidenze in favore dei reduci di guerra, specialmente in termini di accesso all'impiego, che sarebbe stato poi ripresentato solo il 22 agosto del 1947 in forma debitamente modificata.<sup>215</sup> Le proteste di Sereni riguardarono in quest'occasione l'impatto economico della misura e non il suo carattere discriminatorio nei confronti delle altre categorie di profughi. Altre discussioni sorsero alla decisione di Sereni di nominare l'azionista Amos Chiabov ispettore regionale per la Venezia Giulia: il funzionario triestino era reputato favorevole alla concessione dell'assistenza anche alla componente slava, a differenza degli altri candidati più vicini all'azionismo giuliano.<sup>216</sup> Lo scontro con De Gasperi esplose, tuttavia, con il tentativo di Sereni di sospendere e limitare i contributi ai comitati locali

213. Acs, Pcm, Sdg, b. 31, De Gasperi a Sereni, s.d. [ma dopo l'11 ottobre 1946].

214. *Ibidem*.

215. *VcdM/7*, p. 850.

216. Acs, Pcm, Gab. 1948-50, cat. 1.6.1.25049/1, *Promemoria Callipari*, 23 marzo 1946. Sui complicati rapporti tra Sereni e il governo militare alleato a Trieste, cfr. Tullia Catalan, *Governo Militare Alleato e Stato italiano di fronte all'emergenza dei profughi: politiche assistenziali nella Trieste del secondo dopoguerra*, in *Carità pubblica, assistenza sociale e politiche di welfare*, Trieste, EUT, 2012, p. 116.

di assistenza ai giuliano-dalmati, rimandando di settimana in settimana i decreti di pagamento.

All'operato del Mapb era stato sovrapposto nel gennaio del 1946, per unire l'attività politica a quella assistenziale, un apposito ufficio per la Venezia Giulia dipendente dal Ministero dell'interno con il compito di promuovere, coordinare e vigilare le iniziative in favore dei connazionali istriani e giuliani. Si intendeva così dimostrare e rivendicare il carattere italiano della Venezia Giulia.<sup>217</sup> L'ufficio, diretto dal prefetto Mario Micali, portava avanti «una logica politica di difesa dell'italianità che doveva avere nel profugo il simbolo principale»,<sup>218</sup> mirando a dimostrare a quest'ultimo il pieno sostegno dello Stato italiano: per questo, oltre a occuparsi dell'assistenza morale, finanziando periodici e organizzazioni, svolgeva un'azione parallela e complementare rispetto a quella del Mapb, distribuendo sussidi, medicinali, abbigliamento. Lo scarso personale e gli esigui fondi, che andavano solo in parte all'assistenza, generarono l'idea che l'ufficio non funzionasse affatto.<sup>219</sup> L'ufficio passò alle dipendenze della presidenza del Consiglio nell'estate del 1946 ma, per migliorare l'organicità dell'intervento statale, le erogazioni ai comitati passarono sul bilancio del Mapb, sotto forma di contributi periodici e sovvenzioni straordinarie. Se l'assistenza generica doveva essere lasciata alle competenze istituzionali degli enti comunali di assistenza, tanto i finanziamenti ai Cln locali quanto quelli alle associazioni «vessillifere d'italianità» erano orientati «a un fine nazionale». Erano perciò escluse dai beneficiari di queste forme di assistenza straordinaria le popolazioni di lingua slovena, mentre venivano finanziate organizzazioni come l'associazione partigiani italiani che dovevano «divenire mezzo di difesa contro gli slavo-comunisti».<sup>220</sup> Ufficialmente, i soccorsi ai profughi amministrati dai comitati duplicavano in genere quelli forniti dagli uffici dell'Assistenza post-bellica competenti per territorio. Le ingenti spese «di carattere riservato» nascondevano non solo la discrezionalità delle erogazioni ma anche i finanziamenti ad attività

217. Cfr. Andrea Di Michele, *L'Italia e il governo delle frontiere (1918-1955). Per una storia dell'Ufficio per le zone di confine*, in *La difesa dell'italianità: l'Ufficio per le zone di confine a Bolzano, Trento e Trieste (1945-1954)*, a cura di Diego D'Amelio et al., Bologna, il Mulino, 2015, pp. 35-37.

218. Acs, Pcm, Gab. 1948-50, cat. 1.6.1.25049/14, *Promemoria per il capo di Gabinetto*, 27 dicembre 1945.

219. Acs, Pcm, Sdg, b. 31, *Appunto per il presidente*, maggio 1946.

220. Acs, Pcm, Gab. 1948-50, cat. 1.6.1.25049/1, *Promemoria Callipari*, 23 marzo 1946.

politiche e addirittura di difesa para-militare delle popolazioni di lingua italiana.<sup>221</sup>

Il programma di governo di Sereni prevedeva l'abolizione di forme di finanziamento sotto forma di sovvenzioni indiscriminate erogate direttamente agli enti per l'assistenza straordinaria, che si prestavano ad abusi di vario tipo non essendo richiesto alcun tipo di rendiconto. Come tali, vi rientravano anche i finanziamenti alle associazioni giuliane. In questo caso, però, era proprio la natura del sussidio a essere contestata da Sereni, che nella maggioranza delle organizzazioni pro giuliani vedeva un coacervo di nazionalismo revanscista. Nel mirino, in particolare, erano la contrapposizione nettamente affermata fra la «civiltà» italiana e la «barbarie» slava,<sup>222</sup> che rimandava all'atteggiamento assunto dal fascismo, e il reinserimento di ex-fascisti o persone compromesse con il regime nella vita politica.<sup>223</sup> La fascistizzazione anti-slava della popolazione italoфона avvenuta negli anni del regime, e più ancora durante la guerra, faceva dell'assistenza morale e materiale un'attività politica, in una direzione che il Pci vedeva finalizzata a una frattura netta con la Jugoslavia di Tito e con l'Urss, anziché alla soluzione che giudicava il compromesso più ragionevole, la proclamazione di uno stato libero di Trieste.

Sereni non volle proseguire la politica dei finanziamenti a pioggia del predecessore, né sembrò volersi assumere «la responsabilità di cancellare dal bilancio delle somme già impegnate».<sup>224</sup> Non volendo delegare interamente la materia al sottosegretario Carignani, appoggiò la creazione di un comitato interministeriale e interruppe le erogazioni non firmando i mandati di pagamento, ufficialmente con la motivazione delle deficienze di bilancio dovute al rifiuto di nuovi finanziamenti da parte del Tesoro:

221. Acs, Pcm, Gab. 1948-50, cat. 1.6.1.25049/31, *Appunto per il segretario generale*, 24 agosto 1946.

222. I documenti relativi alle questioni assistenziali, e specialmente le petizioni dei gruppi di profughi, ne portano ampia traccia: per esempio Acs, Pcm, Sdg, b. 31, *Sacerdote Pinesi Pca Venezia*, 30 dicembre 1945. Solo in seguito alla svolta del maggio 1947 le lettere e le petizioni avrebbero sottolineato l'aspetto dell'anticomunismo.

223. Acs, Pcm, Gab. 1948-50, cat. 1.6.1.25049/38, *Personale fascista e repubblicano del Comitato Nazionale Venezia Giulia e Zara*, s.d. Le accuse più importanti riguardavano il segretario generale Sebastiano Blasotti e il segretario particolare del presidente Fausto Pecorari, Pietro Gregoretti.

224. Acs, Pcm, Gab. 1948-50, cat. 1.6.1.25049/31, *Appunto per il segretario generale*, 24 agosto 1946.

Non appena il Ministero del Tesoro concederà lo stanziamento suppletivo di fondi, indispensabile alla vita del Ministero, l'erogazione dei contributi in favore dei comitati distinti in oggetto sarà ripristinata e condotta con la stessa attenzione dimostrata in passato.<sup>225</sup>

La sospensione dei contributi ai comitati giuliani indusse De Gasperi ad appoggiare la costituzione di un ente per l'assistenza ai giuliani, che doveva operare, sul modello dell'Endsi creato nel 1944, in stretta sinergia con la Pca. La proposta venne accantonata in ragione di altri paralleli sviluppi istituzionali: l'ufficio per la Venezia Giulia aveva costituito, nell'agosto del 1946, un ufficio staccato per approntare un piano per l'eventuale esodo della popolazione italiana dall'Istria e, alla fine del novembre 1946, nacque anche l'embrione dell'ufficio per le zone di confine, presso la presidenza del Consiglio. Il coordinamento della materia rimase perciò affidata a un semplice comitato interministeriale, creato nell'ottobre 1946,<sup>226</sup> di cui facevano parte il sottosegretario Paolo Cappa per la presidenza, Angelo Corsi per il Ministero degli interni, Mario Micali dell'ufficio per la Venezia Giulia, Giovanni Carignani del Mapb, il ministro della Difesa Cipriano Facchinetti, il sottosegretario al Tesoro Raffaele Petrilli e quindi i rappresentanti del mondo delle associazioni, allora in fase di strutturazione e unificazione nazionale: Ferdinando Baldelli per la Pca, un rappresentante della Croce Rossa italiana, i politici giuliani Fausto Pecorari (Dc) e Antonio De Berti (Psl), Enrico Ricceri e Lino Drabeni per il comitato giuliano – un organo consultivo del governo per la Venezia Giulia – il segretario generale della Lega nazionale di Trieste, Antonino Papaldo (già capo di gabinetto di Lussu al Mapb), più due rappresentanti del Cln di Trieste e di Pola. Presidente era proprio Carignani, il sottosegretario democristiano di Sereni regista dell'operazione, in linea con la decisione di esautorare progressivamente il Mapb dalla questione giuliana. La Pca presentò d'altra parte l'istituzione del comitato come una propria iniziativa, sottolineando come avesse significato «lo sganciamento e la neutralizzazione dell'influenza degli esponenti di estrema sinistra».<sup>227</sup>

225. Acs, Pcm, Gab. 1948-50, cat. 1.6.1.25049/40, *Assistenza ai profughi giuliani e dalmati*, 29 novembre 1946.

226. Acs, Pcm, Gab. 1948-50, cat. 1.6.1.25049/31, *Costituzione Comitato interministeriale*, 4 ottobre 1946.

227. Asv, Fondo Poa, b. 150, *Assistenza ai giuliani*, nota di Ferdinando Baldelli a Giovanni Battista Montini, 14 dicembre 1946.

La decisione rappresentò l'inizio di una progressiva emarginazione del Mapb che si sarebbe accentuata con l'aumento numerico delle partenze dall'Istria nel dicembre 1946. Il dicastero veniva considerato all'origine della diffusione del comunismo in tutto il paese e particolarmente nel Mezzogiorno<sup>228</sup> e quindi poco adatto alla gestione della questione giuliana. Con l'estraniamento del Mapb dalla gestione dei nuovi flussi provenienti dalla Venezia Giulia, il discorso che mirava a legare la questione dei profughi ai diritti sociali venne troncato alla radice.

#### *4. I comunisti di fronte alle politiche assistenziali: qualche conclusione*

Il progetto politico perseguito da Sereni al Mapb emerge come un controesempio di quel disinteresse per il problema della povertà che la storiografia ha da tempo individuato come tratto distintivo della cultura politica del Pci nel secondo dopoguerra. In realtà, il doppio ruolo del Pci – forza di governo, ma impegnata nella mobilitazione sociale – dava una particolare rilevanza al tema della miseria, non riscontrabile in altri «partiti fratelli». La vicenda di Sereni al Mapb illustra le modalità e i limiti con cui il Pci guardò ai «nuovi diritti» sociali – come li chiamò Togliatti in Assemblea costituente – e più in generale al welfare state.

Per i comunisti, i diritti non dovevano essere intesi come un dono dall'alto, erano invece stati «strappati dalle rivoluzioni, dalle guerre e dal sangue versato dagli uomini». I diritti sociali, in particolare, erano conquistati dai lavoratori «lottando e combattendo».<sup>229</sup> Dalle carte di Sereni emerge come ritenesse illusorio parlare di un diritto soggettivo all'assistenza: in un presente in cui la democrazia progressiva restava un mero obiettivo politico dai significati cangianti, i diritti rappresentavano affermazioni di principi generali, privi di forza giuridica, che avrebbero trovato pieno compimento con la ricostruzione e la conseguente trasformazione economica e sociale del paese. Nel frattempo, la costruzione dei mezzi per assicurare quei diritti risultava più importante della loro proclamazio-

228. APcm, Uzc, Serie profughi, b. 12/II/37a24, *Miscellanea*, in «Il quotidiano», 2 aprile 1947.

229. Atti parlamentari, Assemblea costituente, I sottocommissione, 9 settembre 1946, p. 18.

ne in quanto tali: allo Stato spettava creare un quadro di principi generali programmatici e facilitare l'azione di gruppi e componenti sociali, che avrebbero catalizzato un processo di modernizzazione e in seguito contribuito alla loro realizzazione. In Italia, tuttavia, la debolezza del sistema economico, la disoccupazione e la scarsa industrializzazione del paese rendevano difficilmente immaginabile, nel breve periodo, lo sviluppo, da parte della classe operaia, di rivendicazioni riguardanti l'estensione del sistema previdenziale a tutta la popolazione. Esistevano invece lotte contadine e rivendicazioni di settori produttivi che non erano inclusi nelle assicurazioni sociali, né potevano immediatamente beneficiarne senza mettere a rischio la solidità dei sistemi vigenti. L'esiguità delle prestazioni di cui questi lavoratori avrebbero potuto beneficiare secondo le regole previdenziali faceva dell'assistenza sociale un elemento di aggregazione delle rivendicazioni sociali. Occorreva impedire che essa diventasse il monopolio delle forze reazionarie, che la utilizzavano per marginalizzare i sindacati e lenire il disagio sociale, per farne, al contrario, un fattore capace di contribuire alla maturazione dei diritti nella coscienza dei lavoratori. La lotta per un più funzionale sistema assistenziale rappresentava allora una tappa di un processo di presa di coscienza del proprio ruolo da parte delle masse popolari. La rivendicazione di *entitlements* faceva infatti parte della partecipazione politica, che a sua volta rappresentava l'aspetto fondamentale della cittadinanza. Se gli azionisti credevano nella capacità del *welfare state* di plasmare la cultura politica del paese, i comunisti riponevano la loro fiducia nelle masse popolari. I diritti sociali, in particolare, si prestavano alla maturazione sociale e politica della popolazione perché risultavano radicati nelle situazioni concrete create dai rapporti di produzione e contribuivano allo sviluppo di un rapporto contrattuale tra il cittadino e la società rappresentata dallo Stato. Nel modello ideale di democrazia progressiva, Stato e società civile collaboravano alla realizzazione degli stessi scopi; i diritti sociali, ricondotti a prodotto del divenire storico, avrebbero rappresentato la conquista delle classi lavoratrici; avrebbero potuto trovare concretizzazione soltanto in quello Stato che esse avessero ormai conquistato.<sup>230</sup> A quel punto, le realizzazioni socialiste avrebbero non solo sussunto ma anche trasceso lo stesso

230. Mark B. Smith, *Social Rights in the Soviet Dictatorship: The Constitutional Right to Welfare from Stalin to Brezhnev*, in «Humanity: An International Journal of Human Rights, Humanitarianism, and Development», 3 (2012), p. 386.

quadro dei diritti sociali:<sup>231</sup> abbandonata ogni sembianza contrattuale, le prestazioni sarebbero divenute il dono che classi lavoratrici facevano a se stesse.

Questo disegno trovava un ostacolo nella mentalità degli italiani e nell'ambiente politico. Gli eventuali tentativi di importare acriticamente soluzioni che avevano funzionato all'estero si sarebbero risolti in un insuccesso, e fino a quando lo sviluppo sociale non avesse dato garanzie sufficienti occorreva «garantire i nostri enti perché non accada che lo Stato paghi quando non deve», finendo per pesare sulla fiscalità generale e quindi sui più poveri. Se tuttavia si voleva che lo «Stato futuro [potesse] provvedere ai suoi figli quasi con la cura del padre», occorreva mettersi al lavoro per costruire fin da subito «una coscienza filiale nel cittadino»:

Fino a quando il cittadino vedrà nello stato non già sé medesimo riflesso in milioni di visi ma una entità ben distinta dalla quale bisogna mungere il più che si può e alla quale conviene dare il meno possibile, neppure una vera assistenza sarà effettuabile. E se, da una parte, potranno funzionare alla meglio, come oggi funzionano, gli istituti che danno vita a rapporti quasi contrattuali, come quelli della previdenza sociale, perché in essi l'interesse del singolo è chiaramente delimitato e la sua azione controllata, funzioneranno invece ancora peggio gli istituti di assistenza e beneficenza meno delineati, perpetuamente assediati da chi non avrebbe diritto a essere assistito da essi.<sup>232</sup>

L'assistenza, intesa come «la cura che la società ha di se stessa», doveva fondarsi sul principio che il cittadino percepiva «un beneficio di reciprocità di un contributo anziché un libero sussidio dallo Stato».<sup>233</sup> Questa interpretazione implicava una critica dell'approccio emergenziale inizialmente seguito dal Mapb, che aveva impedito di «identificare nelle singole categorie dei cittadini non tanto i diritti quanto gli oneri».<sup>234</sup> Non era sufficiente – continuava il sottosegretario di Lussu e Gasparotto, Berardinone – «andare verso le masse con le leggi»: anche i provvedimenti più ambiziosi non arrivavano dove l'ambiente sociale non era pronto e dove il bisogno dell'assistenza era

231. Scott Newton, *The Soviet social: Rights and Welfare reimagined*, in *Social rights and the politics of obligation in history*, a cura di Steven L. B. Jensen e Charles Walton, Cambridge-New York, Cambridge University Press, 2022, p. 143.

232. Berardinone, *Assistenza del primo intervento e avviamento all'assistenza sociale*, p. 531.

233. Ivi, p. 526.

234. Ivi, p. 521.

maggiore, come nel Mezzogiorno, tutto restava immobile. Gli intellettuali italiani, più che a governare con le leggi, erano chiamati ad andare incontro a quella «nera civiltà, fuori dal tempo, che ignora lo Stato, o che non lo sente che come nemico, e non ha nessuna speranza», quella che Carlo Levi aveva descritto nella novità letteraria del momento, *Cristo si è fermato a Eboli*.<sup>235</sup>

Da questa articolata concezione dei diritti sociali – l'orizzonte di un welfare che coincideva con un nuovo sistema istituzionale ed economico, espressione della solidarietà socialista e dell'emancipazione delle classi lavoratrici – derivavano quattro orientamenti fondamentali delle politiche di Sereni durante il breve periodo al Mapb. In primo luogo, il legame a doppio filo tra assistenza e produzione, con la critica ai sussidi improduttivi: l'ossessione del Pci del dopoguerra per l'arretratezza del sistema economico del paese, i particolari interessi meridionalistici di Sereni e la situazione dei profughi che vegetavano nei campi portavano a conferire una particolare attenzione alla formazione della manodopera non qualificata. L'approccio della riabilitazione dell'Unrra veniva abbracciato in ragione della profonda diffidenza dei comunisti verso gli operai costretti all'inattività, che una volta divenuti dipendenti del sistema assistenziale avrebbero finito per sprofondare nella passività politica.<sup>236</sup> Il problema del parassitismo ispirava però anche ritrosia nei confronti della definizione di precisi *entitlements* a prestazioni assistenziali, quel paradigma weimariano che aveva invece costituito la parola d'ordine della gestione Lussu. Pur approvando la standardizzazione dei sussidi che aveva contraddistinto le gestioni precedenti – proseguendo la riduzione della discrezionalità delle prestazioni e sostenendo il coordinamento delle forme di assistenza già esistenti – Sereni considerava la mentalità sociale degli italiani ancora immatura per parlare di un diritto del cittadino e preferiva, al contrario, sottolineare il dovere del lavoro e della solidarietà sociale. Nel presente, il discorso sui diritti si presentava come segno programmatico di un orizzonte futuro – «l'utopia di oggi» come «politica di domani», come suonava lo slogan che Sereni lanciò a Tremezzo – oppure come esclusione dal welfare di categorie della popolazione considerate parassitarie.

Un secondo aspetto centrale era l'integrazione delle attività delle organizzazioni popolari. Già durante il ministero Lussu, il Mapb aveva inteso

235. Ivi, p. 536.

236. Cfr. Emmanuel Pierru, *Mobiliser «la vie fragile»*, in «Societes contemporaines», 1 (2007), pp. 123-124.

promuovere l'associazionismo, potenziare l'autonomia dei soggetti e rieducare gli italiani alla politica, facendo loro ritrovare la piena consapevolezza dei diritti e dei doveri di solidarietà che l'appartenenza a una comunità politica conferiva al cittadino. Questi temi azionisti potevano essere declinati toccando le corde di Sereni:

Il problema della ricostruzione e della ripresa del paese è in buona parte un problema di organizzazione sociale, di rendere cioè possibile, attraverso la costituzione di comunità intermedie fra l'individuo e lo stato, la collaborazione degli individui all'opera di ricostruzione e alla stessa ripresa produttiva. Se questo non si farà, la speranza che si ripone nel processo di ricostruzione del Paese mi sembra assai simile alla speranza di chi volesse comporre la più bella poesia del mondo studiando tutte le possibili combinazioni di parole.<sup>237</sup>

L'organizzazione delle attività assistenziali diveniva uno strumento di riattivazione degli strumenti di mobilitazione sociale e partecipazione politica delle masse popolari, funzionale a sancire la funzione guida delle classi lavoratrici nell'agone politico. Il coinvolgimento della società civile e delle forze sociali uscite dalla resistenza si rivelava necessario per fare dell'assistenza «non uno strumento di conservazione o di amministrazione della miseria ma un metodo per la ricostruzione e per la creazione di una società civile».<sup>238</sup> Sereni additò «i grandi fatti storici come quello dell'emigrazione dei bimbi da Cassino o da Napoli in Emilia» non soltanto come modelli di solidarietà nazionale ma anche come esempi di rafforzamento della coscienza sociale e politica della classe operaia e di rieducazione sociale del *Lumpenproletariat*.<sup>239</sup> Ricorrendo al repertorio lessicale della rinascita medievale largamente diffuso nel dopoguerra europeo, Sereni spiegava che era fra i militanti dell'Udi e dell'Anpi, del Fronte della Gioventù, dell'associazione reduci che occorreva «cercare i S. Benedetto e i S. Francesco capaci di esprimere dai bisogni angosciosi della masse popolari dei lavoratori le nuove forme dell'organizzazione assistenziale, di una coesione sociale capace di lenire le miserie».<sup>240</sup> Da un lato, quindi, il discorso

237. D'Andrea, *Campi profughi, centri di lavoro*, p. 608.

238. Fig, Fondo Sereni, Scritti e discorsi, c. 5, 1947, *Intervento alla conferenza nazionale di organizzazione*, 8 gennaio 1947.

239. Emilio Sereni, *Il Mezzogiorno all'opposizione: dal taccuino di un ministro in congedo*, Torino, G. Einaudi, 1948, p. 132.

240. Fig, Fondo Sereni, Scritti e discorsi, c. 5, 1947, *Per un'assistenza democratica e umana*, 26 gennaio 1947.

della cittadinanza democratica di matrice azionista, che era stato alla base delle politiche del ministero, veniva progressivamente declinato come costruzione del cittadino-lavoratore del regime democratico, i cui tratti non di rado sfumavano in quelli dell'uomo nuovo socialista. Dall'altro, l'assistenza veniva articolata sulla base dei comitati di solidarietà popolare, di quartiere e dei circoli delle organizzazioni di massa, come l'Unione donne italiane o l'Anpi. Proprio questo aspetto divenne poi centrale, proiettando la sua ombra sulle ricostruzioni del periodo precedente, nel momento in cui, dopo l'uscita delle sinistre dal governo nel 1947, Sereni si scagliò contro le «illusioni costituzionali» nutrite dal Pci e sollecitò un più efficace collegamento con le lotte di massa, criticando aspramente gli azionisti, i repubblicani, i socialdemocratici e la sinistra Dc.

Nel caso della previdenza, questo orientamento si traduceva nell'insistenza sulla democrazia sociale, che doveva garantire l'entrata dei lavoratori – attraverso il movimento sindacale – negli organismi di governo delle questioni che li riguardavano e così evitare le derive degli anni trenta, quando il fascismo aveva dilapidato nelle avventure coloniali i risparmi previdenziali. La riflessione degli esperti di previdenza delle sinistre intendeva superare il sistema contributivo corporativo ereditato dal fascismo, segnato da una forte segmentazione categoriale, in direzione di un accesso universale al welfare, che però non lo disgiungesse dal suo significato storico come strumento e segno dell'emancipazione delle classi lavoratrici dallo sfruttamento capitalistico e dalla precarietà di vita che si era associata al lavoro salariato. Il consenso del Pci al cosiddetto impianto «lavorista» dell'articolo 38 della Carta costituzionale appare, in questo senso, come un epifenomeno di orientamenti ideologici consolidatisi sul lungo periodo, estranei al confronto con il repertorio dell'universalismo Beveridgiano.

Il ruolo del partito nella direzione delle masse popolari – con la prospettiva della creazione di un nuovo tipo di istituzioni assistenziali, «generate dall'esperienza associativa della classe proletaria»<sup>241</sup> e prive di risvolti paternalistici – poneva in secondo piano la questione dello Stato e frenava le riflessioni che pure si erano sviluppate in seno al Mapb sulla gerarchia dei rapporti tra amministrato e amministratore, sull'autoritarismo con cui l'amministrazione pubblica guardava alla società civile e sul

241. Luca Baldissara, *Tra governo e opposizione: il ruolo del Pci nella costruzione della democrazia in Italia*, in *Il Pci nell'Italia repubblicana, 1943-1991*, a cura di Roberto Gualtieri, Roma, Carocci, 1999, pp. 141-178.

carattere potenzialmente antidemocratico della burocrazia. La stessa idea di Sereni che negli anni del conflitto fossero intervenute trasformazioni tali da rendere non più possibile una riproduzione precisa dello *status quo ante* motivò l'atteggiamento riformista ma, contemporaneamente, sminuì il potenziale delle politiche pubbliche nella costruzione di un'alternativa al sistema economico, istituzionale e amministrativo esistente. Sul piano del riformismo, gli angusti limiti delle competenze del Mapb fecero d'altra parte dipendere la riforma delle politiche sociali dall'istituzione del Ministero dell'assistenza sociale. La portata dei progetti di riorganizzazione delle competenze statali, aggravata dalle difficoltà a gestire l'esistente, come il problema dei profughi, pose però le premesse della soppressione del Mapb, che analizzeremo nel capitolo successivo. L'ambizioso progetto di Sereni fu vittima non solo della nuova configurazione politica e della «continuità dello stato», ma anche della sua stessa ampiezza, della debolezza dell'apparato amministrativo e dello scarso interesse manifestato dal Partito, che preferì poi sottolineare, nelle ricostruzioni retrospettive, la non integrabilità delle riforme proposte da Sereni nel sistema capitalistico e strumentalizzare l'inevitabilità delle resistenze con cui si era scontrato.

I risultati diretti dell'azione di Sereni furono, in conclusione, modesti: del disegno riformistico di Tremezzo – ha scritto Angela Zucconi – «non restò che l'odore di quelle notti passate a cantare» sulle rive del lago, mentre l'Italia postbellica vide prevalere «la politica assistenziale demagogica del giorno dopo giorno».<sup>242</sup> I vari progetti discussi a Tremezzo continuarono, tuttavia, a costituire il filo rosso dei dibattiti nei decenni seguenti nella misura in cui prospettavano non solo il superamento del quadro fissato dalle leggi crispine, ma anche, in un quadro politico dominato da un'acuta confusione terminologica,<sup>243</sup> una sintesi che teneva insieme il settore previdenziale e quello assistenziale. Questo è un terzo aspetto da sottolineare: il discorso degli esperti che si muovevano intorno ai disegni riformatori non separava la previdenza dall'assistenza e non promuoveva l'espansione dell'una ai danni dell'altra. In altri termini, il dibattito promosso dal Mapb faceva dell'assistenza sociale un sinonimo di protezione sociale e pensava i diversi interventi nei loro mutui effetti, precedendo la netta divisione tra i commi dell'articolo 38

242. Zucconi, *Cinquant'anni nell'utopia, il resto nell'aldilà*, p. 86.

243. Paola Del Fabbro, *Per un welfare italiano: idee e progetti nell'età del centrismo degasperiano*, in «Nuova rivista storica», (1994), pp. 67-86.

della Costituzione, che nei decenni successivi, fino agli anni settanta, produsse due percorsi di *policy* sostanzialmente indipendenti. All'assistenza e alla previdenza venivano anzi aggiunti altri "servizi" destinati al cittadino-lavoratore (asili nido, ambulatori, dispensari e sanatori, scuole di formazione professionale) in una rete che intendeva riecheggiare il modello sovietico. A differenza di quanto avveniva negli stessi anni in Unione Sovietica,<sup>244</sup> tuttavia, la fornitura di servizi sociali non era concepita unicamente come collegata al sistema produttivo, ma anche come una funzione statale. Il dialogo avviato tra il comunista Sereni e gli azionisti massicciamente presenti al Mapb permise di elaborare un progetto di trasformazione amministrativa che considerava l'assistenza non più come strumento di tamponamento di bisogni provvisori, che finivano poi per ripresentarsi tali e quali in un momento successivo, ma come intervento sulle varie componenti della povertà. Il convegno di Tremezzo disegnò un'assistenza che superava la beneficenza istituzionalizzata per garantire prestazioni per tutti i cittadini, prive dei risvolti stigmatizzanti delle leggi crispine. A questo disegno, che intendeva allargare l'accesso al welfare a tutte le componenti delle classi lavoratrici – e non più ai soli poveri –, si sarebbe rifatto anche il solo progetto di legge in materia socio-assistenziale che Sereni avrebbe presentato negli anni successivi. La proposta di assistenza sanitaria gratuita ai non abbienti depositata nel febbraio 1953, ponendo come tappa dell'attuazione dell'articolo 32 della Costituzione (il diritto alla salute) l'inclusione di lavoratori esclusi sia dall'assicurazione malattie che dalle prestazioni dei comuni, non si limitava infatti a superare il riferimento generico alla povertà, stabilendo criteri uniformi su tutto il territorio nazionale, ma ampliava la commistione di forme assicurative e assistenziali.<sup>245</sup>

Un ultimo aspetto che contraddistingue, nel contesto del dopoguerra, il disegno di Sereni consiste nel collegamento posto tra assistenza e ricostruzione. La prospettiva di superamento dell'intervento statale a sostegno dei cittadini bisognosi non dipendeva però unicamente dalla velocità della ricostruzione. Non che Sereni si discostasse dal produttivismo del Pci, che considerava lo sviluppo economico come la via per

244. Sull'evoluzione del welfare sovietico negli anni cinquanta, cfr. Newton, *The Soviet social: Rights and Welfare reimagined*, pp. 159-160.

245. Atti parlamentari, Senato della Repubblica, I lgs., Disegni di legge e relazioni, n. 2828, 24 febbraio 1953.

l'emancipazione delle classi lavoratrici e la crescita civile della società; l'assistenza sociale si configurava, però, come uno strumento atto a sostenere la ripresa economica del paese e le inevitabili conseguenze sulla percezione come "classe per sé" che i lavoratori avrebbero potuto sviluppare tramite la partecipazione allo sforzo produttivo. In questo senso, l'assistenza sociale non rispondeva a bisogni congiunturali, dovuti alle conseguenze della guerra; anche "in tempo normale", una volta risolto il problema dei profughi, quei bisogni sarebbero rimasti. In questa valutazione del ruolo dell'assistenza e dell'importanza dei servizi sociali per la vita dell'Italia democratica, maturata al contatto con gli azionisti e con l'Unrra, sta il principale apporto all'elaborazione del Pci dell'esperienza di Sereni al Mapb.

Non stupisce allora se quest'esperienza, rapidamente passata in secondo piano tra le molte battaglie del dopoguerra, suscitò un nuovo breve momento di interesse in seno al partito negli anni settanta, nel momento in cui, con la regionalizzazione, si cominciava a riflettere sulle unità socio-assistenziali ispirate alle logiche dell'universalismo selettivo e della partecipazione sociale, e parallelamente si avviavano nelle regioni rosse esperienze come le cosiddette «vertenze dell'1%» che miravano a destinare contributi delle aziende al finanziamento di servizi per il cittadino. La proposta politica elaborata dal Mapb, in questo senso, era individuata retrospettivamente come la prova dell'esistenza di una strada alternativa a quella intrapresa negli anni quaranta, cinquanta e sessanta da tutti i partiti: la gestione separata di previdenza e assistenza aveva piegato il sistema in una direzione corporativa e clientelare. Il recupero dall'interno del Pci della vicenda di Sereni, con la constatazione che alcune delle soluzioni suonavano «di pertinente (purtroppo!) attualità»,<sup>246</sup> appariva come un'autocritica delle politiche seguite nei due decenni successivi, quando l'assistenza era stata considerata

come una trincea troppo arretrata perché valesse la pena di impegnarvi le forze di un partito rivoluzionario; o come una zona per operazioni di emergenza nella quale lanciare i militanti per ritirarli appena trascorso il pericolo; o come il teatro di operazioni necessariamente difensive, ove è possibile denunciare gravissime malefatte e contenere in qualche modo l'estensione di un potere fra i più odiosi, ma non certo conquistare posizioni avanzate.<sup>247</sup>

246. Ferdinando Terranova, *Il potere assistenziale*, Roma, Editori Riuniti, 1975, p. 111.

247. Ivi, p. 9.

In questo senso, la sintesi politica realizzata da Sereni intorno al diritto alla protezione sociale – all’assistenza e alla previdenza – risalta nella sua unicità: dopo la soppressione del Mapb e fino alla fine degli anni sessanta, il settore assistenziale non rappresentò una preoccupazione del Pci, divenendo, invece, uno dei terreni di conquista e gestione del consenso della maggioranza governativa.

## 5. Un fiume carsico. L'epilogo e le eredità di un'esperienza

Sereni fu l'ultimo ministro dell'assistenza post-bellica: nel febbraio 1947 il dicastero venne soppresso. Nato come amministrazione temporanea, il Mapb era destinato a seguire la sorte del suo omologo francese, che aveva costituito un riferimento al momento dell'istituzione. Se nel caso del Mpdr francese, soppresso già nel novembre 1945, il compito precipuo del rimpatrio dei prigionieri, delle varie categorie di deportati e dei profughi interni era sostanzialmente esaurito e le competenze di più ampio respiro erano state devolute, come abbiamo visto, al nuovo dicastero della Popolazione, in Italia i problemi post-bellici erano tutt'altro che risolti, a causa sia della disoccupazione sia del continuo arrivo dei giuliani dal confine orientale. In Francia la soppressione del Mpdr fu fortemente voluta dallo stesso ministro Frenay che, posto di fronte all'impopolarità, alle proteste agitate dal Partito comunista e al fallimento del suo progetto politico nazional-laburista, aveva cercato di evitare che il dicastero diventasse uno strumento elettorale finalizzato alla distribuzione di pensioni e medaglie; in Italia la decisione rientrò nella strategia di progressiva marginalizzazione delle sinistre dal governo e vide l'opposizione di azionisti, socialisti e comunisti.

Quest'ultimo capitolo analizza, in primo luogo, l'epilogo della vicenda del Mapb, soffermandosi sulle motivazioni, sulle conseguenze amministrative e sui limiti dei provvedimenti di soppressione del dicastero; spingendosi poi oltre il 14 febbraio 1947, si interroga su due importanti eredità: la lunga continuità delle politiche di assistenza post-bellica a favore dei reduci e dei profughi e il lascito del Mapb alla costruzione di un sistema di servizi sociali nell'Italia repubblicana. Il network di esperti che si era consolidato nel dopoguerra grazie alle attività del Mapb garanti, infatti, il proseguimento di un discorso politico centrato sulla necessità di una riform-

ma del sistema assistenziale italiano, stretto tra il protagonismo della carità privata di matrice religiosa e l'interesse delle opposizioni di sinistra per le disuguaglianze funzionali: in quali modalità le diagnosi formulate a proposito dei bisogni delle categorie post-belliche e le soluzioni proposte a Tremezzo – i cui *Atti* furono pubblicati nel 1949, su carta dello United States Information service – tornarono negli anni successivi a essere oggetto del dibattito politico? Quale fu il loro apporto all'analisi del problema della povertà che, malgrado le previsioni di riduzione, persisteva durante la ricostruzione e il boom economico? Quale fu il lascito delle politiche di «riabilitazione» delle categorie post-belliche in termini di legittimazione o delegittimazione dell'intervento assistenziale? Quale il dibattito sull'universalismo delle prestazioni assistenziali e sulla razionalizzazione del sistema, mentre andava rafforzandosi il nesso di stampo bismarckiano tra protezione sociale e lavoro e l'attenzione di esperti e politici si concentrava sullo sviluppo del settore previdenziale, immaginando per l'assistenza un ruolo di retroguardia?

Prendendo in esame il quinquennio che collega la soppressione del dicastero ai lavori della commissione d'inchiesta sulla miseria e sui mezzi per combatterla (1951-53) – momento di elaborazione di saperi pluridisciplinari sui vari volti della povertà – e quindi i tentativi di riforma del decennio successivo, le pagine finali si interrogano sugli esiti di quella progettualità che, con la speranza di un'Italia diversa, guardando al resto d'Europa e agli Stati Uniti, aveva cercato di trasformare il sistema assistenziale italiano per offrire ai cittadini garanzie permanenti di mezzi di esistenza, eguaglianza di condizioni nell'accesso alle prestazioni e un quadro di diritti e doveri di cittadinanza capace di dare un'effettiva possibilità di partecipazione alla vita politica.

### *1. La smobilitazione del Ministero*

La vicenda della soppressione del Mapb si sviluppò tra il gennaio e il febbraio del 1947, in connessione con la crisi di governo seguita alla scissione di palazzo Barberini e apertasi con le dimissioni del ministro degli Esteri Nenni il 17 gennaio, pur inserendosi in un quadro caratterizzato dalla degenerazione dei rapporti fra i partiti di maggioranza e dall'inasprimento dello scontro politico a livello internazionale. Fin dall'inizio delle trattative per il nuovo governo, venne delineato un esecutivo con un program-

ma ristretto all'assolvimento degli impegni internazionali e costituzionali, per traghettare il paese alle elezioni. L'ipotesi di sopprimere il ministero fu prospettata fin dall'inizio della crisi di governo, promossa dal Ministero del tesoro, guidato da Giovanni Battista Bertone dopo le dimissioni di Corbino. Nel mirino erano le spese del Mapb: negli ultimi giorni del 1946, Sereni era riuscito a spuntare un aumento del bilancio per il successivo esercizio finanziario e, nel gennaio del 1947, aveva richiesto un ulteriore aumento di 300 milioni dei fondi di spesa per finanziare i premi di solidarietà nazionale, cui si affiancavano altri 500 milioni richiesti dal Mai per l'assistenza dei profughi d'Africa.<sup>1</sup> La politica economica liberista richiedeva però, in una situazione di inflazione galoppante, la riduzione della spesa pubblica, una volta scartata la scelta del cambio della moneta. Se le principali spese assistenziali continuavano a essere effettuate dal Ministero dell'interno, in particolare per il finanziamento dell'Omni, per il pagamento dei sussidi alle famiglie bisognose dei militari chiamati alle armi, per gli assegni ai comitati giuliani e per il funzionamento dei «refettori del Papa», i progetti di Sereni comportavano una dilatazione della spesa pubblica.<sup>2</sup> Una relazione non datata del Ministero del tesoro prospettava perciò tre opzioni per il futuro delle competenze assistenziali: la soppressione del Mapb e la devoluzione delle sue attribuzioni ad altre amministrazioni; la trasformazione in sottosegretariato, con la sottrazione delle competenze relative alla rieducazione professionale, alle cooperative, al controllo sugli enti, al collocamento e alle commissioni per le qualifiche; il mantenimento del ministero, con l'introduzione di un rigido sistema di controllo sull'erogazione dei fondi.<sup>3</sup>

Il 23 gennaio, De Gasperi propose a Togliatti di «smobilitare» il Mapb e sostituirlo «in parte con un organismo più semplice».<sup>4</sup> Quattro giorni dopo spiegò che si trattava di normalizzare il settore, che dalla forma assunta nell'immediato dopoguerra avrebbe dovuto «avviarsi alle strutture amministrative normali pur conservando un centro dedicato alla vigilanza e alla

1. Dlcp 18 gennaio 1947, n. 9, «Gazzetta Ufficiale», 27 (3 febbraio 1947). Cfr. *VcdM/7*, pp. 1004-1011.

2. Ivi, pp. 1008-1009. Al termine dell'esercizio 1946-1947, la spesa totale del Mapb sarebbe stata quantificata in 24 miliardi (circa il 5% della spesa pubblica) e la richiesta per l'esercizio successivo ammontava a 36 miliardi: Acs, Pcm, Gab. 1944-47, cat. 1.1.2.38634/30, *Stanziamiento di fondi per i servizi apb*, 30 aprile 1948.

3. Acs, Pcm, Gab, Correnti, 1944-47, cat. 1.1.2.38634, f. 35, *Promemoria*, s.d.

4. Fig, Fondo Togliatti, Serie 5, Corr. politica, 1947, Alcide De Gasperi, 23 gennaio 1947.

cura degli interessi dei partigiani e dei reduci».<sup>5</sup> Lo stesso 27 gennaio si aprì il congresso nazionale dei dipendenti del Mapb, e l'indomani venne proclamata l'agitazione degli oltre cinquemila dipendenti.<sup>6</sup> Rilevando come i compiti originari del dicastero non si fossero affatto esauriti, come anzi fosse necessario un intervento più energico «atto a riportare finalmente alla dignità del lavoro e di una vita civile quanti hanno maggiormente sofferto per causa della guerra», i 5000 dipendenti e le associazioni di categoria tornavano a proporre, per risolvere il caso, l'istituzione di un Ministero dell'assistenza sociale, con «compiti che si inquadrano necessariamente nel più vasto problema della ricostruzione morale e materiale del paese». Il 1° febbraio sospesero il lavoro per due ore e cortei non autorizzati si svolsero a Cinecittà e Castelgandolfo.<sup>7</sup> Da parte loro, le categorie assistite, protestando per la soppressione degli uffici e dei comitati provinciali, domandavano l'istituzione di un Consiglio superiore dell'assistenza e di un sottosegretariato all'assistenza post-bellica che consentisse il mantenimento di una gestione centralizzata dei provvedimenti a favore dei reduci.<sup>8</sup>

Ma la sorte del Mapb era ormai segnata: tra il 29 e il 30 gennaio, infatti, i tre partiti che componevano la coalizione di governo avevano accettato la riduzione dei ministeri da 21 a 16, motivata da De Gasperi con la necessità di rendere più efficiente l'azione dell'esecutivo e soprattutto con il carattere ristretto del programma. Nella riunione della direzione del 4 febbraio, Togliatti riferì che il partito aveva fatto «opposizione di principio» alla proposta di ridurre i dicasteri, ma in un secondo momento (quando erano state chiare le difficoltà presenti nella Dc ad accettare nuovamente un governo con le sinistre)

per la Post-Bellica dicemmo che avremmo accettato la proposta di scioglimento alla sola condizione che il nucleo centrale di esso restasse in mano nostra. Chiedemmo come compenso il commissariato alla Sanità [...] I democratici cristiani sono contrari a darci la sanità. Se voi la prendete con la vostra organizzazione monopolizzerete tutto, così essi dicono. C'era l'opposizione tassativa del Vaticano. Dovevamo rompere su questo? Ci avrebbe capiti il paese?<sup>9</sup>

5. Istituto Sturzo, Fondo Bartolotta, 1947, vol. III, *Conferenza stampa*, p. 172.

6. Acs, Mint, Gab., Fasc. permanenti 1944-66, Uffici, b. 242, f. 203H.

7. *Ibidem*.

8. Acs, Pcm, Gab., Correnti, 1944-47, cat. 1.1.2.38634/35, *Ministero dell'assistenza post-bellica, Associazione nazionale reduci - sezione di Bologna*, p. 2.

9. Il Pci non avrebbe alla fine ottenuto il commissariato alla sanità, benché promesso fin dal giugno precedente, ma quello all'alimentazione, molto più problematico: *La politica*

Le note manoscritte di De Gasperi relative alla crisi di governo riportano la decisa intenzione dei democristiani di evitare un incarico governativo per il temutissimo Sereni, a cui veniva preferito Eugenio Reale.<sup>10</sup> Le richieste di Togliatti – il sottosegretariato reduci e un alto commissariato – vennero accolte e Sereni non venne escluso ma spostato ai Lavori pubblici, con in più la responsabilità di guidare la delegazione del partito al governo al posto di Scoccimarro. Il Pci poté così ribadire la linea scelta per preservare la partecipazione al governo durante i dibattiti in Assemblea costituente. Evitando di protestare contro la soppressione del Mapb, gli interventi degli esponenti del Pci richiedevano, qualificandosi come portavoce dei reduci, dei partigiani, delle vedove e degli orfani di guerra, che i vari sottosegretariati che ne avrebbero assorbito le competenze continuassero il lavoro intrapreso.<sup>11</sup> A opporsi allo scioglimento del ministero fu invece la componente azionista, con Emilio Lussu che invitava a riesaminare il provvedimento mettendo a capo del dicastero non un democristiano, non un comunista, ma un socialista, un repubblicano o un demolaburista, per «salvare la tutela di questa immensa massa di miseria» oltre le contrapposizioni politiche.<sup>12</sup> L'ex-ministro contestava che si potesse parlare di un ritorno alla normalità, quando il Mapb contava oltre 6 milioni di assistiti che come tutti i cittadini avevano «sovranò diritto all'assistenza», quando il 40% dei 2 milioni di disoccupati apparteneva alle categorie assistite e quando continuavano a pervenire sul territorio nazionale profughi, 50.000 dei quali erano ricoverati negli 89 campi. L'esempio della Francia era ancora una volta evocato per giustificare l'esistenza del Mapb: la conservazione di due ministeri legati alle contingenze post-belliche – rispettivamente alla popolazione e agli ex-combattenti – e l'istituzione di un terzo ministero dedicato all'urbanesimo e alla ricostruzione suggerivano la ne-

*del Partito comunista italiano nel periodo costituente. i verbali della Direzione tra il V e il VI Congresso, 1946-1948*, a cura di Maria Luisa Righi e Renzo Martinelli, Roma, Editori Riuniti, 1992, pp. 334-336. Il comunista Giulio Cerreti, nominato all'alimentazione, venne affiancato da un commissario aggiunto, il democristiano Mario Saggin, suscitando la preoccupazione di Togliatti, che temeva che l'Alto commissariato creasse «altre difficoltà» al Pci, dopo quelle di Sereni al Mapb: Giulio Cerreti, *Con Togliatti e Thorez: quarant'anni di lotte politiche*, Milano, Feltrinelli, 1973, p. 309.

10. Haeu, Fondo Alcide De Gasperi, f. 128 Crisi governative, Note ms. gennaio 1947.

11. Atti dell'Assemblea costituente, seduta del 18 febbraio 1947, intervento di Adele Bei, p. 1376.

12. Atti dell'Assemblea costituente, seduta del 18 febbraio 1947, intervento di Emilio Lussu, p. 1391.

cessità di irrobustire la struttura esistente, nella prospettiva «di creare un grande Ministero dell'assistenza generale».<sup>13</sup>

I giornali delle sinistre ricondussero la soppressione del ministero all'influenza della Pca: un'interpretazione condivisa dal giornale dell'ap-pena costituito Partito socialdemocratico italiano, che ravvisava una torsione del funzionamento dell'apparato dello stato in funzione di «una lotta sorda e sterile a sfondo elettorale» tra comunisti e democristiani. Secondo il quotidiano, fallito il tentativo di impadronirsi del dicastero, «destinato in volta in volta a diventare nelle mani di un partito strumento di propaganda elettorale», la Dc mirava ad abolirlo per assorbito «le attività e i vantaggi nella P[c]a, nell'Onarmo e in organizzazioni equivalenti, nonché in quegli uffici provinciali che sarebbero agevolmente manovrati dai vari prefetti, in ossequio alle zelanti circolari del nuovo ministro degli Interni (naturalmente democristiano)».<sup>14</sup>

Dopo le tensioni con l'organismo vaticano che avevano fatto seguito al progetto di un Ministero dell'assistenza sociale elaborato a Tremezzo, un intervento vaticano a sollecitare la soppressione del dicastero non può essere escluso. Il governo di De Gasperi aveva bisogno di rivolgersi periodicamente, per importare a basso costo o gratuitamente i cereali necessari per il sostentamento della popolazione, alla Pca, non aliena dal richiedere contropartite politiche.<sup>15</sup> Proprio nel dicembre 1946, la situazione alimentare era divenuta critica, proteste e disordini si diffondevano in tutta Italia e molte province avevano riserve per meno di 50 giorni, portando De Gasperi al famoso viaggio per richiedere un prestito agli Stati Uniti. Le proteste della Pca non mancarono neanche dopo la soppressione del Mapb, con Baldelli che si lamentò con De Gasperi come «Sacerdote e cittadino» per il mantenimento di due comunisti nei posti chiave per l'attività assistenziale dell'organizzazione vaticana, il sottosegretariato ai reduci e quello all'alimentazione:

l'abbandono delle due posizioni [...] in mani accanitamente ostili costituisce un serio pericolo non solo per l'attuazione del programma politico di Vostra Eccellenza ma anche, soprattutto, perché rischia di rendere sterile la buona

13. *Ibidem*.

14. Acs, Mint, Gab., Fasc. permanenti 1944-66, Uffici, b. 242, f. 203H, *Da tre giorni in agitazione. Verso lo sciopero dei dipendenti della post-bellica?* in «L'Umanità», 2 febbraio 1947.

15. Agostino Giovagnoli, *La Pontificia Commissione assistenza e gli aiuti americani (1945-1948)*, in «Storia Contemporanea», 5-6 (1978), pp. 1081-1111.

semente gettata dalla Pca – la quale intende, attraverso di essa, e cioè offrendo il pane materiale, elevare questo nostro pur sano popolo, raggiungendo quella compostezza di spiriti che vinca tanto odio tra fratelli e permetta la ricostruzione del paese.<sup>16</sup>

La risposta di De Gasperi ricordava la necessità di difendere a oltranza altri settori «che, anche da parte cattolica, non si sono ritenuti meno importanti».<sup>17</sup> All'interno della Dc, dissentivano dalla gestione della crisi poche voci, tra cui Giuseppe Dossetti e Salvatore Scoca, che segnalava che la vicenda del Mapb poteva avere «ripercussioni non buone». Dentro il partito, anche se il governo non aveva realizzato quella «aspirazione euforica per un governo senza comunisti» che Tambroni segnalava nel clero, la smobilitazione del Mapb era presentata come un risultato già soddisfacente, capace di disinnescare quel circuito tra assistenza, trasformazione sociale e consenso politico e, al tempo stesso, di continuare le necessarie erogazioni assistenziali riducendole a una gestione «burocratica» ordinaria e frenando la politicizzazione del settore.<sup>18</sup>

Il decreto che sopprimeva il Mapb, e indicava una prima sommaria distribuzione delle sue competenze, fu varato il 14 febbraio.<sup>19</sup> A occuparsi della devoluzione delle attribuzioni, durante il mese di marzo del 1947, furono l'ex sottosegretario Carignani e il consigliere di stato Antonino Papaldo, che due anni prima aveva organizzato il dicastero.<sup>20</sup> Il funzionamento dei servizi del Mapb cessò il 24 marzo, mentre la liquidazione definitiva, con la risoluzione delle controversie su mobili e immobili, ebbe luogo solo il 4 maggio seguente. Le competenze del ministero, come pure gran parte dei suoi dipendenti, vennero divise tra la presidenza del Consiglio, il Ministero dell'interno e i dicasteri del Lavoro, dell'Agricoltura e Foreste, della Pubblica istruzione, della Difesa e dei Lavori pubblici.<sup>21</sup> Alla presidenza

16. Haeu, Fondo Alcide De Gasperi, f. 347, corrispondenza Ferdinando Baldelli, 9 febbraio 1947.

17. Ivi, 14 febbraio 1947.

18. Haeu, Fondo Alcide De Gasperi, f. 128, Crisi governative, Note ms. gennaio 1947. Il commento è di Maria Federici.

19. Dleps 14 febbraio 1947, n. 27, «Gazzetta Ufficiale», 44 (22 febbraio 1947).

20. Acs, Pcm, Gab. 1944-47, cat. 1.1.2.38634/35.1, *Lettera al prot.* 108243, 4 maggio 1947.

21. Al Ministero del lavoro finirono le attribuzioni circa il collocamento al lavoro degli appartenenti alle categorie assistite dal soppresso ministero (direzione generale del lavoro), i compiti relativi alla costituzione di cooperative tra reduci e partigiani (direzione

del Consiglio vennero attribuiti i compiti di vigilanza sugli enti morali, ad eccezione dell'Onc. Vide poi la luce un sottosegretariato ai reduci e partigiani, affidato al comunista Cino Moscatelli, già leggendario comandante in val d'Ossola, nell'intento di sviluppare le politiche avviate da Sereni. I partigiani lamentavano infatti l'inattività del governo, reclamando, con l'appoggio del Pci, migliori prestazioni assistenziali per vedove, orfani e invalidi nelle more del versamento delle pensioni di guerra, l'organizzazione di una rete di scuole di rieducazione professionale e il potenziamento dei sanatori e dei convalescenziari.<sup>22</sup> Il controllo di quest'importante settore di attività sarebbe tuttavia restato per breve tempo nelle mani del Pci, passando, con l'uscita delle sinistre dal governo nel maggio 1947, al democristiano Edoardo Martino.

Il Ministero dell'interno ereditò la maggior parte dei dipendenti, insieme a tutti i servizi relativi all'assistenza delle categorie assistibili del Mapb, compresi gli Upapb. All'interno del ministero venne creata una direzione generale dell'assistenza post-bellica, istituita a titolo provvisorio e articolata in sette divisioni.<sup>23</sup> Le competenze della nuova direzione generale comprendevano la gestione dei campi e l'assistenza ai profughi, tra cui i giuliani, archiviando l'ipotesi di istituire un Alto commissariato per i profughi della Venezia Giulia. L'ipotesi aveva infatti suscitato le proteste delle opposizioni, con Emilio Lussu che aveva invitato De Gasperi a

non commettere questo errore, perché creerebbe un centro localizzato di nazionalismo con possibili e facili deviazioni politiche [...] Assisteteli meglio, spendete semmai miliardi di più, ma impedito che sorga un focolaio di nazionalismo esasperato che intralocerebbe anche la vostra opera di governo.<sup>24</sup>

generale della cooperazione), il servizio di lavorazione assistenziale ex Unrra, i corsi per le cooperative, l'assegnazione dei residuati di guerra ai reduci, nonché le competenze sull'istruzione professionale, ottenute dopo una contesa con il Ministero della pubblica istruzione, che si dovette accontentare dei convitti e delle borse di studio per reduci. Alla Difesa passarono le attribuzioni relative ai prigionieri di guerra e l'assistenza alle relative famiglie, ai Lavori pubblici la costruzione di alloggi ai reduci sinistrati e la ricostruzione delle case distrutte, all'Agricoltura la vigilanza sull'Onc.

22. Negarville, *Partigiani e governo*, p. 1.

23. Le sette divisioni rispettivamente si occupavano degli affari generali, personale, approvvigionamenti, trasporti, sussidi continuativi e straordinari alle categorie assistibili, assistenza ai minori ricoverati in istituti convenzionali, assistenza ai minori, amministrazione e funzionamento dei centri raccolta profughi, ufficio speciale di ragioneria. Acs, Pcm, Gab. 1944-47, cat. 1.1.2.38634/9.1, *Circolare 7060*, 24 marzo 1947.

24. Atti dell'Assemblea costituente, seduta del 18 febbraio 1947, intervento di Emilio Lussu, p. 1391.

Nella decisione di ricondurre l'assistenza ai giuliani nell'alveo del Ministero dell'interno, chiudendo la parentesi post-bellica, giocò un ruolo importante il Tesoro: l'inclusione nelle categorie assistenziali già esistenti permetteva un maggior controllo della spesa pubblica e un maggiore disciplinamento dei profughi e delle loro associazioni. L'ex-sottosegretario del Mapb Giovanni Carignani, sponsorizzato per il ruolo di Alto commissario dalle autorità ecclesiastiche della Pca contrarie alla nomina di un giuliano,<sup>25</sup> tornò all'Assemblea costituente, senza ricoprire ulteriori incarichi governativi dopo essersi occupato della liquidazione del ministero.

La soppressione del dicastero comportò la dispersione del personale, largamente appartenente alle categorie assistite, e del patrimonio di saperi amministrativi accumulato durante la sua pur breve esperienza. In linea teorica, posto di fronte agli scioperi del personale del Mapb che paralizzavano il funzionamento dei servizi, il governo De Gasperi stabilì che gli impiegati di ruolo avrebbero dovuto fare ritorno alle amministrazioni di provenienza da cui erano stati distaccati o essere attribuiti a uno dei ministeri che avevano ereditato le competenze; i dipendenti non di ruolo, invece, avrebbero dovuto essere ripartiti tra i vari dicasteri, con la garanzia di mantenere la posizione economica acquisita.<sup>26</sup> La documentazione offre una cifra di 965 impiegati non di ruolo che vennero destinati ad altre amministrazioni.<sup>27</sup> Il problema nasceva con quella parte del personale non di ruolo che, rientrando o meno nei contingenti concessi dalla ragioneria di Stato, non aveva comunque una posizione regolare, dal momento che mancava il decreto di nomina. Degli oltre 3000 dipendenti degli uffici provinciali, tutti collocati fuori ruolo, ad esempio, solo una ventina avevano una nomina regolare come avventizi:<sup>28</sup> gli altri erano giornalieri a contratto annuale, una figura irregolare, benché non infrequente, nei ranghi dell'amministrazione italiana. Nel gennaio del 1947, poco prima della soppressione del dicastero, era inoltre ancora in corso di esame presso la ragioneria centrale dello Stato la richiesta di regolarizzare 790 unità di personale, in larga parte già assunte all'amministrazione centrale. Secondo la circolare attuativa del

25. Haeu, Fondo Alcide De Gasperi, f. 347, corrispondenza Ferdinando Baldelli, s.d.

26. Acs, Pcm, Gab. 1944-47, cat. 1.1.2.38634/35, *Circolare 7060*, 24 marzo 1947.

27. I dati aggregati a partire dal confuso Acs, Pcm, Gab. 1944-47, cat. 1.1.2.38634/9, indicherebbero, su un totale di 965 impiegati regolarmente assunti, 584 passati al Ministero dell'interno, 58 alla Difesa, 59 alla Pubblica Istruzione, 180 al Lavoro, di cui 77 operai alle Lavorazioni assistenziali, 19 all'Agricoltura, 65 ai Lavori pubblici.

28. Acs, Pcm, Gab. 1944-47, cat. 1.1.2.38634/9, Prot. 109955, 19 marzo 1947.

decreto sullo scioglimento del Mapb, i dicasteri di destinazione non solo avrebbero dovuto provvedere a regolarizzare tutto il personale, ma avrebbero anche dovuto occuparsi della situazione degli stipendi, che erano stati spesso anticipati su altri fondi in attesa dei pagamenti della ragioneria dello Stato.<sup>29</sup> Secondo il Ministero del tesoro e quello delle finanze, invece, della riassunzione negli altri ministeri non poteva beneficiare che quella esigua parte del personale assunto regolarmente entro i limiti del contingente di avventizi previsto per il Mapb; tutti gli altri avrebbero dovuto essere licenziati.<sup>30</sup> A poco valsero gli inviti della presidenza del Consiglio a tenere conto della «situazione di fatto»: il Mapb aveva «assunto mano a mano che estendeva le proprie attribuzioni, che si manifestavano sempre con carattere di urgenza; sicché sarebbe stato materialmente impossibile attendere la definizione delle pratiche per la regolarizzazione delle assunzioni, dato che richiedevano uno spazio di tempo variabile da uno a tre mesi, periodo questo che avrebbe gravemente pregiudicato il normale funzionamento dei vari servizi». Secondo la presidenza, il Mapb aveva costituito un «imprescindibile rimedio a iniziali manifestazioni di illegalismo e permanente minaccia per l'ordine pubblico»:<sup>31</sup> continuando tutti i servizi del Mapb a funzionare presso altre amministrazioni, era auspicabile evitare il licenziamento del personale. Il Ministero dell'interno rifiutò però di acconsentire al passaggio dell'intero personale in servizio presso il Mapb al di fuori dei limiti dei contingenti già concordati con il Tesoro.<sup>32</sup> Avviata una complessa ricognizione volta a regolarizzare tutte le posizioni passate e presenti del personale che lavorava nei vari servizi del Mapb,<sup>33</sup> iniziarono i licenziamenti, che riguardarono soprattutto gli uffici periferici, dove era noto che l'organico dell'ufficio fosse stato «notevolmente superato» a causa delle pressanti necessità di gestione dell'assistenza.<sup>34</sup> Dalla documentazione risulta che anche coloro che non vennero licenziati furono

29. Acs, Pcm, Gab. 1944-47, cat. 1.1.2.38634/9, Prot. 20039/60, 19 settembre 1950.

30. Cfr. l'appunto relativo alle posizioni del Ministero del tesoro (Acs, Pcm, Gab. 1944-47, cat. 1.1.2/38634/9).

31. Ivi, *Lettera 109955 /IGF*, 24 marzo 1947, p. 2.

32. Ivi, *Lettera al protocollo 121545*, 13 settembre 1947.

33. As/Ge, Prefettura 2007, b. 5, *Circ. 6675/61. Personale salariato in servizio presso gli Uffici provinciali e i suoi enti dipendenti*, 1° giugno 1947.

34. Così si esprimeva il sindacalista dell'Apb di Milano, Cesare Carnevale, in una lettera del 19 febbraio 1947 di commento alla circolare 11514/25100/145 bis: AS/Mi, Uffici milanesi Apb, ufficio AI del Mapb, Serie 2, f. 10.

prevalentemente regolarizzati non come avventizi, bensì come giornalieri a contratto annuale, passibili di licenziamento da un giorno per l'altro. Ad Avellino, per esempio, gli impiegati dell'ufficio provinciale chiesero il passaggio nell'avventiziato, rivendicando di essere tutti reduci e di aver

sistemato moltissimi reduci presso altre amministrazioni (solo l'Ufficio di Avellino ne ha collocato circa 800!), le quali amministrazioni per nessuno degli assunti ha avuto il coraggio di applicare un rapporto di impiego di giornaliero a contratto annuale. Potrebbe accadere – beffarda ironia! – che i sistemati restino e i sistematori se ne vadano a casa.<sup>35</sup>

Durante il discorso di presentazione della previsione della spesa del Ministero dell'interno del 1949,<sup>36</sup> Mario Scelba, da sempre critico con il Mapp, affermò di aver ereditato un organico di 6420 impiegati – quasi un terzo in più di tutto il personale del Ministero dell'interno – di cui 1000 non figuravano nel bilancio ed erano pagati con sussidi e soltanto 69 assunti regolarmente con decreto ministeriale. La cura dimagrante che Scelba aveva avviato in seguito al passaggio delle competenze al Ministero dell'interno aveva, a suo dire, comportato l'«eliminazione» di tutti gli impiegati che non risultavano nei ruoli dell'amministrazione.<sup>37</sup> Al termine, erano rimasti solo 3071 impiegati, di cui 444 erano stati retrocessi di grado. L'organico della nuova direzione generale dell'assistenza post-bellica, dopo qualche ulteriore assunzione, consisteva di 3420 impiegati.

La documentazione archivistica relativa al Mapp non permette di sapere quale sia stato effettivamente il destino degli impiegati del ministero. È certo che Scelba condusse una politica di smobilitazione dei centri di raccolta profughi e di limitazione dei tempi di permanenza<sup>38</sup> che portò tra il marzo 1947 e l'aprile 1948 alla riduzione dei ricoverati da 63.000 a 37.000. Ciò comportò, tra l'altro, il graduale licenziamento di circa

35. Acs, Pcm, Gab. 1944-47, cat. 1.1.2.38634/9, 26 ottobre 1947.

36. Mario Scelba, *Indirizzi di politica interna*, Roma, Tipografia del Senato, 1949, pp. 12-13.

37. Secondo Scelba, in *ivi*, pp. 66-67, 250 impiegati erano passati ad altre amministrazioni statali che avevano ereditato parte dei servizi del Mapp, 78 inviati all'ufficio pensioni di guerra e 188 restituiti alle amministrazioni di provenienza. «Incidendo con la scure», erano stati poi licenziati 120 impiegati per cattivi precedenti o per falsificazione di titoli di studio e altri documenti», altri 825 per scarso rendimento o per motivi disciplinari, mentre 561 si erano «spontaneamente» allontanati.

38. *Circolare del M. I., Div. Apb., 10227/9, 23 luglio 1948*, in «Rassegna dell'assistenza», 2 (1948), p. 1.

2000 tra salariati e impiegati assunti con contratto da diurnista.<sup>39</sup> Alla data del 12 febbraio 1951, la situazione dei dipendenti del ministero era ancora aperta, poiché la presidenza del Consiglio invitò a regolarizzare la posizione giuridica del personale impiegatizio non di ruolo già in servizio presso il Mapb e successivamente trasferito ad altri ministeri. Analogamente, presso il Ministero del lavoro, alcuni funzionari erano stati regolarizzati, altri invece avevano dato le dimissioni.<sup>40</sup> È lecito pensare, nel complesso, a un fenomeno paragonabile a quello già osservato per i partigiani entrati in polizia: una progressiva e graduale eliminazione, avviata tramite procedimenti disciplinari, trasferimenti arbitrari dei funzionari considerati vicini alle sinistre per costringerli all'abbandono del posto di lavoro,<sup>41</sup> licenziamenti motivati dalla fine delle necessità post-belliche e facilitati dalla condizione di diurnista, dimissioni nell'ambito di un più complessivo processo di "desistenza". Tra i quadri direttivi, Antonio D'Andrea narra, per esempio, nelle sue memorie di aver continuato «per inerzia» un lavoro, che, molto intenso e assorbente all'indomani della liberazione, era andato via via diminuendo e con lo scioglimento del dicastero «perse anche qualunque interesse», sfociando nella «routine amministrativa», che «non aveva una grande attrattiva per un burocrate d'emergenza come me».<sup>42</sup> Lo scioglimento del Partito d'azione e vicende personali contribuirono alla decisione di voltare pagina: nel 1949 tornò alla sua prima passione, accettando un posto di insegnamento di cultura italiana all'università Mc Gill di Toronto, dove avrebbe passato il resto della sua esistenza. Analogamente, Amos Chiabov, passato al Ministero del lavoro, diede le dimissioni già nel luglio 1947, impossibilitato a trasferirsi a Roma da motivi familiari: negli anni successivi si occupò dell'organizzazione del Partito socialista italiano a Gorizia e riprese la professione di psichiatra, sviluppando tra l'altro una corrispondenza con il suo paziente Umberto Saba, che gli dedicò, dopo la prematura morte per tubercolosi nel giugno 1951, la poesia *Morte di un pettirosso*. A livello periferico, i giovani reduci trovarono sistemazione nel settore privato,

39. Acs, Pcm, Gab., 1944-47, cat. 1.1.2.38634/30, *Stanziamiento di fondi per la Direzione generale APB*, 30 aprile 1948, p. 8.

40. Acs, Pcm, Gab., 1944-47, cat. 1.1.2.38634/9.1, *Lettera al protocollo 50835*, 12 febbraio 1951.

41. Atti parlamentari, Camera dei deputati, I lgs., 17 settembre 1948, intervento di Gaetano Invernizzi, pp. 2132-2133.

42. D'Andrea, *Filosofia e autobiografia*, p. 93.

come Silvius Maniago, futuro presidente della provincia di Bolzano, che divenne impiegato presso la locale cassa di risparmio, mentre i dirigenti continuarono generalmente la carriera nel settore pubblico, come l'ex comandante partigiano della brigata Maiella Giovanni Ricottilli, direttore all'Aquila, che si spostò alle Poste, o Paolo Galletti, reduce della guerra 1940-1943, già direttore dell'ufficio provinciale dell'Alto commissariato profughi di Genova e poi interrottamente dell'Upapb della stessa città, che fece ritorno all'inizio del 1952 all'amministrazione provinciale da cui proveniva.<sup>43</sup> L'immissione nei ranghi degli uffici di prefettura ebbe anche come conseguenza la possibilità di trasferimento dei funzionari, che venne utilizzata come strumento per convincere i più restii alle dimissioni. Furono ovviamente gli impiegati più capaci di trovare impiego presso i privati a lasciare l'amministrazione dell'assistenza post-bellica, che si trovò rapidamente, negli uffici periferici, acefala e lasciata in balia di viceprefetti dalle competenze molto più ampie e privi di esperienza nel campo assistenziale. La generazione della resistenza immessa dal Mapb tra i dirigenti della pubblica amministrazione non lasciò tracce durature, a differenza di quanto avvenne in Francia dove il Mpdr costituì, per i molti ex-partigiani funzionari, uno strumento di promozione sociale, immissione e avanzamento nella carriera all'interno dell'amministrazione,<sup>44</sup> rivelandone le competenze e le capacità organizzative.

## 2. *La lunga durata delle politiche di assistenza post-bellica*

Incastonata tra il mar Ligure e la linea ferroviaria che collega Genova e Pisa, in prossimità della stazione di Chiavari, si erge la torre cilindrica della colonia marina Gustavo Fara, progettata negli anni trenta per ospitare 400 bambini nelle camerate affacciate sul golfo del Tigullio. Inaugurata da Mussolini in persona nel 1938 e adornata da affreschi di aereo-pittura futurista, l'opera dell'architetto Camillo Nardi Greco attirò fin da subito l'attenzione delle riviste internazionali come esempio di architettura razio-

43. As/Ge, Prefettura 2007, b. 5, *Estratto del verbale del Comitato provinciale assistenza post-bellica*, 29 febbraio 1952.

44. Cfr. Olivier Wieviorka, *Le poids de la Résistance dans la vie politique de l'après-guerre: réalité ou illusion retrospective?*, in *Résistance et politique sous la IVe République*, a cura di Bernard Lachaise, Pessac, Presses universitaires de Bordeaux, 2004, pp. 17-21.

nalista. Il 20 luglio 1955, il maestoso edificio vide la chiusura dell'unico campo profughi della provincia di Genova, che era stato inizialmente allestito dagli alleati nelle scuole Mazzini del capoluogo e poi trasferito dal Mapb nella cittadina rivierasca. In quella mattinata d'estate, sull'arenile di Chiavari, si chiudeva una lunga pagina della storia della ex-colonia, che negli anni successivi sarebbe divenuta un ostello della gioventù, poi una scuola elementare e, oggi, un hotel di lusso. Con la smobilitazione del campo profughi di Chiavari – insieme ad altri centri di raccolta – si chiudeva anche una fase storica più ampia: il Ministero dell'interno aveva fissato al 30 giugno 1955, scadenza poi spostata di un anno, la fine dell'assistenza ai profughi di guerra. Lo stato di disagio in cui ancora versavano i profughi – si motivava – non poteva più «imputarsi agli avvenimenti bellici, dopo tanti anni dalla fine della guerra e dopo l'avvenuta ricostruzione» e perciò non aveva giustificazione un trattamento privilegiato rispetto agli indigenti comuni che comportava un «gravissimo onere» per il bilancio dello Stato.<sup>45</sup> Il provvedimento di esclusione dall'assistenza riguardava tutti i profughi provenienti dall'estero, tutti quelli delle zone del territorio nazionale devastate dalla guerra e i profughi d'Africa o giuliani rimpatriati da oltre dieci anni o assistiti da più di cinque. Se i ritardi nell'assegnazione delle case rallentarono lo sfollamento dei campi nei quali avrebbero dovuto restare, in teoria, soltanto i profughi giuliani e d'Africa rimpatriati negli ultimi 18 mesi, il numero dei profughi assistiti passò da 76.000 a 33.000 in meno di un anno.<sup>46</sup>

La vicenda mostra le continuità delle politiche di assistenza post-bellica, che si protrassero ben oltre la soppressione del ministero nel febbraio 1947. I bilanci consultivi pubblicati dalla ragioneria centrale dello Stato mostrano come le spese ordinarie per l'assistenza e la beneficenza dei vari ministeri oscillassero tra il 50% e il 60% del totale delle erogazioni a fini assistenziali, mentre il resto era consacrato all'assistenza post-bellica e alle pensioni: «lo Stato, per soddisfare a un suo impegno solenne, ma di carattere eccezionale, si trova paralizzato nella sua attività per l'assistenza e beneficenza vera e propria».<sup>47</sup>

45. Acs, Pcm, Gab. 1948-50, *Prot 017238/C. 48 - Nuove norme sull'assistenza a favore dei profughi*, 28 giugno 1955.

46. AS/Mi, Uffici milanesi Apb, ufficio AI del Mapb, b. 1, *Circ. 014382/C/48/2*, 15 giugno 1956.

47. *Atti della Commissione parlamentare di inchiesta sulla miseria in Italia e sui mezzi per combatterla*, vol. 5, *Mezzi finanziari per l'assistenza. indagini tecniche*, p. 28.

Questa situazione si protrasse fino alla metà degli anni cinquanta, risultando tuttavia sempre di più correlata all'incidenza delle pensioni di guerra, che ammontavano nel 1950-1951 al 24% della spesa assistenziale complessiva pubblica e al 46% due anni dopo.<sup>48</sup> La rilevanza di queste cifre scioglie, comunque, gli interrogativi sulla scelta che si pose, a partire dallo smantellamento del Mapb, tra il proseguimento delle politiche settoriali e la rifusione degli interventi in un più ampio piano di assistenza a favore di tutta la popolazione nazionale. La *policy legacy* delle politiche di assistenza post-bellica rivolte ai profughi e ai reduci contribuì infatti all'accantonamento e al rinvio dei tentativi di riforma del sistema assistenziale. Il tentativo di normalizzare le spese e l'ambizione di riavvicinarle ai livelli prebellici dovettero confrontarsi con i fallimenti dell'approccio emergenziale che si era imposto negli anni precedenti e con la persistenza di situazioni di disagio sociale riconducibili non solo a precisi gruppi di vittime della guerra, ma anche alle conseguenze sociali del trattato di pace del Lussemburgo firmato il 10 febbraio 1947, incarnate dalla continuità dei flussi provenienti dal confine orientale che furono gestiti dalle amministrazioni che ereditarono le competenze del Mapb.

### *Il passaggio al Ministero dell'interno*

Con l'istituzione, nel febbraio del 1947, della direzione generale dell'assistenza post-bellica presso il Ministero dell'interno, l'esecutivo aveva mostrato di essere consapevole dei perduranti bisogni assistenziali di ampie parti della popolazione. Pur volendo ridurre la politicizzazione dell'assistenza, si continuava a individuare bisogni distinti da quelli dell'assistenza generica, in quanto causati dal conflitto e meritevoli, dunque, di un trattamento specifico. La direzione generale aveva assorbito buona parte delle competenze assistenziali, dal momento che il sottosegretariato per i reduci e i partigiani istituito presso la presidenza del Consiglio era privo di un bilancio proprio e si limitò a pochi provvedimenti: l'estensione al 1949 delle misure impostate dal Mapb; l'elaborazione di progetti per «rendere possibile un adeguato inserimento della categoria nei risorgenti cicli produttivi e di renderla partecipe, in modo equo e comunque rispondente alla gravità dei sacrifici sopportati, al processo di redistribuzione della

48. Elaborazione dati da ragioneria centrale dello Stato, *Entrate e spese dello Stato per gli esercizi finanziari dal 1944-45 al 1950-51*, Roma 1951.

ricchezza»<sup>49</sup> avviato dalle riforme agrarie nel Mezzogiorno; la conclusione delle procedure di riconoscimento delle qualifiche di partigiano.<sup>50</sup>

La strategia di graduale normalizzazione dell'assistenza post-bellica – tramite il suo scioglimento nell'assistenza pubblica tradizionale – si scontrò con la proliferazione degli enti morali a carattere assistenziale avvenuta negli anni precedenti e con la continuità dei bisogni assistenziali dei profughi. Nel primo caso, la questione politica posta dalle richieste di sovvenzioni, talora anche per le sole spese di funzionamento,<sup>51</sup> provenienti da associazioni di categoria operanti sull'intero territorio nazionale, a cui era stata riconosciuta personalità giuridica, impediva il desiderato taglio delle spese. Accordare le sovvenzioni era necessario per la Dc per evitare che le associazioni, con il loro notevole ruolo politico, trasformassero le loro rivendicazioni nel sostegno all'opposizione social-comunista. Maggior successo ebbe invece il ministro dell'Interno Scelba, da sempre feroce avversario delle politiche di assistenza post-bellica, nella riduzione delle spese di assistenza diretta, che non urtavano gli interessi categoriali. La nuova direzione generale, che venne diretta dal 1947 al 1949 dal prefetto Ugo Severini (già direttore dell'ufficio assistenziale del Ministero dell'Italia occupata due anni prima),<sup>52</sup> avviò un

49. Haeu, Fondo Martino, b. 5, *Promemoria del sottosegretariato reduci*, 1948.

50. Ivi, *Appunti sulla ripartizione delle attribuzioni del Ministero per l'assistenza post-bellica e sull'attività del sottosegretariato*, s.d. Nel 1953 la commissione regionale delle Marche era l'unica ancora al lavoro.

51. *Verbalì del Consiglio dei ministri: luglio 1943-maggio 1948*, vol. 9, p. 2548. Al momento di concedere un contributo straordinario all'associazione nazionale vittime civili di guerra (64 dei 71 milioni richiesti erano per spese di funzionamento), il Tesoro richiese un esame completo «del problema relativo alle sovvenzioni statali chieste dai numerosi enti assistenziali che sono sorti e continuano a sorgere».

52. Ugo Severini (1898-1969), iscritto al Partito fascista fin dall'aprile del 1921, era stato commissario prefettizio a Catania, segretario della delegazione per il rimpatrio nel Reich dei tedescofoni residenti in Alto Adige, poi vicepodestà di Milano nel 1941, viceprefetto e poi prefetto nel 1943. Collocato a riposo dal governo fascista repubblicano, fu sospeso dal governo Bonomi il 5 agosto del 1944 perché sottoposto a epurazione (gli antifascisti milanesi lo accusavano non solo di squadristo ma anche di aver aiutato elementi della criminalità organizzata). Tornato in servizio nel dicembre 1944, quattro mesi più tardi divenne vicecapo della polizia, poi nel 1946 direttore generale dei servizi amministrativi dell'Alto commissariato per l'alimentazione e quindi direttore generale dell'assistenza post-bellica. Consigliere di Stato, fu capo di Gabinetto al Ministero dell'industria nel 1957-1958, del Ministero della marina mercantile e delle poste e telecomunicazioni tra il 1958 e il 1960, dell'interno durante il governo Tambroni e dei trasporti tra il 1960 e il 1962: Cfr. Acs, Pcm

drastico programma di riduzione delle prestazioni. La documentazione degli archivi di stato locali restituisce un quadro di completa smobilitazione: i licenziamenti del personale assunto nel dopoguerra,<sup>53</sup> i tagli alla dotazione finanziaria e la revisione dei conti delle gestioni 1945-1947, spesso in «stato di indicibile disordine», con il sistematico avvio di operazioni di recupero dei crediti concessi per esempio ai Cln, dominarono la vita amministrativa degli Upapb.<sup>54</sup>

Gli stanziamenti sui capitoli del Ministero dell'interno furono costantemente decrescenti. Dai 23 miliardi del 1947-1948, quando i servizi della post-bellica erano passati al Viminale, si scese ai 17 del 1948-1949 e agli 11 del 1949-1950.<sup>55</sup> Il dicastero vantava che nel calo incidessero soprattutto le spese di gestione, che avrebbero costituito il 13,8 % al Mapb.<sup>56</sup> La normalizzazione riguardò soprattutto le modalità della spesa: nel 1949, il Tesoro pretese anche l'abolizione delle norme eccezionali in virtù delle quali le spese dell'assistenza post-bellica si effettuavano mediante aperture di credito e non secondo regolare mandato. Il ministro Silvio Gava sottolineò che non sarebbero più state tollerate deroghe ai principi generali della contabilità dello Stato. Gli stessi democristiani, tuttavia, introdussero immediatamente un'eccezione, aumentando da 25 a 100 milioni il limite di spesa a favore delle colonie della Pontificia commissione assistenza, per

Gab. 1944-47, cat. 1.1.2.21607 e la voce di Antonio Silvestri in *L'ombra del potere. Biografie di capi di gabinetto e degli uffici legislativi*, a cura di Giovanna Tosatti, Roma, Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento della Funzione pubblica, 2016, pp. 209-210.

53. Alla data del 30 giugno 1953, «avventizi e salariati erano discesi a 2225 unità oltre a 257 unità passate nei ruoli transitori» (dai 6500 iniziali): Acs, Mint, Gab., Correnti, 1953-56, b. 381, *Breve relazione sull'attività svolta durante l'esercizio finanziario 1952-53*, Dgap, 30 settembre 1953. Vennero gradualmente eliminati i funzionari non di ruolo, analogamente a quanto precedentemente era avvenuto con i prefetti Acs, Mint, Gab., Correnti, 1950-52, b. 126, *Relazione mensile Dgap*, 5 aprile 1950.

54. Si veda per esempio AS/Pi, Gab. Pref., b. 38, *Relazione direttore Cordova sull'operato dell'Upapb di Pisa*, s.d. [ma: giugno 1949] e Acs, Mint, Gab. Fasc. Correnti, 1949, b. 137, *Telegramma*, Irregolarità nella gestione dell'Upapb 1945-1947, Dgapb a Prefettura di Brindisi, 25 febbraio 1949.

55. Atti parlamentari, Senato della Repubblica, intervento di Giovanni Caso, 7 giugno 1950. L'opposizione comunista rilevava che alla diminuzione delle spese di assistenza post-bellica aveva corrisposto l'aumento di quelle di polizia, la cui incidenza era salita nel solo anno 1948-1949 dal 30% al 48%: Atti parlamentari, Camera dei deputati, I lgs, 7 ottobre 1948, intervento di Giulio Turchi, p. 2879.

56. Acs, Mint, Aai, Segreteria e Presidenza, b. 186, *Somme destinate a organici programmi di assistenza sul bilancio del Ministero dell'Interno*, s.d.

il solo esercizio 1949-1950.<sup>57</sup> La combinazione delle due misure mostrava come il problema non fosse meramente finanziario, ma riguardava l'intervento diretto dello Stato e la prosecuzione dello sforzo pubblico nel campo assistenziale messo in atto dopo la liberazione.

La direzione generale dell'assistenza post-bellica ebbe breve durata, dal momento che già nel giugno 1949 un decreto ministeriale di Scelba promosse la sua fusione con la divisione III (Assistenza e beneficenza) della direzione generale dell'amministrazione civile, un ufficio nato nel 1887.<sup>58</sup> La nuova direzione generale dell'assistenza pubblica (Dgap), che rimase affidata al prefetto Ugo Severini fino al 1954, comprendeva sette divisioni, di cui una dedicata ai campi profughi, gli uffici di ragioneria e l'ispettorato.<sup>59</sup> La fusione permise un'ulteriore scrematura del personale indesiderato, che venne allontanato e messo a disposizione della commissione centrale per l'avventiziato. La Dgap si rivelò duratura, rimanendo sostanzialmente immutata fino a metà degli anni settanta. Nelle singole prefetture gli uffici rimasero invece inizialmente separati, come pure i capitoli di spesa, con l'evidente intento di liberarsene «anziché raccoglierle e congregarle nelle spese generali dell'assistenza pubblica».<sup>60</sup> Gli uffici provinciali dell'assistenza post-bellica vennero chiusi e fusi con quelli dell'assistenza pubblica soltanto nel 1954, nel quadro di una più ampia riforma volta al decentramento amministrativo, che intendeva rafforzare il peso dei servizi di prefettura e diminuire i poteri di controllo e assistenza diretta dei comitati provinciali.<sup>61</sup> I 2400 impiegati restanti vennero in questo caso regolarizzati e immessi nel personale di prefettura.<sup>62</sup>

57. *Le colonie marine e montane. È imminente la legge per l'assistenza ai bambini, «Il popolo»*, 19 novembre 1949, p. 4.

58. Cfr. Tosatti, *Storia del Ministero dell'interno*, pp. 301-302.

59. Le divisioni si occupavano degli affari generali, del personale, delle opere pie, dei Trasporti, degli Approvvigionamenti e forniture, dell'Assistenza e dei campi profughi.

60. Atti parlamentari, Camera dei deputati, I<sup>a</sup> lgs., intervento di Ezio Vigorelli, 27 ottobre 1950, p. 23244.

61. Acs, Mint, Direzione Aaggrr, Div. Personale, 1953-1991, b. 11, *Appunto per il sig. sottosegretario di stato on. Russo*, 20 marzo 1954.

62. Ivi, *Verbale n. 6 della Commissione consultiva per procedersi all'esame dello schema di decreto legislativo concernente il decentramento del Ministero dell'Interno*, 1<sup>o</sup> aprile 1954. La riforma non risolse il problema della scarsa qualificazione dei funzionari di prefettura, che circolavano tra un ufficio e l'altro senza essere specificamente formati per l'assistenza e venivano inoltre spesso spostati da una provincia all'altra, dove il settore assumeva forme assai diverse.

*L'assistenza a reduci e profughi dopo la soppressione del dicastero*

Le vicende istituzionali mascherano una più lunga continuità delle politiche di assistenza post-bellica. La commissione d'inchiesta parlamentare della miseria (1951-1953), tracciando lo sviluppo del settore dell'assistenza nel dopoguerra, spiegava che la prospettiva di un generalizzato miglioramento delle condizioni di vita e di una fuoriuscita dalla povertà si era infranta contro la persistenza e la gravità dell'eredità del conflitto su alcune fasce della popolazione:

Negli anni che seguirono l'immediato dopoguerra, molti assistiti furono dimessi dall'assistenza per cessazione dello stato di bisogno; quelle categorie di assistibili per le quali l'assistenza aveva carattere temporaneo poiché potevano con i propri mezzi reinserirsi nella vita civile della nazione furono a poco a poco eliminate. Rimase in tutta la sua iniziale gravità il problema dei profughi e delle categorie ad essi assimilate, alla cui sistemazione ostavano gravi difficoltà, quali la ampiezza del fenomeno, la mancanza di una legislazione adeguata, la necessità di stanziamenti finanziari ingentissimi, e altre ancora.<sup>63</sup>

Questi rilievi dell'inchiesta sulla miseria non menzionavano i reduci: le politiche a favore degli ex-combattenti, inquadrati dopo lo scioglimento del Mapb nelle attività della presidenza del Consiglio, continuarono a muoversi sul doppio binario della definizione della categoria di reduce, ai fini dell'inserimento preferenziale sul mercato del lavoro, e delle pensioni di guerra, che si collocavano al di fuori dell'intervento assistenziale. Nel 1948 il decreto 137 chiuse il periodo della legislazione post-bellica,<sup>64</sup> operando, alla vigilia delle elezioni politiche, un largo ampliamento della categoria di reduce, escludendone soltanto quei militari passati alla Rsi che avessero per questo riportato sanzioni disciplinari. La progressiva crescita delle pensioni di guerra – nel 1950 si contavano 1.182.269 domande ancora in esame e le 770 mila già accettate ammontavano a più di 50 miliardi di spesa<sup>65</sup> – fu rallentata dai malfunzionamenti dell'amministrazione del Tesoro. Mentre si

63. Bagna, *Il problema sociale dei profughi*, p. 12.

64. Di fatto, erano sufficienti cinque mesi di servizio in zona di operazione per il condono del successivo arruolamento per il regime di Salò: Dl 4 marzo 1948, n. 137, «Gazzetta Ufficiale», 67 (20 marzo 1948).

65. Filippo Masina, *Assistenza post-bellica e pensioni di guerra nella Repubblica, in Guerra e disabilità. Mutilati e invalidi italiani e primo conflitto mondiale*, a cura di Nicola Labanca, Roma, Unicopli, 2017, p. 253.

cumulavano i ritardi, nel 1950 il governo provvide a riformare l'intero settore delle pensioni di guerra, imperniando la legislazione sul cardine della riparazione, eliminando i connotati giuridici di beneficenza che il fascismo aveva conferito alla pensione di guerra nel 1923,<sup>66</sup> ridefinendo il concetto di «atto di guerra», in cui vennero compresi gli stenti patiti in deportazione, e mettendo fine alle differenze con cui lo Stato aveva fino ad allora guardato alle esperienze di guerra dei militari e dei civili.<sup>67</sup> Cinque anni più tardi, con l'accordo sostanziale del Pci che pose la sola condizione che i trattamenti fossero distinti, le pensioni vennero estese ai militari della Rsi.<sup>68</sup> In entrambi i casi, tuttavia, l'ammontare delle pensioni, ad eccezione di quelle destinate ai reduci e alle vittime della guerra totalmente inabili al lavoro, restava al di sotto del minimo vitale, e quindi necessitava di un complemento proveniente da attività lavorative oppure dall'assistenza.<sup>69</sup> La lentezza dei riconoscimenti, l'esclusione dei problemi psichici e l'insufficienza delle prestazioni amplificavano il ricorso all'assistenza generica.<sup>70</sup>

L'assistenza ai profughi, invece, costituì fino alla fine degli anni cinquanta un'attività particolarmente impegnativa per il Ministero dell'inter-

66. Legge 10 agosto 1950, n. 648, «Gazzetta Ufficiale», 200 (1° settembre 1950). La possibilità perpetua da parte del solo Stato di riesame e di revoca del beneficio pensionistico attirò però le critiche dei giuristi, che evidenziarono come non si trattasse di un vero e proprio diritto: Ottorino Tentolini, *Incongruenze della legge 10 agosto 1950, n. 648*, in *Studi in onore di G. M. De Francesco*, 2 voll., Milano, Giuffrè, 1957, vol. I, p. 684.

67. La distinzione tra combattenti e non-combattenti venne abolita nel 1968 e i trattamenti pensionistici furono parificati soltanto nel 1980: Filippo Masina, *L'assistenza alle vittime civili di guerra negli ultimi decenni: Diritti, legislazione, memorie*, Roma, Viella, 2023, pp. 25-26. La legge 3 giugno 1950, n. 375, parificò civili e militari nell'accesso al collocamento obbligatorio: De Ninno, *Italian civilian victims of war*, p. 304.

68. Per i circa 20.000 saloini si parlava soltanto di «assegni» assistenziali, che rappresentavano una mera concessione da parte dello Stato ed erano subordinati in tutti i casi all'accertamento delle condizioni di bisogno: Legge 5 gennaio 1955, n. 14, «Gazzetta Ufficiale», 22 (28 gennaio 1955), su cui Filippo Masina, *La riconoscenza della nazione: i reduci italiani fra associazioni e politica (1945-1970)*, Firenze, Le Monnier università-Mondadori education, 2016, pp. 46-47. La sostanziale parificazione dei saloini si accompagnò alla coeva approvazione della legge Terracini a favore dei perseguitati politici e razziali che avessero subito una perdita della capacità lavorativa non inferiore al 30%: Legge 10 marzo 1955, n. 96, «Gazzetta Ufficiale», 70 (26 marzo 1955).

69. Nel 1950, la pensione di reversibilità di una vedova ammontava a meno del 20% della spesa media di una famiglia a basso reddito: Bistarelli, *La storia del ritorno*, p. 96.

70. Mario Cénamo, *Privilegiata o declassata la pensionistica di guerra?*, in «L'assistenza sociale», 2-3 (1968), p. 247.

no. Fino al 1956 furono infatti assistiti i profughi interni, provenienti dalle zone devastate dal passaggio del fronte, ma nel frattempo si aggiunsero nuovi flussi, provenienti per la maggior parte dal confine orientale. Ai sensi del trattato di pace del Lussemburgo, i residenti nelle ex province di Fiume e Pola, diventate parte della Federazione jugoslava, qualora la loro «lingua d'uso» fosse l'italiano potevano scegliere se optare per la cittadinanza italiana, lasciando il territorio, o divenire di fatto cittadini jugoslavi. All'esodo da Pola, che precedette le opzioni,<sup>71</sup> seguì quello degli «optanti» dall'Istria, della parte italiana della Dalmazia e dei residui abitanti di Zara. La logica delle opzioni accomunò ai giuliani le popolazioni di Briga e Tenda, al confine occidentale con la Francia, e gli italiani delle isole del Dodecaneso, conquistate all'impero ottomano nel 1911 e passate alla Grecia.<sup>72</sup> Si trattava tuttavia di quantitativi modesti: appena qualche centinaia di tendaschi e brigaschi lasciarono le montagne natie per l'Italia,<sup>73</sup> mentre nell'arcipelago dell'Egeo, dove i flussi di ritorno erano iniziati già durante la guerra,<sup>74</sup> non restavano ormai che 714 italiani dei 7170 presenti nel 1945, dei quali solo 471 decisero di rientrare.<sup>75</sup> Si aggiunsero, più tardivamente, circa 44.000 altoatesini, già cittadini italiani, naturalizzati tedeschi dal terzo Reich ed emigrati tra il 1939 e il 1945 a seguito delle misure decise da Mussolini e Hitler: in virtù dell'accordo De Gasperi-Gruber del 5 settembre 1946 poterono, ad alcune condizioni, rioptare per la cittadinanza italiana, ritornare nelle terre natie ed essere ammessi al trattamento dell'assistenza post-bellica.<sup>76</sup> Importanti furono anche i numeri dei rientri dall'Africa:

71. Roberto Spazzali, «Pola non vive più». *L'esodo da Pola del febbraio-marzo 1947 nella relazione dell'Ufficio per la Venezia Giulia alla Presidenza del Consiglio dei ministri*, in «Qualestoria», 2 (2010), pp. 79-106.

72. APcm, Uzc, Serie profughi, b. 1/II/64, *Profughi delle Isole del Dodecaneso - Richiesta estensione trattamento assistenziale*, 4 luglio 1947.

73. Ne menziona 670 Acs, Pcm, Gab. 1948-50, cat. 1.6.1.25049/40, *Profughi giuliani*, Prefettura di Cuneo, 24 gennaio 1947; Acs, Mint, Gab. 1947, b. 97, f. 5628, *Fondi per assistenza profughi Briga e Tenda*, 7 aprile 1947.

74. Cfr. Luca Pignataro, *Il tramonto del Dodecaneso italiano (1945-1950)*, in «Clio. Rivista di studi storici», 4 (2001), pp. 669-670.

75. Ballinger, *Borders of the Nation, Borders of Citizenship*, p. 720.

76. L'ammissione all'assistenza post-bellica dei riopianti bisognosi rientranti nella categoria dei sinistrati di guerra, dei civili minorati di guerra e dei congiunti di civili caduti o dispersi avvenne soltanto con la legge 20 luglio 1952, n. 1008 («Gazzetta Ufficiale» n. 180 del 5 agosto 1952), anche se facilitazioni varie a titolo assistenziale erano state concesse precedentemente dalla legge di iniziativa governativa 13 ottobre 1950, n. 953 («Gazzetta

l'articolo 23 del trattato del Lussemburgo imponeva infatti anche la perdita delle colonie, dove all'inizio del conflitto, nel 1940, si trovavano 470.000 cittadini italiani (a cui aggiungere altri 141.000 nei possedimenti francesi dell'Africa settentrionale e 45.000 in Egitto).<sup>77</sup> Nel solo 1947, rimpatriarono 36.820 profughi, portando il numero degli assistiti – dentro e fuori i campi – a 143.000.<sup>78</sup> Se l'avventura coloniale italiana si chiuse prematuramente rispetto agli altri imperi europei, nel novembre del 1949, furono necessari ulteriori cinque anni per sopprimere il disorganizzatissimo Mai, dove rimase ad interim De Gasperi. I sussidi per i profughi, infine, vennero estesi agli alluvionati del Polesine nel 1951, poi a quelli della Calabria: la legislazione post-bellica costituì un ceppo di sviluppo dell'attività assistenziale dello Stato a favore di altre categorie.<sup>79</sup>

Con la soppressione del Mapb a inizio 1947, si aprì una nuova fase: dei profughi si occupò, insieme alla direzione generale dell'assistenza post-bellica del Ministero dell'interno, l'ufficio zone di confine, istituito ufficialmente nel novembre del 1947 ma operante già dall'anno precedente.<sup>80</sup> Fino al 1954 l'ufficio rimase il principale protagonista del finanziamento di associazioni e iniziative assistenziali e politiche tanto in Venezia Giulia quanto, sia pure sotto forme più discrete, in Alto Adige. Del tutto marginale fu invece il ruolo del governo militare alleato di Trieste, che poco gradiva la permanenza dei profughi in una città al limite del collasso economico. I profughi provenienti da Pola beneficiarono di un trattamento speciale rispetto alle norme del Mapb, più favorevole rispetto a quello degli altri profughi, e furono inquadrati in un esodo organizzato da un ufficio gestito dai funzionari del Ministero dell'interno ma gestito dal locale comitato di liberazione nazionale.<sup>81</sup> I profughi provenienti dalla zone B dell'Istria assegnata alla Jugoslavia,

Ufficiale» n. 282 del 9 dicembre 1950). Sulle opzioni in Alto-Adige, cfr. Federico Scarano, *Tra Mussolini e Hitler: le opzioni dei sudtirolesi nella politica estera fascista*, Milano, FrancoAngeli, 2012.

77. Patrizia Audenino, *La casa perduta: la memoria dei profughi nell'Europa del Novecento*, Roma, Carocci, 2015, p. 53.

78. Vigo, *Rimpatriati d'Africa*, p. 51.

79. Atti parlamentari, Camera dei deputati, 20 novembre 1951, intervento di Alcide De Gasperi, p. 33309.

80. Di Michele, *L'Italia e il governo delle frontiere (1918-1955)*, pp. 39-40.

81. APcm, Uzc, Serie profughi, b. 12/1/37a6, *Sgombero dei profughi giuliani*, s.d. [fine 1946]. Ai 26.000 polesini censiti veniva attribuito un sussidio di prima accoglienza di 3.000 lire più 1.000 per ciascun membro del gruppo familiare, e, in caso di sistemazione autonoma al di fuori del sistema dei campi e dell'ospitalità di benefattori o comunità reli-

a differenza dei polesi, giungevano invece nel Territorio libero di Trieste per essere inizialmente assistiti – tramite mense e sussidi – dal locale comitato di assistenza post-bellica.<sup>82</sup>

A causa del disordine amministrativo concomitante con la fase degli arrivi più massicci, la situazione dei profughi non migliorò. L'esodo dei polesi, iniziato il 23 dicembre 1946 e terminato ufficialmente il 31 marzo 1947, venne presentato come «la prima e più bella vittoria dello spirito italiano»,<sup>83</sup> ma le fonti mettono in luce numerosi disfunzionamenti, attribuiti ora all'«abulia degli uffici periferici» ora alla «confusione che regna sovrana al centro».<sup>84</sup> Nelle operazioni spiccò il ruolo della Pca, che allestì dormitori e mense collettive e ricevette fondi per occuparsi, insieme alla Marina militare, dell'accoglienza all'Arsenale di Venezia e nei locali del porto di Ancona. I circa 30.000 profughi da Pola venivano quindi poi instradati verso le località di destinazione. L'insufficienza delle strutture esistenti e la richiesta della Pca di risparmiare ai giuliani il degrado dei centri di raccolta del Mapb<sup>85</sup> portarono a sperimentare una soluzione diversa, basata su sussidi speciali e sulla dispersione dei profughi sull'intero territorio nazionale. Si trattava di creare nella popolazione una «coscienza di solidarietà come avvenne con Caporetto»,<sup>86</sup> inviando i profughi nelle varie province e cercando soluzioni in loco. Occorrevano però risorse supplementari perché la Pca potesse evitare ai profughi il concentramento nei campi di smistamento e fare in modo che «l'inesausta carità del Santo Padre» potesse avere quell'eco pubblica capace di marginalizzare i comunisti.<sup>87</sup> Di fatto, terminato «l'assorbimento spontaneo» secondo le segnalazioni di prefetture e diocesi, la strategia fu quella di avviare quote di profughi più o meno preordinate verso i capoluoghi di provincia, dove i comitati di assistenza post-bellica si occupavano del loro

giose, un sussidio per i primi tre mesi che ammontava a 300 lire per capofamiglia e 200 per membri a carico.

82. APcm, Uzc, Serie profughi, b. 20/II/5, *Prima assistenza ai profughi della zona B*, 14 gennaio 1947.

83. APcm, Uzc, Serie profughi, b. 12/I/37a5, *Premessa relativa al Comitato esodo di Pola e alla prevista necessità di una continuazione del suo funzionamento*, s.d.

84. APcm, Uzc, Serie profughi, b. 2/I/131, *Situazione profughi*, Associazione nazionale Venezia Giulia e Zara, 14 luglio 1948.

85. Asv, Fondo Poa, b. 150, *Assistenza ai giuliani*, 8 gennaio 1947.

86. APcm, Uzc, Serie profughi, b. 12/I/37a6, *Proposte circa l'assistenza da predisporre*, febbraio 1947.

87. Asv, Fondo Poa, b. 150, *Assistenza ai giuliani*, nota di Ferdinando Baldelli a Giovanni Battista Montini, 14 dicembre 1946.

smistamento in strutture pubbliche e private. La carenza di alloggi condusse al collocamento dei profughi nelle zone più povere e meno industrializzate del paese, dove minori erano le possibilità di inserimento lavorativo. I calcoli dell'ufficio zone di confine – che aveva stimato che, su un totale di circa 30.000 profughi, 6-7.000 dei 20.000 bisognosi di assistenza avrebbero trovato una sistemazione<sup>88</sup> – si rivelarono errati, anche perché la richiesta di insediare consistenti gruppi di profughi a Trieste trovò la netta opposizione del governo militare alleato. Furono necessari stanziamenti supplementari del Tesoro e l'apertura di nuovi campi in caserme dell'esercito provvisoriamente riadattate. L'abolizione del Mapb e l'archiviazione del progetto dei centri di lavoro di Sereni, a dispetto delle grandi aspettative coltivate dalle associazioni dei profughi, non si risolse in un miglioramento delle condizioni di vita nei centri di raccolta: l'ex-convento Cardellini di Vicenza era «umidissimo» e i profughi erano ammassati nei corridoi,<sup>89</sup> mentre l'ex-colonia di Marina di Massa mancava di vetri, porte e riscaldamenti; i bambini non andavano a scuola, i profughi erano privi di vestiario e calzature e si verificarono casi di tifo.<sup>90</sup> A Torino, nel campo delle Casermette di San Paolo, secondo «L'Unità», appena quattro rubinetti erano a disposizione di oltre 60 persone,<sup>91</sup> mentre la Democrazia cristiana di Venezia denunciava che i campi profughi della provincia versavano in «totale abbandono» e comandavano «ancora gli uomini messi da Sereni».<sup>92</sup> Di fronte alla situazione, alcuni profughi fecero addirittura ritorno a Pola.<sup>93</sup> L'ex vescovo di Pola Raffaele Radossi, nominato dopo l'esodo a Spoleto, lamentò che «la Venezia Giulia non meritava un simile trattamento», segnalando le «desolanti» situazioni riscontrate in un tour effettuato durante l'estate del 1947 nei campi profughi del Nord, che stavano divenendo veri e propri «centri di infezione fisica e morale».<sup>94</sup> Il Pci – or-

88. APcm, Uzc, Serie profughi, b. 12/II/37a14/2, *Afflusso dei profughi giuliani*, 16 settembre 1947.

89. APcm, Uzc, Serie profughi, b. 15/I/37a37-3, *Campo profughi di Vicenza*, Pca a Uzc, 8 aprile 1947; *Necessità e proposte per l'assistenza ai profughi*, Pca Vicenza a Uzc, 6 giugno 1947.

90. APcm, Uzc, Serie profughi b. 1/I/44, *Campo di Marina di Massa*, 16 febbraio 1947.

91. Enrico Miletto, *Con il mare negli occhi: storia, luoghi e memorie dell'esodo istriano a Torino*, Milano, FrancoAngeli, 2005, p. 53.

92. Acs, Pcm, Sdg, b. 31, *Appunto per il segretario particolare del Pcm*, 17 luglio 1947.

93. Roberto Spazzali, *Tra le due sponde adriatiche: il ruolo dell'Ufficio Venezia Giulia nell'esodo da Pola*, in *La difesa dell'italianità*, p. 519.

94. Acs, Pcm, Sdg, b. 31, *Segnalazione di mons. Radossi dopo visite fatte ai profughi in Nord Italia*, 27 agosto 1947.

mai privato di ogni ingerenza sull'assistenza ai profughi a livello centrale e, gradualmente, anche a livello periferico – non mancò di contrapporre «le sollecitazioni e le promesse fatte dagli inviati (della commissione pontificia? del Governo?) italiani che hanno avviato ed ingrossato il movimento di esodo» al «freddo e alla fame» trovate in Italia dove «i senza tetto e i disoccupati si contano a milioni». <sup>95</sup> I profughi non erano responsabili «delle manovre e dell'inganno di chi li spinse a fuggire» – e dovevano perciò «incontrare l'affettuosa e fraterna solidarietà» dei militanti comunisti – ma la responsabilità dei flussi veniva attribuita al governo democristiano e le proposte di soluzione del problema si riducevano all'allontanamento dei «profughi stranieri in maggioranza fascisti, cetnici, ustascia» e alla requisizione di ville e dei palazzi della spodestata monarchia. <sup>96</sup>

La provvisorietà delle soluzioni trovate al momento dell'esodo da Pola si rivelò allo scadere dei tre mesi di assistenza speciale dell'ufficio zone di confine, quando i profughi vennero gradualmente ammessi al trattamento normale post-bellico e lasciarono progressivamente le strutture religiose. Rapidamente si ripresentarono il problema del «profughismo professionale» – l'idea che i campi convertissero «questi nuovi profughi in altrettanti disoccupati e scontenti», facendone «dei mantenuti statali con un onere presumibilmente elevatissimo» <sup>97</sup> –, i timori dei funzionari riguardo al *pull factor* che avrebbe finito per aumentare le partenze dall'Istria, eliminando ogni traccia di presenza italiana nella regione e le resistenze del Tesoro a nuove spese. <sup>98</sup> Lo stretto rapporto intessuto dall'Uzc con le associazioni giuliane, spinto fino alla cessione dei compiti assistenziali ai comitati locali nel contesto dell'esodo, <sup>99</sup> si rivelò problematico nella misura in cui alcune di esse – come il Movimento istriano revisionista – miravano esplicitamente a una riscrittura del trattato di pace, mentre altre pretendevano l'insediamento di personale giuliano, nominato dalle associazioni stesse, nelle

95. Luigi Longo, *Chi ha ingannato i nostri fratelli di Pola?*, in «L'Unità», 14 febbraio 1947, p. 1.

96. Luigi Longo, *Per i fratelli istriani*, in «L'Unità», 1 marzo 1947, p. 1.

97. Acs, Pcm, Gab. 1948-50, cat. 1.6.1.25049/58, *Pro-memoria per l'ecc. Cappà sottosegretario di Stato alla presidenza del consiglio dei ministri*, 19 marzo 1947.

98. APcm, Uzc, Serie profughi, b. 15/1/37a33-3, *Assistenza ai profughi giuliano e dalmati*, 21 giugno 1947.

99. Sulla gestione, su cui caddero profondi sospetti in seguito al furto dell'intera contabilità, cfr. APcm, Uzc, Serie profughi, b. 12/1/37a51, *Relazione in merito al furto avvenuto nei locali del Comitato assistenza per l'esodo di Pola*, 24 aprile 1947.

direzioni dei campi e negli uffici amministrativi.<sup>100</sup> I progetti che elaboravano – la costruzione di una «città giuliana», la messa a coltura della tenuta presidenziale di Castelporziano e un programma edilizio, sul modello dell'Unrra-Casas, da finanziarsi con il riconoscimento dei beni lasciati in Jugoslavia – potevano essere realizzati solo a lungo termine. Terminata la fase emergenziale dell'inverno 1947, l'assistenza venne sottratta alla gestione simbiotica tra associazioni e Uzc – con il secondo che spesso si limitava a rilanciare pedissequamente le posizioni delle prime – e affidata alla sola Dgapb, presso il Viminale.

La soppressione del Mapb cambiò invece la situazione dei profughi provenienti dall'ex-colonie africane, con l'eliminazione, nel marzo del 1947, del sussidio ricevuto dal Ministero dell'Africa italiana.<sup>101</sup> Nella primavera del 1947, il Mai dovette elaborare uno schema che, oltre a sopprimere i sussidi ad alcune categorie di assistiti, ne limitava la durata. Il provvedimento rispondeva alle pressioni delle varie associazioni dei profughi d'Africa proliferate nel dopoguerra, che avevano sostituito le rivendicazioni iniziali, centrate sul ritorno oltremare o sulla risoluzione diplomatica delle controversie territoriali, con la richiesta di risarcimento dei danni di guerra – leitmotiv del decennio successivo – e di un'assistenza meno precaria, mirata alla reintegrazione sociale e chiaramente ispirata al programma di welfare elaborato dal Mapb.<sup>102</sup> Malgrado le pressioni della ragioneria centrale dello Stato che mirava ad accentrare l'assistenza al Ministero dell'interno, anche mantenendo distinti i trattamenti, la soppressione del Mapb non condusse a nessuna forma di semplificazione amministrativa: centrale per tutte le associazioni dei profughi rimase il mantenimento della struttura ministeriale coloniale.

Nel periodo tra la soppressione del Mapb e le elezioni politiche dell'aprile 1948 la situazione rimase contraddistinta da un caos tanto organizzativo, a causa dell'esodo giuliano, quanto legislativo, a causa del perseguimento di un approccio categoriale. I pochi provvedimenti presi – tra

100. APcm, Uzc, Serie profughi, b. 1/II/60, *Promemoria per SE De Gasperi*, comitato alta Italia Venezia Giulia e Zara, 16 gennaio 1947.

101. Acs, Pcm, Gab. 1948-50, 2.3.16817/21, *Assistenza ai profughi*, 28 settembre 1946. Il trattamento preferenziale proseguì sotto le mentite spoglie di una «quota miglioramento vitto»: ivi, *Coordinamento attività assistenziale ai profughi*, 29 gennaio 1948.

102. Asmae, AP, Ex-Possedimenti, b. 6, *Congresso regionale siciliano dei profughi d'Africa (2-3 agosto 1947)*, 25 agosto 1947.

cui spicca l'equiparazione ai reduci dei profughi della Venezia Giulia<sup>103</sup> e poi di quelli d'Africa,<sup>104</sup> meritevoli di un trattamento privilegiato perché identificati con l'onore nazionale leso dai trattati di pace – giovarono assai poco agli interessati, dato il rifiuto sostanziale di aumentare le aliquote dedicate. Nel settembre 1947, ancora 48.000 persone vivevano in circa 70 centri di raccolta, 125.000 profughi erano sussidiati dalla direzione generale dell'Assistenza post-bellica, 180.000 dal Mai, e un numero sconosciuto beneficiavano della sola assistenza vittuaria.<sup>105</sup>

### *La smobilitazione forzata*

Una prima riforma delle misure di assistenza post-bellica – frutto del lavoro di un comitato interministeriale installato nell'agosto 1947 – si ebbe solo nei giorni immediatamente successivi alle elezioni del 1948. L'aumento dei sussidi per i profughi deliberato in quell'occasione era compensato da disposizioni draconiane che si allontanavano dal discorso della riabilitazione: il decreto del 19 aprile 1948 escludeva dalle prestazioni i figli maggiori di 16 anni e coloro che non avevano optato per l'Italia, definiva in modo più rigoroso lo stato di bisogno,<sup>106</sup> sospendeva l'assistenza vittuaria nei campi a chi avesse trovato un lavoro, riduceva la durata della permanenza nei centri di raccolta in 12 mesi, per i profughi provenienti dal territorio nazionale, e 18 mesi, per gli altri<sup>107</sup> e, infine, sanciva la fine di ogni assistenza integrativa da parte dell'Uzc. Le misure di smobilitazione – in particolare la creazione di un "premio" di 13.500 lire per i profughi che lasciassero i campi<sup>108</sup> – non ebbero

103. D.l. 3 settembre 1947, n. 885, «Gazzetta Ufficiale», 215 (19 settembre 1947).

104. D.l. 104 del 26 febbraio 1948, «Gazzetta Ufficiale», 56 (6 marzo 1948).

105. APcm, Uzc, Serie profughi, b. 2/I/131, Appunti ms. datati 18 agosto 1947.

106. L'assistenza doveva essere ormai «in altri termini concessa quando il profugo manca del minimo indispensabile alla vita o quando sia in possesso di un cespite di lavoro assolutamente inadeguato a sopperire alle più impellenti necessità di vita»: APcm, Uzc, Serie profughi, b. 2/I/131, *Decreto legislativo 19 aprile 1948, n. 556*, 23 luglio 1948, p. 2.

107. Il ricovero dei primi doveva terminare il 31 dicembre 1948, quello dei secondi il 30 giugno 1949: un limite che fu necessario in entrambi i casi prorogare, vista la difficile situazione edilizia dei comuni sinistrati del frusinate e i nuovi arrivi di profughi: ivi, *Modifiche al decreto legislativo 19 aprile 1948 n. 556*, s.d.

108. La modesta cifra corrispondeva al ricovero del profugo nei centri di raccolta per meno di un mese: Acs, Pcm, Gab. 1948-50, cat. 1.6.1.25049/58, *Considerazioni in merito al decreto legislativo 19.4.48 e situazione che ne deriva nei riguardi dei profughi giuliano dalmati*, comitato dalmatico, s.d., p. 1. Il premio fu portato a 30.000 lire dalla Legge 1°

maggior successo di quelle del Mapb, ma condussero ad archiviare il discorso dei diritti, sostituendovi formule discrezionali e stabilendo «tali metodi di controllo, di revisione, e di decadenza, da mettere il profugo in costante posizione di accusato, sul quale in ogni momento può cadere una sentenza di condanna».<sup>109</sup>

Il decreto dell'aprile 1948 segnava un cambiamento di fondo nell'approccio verso il problema dei profughi che aveva contraddistinto il secondo dopoguerra italiano: al binomio composto da educazione politica e cittadinanza che aveva informato il progetto azionista del Mapb si sostituiva – delineando un diverso regime di cittadinanza – la costruzione della figura del profugo come difensore dell'italianità che aveva preferito lasciare tutti i suoi averi e la sua terra natale per mantenere la sua identità nazionale. Quei profughi che, come i giuliani, avevano manifestato con l'esodo la propria fiera patriottica, meritavano un trattamento assistenziale che veniva presentato come un privilegio rispetto a quello di cui potevano godere i cittadini comuni in situazione di difficoltà. La *rehabilitation* come obiettivo dell'assistenza non rappresentava più un progetto per il futuro, con le sue componenti di costruzione della democrazia, ma il ristabilimento delle condizioni precedenti all'esodo. Cadeva di conseguenza la dimensione di educazione alla cittadinanza del progetto del Mapb e veniva, invece, rinforzata la componente morale. Occorreva, da un lato, preservare l'attaccamento alla patria e alla religione dei profughi, suscitando il coinvolgimento di tutta la comunità nazionale in uno sforzo patriottico e caritativo, che provvisoriamente si sarebbe rivelato più efficace dell'azione dello Stato, nell'attesa del riconoscimento dai danni di guerra;<sup>110</sup> dall'altro, fare in modo che i profughi non si adagiassero in atteggiamenti di «profughismo professionale», inevitabile derivato di un'azione eccessiva dello Stato, ma si rendessero rapidamente indipendenti, grazie a quel «senso dell'umiliazione che per l'uomo è ancora una delle molle più potenti e più adatte a fermare il suo decadimento».<sup>111</sup> Il

marzo 1949, n. 51, «Gazzetta Ufficiale», 59 (12 marzo 1949) e a 50.000 dalla legge 4 marzo 1952, n. 137, «Gazzetta Ufficiale», 71 (24 marzo 1952).

109. APcm, Uzc, Serie profughi, b. 2/1/131, *Considerazioni in merito al decreto legislativo 19 aprile 1948, n. 556 e situazione che ne deriva nei riguardi dei profughi giuliano-dalmati*, s.d.

110. Acs, Mint, Gab. Correnti 1949, b. 125, *Decongestionamento campi profughi*, Prefettura di Novara, 6 maggio 1949.

111. Antonio Zamboni, *Esigono soluzioni diverse i diversi problemi miseria e povertà. Il primo, di carattere morale, dev'essere affrontato e risolto dalla carità; il secondo, di natura soprattutto economica, dall'assistenza sociale*, in «Solidarietà umana», 8 (1949).

«profughismo professionale» costituiva infatti un contro-modello, l'effetto negativo di un'assistenza non limitata allo stretto necessario e informata alla logica del diritto anziché a quella del dovere.

Questo approccio poneva le premesse di una distinzione tra meritevoli e non meritevoli che si sarebbe risolta in una più ampia delegittimazione dell'intervento pubblico nel settore assistenziale e nella stigmatizzazione dei profughi che restavano nei campi. I centri di raccolta, presentati dalle associazioni giuliane come una punizione che era stata concepita per infiacchire una popolazione che aveva rappresentato, con l'esodo, «la più tremenda condanna e la più aperta ribellione a un regime politico che manteneva allora ottimi rapporti con i dirigenti del Ministero della post-bellica»,<sup>112</sup> sopravvissero infatti alle misure restrittive varate dal governo. Per ragioni meramente umanitarie, evidenziate dalle proteste delle associazioni e dai parlamentari, l'applicazione della linea di estremo rigore venne continuamente rinviata di semestre in semestre;<sup>113</sup> tra il 1947 e il 1950, soltanto 50.000 profughi vennero dimessi con il premio di smobilitazione.<sup>114</sup> Nella logica della *rehabilitation*, declinata ormai unicamente come progressiva indipendenza dall'assistenza statale, il Ministero dell'interno dispose, però, nel 1949 la cessazione dell'assistenza vittuaria ai profughi che vivevano dentro o fuori i campi. Il provvedimento rappresentava un'indubbia novità rispetto alle misure post-belliche in quanto escludeva dall'assistenza anche soggetti che non avevano trovato un lavoro.<sup>115</sup>

Il tentativo di eliminare i campi, almeno dalle grandi città, si scontrò con il continuo arrivo di profughi dalla Jugoslavia a seguito dell'esercizio del diritto d'opzione. La situazione era particolarmente critica a Trieste, dove, malgrado l'opposizione dell'occupante alleato, si ammassavano i nuovi arrivi, con il favore delle organizzazioni dei profughi interessate a rafforzare le forze filoitaliane. Proprio nella città giuliana vide la luce nel luglio 1949 l'ultimo ufficio la cui dicitura menzionava l'assistenza

112. Mario De Vidovich, *Il problema dei profughi in rapporto alla miseria*, in *Atti della Commissione parlamentare di inchiesta sulla miseria in Italia e sui mezzi per combatterla*, vol. 9. *Aspetti particolari di miseria. Monografie*, p. 250.

113. Legge 1° agosto 1949, n. 453, «Gazzetta Ufficiale», 175 (2 agosto 1949); Legge 5 gennaio 1950, n. 1, «Gazzetta Ufficiale», 16 (20 gennaio 1950).

114. Altri 20.000 avevano dovuto lasciare i campi per la «carezza dei titoli di assistibilità» o per motivi disciplinari: Asmae, Ap, 1951-57, b. 571, f. 22, *Campi profughi in Italia*, Mae a Missione Italiana di Trieste, 17 febbraio 1951.

115. Acs, Mint, Gab., Correnti, 1949, b. 125, *Cessazione assistenza alimentare nei campi profughi*, 12 luglio 1949.

post-bellica, finanziato dal governo italiano per assistere gli oltre 28.000 profughi presenti.<sup>116</sup> La misura preparava l'ammissione all'assistenza dei profughi della zona B del Territorio libero di Trieste, abbandonate le speranze di un suo ritorno all'Italia dopo le violenze che segnarono le elezioni del 1950.<sup>117</sup> Contrariamente al passato, i profughi venivano ora assistiti a Trieste, sia pure in condizioni assai difficili: essendo a carico dello Stato italiano, era ormai preferibile che non lasciassero la città giuliana, modificando a svantaggio della componente italiana «il rapporto etnico della popolazione locale».<sup>118</sup>

La persistenza dell'assistenza post-bellica minava il funzionamento del sistema assistenziale ordinario, dato che le prefetture erano costrette ad anticipare i sussidi, ribaltando il rapporto virtuoso tra gestione dell'emergenza e riforma del sistema che aveva cercato di sviluppare il Mapb. Le ingenti spese e la polemica contro il «profughismo professionale» concorrevano nel bloccare lo sviluppo di servizi socio-assistenziali per l'insieme dei cittadini. L'ennesimo tentativo di chiudere la parentesi dell'assistenza post-bellica avvenne nel 1952, con l'approvazione della legge Scelba.<sup>119</sup> Il provvedimento rispondeva all'esigenza di contrastare il ruolo sempre più attivo del Movimento sociale italiano, che cercava di strappare alla Dc il monopolio della rappresentanza dei profughi avanzando la rivendicazione di trattamenti proporzionati alla condizione di vita precedente.<sup>120</sup> La legge mirava a chiudere i campi entro e non oltre il 30 giugno 1954 e a offrire una sistemazione definitiva ai residui 29.000 profughi residenti. Stabilendo in 18 mesi la durata massima del soggiorno nei campi, il provvedimento si proponeva di raggiungere l'obiettivo dello sfollamento, combinando incentivi e programmi edilizi con i provvedimenti restrittivi: all'aumento del sussidio una tantum all'arrivo dei profughi corrispondeva la diminuzione di quello giornaliero, la sua limitazione a 12 mesi e l'obbligo di cucinare

116. Asmae, Ap, 1951-57, b. 571, *Assistenza post-bellica a Trieste*, 7 marzo 1950.

117. Sulla politica di assistenza nella zona B del Tlt, cfr. Irene Bolzon, *Da Roma alla Zona B. Il Comitato di liberazione nazionale dell'Istria, l'Ufficio per le zone di confine e le comunità istriane tra informazioni, propaganda e assistenza*, in *La difesa dell'italianità*, pp. 500-501.

118. Asmae, Ap, 1951-57, b. 571, *Estensione al TLT delle provvidenze italiane in materia di assistenza post-bellica*, Missione italiana a Trieste, 19 maggio 1949.

119. Legge 4 marzo 1952, n. 137, «Gazzetta Ufficiale», 71 (24 marzo 1952).

120. Atti parlamentari, Camera dei deputati, I lgs, 8 ottobre 1948, intervento di Giorgio Almirante.

autonomamente. Il collocamento obbligatorio dei profughi presso gli enti pubblici e le aziende private che svolgevano lavori pubblici, nella misura del 5%, riprendeva i provvedimenti del Mapb, con la piena consapevolezza che avrebbe avuto gli stessi modestissimi risultati. La normalizzazione si declinava come inserimento nel circuito dell'assistenza generica: da un lato, si equiparava il sussidio per i profughi fuori campo al sussidio di disoccupazione; dall'altro, non si progettava nessun miglioramento alle condizioni di vita nei campi, «anche dove era possibile con una spesa irrilevante»,<sup>121</sup> per timore che ciò trattenesse i profughi.

Il concetto della riabilitazione riemergeva nelle proteste degli assistenti sociali che lamentavano come «la vita sociale dei ricoverati» fosse «del tutto trascurata» e denunciavano i mancati investimenti nella «rieducazione alla vita sociale» dei profughi, «intesa a sollevare gli assistiti dalla miseria morale» e centrata sulla professionalizzazione del mestiere e la formazione professionale.<sup>122</sup> Secondo gli assistenti sociali, erano proprio le deficienze del sistema assistenziale a produrre il profughismo, facendo dei residenti nei campi dei cittadini di seconda classe, per i quali lo Stato era un «ente astratto di cui non molti hanno precise cognizioni». L'assolutizzazione dell'obiettivo della fuoriuscita dall'assistenza, la priorità data alla diminuzione dell'onere economico immediato per le finanze e l'accantonamento dell'attenzione alla riabilitazione sociale, psicologica e professionale portava a provvedimenti contraddittori: per esempio, la scarsa flessibilità delle misure e la difficoltà a riavere assistenza in caso di bisogno generava la ritrosia dei profughi ad accettare un lavoro che non fosse sufficientemente garantito da imprevisti di qualunque genere.

La voce critica del mondo degli assistenti sociali si faceva sentire perché i risultati della strategia di smobilitazione continuavano a non corrispondere alle aspettative. Come le precedenti leggi, anche quella del 1952 andò incontro a ripetute proroghe. Nel luglio del 1954, intervenendo retroattivamente, la scadenza per lo sfollamento dei profughi e la chiusura dei campi venne spostata al giugno 1955; successivamente, a causa della mancata realizzazione degli interventi edilizi previsti dalla legge Scelba, al giugno 1956; nel febbraio 1958 al 31 dicembre 1960; e nel luglio 1960 al 31 dicembre 1963.<sup>123</sup> Il provvedimento del giugno 1955 – il primo a

121. Bagna, *Il problema sociale dei profughi*, p. 22.

122. Ivi, p. 35.

123. Legge 14 luglio 1960, n. 1219, «Gazzetta Ufficiale», 268 (31 ottobre 1960).

definire lo stato di bisogno nella misura di un reddito inferiore a 7000 lire annue, pari a 111 euro<sup>124</sup> – dispose l'abolizione del sussidio di disoccupazione per tutti i profughi assistiti da più di cinque anni, segnando la definitiva espulsione dal sistema dell'assistenza post-bellica di quei profughi che tanto avevano preoccupato Sereni. Abolito il trattamento assistenziale post-bellico restava l'alternativa dell'assistenza garantita nell'infima misura prevista per i cittadini ordinari: pochi mesi dopo, erano almeno 43.000 i profughi a carico degli Eca dei comuni dove si trovavano,<sup>125</sup> anche in realtà pubblicamente presentate come modelli di successo, come il borgo residenziale di Fertilia dei Giuliani in Sardegna. In totale, un'indagine del Ministero dell'interno accertò nel luglio 1956 che erano ancora in stato di bisogno 42.810 giuliano-dalmati (pari a 18% del totale giunto in Italia dal 1945), 40.505 profughi d'Africa (pari al 17% del totale) e ancora 8.920 profughi dall'estero (35,6%).<sup>126</sup> Nella seconda metà degli anni cinquanta, acquisì un ruolo sempre più importante l'opera per l'assistenza ai profughi giuliani e dalmati (Oapgd), un ente pubblico creato ad hoc. Il suo ruolo preponderante segnava il successo dell'approccio categoriale su quello universalista, l'archiviazione del discorso sui diritti sociali del cittadino a favore della valorizzazione dell'assistenza privata e l'affermazione di logiche particolaristiche che offrivano benefici selettivi a interessi sociali concentrati, spesso micro-categorie, in cambio di voti al partito di maggioranza, che evitava il recupero del malcontento da parte dell'estrema destra.<sup>127</sup>

Tra il 1955 e il 1956 i centri di raccolta passarono da 26 a 14 e vennero dimessi dall'assistenza in campo 17.056 profughi (a fronte di 13.159

124. Acs, Mint, Gab. Correnti 1953-56, b. 456, *Circ. Prot. 017238/C. 48 Nuove norme dell'assistenza a favore dei profughi*, 28 giugno 1955.

125. Acs, Pcm, Gab. 1959-61, cat. 2.3.59993, *Telegramma della Commissione Associazione profughi d'Africa circa concessione sussidio natalizio*, 14 gennaio 1957.

126. Ivi, *Disegno di legge: assunzione obbligatoria al lavoro dei profughi dai territori ceduti allo Stato Jugoslavo con il Trattato di pace e dalla zona B del territorio di Trieste*, 20 luglio 1956.

127. L'Oapgd, le cui competenze vennero allargate nel 1959 a tutti i gruppi di profughi presenti sul territorio italiano, sancendo di fatto il primato dell'intervento sui giuliani su quello per le altre categorie di profughi, si sviluppò in esplicita contrapposizione all'azione che lo Stato aveva sviluppato dal dopoguerra in poi, come affermazione dell'efficace ruolo autonomo che avrebbe potuto giocare la beneficenza privata qualora fosse stata mobilitata dal governo. Cfr. Federico Goddi, *L'Opera per l'assistenza ai profughi giuliani e dalmati: strategie politiche d'assistenzialismo (1948-1977)*, in «Mondo Contemporaneo», 3 (2020), pp. 93-121.

nuovi arrivi, di cui 10.262 dai confini orientali e 2.897 dalla Libia). Se con il 1955-1956 la storia dell'assistenza ai profughi di guerra giungeva sostanzialmente al termine, al di là di qualche presenza residuale documentata fino all'apertura di specifiche case di riposo per anziani, non per questo scomparvero i campi profughi. Ai giuliani si affiancavano i rimpatriati dall'Egitto, dalla Tunisia, dall'Algeria, dal Marocco e dalla Libia, che arrivarono in Italia tra il 1957 e il 1970 e rappresentarono gli ultimi gruppi di profughi «nazionali». Gli ultimi 8 campi restanti vennero chiusi nel 1971, nella prospettiva della regionalizzazione: un tardivo epilogo che gli assistenti sociali attribuivano alla costante volontà governativa di fare delle economie a breve termine sulle spese, di fatto impedendo la riabilitazione, e al sottofinanziamento dell'assistenza generica al cittadino che abbarbicava i profughi alle modestissime prestazioni categoriali sfavorendo il reinserimento nella società.

### *3. Il futuro dell'assistenza. Corsi e ricorsi del progetto del Ministero dell'assistenza sociale nel lungo dopoguerra*

Nell'ottobre 1948, la discussione del bilancio del Ministero dell'interno vide contrapporsi sui banchi di Montecitorio e di Palazzo Madama la maggioranza democristiana e le sinistre, reduci dalla sconfitta del 18 aprile. Al Senato, Emilio Lussu chiese la parola per difendersi dall'insinuazione del repubblicano Giovanni Conti, che l'aveva accusato di aver creato «un Ministero più grosso degli altri»<sup>128</sup> assumendo personale non qualificato. Alla Camera, negli stessi giorni, Giulio Pastore, rinfacciando ai comunisti la faziosità di Sereni, replicava alle loro critiche sulle disparità di trattamento tra la Pci e l'Udi nell'assegnazione di fondi per l'organizzazione delle colonie estive.<sup>129</sup>

La critica al gigantismo burocratico e al caos amministrativo che aveva contraddistinto la vicenda dell'assistenza post-bellica non rappresentava, tuttavia, l'unico riferimento al dicastero. La soppressione del Mapp, costituendo un capitolo nodale della più ampia vicenda politica

128. Atti parlamentari, Senato della Repubblica, 25 ottobre 1948, XCVIII seduta, p. 3161, intervento di Giovanni Conti.

129. Atti parlamentari, Camera dei deputati, I legislatura, 23 ottobre 1948, intervento di Giulio Pastore, pp. 3954-3955.

che, qualche mese più tardi, portò le sinistre fuori dall'esecutivo, ebbe un impatto rilevante sulle successive posizioni dei partiti nel campo delle politiche sociali e in particolare del settore assistenziale. Tanto il Pci quanto la Dc e i suoi alleati socialdemocratici si trovavano ad articolare le loro proposte in materia assistenziale a partire dall'esperienza del Mapb: a seconda dei casi, essa costituiva un'indicazione dei limiti di un'azione riformista (per il Pci); un'esemplificazione dei rischi di burocratizzazione a cui il settore andava incontro nel momento in cui si allontanava dall'ispirazione cattolica in direzione di una laicizzazione dell'intervento assistenziale (per la Dc); o, ancora, come il fallimento di un necessario progetto di ristrutturazione della protezione sociale dovuto ai «difetti clamorosi» dell'emergenza, della frammentazione categoriale e della politicizzazione (per i socialdemocratici).<sup>130</sup> Il sotto-finanziamento del settore, aggravato dalla decisione del Ministero dell'interno, nell'agosto 1946, di trattenere al Viminale parte delle risorse provenienti dalla tassa addizionale Eca,<sup>131</sup> era evidente; i tentativi di riduzione della spesa assistenziale dello Stato per risanare il bilancio pubblico si infransero contro la persistenza dei bisogni, dovuti ai divari regionali, alla fragilità delle pensioni e all'insufficienza delle prestazioni per la disoccupazione. Così, l'idea di un Ministero dell'assistenza sociale non scomparve con la soppressione del Mapb ma attraversò come un fiume carsico le prime legislature repubblicane, riapparendo periodicamente nei dibattiti e nelle proposte di legge fino all'apertura della stagione del centrosinistra e della programmazione. La riforma degli assetti istituzionali delle politiche sociali, con la delega delle competenze sulla previdenza, sull'assistenza e, fino al 1958, anche sulla sanità ai Ministeri del lavoro e dell'interno offrì, per tutti gli anni cinquanta, le coordinate rispetto alle quali si posizionarono i diversi partiti.

### *Il rilancio del progetto del Ministero dell'assistenza sociale*

Il Pci non si dilungò in proteste significative sulla soppressione del Mapb, limitandosi a rilevare come l'esperienza al governo, benché «fe-

130. Ezio Vigorelli, *L'offensiva contro la miseria: idee e esperienze per un piano di sicurezza sociale*, Milano, A. Mondadori, 1948, p. 67.

131. Per finanziare l'attività degli Eca, nel 1937 era stata prevista un'addizionale del 2% su una serie di tributi erariali, provinciali e nazionali, poi elevata al 5% nel febbraio 1946. Cfr. Paniga, *Welfare ambrosiano*, pp. 115-120.

conda di grandi risultati», non avesse raggiunto l'incisività auspicata per la mancanza di «un'intesa fra l'iniziativa popolare e l'azione governativa», per «l'intervento in senso contrario di quegli organismi di controllo burocratico e costituzionale che sono ancora i fortilizi e i baluardi della reazione» e per il «permanere nelle amministrazioni statali di un ambiente psicologico in cui agiscono tuttora i sopravvissuti residui del malcostume fascista». <sup>132</sup> Considerando che il ruolo dell'assistenza fosse destinato a ridursi attraverso la crescita economica e il conseguente aumento dell'occupazione, dopo le elezioni del 1948 il Pci trascinò il problema dell'assistenza, preferendo delegarlo alle organizzazioni femminili, <sup>133</sup> al sindacato e alle amministrazioni locali, <sup>134</sup> il cui attivismo nel campo assistenziale era costantemente frenato dal Ministero dell'interno, che frequentemente disponeva lo scioglimento degli Eca. Anche la proposta di istituzione di un dicastero dell'assistenza sociale passò in secondo piano e il partito inaugurò la retorica dell'occasione mancata. Leggendo i resoconti di Sereni si aveva quasi l'impressione che, grazie alla sua azione ministeriale, il problema della trasformazione del Mapb in Ministero dell'assistenza sociale fosse ormai «praticamente avviato a soluzione» ma che, al pari di altri provvedimenti che «già segnavano l'accenno a riforme di struttura», fosse rimasto bloccato nelle «acque morte ministeriali» a causa della mancanza di «una vasta azione concordata». <sup>135</sup> Mentre il Pci polemizzava contro i finanziamenti agli enti assistenziali confessionali, gli esponenti sindacali mantenevano la pressione sul governo, rivendicando l'attuazione delle indicazioni della commissione D'Aragona e delineando una riforma del sistema che andava nel senso di un assorbimento delle misure assistenziali – equiparate alla beneficenza a causa del massiccio ruolo dei privati – da parte della previdenza e dell'affievolimento dei nessi tra contribuzioni e prestazioni all'interno di quest'ultima. Le proposte del sindacato prevedevano un finanziamento di

132. Le citazioni sono tratte da *Due anni di lotta dei comunisti italiani*, p. 68.

133. Anna Rossi-Doria, *Le donne sulla scena politica*, in *Storia dell'Italia repubblicana*, vol. I, *La costruzione della democrazia*, p. 801.

134. Ferruccio Belli, *Una proposta per il coordinamento dell'assistenza nei comuni*, in «L'amministratore democratico», 2 (1947), p. 10; Sulla politica del Pci negli enti locali, cfr. Luca Baldissara, *Per una città più bella e più grande: il governo municipale di Bologna negli anni della ricostruzione, 1945-1956*, Bologna, il Mulino, 1994.

135. Fig, Fondo Sereni, b. 5, f. Luglio 1947, *Relazione sull'attività svolta al Mapb*, s.d. [ma: dicembre 1946].

tipo assistenziale delle pensioni di anzianità, includendovi anche categorie che si trovavano ai margini del mercato del lavoro come i lavoratori stagionali o che, pur avendo lavorato, non avevano versato nessun contributo. Conseguenza dell'affidamento delle politiche sociali al sindacato fu tuttavia che, benché le rivendicazioni mirassero a integrare i potenziali beneficiari di un intervento assistenziale nel più ampio novero dei lavoratori che rivendicavano il miglioramento delle prestazioni previdenziali, lo facevano all'interno di un discorso centrato sui «lavoratori» – in atto o in potenza – e non sui cittadini. L'obiettivo di fondo, d'altra parte, era più l'unità del mondo operaio e il mantenimento della pressione sul governo che una riforma in senso universalistico. Un orizzonte di prestazioni dirette a tutti i cittadini era presente, sia pure come prospettiva per il futuro, soltanto nelle proposte relative all'assistenza sanitaria,<sup>136</sup> come quella che Sereni depositò al termine della prima legislatura con l'obiettivo di attuare l'articolo 32 della Carta costituzionale.<sup>137</sup>

All'interno della maggioranza di governo, l'avvenire del settore assistenziale costituì un soggetto di discussione tra posizioni non univoche, che muovevano da un diverso giudizio su quanto accaduto negli anni precedenti. Gli appunti manoscritti relativi a una riunione ministeriale svoltasi il 2 agosto 1948 a proposito del coordinamento del settore assistenziale permettono di individuare tre punti di vista sull'assistenza post-bellica, rappresentati rispettivamente dal socialdemocratico Ezio Vigorelli e dai democristiani Mario Scelba e Ludovico Montini. Archiviando l'esperienza del Mapb, Vigorelli individuava la prima e fondamentale esigenza del settore assistenziale nel superamento delle distinzioni categoriali ereditate dalla guerra («l'assistenza si fa ai bisognosi, non tenere conto di categorie fittizie») e più in generale nella reimpostazione dell'intervento intorno al bisogno più che all'indennizzo del danno.<sup>138</sup> Per i democristiani, tuttavia, quello dell'assistenza centrata sui bisogni era «un problema non attuale»: una riforma di insieme non era necessaria, perché l'assistenza alle categorie post-belliche era destinata inevitabilmente alla sparizione nell'arco di

136. Cfr. Iliara Pavan e Chiara Giorgi, «Un sistema finito di fronte a una domanda infinita». *Le origini del Sistema sanitario nazionale italiano*, in «Le Carte e la Storia. Rivista di storia delle istituzioni», (2018), pp. 103-120.

137. Atti parlamentari, Senato della Repubblica, Disegni di legge, I lgs., n. 2808, Assistenza sanitaria gratuita ai non-abbienti, 24 febbraio 1953.

138. Acs, Mint, Aai, Segreteria e Presidenza, b. 186, *Appunti manoscritti di una riunione svoltasi il 2 agosto 1948 presso la Presidenza del Consiglio*, p. 3.

qualche anno.<sup>139</sup> Secondo Scelba, era invece opportuno procedere a ridurre gradualmente l'intervento dello Stato nel settore assistenziale, dando maggiore libertà alle organizzazioni private. Più complicata era la posizione di Montini, che riconosceva la necessità di impostare l'assistenza sui bisogni, ma al tempo stesso sottolineava la centralità dell'iniziativa privata e il pericolo dell'inaridimento della beneficenza che derivava dall'allargamento dell'attività statale. Montini si distingueva da Scelba in quanto non negava la necessità di una riforma del sistema assistenziale, ma ne sosteneva la necessaria gradualità e la rinviava nel tempo, proprio sulla base di considerazioni sulle lunghe eredità della guerra: «solo quando lo Stato potrà limitarsi a coordinare e controllare – perché i bisogni saranno diminuiti e saranno chiarificate le varie branche assistenziali – potrà assumere il compito vero e limitato che gli compete».<sup>140</sup>

Queste tre differenti posizioni sulla riforma dell'assistenza si definivano in relazione al lascito post-bellico, ma esprimevano precise visioni degli orizzonti di sviluppo dell'intervento assistenziale, collegate agli obiettivi e ai programmi del Partito socialdemocratico e delle correnti della Dc. Per i socialdemocratici, l'attenzione all'assistenza si poneva come una necessità per qualificare il nuovo partito, nato con la scissione di palazzo Barberini, tanto nei confronti degli alleati di governo democristiani quanto rispetto agli ex-compagni di partito rimasti su posizioni marxiste più ortodosse e confluiti nell'alleanza elettorale con il Partito comunista.<sup>141</sup> Il Psdi individuò allora come obiettivo della propria presenza all'interno della compagine governativa proprio la riforma del sistema di protezione sociale e il superamento di una concezione della sicurezza sociale limitata alle sole categorie del lavoro dipendente. Richiamandosi all'azione dei laburisti di Clement Attlee in Gran Bretagna – l'unico modello possibile, in un momento storico che vedeva l'accelerazione delle divisioni tra Est e Ovest – i socialdemocratici ponevano l'obiettivo della sicurezza sociale come elemento di discontinuità rispetto all'ordinamento dello Stato fascista e, ancora prima, liberale. In questo senso, nel quadro di una politica economica attenta a una moderata redistribuzione dei redditi, anche la riforma dell'assistenza sociale doveva contribuire a spezzare il complesso di

139. Ivi, p. 4.

140. Acs, Mint, Aai, Segreteria e Presidenza, b. 186, Ludovico Montini, *Osservazioni sul progetto di unificazione della assistenza*, 22 ottobre 1948, p. 3.

141. Mattia Granata, *The economic policies of Italian social democracy in the post-war period (1945-1962)*, in «Modern Italy», 2 (2015), pp. 139-141.

inferiorità delle classi più umili della società, migliorare l'efficienza della pubblica amministrazione, uniformare lo sviluppo nelle diverse zone del paese e integrarsi in un più ampio sforzo anticiclico di pianificazione dell'economia. Sancire l'uguaglianza di tutti i cittadini nelle diverse zone del paese per l'accesso all'assistenza e trasformare il ruolo dello Stato da semplice controllore della solidarietà di altri soggetti a diretto erogatore risultavano operazioni necessarie per superare il concetto di beneficenza pubblica della legge Crispi, proprio di uno Stato di classi contrapposte, dove una categoria di cittadini faceva la beneficenza, guidata da un istinto di conservazione dell'ordine sociale esistente, e un'altra la subiva.

Di questa riforma del sistema assistenziale si fece promotore il milanese Ezio Vigorelli,<sup>142</sup> presidente dell'Eca della città meneghina e dell'associazione nazionale degli enti di assistenza (Anea), costituita nel giugno 1946. L'Anea, con la sua rivista «Solidarietà Umana», mirava a sopperire al deficit di attenzione del Ministero dell'interno per il settore assistenziale, reclamando che negli Eca fossero «concentrate tutte le possibili forme di assistenze e il loro coordinamento, in relazione alla costituzione di un Ministero di assistenza sociale».<sup>143</sup> I socialdemocratici e l'Anea recuperavano così i progetti di Tremezzo, cercando di rimuovere il contesto in cui erano stati elaborati. Vigorelli ammetteva infatti che obiezioni giustificate all'unificazione degli organismi esistenti erano suggerite «dalla preoccupazione che il nuovo Ministero da noi proposto possa adottare gli stessi criteri che negli anni scorsi diressero l'azione di un altro simile organismo».<sup>144</sup> Il Mapb era oggetto di critiche per l'incapacità di traslare le politiche su un piano universalista: le sue spese, come quelle della direzione generale dell'assistenza post-bellica

142. L'avvocato milanese Ezio Vigorelli (1892-1964) aveva partecipato alla Prima guerra mondiale, aveva aderito al Partito socialista, si era ritirato a vita privata durante il fascismo ed era riparato in Svizzera nel 1943. Rientrato in Italia durante l'effimera repubblica dell'Ossola, perse due figli durante la resistenza. Al termine del conflitto venne eletto consigliere comunale a Milano, membro dell'Assemblea costituente e alle elezioni del 1948 deputato. Commissario straordinario dell'Eca di Milano dal 1945 al 1946, poi presidente fino al 1957, Vigorelli fece dell'organo un punto di riferimento a livello nazionale e sperimentò nuove pratiche ispirate agli sviluppi internazionali. Cfr. Massimiliano Paniga, *Ezio Vigorelli, gli Eca e la battaglia per una riforma dell'assistenza nell'Italia repubblicana*, in «Società e storia», 132 (2011), pp. 331-358.

143. Giovanni De Gennaro, *Note pratiche amministrative per gli E.C.A. e le altre istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza. Appendice: legislazione coordinata*, Milano, A.N.E.A., 1950, p. 12.

144. Vigorelli, *L'offensiva contro la miseria*, p. 68.

che l'aveva seguito, andavano a «duplicare i sussidi per i bisognosi e per i disoccupati, perpetuando il criterio della discriminazione causale tra bisognosi, contraria allo spirito stesso dell'assistenza».<sup>145</sup> I bisogni dei «post-bellici» dovevano invece essere considerati e soddisfatti «nel quadro della fondamentale eguaglianza dei bisognosi».<sup>146</sup> Per i socialdemocratici, infatti, l'assistenza non era destinata a divenire rapidamente marginale rispetto alla previdenza, limitandosi a pochi casi disperati: era necessario stabilire con le altre forme di protezione sociale un rapporto di complementarità. Parallelamente, l'assistenza avrebbe dovuto perdere quel carattere discriminatorio o umiliante delle prestazioni che l'aveva a lungo contraddistinta, per essere concepita come «un diritto da parte del singolo».<sup>147</sup> Questo diritto si differenziava da quello all'esistenza e traeva origine dalla partecipazione alla società: l'individuo veniva protetto dalla collettività nazionale in quanto aveva apportato o avrebbe apportato il suo contributo di lavoro. Funzione del diritto al lavoro, il contenuto del diritto all'assistenza variava a seconda della realtà economica. Nella situazione del dopoguerra, si trattava di «preoccuparsi di quanti soffr[iva]no senza colpa, a causa degli attuali ordinamenti sociali», sforzandosi, secondo la logica della riabilitazione, di «restituire alle loro funzioni sociali gli uomini e le donne che contingenze sociali o ragioni fisiologiche [avessero] distolto dalle possibilità del lavoro».<sup>148</sup> Declinando in quest'attenzione alla riabilitazione lo slogan della «liberazione di tutti gli uomini da ogni arbitrio e ogni soggezione»,<sup>149</sup> i socialdemocratici riflettevano soprattutto sull'assistenza economica: il discorso sulla professionalizzazione del servizio sociale era presente, ma finalizzato a ottenere figure professionali capaci di amministrare l'assistenza e rimuoverne ogni carattere elemosiniero. In una situazione in cui la richiesta di assistenza rimaneva molto più elevata dell'offerta, l'assistenza generica rimediava infatti all'assenza di assistenza specifica.

Il lascito dell'esperienza del Mapb si riscontrava anche nella capacità di inserire il discorso sull'assistenza nella cornice della protezione sociale. L'Anea evidenziò che le difficoltà a tagliare le spese dell'assistenza generica effettuata dai comuni derivavano dalla fragilità e dall'incompletezza

145. Ivi, p. 52.

146. Ivi, p. 64.

147. Ugo Manlio Colombo, *Destinate a integrarsi Assistenza e Previdenza sociale*, in «Solidarietà umana», 11 (1949), p. 1.

148. Vigorelli, *L'offensiva contro la miseria*, p. 26.

149. Ivi, p. 108.

dei sistemi di protezione sociale. Per esempio, la tutela contro la disoccupazione ereditata dal fascismo, limitata a 120 giorni, prorogabili a 180 con prestazioni erogate «in misura appena sufficiente a non morire di fame», finiva per ampliare il ricorso all'assistenza. Nel programma socialdemocratico la riforma dell'assistenza costituiva una prima tappa della realizzazione di un efficace sistema di sicurezza sociale che aveva nei già esistenti Eca le articolazioni locali.

Da questi orientamenti i socialdemocratici trassero un progetto di riforma istituzionale che riprendeva i termini del dibattito di Tremezzo. Al momento dell'entrata del partito al governo, De Gasperi diede infatti a Saragat, l'artefice della scissione di palazzo Barberini, l'incarico di elaborare «il materiale necessario per la creazione, dopo le elezioni, di un Ministero dell'assistenza sociale». Pochi mesi dopo, il vicepresidente del Consiglio denunciò che due terzi dei fondi per i programmi assistenziali venivano consumati in spese di amministrazione a causa della «mancanza di un'effettiva unità di direzione e di coordinamento e di vigilanza»; la «soppressione teorica» del Mapb, che aveva «praticamente disperso i diversi servizi originari», aveva soltanto peggiorato la disorganicità della situazione.<sup>150</sup> Saragat proponeva allora di valorizzare gli elementi di coordinamento presenti nella legge di soppressione del Mapb, istituendo un comitato interministeriale, allargato a esperti del settore, con il compito di snellire i servizi esistenti, in vista della futura istituzione del Ministero dell'assistenza sociale. Dopo le elezioni del 1948, De Gasperi affidò agli alleati socialdemocratici la redazione di un piano di sicurezza sociale. Redatto da Vigorelli, il documento rivendicava una proposta adatta alla situazione dell'Italia del dopoguerra, lontana dalle avveniristiche soluzioni del piano Beveridge, ma capace di attuare il dettame costituzionale dell'articolo 38. Non mancava un richiamo ai vincoli internazionali, in questo caso le indicazioni americane consegnate dalla missione Aid from the United States of America (Ausa) nel 1948, che ponevano come condizione per l'erogazione di fondi al settore assistenziale la creazione di un programma, coordinato al centro, per la supervisione e unificazione di tutti i servizi pubblici di assistenza. Riprendendo il lessico della riabilitazione, si sosteneva che la ripresa di una nazione avesse «per presupposto la ripresa dei suoi cittadini

150. Acs, Pcm, Gab. 1948-50, cat. 1.1.2. 5911, *Lettera che Saragat mandò all'on. Presidente per avviare a una soluzione la questione che ti ho esposto*, 19 febbraio 1948, allegato.

non meno che la ripresa dell'industria e dell'agricoltura».<sup>151</sup> Il progetto di Vigorelli, individuata l'assistenza come riforma propedeutica alla messa in pratica delle indicazioni della commissione D'Aragona in materia previdenziale e sanitaria, mirava a garantire un «livello minimo di vita» a tutti i cittadini attraverso una semplice razionalizzazione del sistema «nei limiti degli attuali stanziamenti di bilancio». Il Ministero dell'assistenza sociale, disegnato sulla base degli organismi realizzati negli Stati Uniti, in Francia, in Inghilterra, in Svezia, in Nuova Zelanda e anche in Grecia ad opera delle Nazioni Unite, doveva essere, in esplicita contrapposizione con il Mapb, «il più agile e il meno impacciato dalla burocrazia che sia mai esistito in Italia».<sup>152</sup> Di fatto, avrebbe dovuto limitarsi a impartire direttive generali agli enti assistenziali, a coordinarli eliminando le interferenze e a realizzare un'anagrafe nazionale degli assistiti; solo in un secondo momento avrebbe potuto trasformarsi nel Ministero della sicurezza sociale aggregando le competenze sulla previdenza. Malgrado l'esplicita presa di distanza dal Mapb, le politiche considerate urgenti da Vigorelli riprendevano le politiche del dicastero: l'istituzione di un libretto di assistenza al posto degli elenchi dei poveri, il rinforzo degli Eca, la creazione di un ufficio provinciale di assistenza, la promozione del servizio sociale e la formazione degli assistenti sociali, l'enfasi sulla dimensione educativa e rieducativa e la formazione professionale, l'inclusione delle madri nubili e abbandonate già al centro di una settimana del convegno di Tremezzo. L'impianto teorico della proposta del nuovo dicastero si fondava sulla distinzione tra la beneficenza facoltativa e l'assistenza, attività obbligatoria e sempre di carattere pubblico, «esercitata, oltre che in base a principi di solidarietà e di giustizia sociale, anche e soprattutto per un fine generale di difesa, di conservazione e di miglioramento fisico e morale della collettività».

Rilanciato dal gruppo socialdemocratico alla Camera dei deputati all'inizio della prima legislatura repubblicana,<sup>153</sup> il progetto di Vigorelli suscitò l'opposizione tanto dei ministeri quanto della Dc. Il Ministero dell'interno non riusciva a concepire l'assistenza diversamente che nel quadro delle funzioni di vigilanza esercitate sugli enti locali e paventava la burocratiz-

151. Acs, Pcm, Gab. 1948-50, cat. 1.5.1. 13078/5.25, *Note per un piano di sicurezza sociale*, s.d., p. 5.

152. Vigorelli, *L'offensiva contro la miseria*, pp. 63-64.

153. Atti parlamentari, Camera dei deputati, Proposta di legge n. 153. Istituzione del Ministero dell'assistenza sociale, 29 ottobre 1948.

zazione che sarebbe derivata dall'unificazione, mentre gli altri dicasteri si mostravano gelosi delle proprie prerogative. Per il Ministero del lavoro, l'assistenza non poteva essere associata alla previdenza, che faceva parte del mondo del lavoro «in tutti i suoi aspetti, politico, giuridico, economico, tecnico e amministrativo e con il quale già costituisce un tutto organico e sistematico»;<sup>154</sup> l'Alto commissariato alla sanità distingueva l'assistenza sociale, che rispondeva alle «finalità etico sociali dello stato», e l'assistenza sanitaria, che rientrava nella disciplina dei rapporti economici; favorevoli erano solo il dicastero dell'agricoltura e il Mai, che vi vedeva un'occasione «per raggiungere una migliore utilizzazione del personale statale»,<sup>155</sup> cioè per reimpiegare il proprio personale, inevitabilmente destinato a ridursi per effetto della perdita delle colonie.

La decisione di mantenere separate le competenze in materia di assistenza funzionava da dispositivo di blocco rispetto a qualsiasi ulteriore proposta riformatrice volta a instaurare anche in Italia un sistema di sicurezza sociale che andasse al di là delle prestazioni previdenziali, comprendendo misure non finanziate dai contributi ma dalla fiscalità generale. Dietro il progetto di Vigorelli stava l'ambizioso disegno di un sistema di sicurezza sociale, che concentrasse e unificasse tutti i servizi assistenziali, igienici, sanitari e previdenziali, operando secondo la triplice direzione preventiva, curativa e post-curativa delineata, a livello internazionale, dagli studi dell'Organizzazione internazionale del lavoro. In Italia, invece, il settore assistenziale si configurava come un intervento destinato a ben definite categorie di cittadini in difficoltà, radicalmente distinto dalla previdenza per il lavoratore.<sup>156</sup> Questo orientamento volto a separare previdenza e assistenza, nella Dc, accomunava sia chi, come il ministro dell'Interno Scelba, era attaccato alle connessioni tra assistenza e ordine pubblico, sia i più sensibili alle istanze di riforma, come Ludovico Montini, che pure, come si ricorderà, nel 1945 aveva presentato una proposta simile a quella di Vigorelli.<sup>157</sup> Secondo il presidente dell'Aai, la costituzione di un Ministero dell'assistenza avrebbe fatto sorgere speranze di un impossibile aumento degli stanziamenti per il settore assi-

154. Acs, Pcm, Gab. 1948-50, cat. 1.5.1. 13078/5.25, *Proposte per l'istituzione di un ministero dell'assistenza sociale*, Ministero del lavoro a Pcm, 27 gennaio 1949.

155. Ivi, Mai a Pcm, 18 febbraio 1949.

156. Atti parlamentari, Camera dei deputati, I legislatura, 26 ottobre 1948, pomeriggio, intervento di Amintore Fanfani, p. 4091.

157. Acs, Mint, Aai, Segreteria e Presidenza, b. 186, *Risposta alla richiesta di una rapida informazione sul progetto per l'assistenza*, Ludovico Montini ad Alcide De Gasperi, 22 ottobre 1948.

stenziale e cristallizzato la situazione «secondo schemi che non possiamo sapere se corrispondano alle effettive esigenze in quanto pochissimo ancora si sa sui bisogni assistenziali e soprattutto su quei bisogni che abbiano per così dire carattere normale e non siano invece direttamente collegati con le conseguenze della guerra».<sup>158</sup>

### *L'offensiva confessionale*

In ultimo, contro l'ipotesi di un ministero con funzioni di coordinamento del settore assistenziale remava il ruolo che i privati – le opere pie di matrice cattolica, ma soprattutto la Pontificia commissione assistenza – avevano assunto negli anni precedenti. Per i cattolici, l'assistenza costituiva quella parte della protezione sociale non direttamente legata alle rivendicazioni salariali o, più in generale, alle questioni economiche del mondo del lavoro. Nel clima di forte polarizzazione anticomunista della prima legislatura repubblicana, inoltre, il terreno assistenziale risultava almeno altrettanto importante di quello strettamente ideologico per la conquista del consenso politico. Era perciò essenziale mantenerne il controllo, con obiettivi che divergevano secondo le diverse sensibilità democristiane: si trattava di dimostrare la funzionalità del progetto di «società cristiana», di rimediare con l'assistenza alle difficili condizioni sociali su cui le sinistre fondavano il loro consenso o più semplicemente di lenire le piaghe della società. Da questi diversi obiettivi dipendevano differenti posizioni sul ruolo da attribuire ai privati e, in particolare, alla carità cattolica, sul quale gran parte del dibattito all'interno dello schieramento di governo finì per arrovellarsi tra la fine degli anni quaranta e l'inizio degli anni cinquanta.

La tradizionale lettura che fa del settore assistenziale un mero strumento clientelare del potere democristiano, diffusa già all'epoca da pamphlet più o meno venati di anticlericalismo, ne tralascia l'importanza nella riflessione teorica del partito: all'interno della Dc non mancavano divergenze che si sovrapponevano, almeno in parte, alla più ampia discussione tra i degasperiani – che subordinavano le riforme alla ricostruzione di un solido apparato industriale e alla stabilizzazione della finanza pubblica, convinti che solo l'iniziativa privata avrebbe potuto agire da fattore propulsore della crescita economica – e i dossettiani interessati a intervenire su istituzioni e politiche del lavoro per rimuovere le cause del consenso

158. Acs, Mint, Aai, Segreteria e Presidenza, b. 87, *Promemoria sulla situazione del coordinamento nel campo assistenziale*, s.d. ma 1950-51, p. 5.

del Pci. Per i primi, l'assistenza rappresentava uno strumento di compensazione dei problemi sociali, mentre per i secondi doveva collegarsi allo sviluppo economico, promuovendone i fattori propulsivi e restituendo i poveri «alla vita sociale e all'efficienza sociale».<sup>159</sup>

L'istituzione ecclesiastica e i settori più conservatori della Dc scelse-ro, alla fine degli anni quaranta, di promuovere un disegno di confessionnalizzazione dell'assistenza basato sulla rivendicazione del primato della carità. Preoccupata dall'invadenza dello Stato nel settore assistenziale, che avrebbe comportato, con la riduzione degli spazi della beneficenza, la distruzione del tessuto cristiano della società, questa parte del mondo cattolico contestò le ambizioni omnicomprensive della sicurezza sociale. Nelle mani dello Stato, la sicurezza sociale, benché scevra da un'impostazione universalistica, si esauriva nel solo aspetto economico e materiale, distruggendo inesorabilmente l'istituto familiare, favorendo «l'intruppamento collettivo degli assistiti» e penalizzando l'iniziativa dei singoli.<sup>160</sup> Soltanto la combinazione tra una sicurezza sociale ridotta al mero principio assicurativo e la beneficenza avrebbe potuto educare il popolo, incoraggiando «lo spirito previdenziale dei singoli», lo sforzo di migliorare le proprie condizioni di vita e lo sviluppo, da parte dei più poveri, di una «disciplina della rinuncia», vale a dire del «ragionevole sacrificio per mantenere la propria dignità».<sup>161</sup> L'assistenza non era considerata una funzione di stato, cui il cittadino in quanto tale aveva diritto, ma era rigidamente distinta dalla previdenza e ricondotta alla beneficenza, cioè a un dovere che poteva essere dettato e correttamente esercitato solo dalla carità cristiana e organizzato dall'istituzione ecclesiastica. Restringere lo spazio dell'assistenza privata equivaleva, in questo senso, a restringere lo spazio dell'imperativo morale nella società, capace di riequilibrare le conseguenze dell'incapacità dell'uomo di pervenire a una società giusta.<sup>162</sup>

L'espansione della Pca, in questo senso, rispondeva all'idea che la carità della Chiesa non dovesse apparire come gesto temporaneo e stra-

159. Atti parlamentari, Camera dei deputati, I lgs., intervento di Maria Federici, 25 ottobre 1950, pp. 23135-23137.

160. Raimondo Spiazzi, *L'assistenza di uno stato moderno secondo i principi della sociologia cristiana*, Roma, Arti Grafiche, 1954, p. 32.

161. Giuseppe Siri, *Sicurezza sociale e beneficenza*, in *La sicurezza sociale. Atti della XXIII settimana dei Cattolici italiani, Bologna 24-29 settembre 1949*, ICAS, 1950, p. 25.

162. Renato Moro, *Mondo cattolico, Stato sociale e infanzia (1945-53)*, in *Welfare e minori: l'Italia nel contesto europeo del Novecento*, a cura di Michela Minesso, Milano, FrancoAngeli, 2011, p. 239.

ordinario, strappato da situazioni di emergenza, ma rivelarsi come operazione organizzata, «un esercito con tutte le sue articolazioni: plotone, compagnia, battaglione, reggimento, divisione, armata».<sup>163</sup> La mobilitazione anticomunista sancì la definitiva trasformazione di uno sforzo assistenziale nato come temporaneo in un'organizzazione stabile, che Pio XII dotò nel giugno 1953 di uno statuto definitivo, ribattezzandola Pontificia opera assistenza (Poa). La sua strutturazione ramificata si presentava come una struttura non soltanto alternativa ma anche più efficiente rispetto all'articolazione dei poteri pubblici. Mentre le sinistre polemizzavano sul finanziamento di una «commissione che si intitola a un sovrano straniero [...] e che spende il denaro dello Stato in colonie sulle cui mura poi scrive a grandi lettere che se non fosse stato per Pio XII i bambini morirebbero di fame»,<sup>164</sup> Baldelli rivendicò il riconoscimento della «preminenza direttrice» della Chiesa «anche nelle istituzioni assistenziali di carattere pubblico e statale». Alla Chiesa doveva essere riconosciuto il diritto «di usufruire in forma globale o proporzionale» dei contributi dello Stato, mentre «il concetto informatore di tutte le attività assistenziali pubbliche e private nel campo nazionale come in quello internazionale» doveva «essere quello dettato dalla Carità di Cristo».<sup>165</sup>

Queste prese di posizione risultavano importanti, in quanto la Pca, pezzo fondamentale della strategia del collateralismo, esercitava un'influenza politica sulla Dc e sui suoi orientamenti politici, mirando a limitarne l'autonomia.<sup>166</sup> Questo contesto segnò, per esempio, la già citata riforma interna che nel novembre 1949 sciolse la direzione generale dell'assistenza post-bellica nella nuova direzione generale dell'assistenza pubblica. La dizione stessa di assistenza pubblica, preferita a quella inizialmente proposta di «assistenza sociale»,<sup>167</sup> indicava la portata della riforma, che fu criticata non solo dalle sinistre ma anche all'interno della stessa Dc. Un acuto os-

163. *Discorso di mons. Baldelli in occasione del Convegno Nazionale*, in «Caritas», 47 (1952), p. 4.

164. Atti parlamentari, Camera dei deputati, I lgs., 8 ottobre 1948, intervento di Lelio Basso, p. 2959. A partire dal 1948, scomparve in effetti dai bollettini della Pca la menzione dei contributi dello Stato italiano attraverso i vari organi.

165. Acs, Pcm, Segr. De Gasperi, b. 26, Ferdinando Baldelli, *Il diritto della carità*, in *Atti dell'incontro internazionale. Giornate di studio sulla carità*, p. 43.

166. Violi, *La Pontificia opera di assistenza nel Mezzogiorno degli anni Cinquanta*, pp. 152-153.

167. Acs, Mint, Aai, Segreteria e Presidenza, b. 186, Promemoria, Ferdinando Flores a Ludovico Montini, 10 marzo 1949.

servatore della situazione del settore assistenziale come Ludovico Montini, per esempio, la presentava come «un parziale rimaneggiamento di uffici [che] non solo non può assicurare quella riforma dell'assistenza che si auspica ma potrebbe anzi rivelarsi di grave pregiudizio per la riforma stessa».<sup>168</sup> L'animosità del deputato democristiano derivava probabilmente dal tentativo di Scelba di accreditare il Ministero dell'interno come l'organo naturale di coordinamento delle attività assistenziali, ma coglieva i limiti del tentativo: la riforma favoriva un rafforzamento dell'apparato burocratico anziché riordinare la giungla di contributi statali agli enti nazionali e ai privati, coordinare l'attività delle amministrazioni pubbliche ed effettuare la ripartizione dei fondi secondo criteri assistenziali e non politici. Permanendo al Viminale, l'assistenza restava collegata alle funzioni di polizia e si riduceva all'azione di vigilanza sulle istituzioni assistenziali, delle quali non si conosceva né il numero né la situazione finanziaria dopo i tentativi di censimento compiuti in età giolittiana, mentre i vari enti diventavano «sinecure per prefetti e viceprefetti silurati».<sup>169</sup> In questo senso, la riforma di Scelba chiudeva doppiamente tra parentesi l'assistenza post-bellica: da un lato, riconduceva la gestione finanziaria all'interno di una più ordinata e parsimoniosa amministrazione; dall'altro, poneva una pietra tombale sulle ipotesi di un Ministero dell'assistenza, delineando come orizzonte la generalizzazione di una modalità di collaborazione con i privati in cui il controllo sugli atti e l'erogazione di finanziamenti veniva preferita ai poteri di indirizzo e coordinamento.<sup>170</sup>

### *Ludovico Montini e la riforma dell'assistenza*

Nel marzo 1947, al momento del trasferimento delle funzioni alle Nazioni Unite e della chiusura degli uffici in Italia, l'Unrra lasciò il fondo Lire, destinato a finanziare i programmi assistenziali già avviati nel

168. Ivi, Ludovico Montini a Giulio Andreotti, 27 ottobre 1949.

169. Acs, Mint, Aai, Segreteria e Presidenza, b. 87, *Promemoria sulla situazione del coordinamento nel campo assistenziale*, s.d. ma 1950, p. 6.

170. Testimoniava quest'approccio la scelta di confermare un organo da più parti accusato di aggravare i problemi, mancando di reali poteri e non rappresentando le forze vive del settore: il comitato provinciale di assistenza pubblica, a cui era affiancato un comitato centrale nazionale. Acs, Mint, Aai, Segreteria e Presidenza, b. 186, *Appunto sulle linee essenziali del provvedimento*, 27 settembre 1949; Giovanni De Gennaro, *Il fallimento del Comitato provinciale di assistenza e beneficenza pubblica*, in «Solidarietà umana», 3, 19 (1949).

paese, ma anche un'indicazione metodologica: «per rispondere efficacemente ai bisogni della popolazione» il governo doveva «assumersi una parte importante di responsabilità nel campo del welfare». <sup>171</sup> Finché fosse mancata un'amministrazione «responsabile dell'analisi e della pianificazione», gli sforzi nel settore assistenziale sarebbero rimasti sporadici. I residui programmi assistenziali finanziati dal fondo Lire e queste indicazioni sulla necessità di «piani nazionali, con l'assunzione di responsabilità da parte del governo» garantirono la sopravvivenza della delegazione per i rapporti con l'Unrra nel momento in cui quest'ultima venne sostituita dall'International Refugee Organisation, che ne recuperò soltanto parzialmente le funzioni. Proprio grazie alla sempre rivendicata indipendenza dal Mapb, <sup>172</sup> l'organismo di Montini poté continuare a operare in un contesto di taglio alle spese assistenziali e contrazione dell'impegno pubblico nel settore. La centralità degli aiuti americani – con l'arrivo dei nuovi fondi Aid from the United States of America – portò il governo De Gasperi, nel settembre 1947, a trasformare la delegazione per i rapporti con l'Unrra nell'Amministrazione per gli aiuti internazionali (Aai). <sup>173</sup> L'organismo di Montini si presentava come l'unica amministrazione incaricata di ogni futuro compito di «assistenza e ricostruzione», termini che traducevano il *relief and rehabilitation* dell'Unrra (l'Endsi, che si occupava della logistica degli aiuti, faceva parte del cosiddetto parastato). A sancire la stabilizzazione dell'amministrazione, nel 1948 fu regolarizzato tutto il personale fino ad allora assunto in forme irregolari. La particolare fisionomia dell'Aai, direttamente posta alle dipendenze della presidenza del Consiglio e dotata di articolazioni provinciali, fu preferita ad un'altra formula ipotizzata nella primavera 1947, cioè l'istituzione dell'ente nazionale di assistenza, a coordinamento tanto delle opere private quanto degli Eca. <sup>174</sup> Il progetto – che pur attribuendo un largo ruolo a tutti i livelli all'autorità ecclesiastica poteva apparire come una replica in scala minore nella forma di un ente parastatale del dicastero

171. Le citazioni sono tratte da *Unrra's welfare programme in Italy*, p. 24.

172. Acs, Mint, Aai, Segreteria e Presidenza, b. 106, *Precisazioni*, 16 novembre 1954.

173. Dlcp 19 settembre 1947, n. 1006, «Gazzetta Ufficiale» 229 (6 ottobre 1947). L'Aai venne creata solo pochi giorni dopo la ratifica dell'accordo internazionale del 4 luglio 1947, per l'estensione all'Italia del programma assistenziale statunitense per l'estero: Dlcp 9 settembre 1947, n. 1004, «Gazzetta Ufficiale», 229 (6 ottobre 1947).

174. Acs, Mint, Aai, Segreteria e presidenza, b. 186, *Note per un progetto di riforma dell'amministrazione*, s.d.

dell'assistenza sociale – testimoniava le esitazioni nei confronti di un maggior ruolo dello Stato nel campo dell'assistenza.

La legge istitutiva chiariva che l'Aai avrebbe dovuto curare «lo sviluppo delle attività assistenziali», applicandovi «le direttive suggerite dalle moderne dottrine ed esperienze» e assicurando «i collegamenti con gli organismi assistenziali stranieri e internazionali». In questo senso, l'amministrazione di Montini si collocava al crocevia della circolazione transnazionale dei nuovi modelli di politiche sociali: dal newdealismo portato dai funzionari americani massicciamente reimpiegati nelle organizzazioni internazionali agli sviluppi degli studi sulla nutrizione, sullo sviluppo economico e sul potenziamento del capitale umano. In una prospettiva di lungo termine, gli studi e i collegamenti con le organizzazioni internazionali avrebbero dovuto contribuire all'elaborazione di una riforma assistenziale. L'attività dell'Aai non doveva infatti restare «limitata al solo ristretto campo della materiale distribuzione dei propri soccorsi», ma al contrario acquistare «una vera e propria funzione assistenziale preoccupandosi di studiare i principali problemi dell'assistenza, per poter validamente contribuire alla loro soluzione». Questa funzione assistenziale – veniva precisato – non significava «attività benefica e caritativa»: era necessario andare oltre l'attività dell'Unrra, che spesso era scaduta in mere distribuzioni alimentari, che avevano creato negli individui e negli enti assistiti l'abitudine a ricevere i «vari aiuti passivamente». <sup>175</sup> Analogamente alla delegazione, l'Aai faceva pochissima assistenza diretta, ma gestendo la distribuzione degli aiuti, imponendo direttive tecniche di azione, coordinando le diverse iniziative, gettava «le basi di una nuova era assistenziale» <sup>176</sup> fondata sulla valorizzazione di quei «corpi sociali intermedi» che la giurisprudenza e la pubblicistica cattolica dell'epoca sottolineavano come elementi centrali della proposta democristiana di governo del paese. Lo Stato aveva una funzione assistenziale, ma soltanto sussidiaria: si qualificava come «fattore di regolazione e di coordinamento, capace di promuovere iniziative e affiancare gli interlocutori sociali, se del caso, per garantire standard di professionalità, di competenza e di corrispondenza alle esigenze assistenziali». <sup>177</sup>

175. Acs, Mint, Aai, Segreteria e presidenza, b. 105, *Brevi considerazioni sui programmi di assistenza dell'Aai*, Ludovico Montini a Goffredo Romolotti, 22 settembre 1947.

176. *Ibidem*.

177. Ciampani, *La Costituzione dell'AAI: relazioni internazionali, ricostruzione sociale e attività assistenziali*, pp. 105-106.

Valendosi degli aiuti americani per preservare la propria indipendenza dal Ministero dell'interno di Scelba e ponendosi come tramite indispensabile dei rapporti internazionali dell'Italia post-bellica con i vari organismi internazionali che avevano ormai sostituito l'Unrra (l'Oms, la Fao e l'Iro), Montini poté salvaguardare fondi per il settore assistenziale in un periodo in cui si affermava, invece, il loro utilizzo per la ricostruzione produttiva dell'Europa post-bellica. In occasione delle trattative per il piano Marshall, si servì di quelle indicazioni delle controparti statunitensi che, «stufe di fare carità», chiedevano di individuare con precisione quale fosse «l'organo ad hoc» per la parte strettamente assistenziale<sup>178</sup> e suggerivano la creazione di un Alto commissariato all'assistenza sociale come primo passaggio di un coordinamento del settore. Infine, valorizzando quegli elementi del sistema assistenziale statunitense che il convegno di Tremezzo aveva mostrato essere compatibili con la dottrina sociale della Chiesa, l'Aai promosse la professionalizzazione del personale. Continuando le forme di assistenza avviate grazie al fondo Lire Unrra e prolungate da un accordo del novembre 1947, l'Aai si trovò a gestire due delle più importanti eredità del Mapb: la professionalizzazione degli assistenti sociali e l'Unrra-Casas (il settore delle lavorazioni assistenziali<sup>179</sup> venne invece chiuso nel 1951). I finanziamenti dell'Aai, inizialmente imposti dall'Unrra come condizione per l'avvio del programma assistenziale alimentare, garantirono la sopravvivenza e l'indipendenza delle scuole.<sup>180</sup> Come gli azionisti, il presidente dell'Aai considerava la professionalizzazione dell'assistenza sociale un apporto fondamentale alla modernizzazione dello Stato; a differenza dei funzionari del Mapb, tuttavia, vi vedeva in primo luogo uno strumento atto a permettere ai cattolici di portare il loro contributo spirituale, essenziale per la tenuta della società, ma non più disgiungibile da una preparazione moderna. Infine, finanziando le scuole raggruppate nell'ente nazionale per il servizio sociale (Ensiss), che Montini contribuì a fondare nel marzo 1947,<sup>181</sup> l'Aai favoriva lo sviluppo all'interno del mondo cattolico di contrappesi alla Pontificia commissione assistenza.

178. Acs, Mint, Aai, Segreteria e Presidenza, b. 186, *Risposta alla richiesta di una rapida informazione sul progetto per l'assistenza*, Ludovico Montini ad Alcide De Gasperi, 22 ottobre 1948.

179. Cfr. infra, §

180. Acs, Mint, Aai, Segreteria e Presidenza, b. 47, *Preventivo programma educativo per le scuole sociali e l'impiego di lavoratori sociali diplomati*, 29 marzo 1947.

181. Sei delle undici scuole finanziate nel 1948-1949 appartenevano al consorzio gestito da De Menasce, vicino a Montini e di ispirazione cattolica, ma, secondo il modello

Il secondo programma di cui l'Aai aveva la responsabilità sull'esecuzione – gli interventi di «incremento economico e sociale» realizzati nei villaggi dell'Unrra-Casas, che rappresentavano l'emblema dell'intervento di *rehabilitation* – sviluppò le più innovative sperimentazioni degli anni cinquanta, a partire dal servizio sociale di comunità.<sup>182</sup> La vicenda dell'Unrra Casas testimoniava come la nuova Aai, pur qualificandosi come un organo personale, costruito intorno alla figura di buon «padre di famiglia» di Montini,<sup>183</sup> rappresentava ormai il punto di riferimento per la riforma del settore assistenziale.

Montini sosteneva la necessità di avere una conoscenza tecnica delle attività pubbliche e private comprese nel settore assistenziale prima di procedere alla sua riforma, in polemica con il Mapb che aveva finito per «rappresentare uno zibaldone di impegni e non un portafoglio serio di attività».<sup>184</sup> In questo senso, il varo della commissione d'inchiesta parlamentare sulla miseria e sui mezzi per combatterla, nell'ottobre 1951, rappresentò l'esito della convergenza di Montini, che ne divenne vicepresidente, con i socialdemocratici di Vigorelli, nominato presidente.<sup>185</sup> La commissione, mirando a un riordinamento dei 232 testi legislativi in vigore e alla definizione di un sistema di sicurezza sociale per lottare contro «ozio, ignoranza, malattie e degradazione morale», si poneva in netta continuità con i progetti di Tremezzo. Differenziando la miseria dalla povertà e definendola come «un fenomeno legato ad uno stato anormale dell'individuo dal punto di vista della sua capacità di percezione e di ripresa», l'inchiesta rimetteva infatti al centro la riabilitazione, la partecipazione politica dei più poveri e più in generale, includendo la dimensione dei consumi, i principi della cittadinanza sociale. Il problema principale era individuato nello «stato di apatia, di passività, di cronicità» che caratterizzava la vita dei miseri e che si esprimeva in un

maritainiano, non dipendente dalla gerarchia e laico nei contenuti dell'insegnamento: Cutini, *Promuovere la democrazia*, p. 88.

182. Acs, Mint, Aai, Segreteria e Presidenza, b. 89, *Assistenza familiare*, settembre 1950; Angela Zucconi, *Il progetto pilota per l'Abruzzo. Relazione sul lavoro svolto nel biennio 1958-60*, in «Centro sociale», 34 (1960), pp. 5-74.

183. Introduzione, in *L'amministrazione per gli aiuti internazionali*, p. XI.

184. Lodovico Montini, *Il problema dell'assistenza (1958)*, in *Giorno per giorno tra i protagonisti di un'epoca: scritti ed appunti (1944-1970)*, Firenze, Vallecchi, 1971, p. 243.

185. Sui lavori della commissione, cfr. Gianluca Fiocco, *L'Italia prima del miracolo economico: breve storia dell'inchiesta parlamentare sulla miseria (1951-1954)*, Manduria-Bari-Roma, Lacaia, 2003; *Povertà, miseria e servizio sociale: l'inchiesta parlamentare del 1952*, a cura di Paola Rossi, Roma, Viella, 2018.

«atteggiamento di riserva o addirittura di opposizione di fronte a ogni iniziativa e a ogni possibilità che tenda a risolvere o perlomeno a mitigare le conseguenze derivanti da tale stato»: passaggi che richiamavano il discorso sul «profughismo professionale» del lustro precedente. Per reintegrare questi cittadini nella comunità nazionale, occorreva garantire i bisogni primari: il lavoro, la casa, la salute, l'accesso all'istruzione e il minimo vitale.

Nei 21 mesi di lavoro, l'inchiesta indagò sulla legislazione e lavorò sul campo, quantificando il divario tra l'organizzazione assistenziale e i bisogni assistenziali, concentrati soprattutto nelle aree più arretrate dell'Italia meridionale. Dalla distribuzione degli enti assistenziali, inversamente proporzionale ai bisogni, la commissione trasse la necessità di un'iniziativa a livello centrale, evidenziando l'ipocrisia di un sistema che, con il pretesto del decentramento e della sussidiarietà verticale, si disinteressava delle effettive condizioni di vita. Gli Eca erano infatti «organi decentrati dell'amministrazione statale»: <sup>186</sup> il 95% di essi non disponeva di fondi al di fuori del contributo integrativo dello Stato. I lavori evidenziarono, infine, che i dati governativi sulla spesa pubblica assistenziale erano falsati dalla configurazione che le politiche sociali avevano assunto nel dopoguerra, includendo, oltre al pagamento del personale e alla propaganda, la formazione professionale, l'assistenza post-bellica e finanche i finanziamenti per i profughi stranieri. Soprattutto, la commissione concepì l'assistenza come una componente indipendente, non residuale, di un sistema di sicurezza sociale, ragionando sull'integrazione delle diverse forme di protezione. Pur consolidando l'idea che perfino un piano Beveridge debitamente adattato alla situazione italiana fosse impossibile, le indicazioni della commissione sulla necessità di riconoscere un minimo vitale si appoggiavano sulla trasformazione che la Costituzione aveva imposto all'assistenza da «mera funzione passiva o peggio di polizia» a «funzione di prevenzione e di riabilitazione sociale». <sup>187</sup> L'inchiesta parlamentare non si tradusse, però, in una concreta riforma organica, rimandando la stesura di un testo unico e l'eventuale istituzione di un organismo ministeriale con competenze sull'assistenza sociale e la popolazione al nuovo parlamento uscito dalle elezioni del 1953. Fu tuttavia abbastanza per suscitare la reazione della Pca, che attaccò violentemente Montini, parlando di una soluzione che «cacciato via dalla porta il carrozzone del

186. *Atti della Commissione parlamentare di inchiesta sulla miseria in Italia e sui mezzi per combatterla*, vol. 5, *Mezzi finanziari per l'assistenza. Indagini tecniche*, p. 92

187. Mazzonei, *La legislazione assistenziale vigente*, p. 43.

Ministero dell'assistenza», finiva per ripresentarlo «dalla finestra». <sup>188</sup> Il presidente dell'Aai aveva in realtà sempre frenato, in nome della competenza sull'assistenza che l'articolo 117 della Costituzione attribuiva alle regioni, sviluppi in questo senso: convinto però della necessità di regolare il rapporto con i privati, data la possibilità di evitare gli eccessi laicizzatori di fine ottocento, approfittò della commissione per presentarsi come il portavoce di «una giusta concezione di una legittima funzione assistenziale dello Stato», una volta scartato «l'agnosticismo che genera l'anarchia» e «l'assorbimento statalista». <sup>189</sup> Soltanto nel 1959, al cominciare della terza legislatura, tuttavia, Montini e Vigorelli avrebbero depositato, senza peraltro alcun successo, una proposta organica di riforma dell'assistenza che mirava a rafforzare gli Eca, mettendo al centro i bisogni quantificati nel minimo vitale anziché le disponibilità finanziarie degli enti, il diritto all'assistenza sancito dalla Costituzione anziché la discrezionalità, l'approccio riabilitativo tramite lo sviluppo del servizio sociale anziché la carità pubblica. Declinando le indicazioni abbozzate a Tremezzo e richiamando il modello americano per includere l'iniziativa dei singoli come «integrazione e fonte sussidiaria dell'assistenza pubblica», il disegno di legge scartava però l'ipotesi del Ministero della sicurezza sociale come ancora «immatura e non confacente alle attuali strutture previdenziali e assistenziali esistenti nel Paese». <sup>190</sup>

Negli anni sessanta, mentre il ricordo della progettualità e del caos che avevano contraddistinto la vicenda del Mapb si allontanava, la questione della riforma istituzionale del settore assistenziale fu riproposta nel quadro della programmazione. <sup>191</sup> L'assistenza tornò ad avere «diritto di cittadinanza nella politica economico-sociale del governo». <sup>192</sup> Gli obiettivi della programmazione in campo assistenziale – l'attuazione dell'articolo 38 sul diritto del cittadino all'assistenza, la riduzione della discrezionalità con l'attenzione all'uguaglianza dei cittadini, la determinazione di standard minimi, il superamento del criterio della povertà per l'accesso e la centralità della prevenzione – non tardarono a riproporre la tensione tra gli approcci categoriali

188. *A scanso di equivoci. Lo Stato e l'assistenza*, in «Caritas», 53 (1953), p. 3.

189. Lodovico Montini, *La funzione assistenziale dopo un decennio*, in «Assistenza d'oggi», 6 (1954).

190. Atti parlamentari, Camera dei deputati, II legislatura, Documenti, Disegni di legge, n. 1949, 27 gennaio 1960, p. 6.

191. Giorgi e Pavan, *Storia dello Stato sociale in Italia*, pp. 321 e ss.

192. Lodovico Montini, *Il problema dell'assistenza*, in *Il convegno di San Pellegrino: atti del convegno nazionale di studio della Democrazia Cristiana, S. Pellegrino Terme, 13-16 settembre 1961*, Roma, 5 lune, 1962, p. 420.

(centrati sugli invalidi, gli anziani privi di reddito e gli ex-combattenti) e quelli universalisti.

I primi progetti di programmazione prevedevano ancora l'accentramento delle competenze assistenziali al Ministero dell'interno che, all'inizio della quinta legislatura repubblicana, continuava a considerare come funzione del settore la difesa del tessuto sociale «da elementi passivi e parassitari».<sup>193</sup> Solo a partire dalla metà degli anni sessanta, riemerse il progetto di un Ministero della sicurezza sociale che avrebbe dovuto assorbire tutte le competenze su previdenza, assistenza e sanità. Il dicastero era però disegnato come un organismo privo di responsabilità nella gestione diretta o indiretta dei servizi sociali e incaricato della definizione degli standard, del disegno delle linee di sviluppo del settore e dell'assistenza tecnica all'ente regione in via di costituzione.<sup>194</sup> In questo senso, il nuovo dicastero somigliava ormai molto più all'Aai che al Mapb.

Il fallimento delle proposte di riforma istituzionale rallentò la modernizzazione del settore, ma la seconda metà degli anni sessanta e gli anni settanta coincisero con la realizzazione delle ambizioni riformistiche di Tremezzo, che avevano inteso centrare l'assistenza intorno all'obiettivo della riabilitazione. Il riconoscimento del diritto del cittadino all'assistenza, la creazione di una rete di servizi sociali e il superamento delle distinzioni categoriali, rappresentarono importanti conquiste che, come notarono gli stessi protagonisti, avevano un profondo significato nella definizione di più maturi e democratici rapporti di cittadinanza tra individui, società civile e Stato. L'assistenza si qualificò non più come strumento compensativo delle iniquità socio-economiche, ma come politica di promozione del benessere fisico, psichico e sociale dei singoli individui e della collettività, al pari delle altre politiche sociali.

193. *Nota introduttiva al bilancio del 1969*, cit. in Atti parlamentari, Camera dei deputati, V legislatura, Documenti, Proposta di legge n. 1676, 7 luglio 1969, p. 2.

194. Carlo Trevisan, *L'assistenza*, in «il Mulino», 7-8 (1965), p. 725.



## Conclusioni

Negli *Atti* del convegno di Tremezzo, ispirata dall'atmosfera di progettualità e dall'ottimismo per la possibilità di una società italiana diversa che si era aperta con la resistenza e l'unità nella ricostruzione, l'ispettrice del Mapb Lucia Ajmone Marsan Corti tracciava un ritratto del settore assistenziale che poneva i suoi orizzonti di trasformazione nel prolungamento delle riforme avviate dal dicastero. Nella prospettiva dei partecipanti al convegno, uniti da questa densa progettualità, Tremezzo rappresentava il libro aperto delle politiche assistenziali del futuro, comprese quelle che il Mapb non era riuscito a realizzare e talora neanche ad abbozzare. Lucia Corti presentava l'assistenza sociale come una «moderna tecnica che si inserisce in tutti i rami della vita pubblica e privata, che contribuisce con la sua azione di risanamento morale, psicologico, materiale di situazioni di disagio e di squilibrio alla più rapida e più armonica ricostruzione del paese». <sup>1</sup> La legislazione doveva riconoscere «le responsabilità dello Stato di fronte alle categorie bisognose», permettendo la coesistenza dell'iniziativa pubblica e privata. Questo nuovo assetto dell'assistenza doveva marcare una discontinuità con il passato: con la politicizzazione e la deformazione a scopi propagandistici del ventennio, ma anche con i principi della carità legale ereditati dalla legislazione crispina. La nuova figura dell'assistente sociale traduceva l'idea che «le considerazioni di ordine materiale ben spesso non sono le principali e i mali della società odierna si esprimono infatti più sovente in termini di disagio morale, individuale e sociale». Sulla scia del motto dell'Unrra

1. Questa citazione e le successive sono tratte da Ajmone Marsan Corti, *Introduzione. I problemi del dopoguerra*, pp. 516-518.

«aiutare il prossimo ad aiutare sé stesso», compito dell'assistenza era «riabilitare, più che soccorrere; prevenire, più che curare». Il soccorso non era più considerato come un fine in se stesso: la moderna assistenza sociale mirava a cambiare la società, sostituendo «alla bontà del benefattore la funzione di determinati organismi; al beneficio il rispetto operante di un diritto che compete a ognuno, a un rapporto arbitrario tra benefattore e beneficiato un rapporto giuridico tra individuo e istituto, istituto che è manifestazione politica in senso lato della volontà del primo e perciò suppone in lui una più alta coscienza individuale e sociale».<sup>2</sup> Questi termini costituivano l'orizzonte progettuale del Mapb, che, come abbiamo visto, il dicastero aveva cercato di tradurre in concrete politiche pubbliche: in quale misura questi principi poterono rappresentare elementi di discontinuità nella storia italiana del settore assistenziale? La debolezza della riflessione azionista, tutta intellettuale, fragile di fronte ai tempi lunghi delle istituzioni, la difficile situazione dei conti pubblici, il disordine che contraddistinse l'attività amministrativa, le resistenze del mondo cattolico e quelle della burocrazia sottolineate dagli osservatori dell'epoca bloccarono la riforma del settore assistenziale e ricondussero il Mapb all'interno della lunga continuità del Ministero dell'interno. Per non attribuire alla transizione post-bellica un significato sulla base di questo approdo o, al contrario, fare del 1945 «il luogo di elezione di illimitate possibilità innovatrici»,<sup>3</sup> occorre però considerare il campo di tensione tra nuovi principi e vecchi ordinamenti prodotto dalla vicenda del Mapb nel suo innestarsi sul corpo dello Stato e nel suo collocarsi nel più ampio dibattito costituente. Le condizioni politiche del biennio 1945-1946 – compresa la stessa provvisorietà del dicastero, sospeso tra un passato da combattere e un futuro tutto da disegnare – permisero infatti un'accelerazione politico-istituzionale che avviò processi e introdusse innovazioni giuridiche dalle conseguenze importanti nella storia dell'Italia repubblicana.<sup>4</sup>

2. Riccardo Bauer, *Del concetto moderno di assistenza sociale e di un caratteristico istituto assistenziale: la Società Umanitaria di Milano*, in «Rivista degli Infortuni e delle malattie professionali», 4 (1947), pp. 635-649.

3. Massimo Legnani, *Il '45, in I luoghi della memoria: personaggi e date dell'Italia unita*, a cura di Mario Isnenghi, Roma-Bari, Laterza, 1997, p. 274.

4. Sulla «ultrattività» del dopoguerra, cfr. *Innovation and Transition in Law: Experiences and Theoretical Settings*.

*La legittimazione delle politiche pubbliche assistenziali*

Rispetto al quadro di leggi e pratiche delineato dalle riforme crispiane, la principale novità del disegno del Mapb era l'orizzonte universalista. L'assistenza si legittimava come politica destinata, in condizioni di normalità, a rivolgersi a tutti i cittadini, potenzialmente anche a quelli "validi", con interventi che non avevano come obiettivo la mera sussistenza dei beneficiari, ma la loro integrazione nella vita sociale e politica. In questo senso, gli interventi del Mapb aprivano la via della modernizzazione del settore, rivolgendosi almeno in teoria a tutte le componenti di una popolazione gravemente colpita da una guerra che aveva minato le possibilità di autosufficienza e sconvolto i normali contesti di vita. Reduci e profughi erano considerati portatori di bisogni che non potevano essere risolti dalla sporadica fornitura di pacchi alimentari e l'assistenza si legava alla costruzione di una cittadinanza democratica sostanziale, in grado di resistere a quelle pressioni sociali che vent'anni prima avevano portato l'Italia nelle braccia del fascismo. L'investimento nella formazione professionale, per esempio, poneva le politiche del Mapb come strumento del superamento delle barriere che impedivano alla personalità umana di svilupparsi mediante il libero esercizio del lavoro. Più in generale, le modalità scelte per l'erogazione delle prestazioni, la stessa terminologia utilizzata, escludono quelle connotazioni di marginalità tradizionalmente associate all'assistenza, qualificandola invece come uno strumento di prevenzione e sviluppo individuale in un più ampio programma di riduzione delle disuguaglianze create dalla guerra.

Tuttavia, questo orientamento universalista risaltò più nelle riflessioni teoriche che nelle concrete realizzazioni. Le condizioni di emergenza in cui il Mapb si trovò a operare e l'incapacità di uscire dai tradizionali schemi assistenziali per categorie vanificarono gli sforzi di razionalizzazione dell'assistenza, che costituivano uno degli obiettivi fin dalla gestione di Lussu. I problemi di bilancio e le diffuse perplessità sull'ortodossia dell'intervento pubblico rinforzarono i limiti categoriali delle prestazioni, giustificati con un crescente discorso patriottico-resistenziale di matrice retributiva, e ostacolarono la creazione di una rete di servizi pubblici, sostituiti dalla capillare diffusione nella società di quelle prestazioni di tipo caritativo o assistenziale, contro la cui prevalenza si erano scagliati gli osservatori statunitensi, gestite dalla Chiesa cattolica, dai patronati sindacali e dagli stessi partiti politici.

L'ambizione dei funzionari del Mapb di estendere il welfare oltre i confini del salariato e l'assistenza oltre quelli della miseria – due slittamenti accomunati dal rilassamento del tradizionale nesso tra assistenza e ordine pubblico – dettava, tuttavia, una riformulazione degli obblighi familiari (nel caso dei sussidi), del concetto di stato di bisogno e della rigidità del principio del domicilio di soccorso. L'impossibile attuazione di quest'ultimo nel contesto dei flussi di popolazione dell'immediato dopoguerra si combinava con la presa di coscienza che l'assistenza doveva rappresentare un compito statale per non aggravare i divari tra diverse zone del territorio nazionale e garantire l'eguaglianza dei diritti. Il legame tra l'assistenza e il controllo della mobilità, come mostrano le politiche per i profughi, restava in piedi, ma non influiva sull'accesso alle prestazioni. Se, infine, gli stranieri rimasero sempre esclusi dai provvedimenti del Mapb, l'estensione delle prestazioni assistenziali sulla base del criterio della cittadinanza allentava il tradizionale legame utilitaristico che collegava le prestazioni al contributo offerto dal singolo alla comunità. I progetti di Tremezzo arrivavano a concepire l'assistenza, nella forma di servizi sociali, come complemento permanente al reddito.

Il servizio sociale e il modello del *case-work*, centrato sull'adattamento dell'assistito all'ambiente e alla struttura assistenziale, presentavano alla popolazione il volto delle politiche del Mapb e ne concretizzavano sul campo le novità. La diffusione e la professionalizzazione dell'assistenza sociale, non più ristretta al contesto di fabbrica, ma aperta all'intera comunità nei vari contesti di vita, dovevano portare i beneficiari all'indipendenza e formarli all'esercizio dei diritti e doveri di cittadinanza. La promessa di Sereni di assumere al Mapb gli e le assistenti sociali formati nelle scuole finanziate dal dicastero non ebbe però seguito. Malgrado i numeri modesti dei diplomati, fatta eccezione per poche figure addette ai campi profughi, all'Unrra-Casas e, presso i Ministeri del lavoro e della giustizia, alle attività nei settori della formazione professionale, dell'emigrazione e della delinquenza minorile, il ruolo degli assistenti sociali nelle amministrazioni pubbliche restò marginale e a lungo centrato sui compiti burocratici più che sulla persona dell'assistito.<sup>5</sup>

L'indirizzo delle politiche del Mapb – l'avvio di un passaggio dalla selettività all'universalità, dalla centralità delle condizioni di sussistenza

5. Acs, Mint, Aai, Segreteria e presidenza, b. 186, *Weakness in the present situation & Future policy. Recommendations*, s.d. ma successivo al settembre 1947.

all'attenzione al benessere psico-sociale, dal contenimento della pernicioso influenza dei poveri a quello della loro integrazione e del loro inserimento sociale e politico – implicava una piena legittimazione delle politiche fondate sul principio dell'assistenza all'interno dello Stato sociale, riduceva la tradizionale stigmatizzazione morale dei beneficiari e poneva le premesse dell'aumento dei bisogni assistenziali nei decenni successivi del boom economico. In questa direzione andava un ulteriore elemento su cui insistevano tanto i funzionari azionisti del Mapb nella fase di elaborazione delle politiche per reduci, profughi e vittime della guerra quanto gli esperti e le esperte di varie nazionalità che intervennero durante il convegno di Tremezzo: «un nuovo concetto dell'assistenza che accentua i diritti dell'individuo»,<sup>6</sup> cioè la riduzione della discrezionalità a favore del riconoscimento di un diritto del cittadino alle prestazioni, anche in questo caso in tendenziale rottura con la legislazione crispina.

### *Il diritto all'assistenza*

Sotto il fascismo, i diritti soggettivi erano stati collocati «tra le viete eredità degli individualismi del passato»<sup>7</sup> ed espulsi dallo spazio politico-giuridico al pari dei doveri dello Stato nei confronti dei cittadini. In un sistema che metteva al centro più l'adesione e l'acquiescenza dei beneficiari che l'effettiva soluzione delle situazioni di povertà, non esistevano né doveri per lo Stato fascista né diritti di cittadinanza, associati ai vituperati diritti di libertà; tutt'al più concessioni amministrative, che non agivano come strumenti di emancipazione dell'individuo ma costituivano lo strumento di affermazione del carattere totale, e tendenzialmente totalitario, della nuova costruzione statale. La repubblica, sostituendo «un regime autoritario che nella guerra aveva cercato il suo massimo principio di legittimazione»<sup>8</sup> (ma non era stato in grado di proteggere la vita e i beni della popolazione), con le nuove politiche sociali volte ad andare in aiuto delle vittime di quel conflitto avviò invece un processo di giuridicizzazione dei diritti, che collegava il benessere del cittadino con l'esercizio dei diritti politici.

Leonardo Paggi, in un volume dedicato alla storia sociale dei paesi toscani segnati dal passaggio del fronte e dalle rappresaglie nazifasciste,

6. Bannister, *Previdenza sociale negli Stati Uniti*, p. 17.

7. Irene Stolzi, *Politica sociale e regime fascista: un'ipotesi di lettura*, in «Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico», XLVI (2017), pp. 262-63.

8. Paggi, *Il popolo dei morti*, p. 16.

ha mostrato come gli acuti bisogni delle popolazioni si trasformassero nella richiesta alle autorità pubbliche – in primo luogo il Mapb – di *entitlements* capaci di garantire minime forme di giustizia distributiva.<sup>9</sup> La liberazione, in questa prospettiva, rappresentò la fuoriuscita da uno stato di passività e l'affermazione di un discorso rivendicativo che muoveva dall'eco dei diritti morali delle vittime della guerra formulando le richieste in termini di diritti legali, analogamente a quanto Frédéric Monier ha rilevato per la Francia tra le due guerre, quando i provvedimenti a favore degli ex-combattenti, e il discorso che li aveva accompagnati, avevano favorito l'emergere di «un rapporto più esigente nei confronti dello Stato e dei suoi rappresentanti».<sup>10</sup> Questo passaggio dal lessico della supplica, in cui l'assistenza era considerata un favore ottenibile grazie a intermediari politici,<sup>11</sup> a quello dei diritti non rappresentava l'esito dell'intensa mobilitazione politica: il linguaggio delle petizioni «sforzandosi di anticipare i criteri considerati legittimi dalle autorità interessate, permette sottotraccia di rivellarli».<sup>12</sup> Il lessico dei diritti che si ritrova, in Italia, nell'assistenza post-bellica, in questo senso, rispondeva ai bisogni di protezione sociale provenienti dal basso ma era «sostanziato proprio dai discorsi e dalle pratiche del variegato antifascismo, dai suoi uomini e dalle sue donne».<sup>13</sup> Non è un caso che Paggi faccia riferimento alle pratiche di assistenza post-bellica per spiegare la trasformazione politica della società avvenuta sull'onda del conflitto: il Mapb, con la sua ambizione di legare partecipazione popolare e modernizzazione della società, ne fu un attore a parte intera. L'antifascismo – inteso come cultura condivisa degli uomini e dalle donne della resistenza – faceva dell'assistenza post-bellica uno strumento fondamentale della ridefinizione del rapporto tra Stato e cittadini. Le sue politiche miravano intenzionalmente a mettere in moto un processo di disaffiliazione politica, in cui il soccorso ai poveri era slegato da finalità elettorali e sottratto allo scambio locale di prestazioni e consenso. Come abbiamo

9. Ivi, p. 181.

10. Cfr. Frédéric Monier, *La politique des plaintes: clientélisme et demandes sociales dans le Vaucluse d'Edouard Daladier, 1890-1940*, Paris, La Boutique de l'Histoire, 2007, p. 200.

11. Didier Fassin, *La supplique. Stratégies rhétoriques et constructions identitaires dans les demandes d'aide d'urgence*, in «Annales. Histoire, Sciences Sociales», 5 (2000), pp. 955-981.

12. Paul-André Rosental, *Destins de l'eugénisme*, Paris, Éd. du Seuil, 2016, p. 274.

13. Andrea Rapini, *L'insolubile sineddoche dell'antifascismo*, in «Storicamente», 16 (2010).

visto, questo disegno non trovò facile attuazione sul terreno, specialmente a livello locale. La narrativa del ritorno alla democrazia, presente nelle pubblicazioni del dicastero, nascondeva continuità e contraddizioni. In essa, tuttavia, stava una novità: l'amministrazione pubblica dell'assistenza post-bellica non intendeva costituire una mera istanza di controllo, in chiave repressiva o paternalista, delle popolazioni governate, ma porre le fondamenta di uno «Stato dei diritti», vale a dire di uno Stato che «agisce per attivare, per gli individui, i diritti che sono loro riconosciuti». <sup>14</sup> I provvedimenti del Mapb contribuivano alla diffusione di un linguaggio e di un lessico dei diritti, in un'operazione apertamente rivendicata:

Il compito degli enti assistenziali va continuamente evolvendosi da quello dell'assistenza provvisoria, temporanea, all'altro, ben più importante, di raggiungere una migliore organizzazione della società. [...] Il personale assistenziale ha cominciato a considerare gli assistiti non solo come individui bisognosi ma come membri normali della società della quale fanno parte e dalla quale hanno diritto di essere aiutati. <sup>15</sup>

Ogni assistente sociale doveva considerare che «gli oggetti delle sue cure [avevano] un supremo diritto». <sup>16</sup> Come in Francia, dove il compito del Mpdv andò consolidandosi come «la difesa dei diritti e degli interessi dei rimpatriati in materia sociale», <sup>17</sup> le prestazioni sociali del Mapb, con la loro logica basata sul ristabilimento dell'uguaglianza tra i cittadini, configuravano gli elementi di base di una nuova cittadinanza sociale fondata sulla libertà dal bisogno, il diritto-dovere della partecipazione politica e il diritto-dovere del lavoro.

In questo senso, le rivendicazioni dal basso di «diritti morali», l'antifascismo, le pratiche di welfare e i diritti sociali costituiscono aspetti distinti, che devono essere considerati in una prospettiva diacronica. L'eco dei diritti morali maturati nelle sofferenze della guerra si incrociava con le rivendicazioni fondate sui mutamenti istituzionali e con la proclamazione dell'assistenza come diritto. Questi discorsi potevano risultare, da caso a caso, sovrapposti, con effetti di mutuo rinforzo, ovvero del tutto disgiunti. Di fronte alla schiera di saluti romani che lo accolse a Vinca, una realtà pur

14. Cfr. Pierre-Yves Baudot e Anne Revillard, *Introduction. Une sociologie de l'état par les droits*, in *L'État des droits*, Paris, Presses de Sciences Po, 2015, p. 13.

15. Schapiro e Vito, *L'assistenza sociale*, p. XIX.

16. Calogero, *Necessità di una cultura storico umanistica*, p. 611.

17. SHD/Bavcc/40R29, *Tables des circulaires AS/SO pour l'année 1945*, 3 gennaio 1946.

profondamente marcata dalla guerra partigiana, Lussu dovette spiegare che le prestazioni erogate dal Mapb rimandavano ai nuovi diritti dei cittadini e alla nuova qualità dello stato repubblicano, non alla provvidenziale ed episodica benevolenza di un regime politico di fronte al quale il singolo individuo era passivo o arruolato e integrato all'interno dello Stato.<sup>18</sup> In altre occasioni, i beneficiari dell'azione del dicastero potevano utilizzare il lessico dei diritti senza necessariamente coglierne il potenziale innovativo o, al contrario, la dilatazione delle politiche di assistenza poteva non corrispondere alle aspettative e ai criteri di legittimità attribuiti dalle popolazioni interessate.

L'ampliamento della sfera dei bisogni causati dalla guerra permise una fuoriuscita dell'assistenza dalla sfera privata, sia pure parziale e provvisoria. In questo modo, nel disegno degli azionisti, doveva cadere la dimensione della contrattualizzazione politica, che aveva caratterizzato l'assistenza, in quanto prestazione discrezionale, nel periodo precedente. Con l'aumento delle contrapposizioni politiche e della competizione elettorale, già osservabile nell'ultimo periodo del Mapb, questo processo di giuridificazione andò a scontrarsi con la presenza sociale dei partiti di massa e delle loro organizzazioni, attive nel campo assistenziale tramite i patronati o le iniziative di beneficenza, che contribuivano alla fidelizzazione politica dei cittadini, precludendo agli sviluppi degli anni cinquanta.<sup>19</sup>

### *Il laboratorio costituente*

La questione del diritto all'assistenza permette di scorgere significative divergenze tra i diversi orientamenti politici. Certo il lessico dei diritti rappresentava un patrimonio comune: l'idea, espressa da uno dei funzionari dell'Unrra presenti a Tremezzo, che l'individuo fosse «fonte di tutti i valori»<sup>20</sup> bene si conciliava con l'impostazione personalista che vedeva nel diritto all'assistenza uno strumento per la piena partecipazione alla vita sociale. Il riconoscimento di un diritto soggettivo all'assistenza doveva però costituire la priorità della riforma del settore? Gli azionisti rispondevano positivamente, sottolineando i diritti del cittadino in quanto tale, e insistevano sull'educazione dei cittadini «a porre e a risolvere problemi che richiedono l'attiva collaborazione di una comunità».<sup>21</sup> Per i

18. Battaglia, *L'assistenza post-bellica in provincia*, p. 23.

19. Cfr. Ventrone, *La cittadinanza repubblicana*, p. 182.

20. Horwitz, *Profughi italiani*, p. 540.

21. D'Andrea, *Campi profughi, centri di lavoro*, p. 608.

cattolici, al contrario, il riconoscimento di un diritto soggettivo dell'individuo costituiva un elemento secondario rispetto all'organizzazione del sistema assistenziale, in quanto essenziale era invece la determinazione delle funzioni assistenziali; i comunisti, infine, nel rapporto di cittadinanza preferivano sottolineare lo scambio tra cittadino e collettività, mettendo l'accento sui doveri più che sui diritti di entrambi. Il linguaggio dei diritti alludeva a condizioni generali di abilitazione fornite dallo Stato più che agli *entitlements* nei confronti dello Stato del paradigma weimariano. A Tremezzo, il sottosegretario del Mapb, il comunista Enrico Berardinone, sottolineò che l'assistenza doveva avere una contropartita, in questo caso prevalentemente morale, il dovere del lavoro e della solidarietà sociale: l'individuo «socialmente evoluto» respingeva l'idea di essere assistito gratuitamente «ritenendo incompatibile con la sua dignità il gravare sulla comunità» più del necessario.<sup>22</sup> A segnare la riflessione sui diritti fu, infine, anche quello che un ispettore del Mapb definiva «il triste spettacolo di uomini validi sdraiati per ogni dove incuranti di tutto, esclusa la tutela dei loro diritti di profughi».<sup>23</sup> Gli azionisti consideravano il «profughismo professionale» conseguenza di un approccio centrato sulle prestazioni in denaro, incapace di assicurare l'educazione e la moralizzazione del cittadino; i cattolici lo imputavano alla de-responsabilizzazione dei profughi e alla massificazione che derivava dalla cultura dei diritti; i comunisti, infine, ritenevano che diritti concepiti contro lo Stato, anziché nello Stato, non potessero che generare, data l'immaturità dell'ambiente e l'incapacità delle politiche di provvedere alle emergenze post-belliche, parassitismo e malcontento politico.

Le politiche del Mapb e il dibattito di Tremezzo possono essere considerate, più ampiamente, espressione del processo di costituzionalizzazione dei diritti del dopoguerra europeo, che registrava una convergenza tanto sulla necessità di menzionare i diritti fondamentali, quanto sull'allargamento dei loro contenuti tradizionali, con l'inclusione di quegli aspetti che rinviavano alla partecipazione dell'uomo alla vita sociale ed economica. Sia a Tremezzo che in Assemblea costituente le discussioni partirono dal concetto di sicurezza sociale e dal «diritto di tutti, e di ciascuno verso l'Ente

22. Berardinone, *Assistenza del primo intervento e avviamento all'assistenza sociale*, p. 521.

23. Acs, Mint, Dgap, Misc. b. 44, f. 350, *Relazione Centro Profughi di S. Croce*, Luigi Jacolenne a Mapb, 4 maggio 1946.

collettività» alla previdenza e all'assistenza che ne derivava.<sup>24</sup> Uguale era la tensione, portata nella III commissione da Teresa Noce, per l'inclusione dell'assistenza per lavoratori e non-lavoratori. Uguale l'attenzione, ribadita in I commissione da Dossetti, a menzionare esplicitamente il diritto all'assistenza. Divergenze emergevano nell'esito della discussione, la priorità per le assicurazioni sociali e la conseguente riduzione dell'assistenza a forma marginale di protezione sociale per gli inabili al lavoro sancita dall'articolo 38. A riprendere la prospettiva di Tremezzo fu Lelio Basso, che pose al centro il «diritto all'esistenza» per tutti i cittadini in stato di bisogno, indipendentemente dal versamento dei contributi;<sup>25</sup> una netta chiusura venne invece da Togliatti, che non voleva menzionare «un'aspirazione generica» come il diritto all'esistenza ma soltanto diritti che indicavano «delle realtà concrete», come quelli al riposo, al lavoro e all'assicurazione sociale.<sup>26</sup> La versione finale dell'articolo 38, elaborata in sede di sintesi e discussa in assemblea plenaria, distinguendo «i mezzi adeguati per vivere» delle assicurazioni sociali per i lavoratori dal più vago «mantenimento e l'assistenza sociale» per gli inabili al lavoro, finì per consolidare «la situazione esistente».<sup>27</sup> Se l'accesso alla previdenza veniva allargato a tutti i lavoratori, il risultato della Costituente poteva dirsi modesto rispetto alle aspettative sull'avvenire del sistema assistenziale che negli stessi giorni si formavano a Tremezzo. Lo scarto non derivava dalla distinzione tra diritti del lavoratore e del cittadino – meno marcata agli occhi degli attori di quanto oggi possa apparire – ma dalla funzione stessa attribuita al welfare, che non era prioritariamente redistributiva. Se le peculiari condizioni del paese al termine del conflitto facevano delle politiche dell'assistenza post-bellica un embrione di universalismo, il dibattito del dopoguerra metteva al centro il lavoro come elemento di congiunzione tra la persona e l'ordinamento politico, facendo del welfare uno strumento volto a offrire la garanzia del reddito al lavoratore salariato (e per associazione alla sua famiglia) o addirittura, nell'attesa dello sviluppo economico, una mera tutela dai rischi, come nelle tradizionali assicurazioni sociali, la cui logica venne sostanzialmente confermata dall'esito negativo dei tentativi di riforma del

24. Atti dell'Assemblea costituente, III sottocommissione, 11 settembre 1946, relazione di Giuseppe Togni, p. 20.

25. Ivi, I<sup>a</sup> sottocommissione, 9 ottobre 1946, intervento di Lelio Basso, p. 212.

26. Ivi, p. 218.

27. Ivi, 10 maggio 1947, intervento di Ludovico Camagni, p. 3825.

dopoguerra. Anche nell'elaborazione delle sinistre, il riconoscimento di un diritto soggettivo all'assistenza sulle sole basi della cittadinanza e delle condizioni di bisogno non poteva che apparire come una logica estranea rispetto a un sistema in cui le prestazioni sociali costituivano, accanto ai salari, la contropartita della vulnerabilità della condizione subalterna.

L'assistenza post-bellica diveniva allora un momento di eccezione, motivato dalla necessità di ovviare agli acuti bisogni e ricostruire la legittimità dello Stato. Il caos che aveva contraddistinto l'attività del Mapb e le accuse di politicizzazione alla gestione di Sereni imposero l'oblio sulla vicenda del dicastero anche in quelle proposte che, negli anni cinquanta, ne riprendevano con grande prudenza la progettualità. Questi tentativi di riforma dovevano però scontrarsi con l'idea che tutta l'assistenza pubblica generica fosse destinata, in tempi più o meno brevi, a cessare il suo ruolo: i comunisti vi vedevano l'espressione di sacche di arretratezza storica in un sistema fondato sul modello del lavoro dipendente, sulla piena occupazione e l'assicurazione sociale; i democristiani come Scelba, interessati alla sopravvivenza della carità cristiana, non erano intenzionati ad ampliarne il ruolo, mentre quelli come Montini scommettevano sull'evoluzione del servizio sociale.

### *La mixed economy dell'assistenza post-bellica*

Come evidenziò l'Unrra al termine delle sue attività in Italia, il Mapb era l'unica branca dell'amministrazione centrale che risultasse direttamente responsabile per l'amministrazione dell'assistenza e dei servizi sociali: il Ministero dell'interno e le prefetture si limitavano alla supervisione e al controllo delle attività degli enti parastatali, degli Eca, delle Ipab e degli organismi privati. Il Mapb, in questo senso, rompeva con un sistema dove l'inquadramento statale si limitava in pratica a «forme di finanziamento gestite sulla base di stanziamenti arbitrari» anziché su «un'analisi della funzione assoluta e del servizio offerti in rapporto ai bisogni». <sup>28</sup>

Né le forme provvisorie che assunse l'assistenza post-bellica in una situazione emergenziale come quella del 1945-1946, né i progetti dei vari protagonisti immaginavano, tuttavia, un accentramento completo nello Stato, quanto piuttosto uno spostamento delle frontiere tra pubblico e pri-

28. *Unrra's welfare programme in Italy*, p. 2.

vato. L'approccio radical-socialista di Gasparotto, quello ciellenista degli azionisti eredi di Giustizia e libertà, quello portato dalla fragile *expertise* del Pci e quello del pensiero sociale cattolico, nelle sue diverse facce, proponevano tutti ciò che la storiografia ha chiamato *mixed economy of welfare*, cioè la commistione tra interventi pubblici e privati. La comprensione dell'iter del Mapb nella più lunga storia del welfare in Italia mostra l'interesse dell'espressione, coniata negli anni ottanta nell'ambito della riflessione sulla crisi di efficacia, finanziamento e legittimità del welfare state, crisi di cui si cercava di cogliere soprattutto le opportunità. Al contempo, la ricostruzione della vicenda del dicastero invita a fare del concetto di *mixed economy of welfare* un punto di partenza per l'analisi dei rapporti di potere, degli interessi dei singoli attori e dei loro obiettivi tanto nella strategia di conquista del consenso quanto nel disegno di lungo termine della cittadinanza democratica. Le differenze negli strumenti giuridici di regolazione, nelle modalità di finanziamento e nelle pratiche di lavoro degli agenti istituzionali tracciano, in realtà, diversi coevi regimi di *mixed economy of welfare*, collegati all'intenzionalità degli attori e ai loro regimi di temporalità. All'interno dello stesso mondo cattolico, al concetto bifrontale della sussidiarietà potevano infatti richiamarsi tanto Mario Scelba, feroce oppositore del Mapb e dell'espansione del ruolo dello Stato nel settore assistenziale, quanto Ludovico Montini che, pur senza nessuna simpatia per il dicastero, condivideva con gli azionisti l'idea di «una macchina destinata a sollevare durevolmente ed efficacemente i bisogni dei più indigenti tendendo insomma a creare qualcosa che riuscisse a trascendere il limitato periodo Unrra e potesse essere in un secondo tempo assorbito tra le normali attività dello stato».<sup>29</sup>

### *Politiche della riabilitazione*

Nel disegno delle nuove funzioni assistenziali dello Stato, gli attori coinvolti nella creazione del Mapb, nella programmazione delle sue attività e nel disegno delle sue politiche trassero indicazioni e spunti da esperienze estere, in un processo in cui l'importanza delle organizzazioni internazionali e delle comunità epistemiche risulta pari a quella della scelta, operata dai funzionari ministeriali, di modelli e politiche che negli obiettivi materiali e politici erano giudicati adatti al contesto italiano del

29. Acs, Aai, b. 181, *Promemoria*, s.d. [ma: 1947].

dopoguerra. La presenza degli alleati e dell'Unrra contribuì certo a rinsaldare l'idea che la legittimazione dei nuovi stati post-bellici dipendesse dalla loro capacità di rispondere ai bisogni dei cittadini e l'arrivo degli aiuti umanitari funzionò come vincolo esterno per un minimo riassetto di un sistema assistenziale uscito allo stremo dal conflitto. Nelle scelte di *policy*, tuttavia, all'esportazione di modelli e principi – come quelli newdealista della sicurezza sociale e della *rehabilitation* – corrispondeva una consapevole operazione di importazione selettiva. Un esempio di questi processi di recezione, modifica, adattamento e sperimentazione è l'attenzione con cui, durante tutta la vicenda del dicastero, i funzionari del Mapb guardarono alle politiche pubbliche dall'omologo dicastero francese e a quelle avviate dai laburisti in Gran Bretagna. Il dibattito sulle esperienze straniere, le modalità dell'appropriazione di un modello di politica sociale e del suo adattamento alla situazione locale dipendono dall'individuazione di priorità, da scelte politiche e dalla configurazione delle interazioni tra i *policy-makers*.

A definire le “mappe mentali” dei funzionari del Mapb che guardavano alle esperienze estere non erano le sole relazioni di potere – il contesto dell'occupazione alleata – ma anche l'integrazione dei nuovi paradigmi in una narrativa di successo: l'adozione di slogan e modelli statunitensi basati sull'intervento pubblico si fondava sull'immagine della rinascita degli Stati Uniti dopo la crisi del 1929. Il concetto di sicurezza sociale, a sua volta nato grazie a circolazioni transnazionali, era avviluppato nella narrativa sulla «libertà dal timore e dal bisogno» e lasciava ampi margini di scelta in un insieme di politiche pubbliche che andavano dai programmi di assistenza sociale alla stimolazione del pieno impiego. Il discorso della *rehabilitation* portato dall'Unrra nel continente europeo era altrettanto ampio e vago: intesa non come ritorno alle condizioni prebelliche, ma come recupero di un più alto livello di funzionalità fisica, psicologica, sociale e economica, la *rehabilitation* si qualificava per i *policy-makers* del dopoguerra come un quadro cognitivo e normativo che offriva una diagnosi dei problemi da risolvere, una valutazione del ruolo che lo Stato doveva giocare e un ventaglio di politiche che consentivano di raggiungere gli obiettivi.

Le varie forme assunte dall'assistenza post-bellica in Italia – quelle del Mapb al pari di quelle della delegazione per i rapporti con l'Unrra – declinavano a favore dei cittadini nazionali questo «lavoro di cura e riabilitazione dell'individuo», nell'idea che fosse necessario «proteggere l'intera società», agendo «sui fattori che causano la povertà e l'insicurez-

za» senza «umiliare le persone» che si trovavano in situazione di bisogno.<sup>30</sup> Il riferimento dei funzionari italiani al principio della *rehabilitation* trovava fondamento non tanto nell'evocazione di un vincolo esterno quanto nella sua capacità di combinare gli obiettivi materiali immediati con quelli politici di più lungo termine. Saldando i problemi del dopoguerra con la prospettiva della rivoluzione democratica, gli azionisti individuarono nella riabilitazione la ricostruzione di un patto tra Stato e cittadini fondato non solo sullo scambio tra fiscalità e servizi, ma su un'economia dei diritti e dei doveri. L'assistenza post-bellica si poneva come lo strumento per il superamento di quei tratti arcaici dell'antropologia del paese (l'uomo attento solo al suo «particolare» descritto da Guicciardini, portato del fallimento della politica nella vicenda storica italiana), inquadrandosi nel più ampio rifacimento delle condizioni istituzionali che avrebbero permesso un rinnovamento della società, favorito la riconciliazione tra il popolo e lo Stato ed eliminato l'individualismo e i comportamenti clientelari e corporativi che frenavano il cammino dell'Italia verso una moderna società democratica.<sup>31</sup> La riabilitazione diventava l'ideale proseguimento della resistenza in cui i giovani combattenti, evadendo «dagli schemi dell'abituale conformismo verso nuove responsabilità morali», avevano riconquistato una libertà intesa come presupposto della vita politica e come principio di solidarietà dei cittadini.<sup>32</sup> I provvedimenti dell'assistenza post-bellica si misuravano nel contributo all'autonomia del soggetto, alla diffusione di un senso civico essenziale al buon funzionamento della democrazia repubblicana e quindi, in ultimo, alla costruzione di un modello di cittadinanza. In questo senso, la logica della riabilitazione combinava due dimensioni della cittadinanza: la definizione dei diritti e dei doveri nell'orizzonte dell'uguaglianza sostanziale e l'attivazione del cittadino, obiettivo della generazione politica post-bellica che si misurava con le eredità del fascismo, dell'autoritarismo e della brutalizzazione della politica. Come mostrano le stesse oscillazioni dei provvedimenti nei confronti dei profughi, questa declinazione del principio della riabilitazione conviveva con un approccio più paternalista che poteva arrivare a implicare l'esclusione temporanea dai diritti di cit-

30. Giorgio Molino, *Le scuole di servizio sociale*, in «Assistenza d'oggi», 4 (1950), p. 6.

31. Cfr. Pier Giorgio Zunino, *La Repubblica e il suo passato: il fascismo dopo il fascismo, il comunismo, la democrazia: le origini dell'Italia contemporanea*, Bologna, il Mulino, 2003, pp. 474-477.

32. Battaglia, *Il problema dei reduci e dei partigiani*, pp. 549-550.

tadinanza di quelle popolazioni che avessero dovuto ancora riabilitarsi e reintegrare la vita produttiva del paese.<sup>33</sup>

In opposizione alla marginalizzazione delle popolazioni problematiche, la *rehabilitation* si poneva come un insieme di procedure di rifabbricazione della società, all'indomani della catastrofe post-bellica, ma anche dei singoli cittadini, della loro personalità e del loro rapporto con la società. Il successo della nozione derivava proprio dalla sua duttilità, che ne permetteva il suo utilizzo da parte di tutti gli attori politici del dopoguerra e la sua integrazione in diversi progetti politici, in diverse interpretazioni della ricostruzione e diverse visioni del futuro del paese. In Italia azionisti, cattolici e comunisti si ritrovarono a usare il termine con accezioni totalmente diverse. Per i primi la riabilitazione del paese si legava al rapporto tra Stato e cittadino e consisteva in un intervento durevole; i democristiani accettavano l'intervento assistenziale riabilitativo, al contrario, perché lo ritenevano del tutto temporaneo, destinato a estinguersi una volta normalizzata la situazione; i comunisti individuavano nell'assistenza sociale uno strumento di mobilitazione e organizzazione delle masse popolari, che evitasse lo scivolamento del sottoproletariato a sostegno di scopi reazionari.

In ultimo, la riabilitazione, nella sua declinazione italiana, rappresentava il ritorno a una relazione tra Stato e cittadino basata sulla garanzia di protezione sociale da parte del primo e sul contributo del secondo alla ricostruzione economica, politica e civile. Gli azionisti del Mapb sottolineavano l'esigenza di ricostruire su nuove basi l'amministrazione pubblica e renderla capace di operare secondo i principi della razionalità burocratica, sulla base di criteri imparziali e trasparenti. Il Mapb rappresentò un tentativo di concretizzazione di quest'aspirazione, sia pure, come gli stessi azionisti riconobbero, «molto difettoso nell'attuazione».<sup>34</sup> Questo ambizioso progetto volto a legare l'intervento statale, la garanzia delle libertà politiche dei beneficiari e la costruzione di nuovi rapporti tra governati e governanti non rappresentò una reale alternativa nel dopoguerra, segnato dall'affermarsi dei partiti di massa e dall'affermarsi dello scontro bipolare. La sua capacità propositiva, non priva di consonanze con le idee dei *new-dealers* sui rapporti tra istituzioni, etica e diritto, impedisce però di considerare il dicastero alla stregua di una meteora amministrativa dotata di un proprio significato soltanto nella fase di transizione. Nella sua vicenda

33. Salvatici, «*Help the People to Help Themselves*», p. 445.

34. Tristano Codignola, *Rassegna di politica interna*, in «Il Ponte», 3 (1947), p. 247.

si aprì (e rapidamente si richiuse) lo spazio di una riflessione sull'utilizzo dell'amministrazione per mutare la moralità civile del paese, con l'obiettivo finale che la democrazia conquistata dai caduti della resistenza non si risolvesse nella rinascita di quell'individualismo liberale che aveva lasciato ai più poveri la sola «libertà di morire di fame» e condotto al fascismo.

## Indice dei nomi

- Affinito, Michele, 49n  
Ajmone Marsan Corti, Lucia, 84 e n, 219n,  
229n, 233, 323 e n  
Alano, Jomarie, 84n  
Albasini Scrosati, Vittorio, 81n  
Alexander, capitano dell'esercito americano,  
29n, 30  
Almirante, Giorgio, 298n  
Altschuler, Glenn C., 134n  
Amedeo di Savoia, duca d'Aosta, 55n  
Amoretti, Franco, 39n  
Anatra, Bruno, 196n  
Andreis, Mario, 89  
Andreotti, Giulio, 314n  
Anselmi, Emilio, 226n  
Arpesani, Mario, 93n  
Artom, Emanuele, 122, 123 e n  
Attlee, Clement, 305  
Audenino, Patrizia, 290n  
Augusti, Eliana, 164n
- Baár, Monika, 212n  
Bachelet, Vittorio, 73n  
Badoglio, Pietro, 13, 33, 36-37, 54-55, 57  
e n, 155  
Bagna, Bruno, 67n, 287n, 299n  
Balandi, Gian Guido, 22n  
Baldelli, Ferdinando, 71-74, 77n, 126 e n,  
195, 235-236, 258 e n, 274-75, 277,  
291, 313 e n  
Baldi, Guido Maria, 226 e n
- Baldissara, Luca, 9, 14n, 264n, 303n  
Baldoli, Claudia, 32n  
Ballinger, Pamela, 22n, 122n, 289n  
Banfi, Antonio, 202n  
Bannister, Phoebe, 220, 221n, 230-231,  
327n  
Barattini, Vinicio, 117n  
Barbaini, Luca, 53n, 74n  
Barca, Luciano, 194n, 196n  
Bargagna, Italo, 115n  
Barilli, Cecrope, 104  
Bartolotta, Francesco, 272n  
Baruch, Marc-Olivier, 25n, 107n  
Basso, Lelio, 105, 313n, 332 e n  
Battaglia, Roberto, 97-98, 104-105, 116 e  
n, 122-124, 127n, 131-132, 135-137,  
179-180, 182-183, 200, 204 e n, 330n,  
336n  
Battini, Michele, 112n  
Baudot, Pierre-Yves, 329n  
Bauer, Riccardo, 89, 91n, 324n  
Bec, Colette, 18n  
Beguinet, Corrado, 190n  
Bei, Adele, 273n  
Belli, Ferruccio, 303n  
Belot, Robert, 100  
Berardinone, Enrico (Francesco), 91  
Bernabò, Siro, 41n  
Bernardi, Emanuele, 10, 194n  
Bertinelli, Anna, 95n  
Bertone, Giovanni Battista, 271

- Beveridge, William, 16-17, 91, 223-224, 226, 308, 319
- Bevir, Mark, 26n
- Biglino, Carlo, 56
- Bisconti, Vincenzo, 215n
- Bistarelli, Agostino, 12n, 112n, 130n, 139n, 145n, 148n, 288n
- Blasotti, Sebastiano, 257n
- Blumin, Stuart M., 134n
- Boccini, Floriano, 96n
- Bolzon, Irene, 298n
- Bondy, Ruth, 243n
- Bonfanti, Andrea, 242n
- Bonomi, Ivanoe, 27, 33, 40, 43, 49, 54, 68-70, 81, 85-86, 88, 169, 172, 253 e n, 284n
- Botta, Franco, 194n
- Bourdieu, Pierre, 25n
- Brégain, Gildas, 212n
- Bressan, Edoardo, 76n
- Brisotto, Silvio, 56
- Brizzi, Alessandro, 9
- Brondani, Annamaria, 254n
- Brondi, Vittorio, 30n
- Brosio, Manlio, 147
- Browder, Earl, 206
- Cabanes, Bruno, 14n, 131n
- Caboni, Giuseppe, 10
- Cacciatore, Luigi, 186n, 196 e n
- Calamandrei, Piero, 113, 205
- Calchi Novati, Giampaolo, 60
- Calogero, Guido, 101, 109-110, 233, 235
- Calogero, Maria, *vedi* Comandini Calogero, Maria
- Calore, Giuseppe, 89
- Calvetto, Silvano, 12n
- Camagni, Ludovico, 332n
- Campanini, Giorgio, 71n
- Canaperia, G., 75n
- Canepa, Giacomo, 79
- Cao Pinna, Maria, 50n
- Capogreco, Carlo Spartaco, 36n
- Cappa, Paolo, 247n, 258, 293n
- Carignani, Giovanni, 115, 196 e n, 199 e n, 233, 236, 257-258, 275, 277
- Carlucci, Paola, 142n
- Carnevale, Cesare, 278n
- Casanova, Danielle, 112
- Casanova, Laurent, 112, 212
- Caso, Giovanni, 285n
- Cassese, Sabino, 10
- Castles, Francis G., 21n
- Catalan, Tullia, 254n
- Cattai de Menasce, Jean-Marie, 78 e n, 317n
- Cazzetta, Giovanni, 22n
- Cénnamo, Mario, 288n
- Cerreti, Giulio, 273n
- Ceschin, Davide, 163n
- Chatriot, Alain, 10, 215n
- Chiabov, Amos, 85n, 254n
- Chiri, Ercole, 70n
- Ciampani, Andrea, 49n, 53n, 316n
- Ciccozzi, Erminia, 96n
- Cifaldi, Antonio, 111 e n
- Cigliana, Giorgio, 218n
- Cleveland, Harlan A., 35n
- Cochet, François, 13n
- Codignola, Tristano, 337n
- Cohen, Gerald Daniel, 48n, 212n
- Colombo, Ugo Manlio, 307n
- Colonnetti, Gustavo, 186, 190
- Colucci, Michele, 88n, 159n
- Columni, Cristiana, 254n
- Comandini Calogero, Maria, 85, 218, 231-233, 246-248, 329n
- Conti, Flavio Giovanni, 55n
- Conti, Giovanni, 301 e n
- Contini, Giovanni, 180 e n
- Conway, Martin, 25 e n
- Coppini, Mario Alberto, 226n
- Corbino, Epicarmo, 147, 148, 194, 271
- Corduwener, Pepijn, 13n
- Corsi, Angelo, 258
- Cortesi, Elena, 32n
- Corti, Lucia, *vedi* Ajmone Marsan Corti, Lucia
- Costa, Pietro, 22n, 164 e n
- Crainz, Guido, 249n
- Criserà, Maria, 233n

- Curli, Barbara, 160n  
 Cutini, Rita, 218-219, 229n, 318n  
  
 D'Abbiere, Italo, 197  
 D'Amelio, Diego, 256n  
 D'Amico, Giovanna, 126n  
 D'Andrea, Antonio, 101-102, 104, 106-110, 119n, 151n, 164n, 174n, 200, 218, 240-244, 252, 263n, 280 e n, 330  
 D'Angelo, Angelo, 70n  
 D'Aragona, Ludovico, 17n, 195, 218, 225, 303, 309  
 D'Azeglio, Massimo, 109  
 Da Como, Ugo, 96n  
 De Berti, Antonio, 253n, 258  
 De Bonis, Amerigo, 57  
 De Gasperi, Alcide, 72n, 91, 96, 111, 114, 144, 148, 168, 177, 193-196, 199, 234, 236n, 253, 254-255, 258, 271-277, 289-290, 308, 310, 315  
 De Gaulle, Charles, 100, 136n, 215n  
 De Giorgi, Fulvio, 191n  
 De Longis, Rosanna, 104n  
 De Luna, Giovanni, 88n  
 De Menasce, Giovanni, *vedi* Cattai de Menasce, Jean-Marie  
 De Nicolò, Marco, 12n  
 De Ninno, Fabio, 11n, 160n, 288n  
 De Pascalis, Oronzo, 59n, 98n, 124n, 126n, 129n, 131n, 139n, 142n, 146n, 147-148, 160-161, 166n, 170n, 172n  
 De Stefani, Alberto, 129  
 De Swaan, Abram, 16n  
 De Vidovich, Mario, 297n  
 Debré, Robert, 214 e n  
 Del Fabbro, Paola, 265n  
 Del Giudice, Federico, 9  
 Del Negro, Piero, 69n  
 Dellavalle, Marilena, 84n  
 Delle Piane, Mario, 109n  
 Devastato, Giovanni, 231n  
 Dewey, John, 109n  
 Di Gennaro, Giovanni, 306n, 314n  
 Di Michele, Andrea, 256n, 290n  
 Di Sante, Costantino, 158n  
  
 Dobbin, Frank, 33n  
 Doublet, Jacques, 215n  
 Drabeni, Lino, 258  
 Dreher, Elena, 89  
 Duclert, Vincent, 25n  
  
 Einaudi, Giulio, 103  
 Ekbladh, David, 46n  
 Eley, Geoff, 15n, 22n  
 Ellwood, David, 35n, 36n, 39n  
 Ertola, Emanuele, 59n  
 Esping-Andersen, Gøsta, 24n  
  
 Facchinetti, Cipriano, 253n, 258  
 Faller, Otto, 73  
 Fanfani, Amintore, 188n, 190 e n, 310n  
 Fargion, Valeria, 17n  
 Fassin, Didier, 328n  
 Favereau, André (Brozen), 106  
 Fedele, Francesco, 174n  
 Federici, Maria, 275n, 312n  
 Ferrara, Mario, 91 e n  
 Ferrari, Giacomo, 194n  
 Ferrera, Maurizio, 17n, 21n  
 Fimiani, Enzo, 106n  
 Fiocco, Gianluca, 318n  
 Fiorentino Busnelli, Elda, 78n  
 Floreanini, Gisella, 81 e n, 91  
 Flores, Ferdinando, 313n  
 Focardi, Giovanni, 92n  
 Frassinetti, Augusto, 104 e n, 107-109, 124, 128 e n, 130, 138n, 144n, 149n  
 Frenay, Henry, 99-100, 113, 136, 144n, 214 e n, 269  
 Frontera, Sabrina, 87n, 139n  
 Fulvetti, Gianluca, 180n  
  
 Gaeta, Lorenzo, 23n  
 Gal, John, 21n  
 Galante Garrone, Carlo, 104  
 Gallerano, Nicola, 128n  
 Galletti, Paolo, 281  
 Gallo, Stefano, 152n, 153n  
 Ganapini, Luigi, 109n  
 Garrett, Geoffrey, 33n

- Gasparotto, Luigi, 13, 27, 70 e n, 106n, 111-113, 115-116, 118-119, 143-147, 175, 184, 193, 196-197, 213, 251, 261, 334
- Gasparotto, Poldo, 106, 111-112
- Gazzera, Pietro, 55
- Gentile, Carlo, 179n
- Gentile, Felix, 49n
- Geyer, Micheal, 15n
- Ghilardi, Massimiliano, 104n
- Gidiuli, Angelo, 150
- Ginsborg, Paul, 194n
- Giolitti, Giovanni, 39 e n
- Giordana, Gian Pietro, 218, 228n
- Giorgi, Chiara, 17n, 23n, 31n, 96n, 143n, 304n, 320n
- Giovagnoli, Agostino, 274n
- Girardini, Giuseppe, 96n
- Giua, Stefano, 225-226
- Giustolisi, G., 82n
- Gobetti, Ada Marchesini, 218
- Gobetti, Piero, 109, 183
- Goddi, Federico, 300n
- Granata, Mattia, 305n
- Gregoretti, Pietro, 257n
- Gruber, Karl, 289
- Grumberg, Zoé, 10
- Gualtieri, Roberto, 264n
- Guasco, Maurilio, 72n
- Guerrero, Elio, 72n
- Gullo, Fausto, 194n
- Harper, John Lamberton, 185n
- Hecló, Hugh, 26 e n
- Hersey, John, 33, 34n
- Höbel, Alexander, 195n, 196n
- Horwitz, Louis, 150n, 215n, 228n, 232n, 244, 330n
- Hsia, Ke-Chin, 20 e n
- Huret, Romain, 25n, 83n
- Inaudi, Silvia, 18n, 31n
- Invernizzi, Gaetano, 280n
- Jacini, Stefano, 92, 94
- Jacollenne, Luigi, 331n
- James, William, 109n
- Jensen, Steven L.B., 261n
- Jessoula, Matteo, 17n
- Joppolo, Victor, 33, 34, 36
- Kaufmann, Franz-Xaver, 21n
- Keeny, Spurgeon M., 44 e n, 67n
- Knapp, Andrew, 32n
- Kott, Sandrine, 222n
- La Banca, Domenica, 14n, 231n
- La Guardia, Fiorello, 177 e n
- La Malfa, Ugo, 88n, 105
- Labanca, Nicola, 69n, 287n
- Lachaise, Bernard, 281n
- Lagrou, Pieter, 13n, 121n
- Lajolo, Laurana, 203n
- Lazar, Marc, 10
- Leavitt, Charles L., 109n
- Lee Downs, Laura, 9
- Legnani, Massimo, 324n
- Lesti, Sante, 9
- Levi, Carlo, 262
- Levi, Primo, 139
- Lewin, Christophe, 13n, 144n
- Livio Bianco, Dante, 131n
- Lombardi, Pierangelo, 85n
- Lombardi, Riccardo, 89, 148, 198
- Longo, Luigi, 293n
- Ludi, Regula, 112n
- Lussu, Emilio, 11-13, 16, 27, 82-83, 85, 88-90, 92-93, 95-101, 103-104, 106, 108, 110-111, 113, 115, 117, 119, 137-138, 141, 143, 145, 148, 168, 178-181, 193, 197, 201, 258, 261-262, 273, 276, 301, 325, 330
- Luzzi, Saverio, 38n
- Madama, Ilaria, 21n
- Maffioli, Claudia, 202n
- Maida, Bruno, 201n, 202n
- Maier, Charles S., 209n
- Makarenko, Anton Semenovyč, 202n
- Maniago, Silvius, 281
- Marchesi, Concetto, 103

- Maritain, Jacques, 78 e n  
 Martinelli, Renzo, 193n, 273n  
 Martini, Ferdinando, 115  
 Martino, Edoardo, 276, 284n  
 Marzano, Arturo, 244n  
 Masina, Filippo, 161n, 287n, 288n  
 Maspero, Luigi, 140n  
 Mattera, Paolo, 9  
 Mazower, Mark, 122n  
 Mazzoni, Giuliano, 20n, 319n  
 Mazzucchelli, Ugo, 179n  
 Mc Carthy, Patrick, 205n  
 Meccarelli, Massimo, 15n  
 Mechi, Lorenzo, 135n, 213n,  
 Medici-Tornaquinci, Aldobrando, 106 e n  
 Meggett Murphy, Henry Brian, 238n  
 Melis, Guido, 10, 24n, 54n, 92n, 94n, 107,  
 114n  
 Menotti de Francesco, Giuseppe, 221n, 225n  
 Menozzi, Daniele, 9, 76n  
 Messori Roncaglia, Carlo, 77n  
 Mettler, Suzanne, 134n  
 Micali, Mario, 57, 256-257  
 Miccoli, Giovanni, 74n, 75n, 254n  
 Miletto, Enrico, 292n  
 Minesso, Michela, 50n, 312n  
 Mini, Franco, 93n  
 Mittelstadt, Jennifer, 134n  
 Molino, Giorgio, 218, 336n  
 Mondini, Marco, 12n, 69n, 123n, 126n  
 Monier, Frédéric, 328 e n  
 Monina, Giancarlo, 87n  
 Montagnana, Mario, 206n  
 Montagnana, Rita, 85  
 Montagnani, Piero, 250n  
 Monti, Augusto, 130n  
 Montini, Giorgio, 49  
 Montini, Giovanni Battista, 49, 75, 258n,  
 291n  
 Montini, Ludovico, 49-51, 53 e n, 74n, 78,  
 85-86, 96, 158, 186, 189-191, 212,  
 218, 228-229, 233n, 235, 304-305,  
 310 e n, 313-320, 333-334  
 Mori, Antonio, 224  
 Moro, Renato, 312n  
 Morone, Antonio M., 60n, 164n  
 Moscatelli, Cino, 276  
 Moscone, Cesare, 104 e n  
 Musatti, Cesare, 142n, 202n, 218  
 Mussolini, Benito, 57n, 70, 87, 123, 129,  
 247, 281, 289, 290  
 Nardi Greco, Camillo, 281  
 Negarville, Celeste, 204n, 276n  
 Nenni, Giuliana, 85  
 Nenni, Pietro, 270  
 Newton, Scott, 261n  
 Nitti, Fausto, 104 e n, 138  
 Noce, Teresa, 332  
 Novelli, Claudio, 109n  
 Nullmeier, Franz, 21n  
 Obinger, Herbert, 16n, 33n  
 Oprel, Marieke, 10  
 Orlando, Vittorio Emanuele, 163  
 Orlic, Mila, 249n  
 Orrù, Eugenio, 89n  
 Orsina, Giovanni, 87n  
 Ottanelli, Fraser M., 206n  
 Ottolini, Giacomo, 112n  
 Overy, Richard James, 32n  
 Pacelli, Carlo, 68n, 70n  
 Pacelli, Eugenio, 27, 72-77, 313  
 Paggi, Leonardo, 113n, 327 e n, 328  
 Paggi, Mario, 89, 105  
 Paixão, Cristiano, 15n  
 Palier, Bruno, 24n  
 Palmowski, Jan, 22n  
 Palomba, Luciano, 89n  
 Palumbo, Giuseppina, 84  
 Paniga, Massimiliano, 31n, 117n, 141n,  
 302n, 306n  
 Paolo VI, *vedi* Montini, Giovanni Battista  
 Papaldo, Antonino, 92 e n, 93n, 103, 198,  
 258, 275  
 Parri, Ferruccio, 86-87, 91-95, 103, 111, 121,  
 125, 130-132  
 Pastore, Giulio, 301 e n  
 Patel, Kiran Klaus, 134n, 206 e n

- Paternò, Mario, 197  
 Patti, Manoela, 35n  
 Pavan, Ilaria, 9, 17n, 23n, 31n, 96n, 143n, 304n, 320n  
 Pavone, Claudio, 82 e n, 99n, 112, 128 e n, 130n  
 Pazzaglia, Luciano, 49n  
 Pecorari, Fausto, 257n, 258  
 Pelagalli, Sergio, 55n  
 Pelini, Francesca, 180n  
 Pellegrini, Vincenzo, 95n  
 Pennetta, Tommaso, 56  
 Pesenti, Antonio, 218n  
 Pesi, Emmanuel, 115n, 196n  
 Petersen, Klaus, 16n  
 Petrilli, Giuseppe, 197  
 Petrilli, Raffaele, 258  
 Pezzino, Paolo, 112n  
 Piccinini, Leone, *vedi* Monti, Augusto  
 Pierru, Emmanuel, 262n  
 Piffer, Tommaso, 41n  
 Pifferi, Michele, 164n  
 Pignataro, Luca, 289n  
 Piketty, Guillaume, 14n  
 Pincherle, Bruno, 218  
 Pio XI, *vedi* Ratti, Achille  
 Pio XII, *vedi* Pacelli, Eugenio  
 Pirjevec, Jože, 249n  
 Pironti, Pierluigi, 129n  
 Pisani, Edgar, 83n  
 Piscitelli, Enzo, 131n  
 Pizzaroni, Fosca, 10  
 Polese Remaggi, Luca, 87n  
 Poletti, Charles, 38  
 Ponzani, Michela, 127n, 204n  
 Pratt, George Kenneth, 135 e n  
 Prigent, Robert, 214  
 Procacci, Giovanna, 18n, 145n  
 Pruneri, Fabio, 203n  
 Pupo, Raoul, 68n, 249-252  
  
 Quine, Maria Sophia, 39n  
  
 Radossi, Raffaele, 292 e n  
 Raggi, Luigi, 226n  
  
 Raimondi, Luciano, 202n  
 Rainero, Roman, 59n, 161n  
 Rainhorn, Judith, 9  
 Ranzato, Gabriele, 112n  
 Rapini, Andrea, 328n  
 Ratti, Achille, 76  
 Reale, Eugenio, 273  
 Reinisch, Jessica, 34n, 45n  
 Renard, Didier, 30n  
 Renzo, Chiara, 244n  
 Revillard, Anne, 329n  
 Rhodes, R.A.W., 26n  
 Ribet, Gustavo, 89  
 Ricceri, Enrico, 258  
 Ricci, Aldo G., 43n  
 Ricci, Felice, 53  
 Riccottilli, Giovanni, 281  
 Righi, Maria Luisa, 273n  
 Rinauro, Sandro, 138n  
 Rochat, Giorgio, 130n  
 Rodano, Marisa, 85n  
 Rodgers, Daniel T., 207n  
 Roesler, Claudia, 15n  
 Rogers Rees, John, 238n  
 Roghi, Vanessa, 220n  
 Romien, Pierre, 133n  
 Romita, Maria, 85n  
 Romolotti, Goffredo, 316n  
 Ronca, Roberto, 73n  
 Roncaglia, Aurelio, 104, 135n  
 Roosevelt, Franklin D, 17, 133, 206-207  
 Rosati, Lucio Sergio, 50n  
 Rosental, Paul-André, 9, 31n, 214n 328n  
 Rosoli, Gianfranco, 72n  
 Rosselli, Carlo, 91, 104  
 Rossi-Doria, Anna, 303n  
 Rossi, Ernesto, 106n  
 Rossi, Luigi, 158n  
 Rossi, Paola, 318n  
 Rudas, Nereide, 89n  
 Ruini, Meuccio, 70, 94  
 Ruzzi, Marco, 91n  
  
 Saba, Umberto, 105, 280  
 Saba, Vincenzo, 49n

- Sabbatucci, Giovanni, 123n  
 Saggin, Mario, 273n  
 Salemi, Giovanni, 59n, 98n, 124n, 126n,  
 129n, 131n, 139n, 141-142, 146-148,  
 160-161, 166, 170, 172  
 Salvadori, Jack, 239  
 Salvatici, Silvia, 9, 34n, 44n, 155, 156n,  
 159n, 173n, 238n, 244n, 249n, 337n  
 Sanfilippo, Matteo, 155n  
 Saraceno, Chiara, 24n  
 Saragat, Giuseppe, 308n  
 Saresella, Daniela, 206n  
 Scarano, Federico, 290n  
 Scelba, Mario, 92-94, 106n, 147, 249, 279,  
 284, 286, 298-299, 304-305, 310, 314,  
 317, 333-334  
 Schapiro, Micheal, 220n, 222n, 224n, 226n,  
 329n  
 Schiavello, Ernesto, 89  
 Schwarz, Guri, 12n, 113n, 123n, 126n  
 Scoccimarro, Mauro, 68, 94, 193-194, 203,  
 273  
 Secchia, Pietro, 198-199  
 Sereni, Emilio, 13, 27, 85, 193-213, 217-  
 219, 222, 229-259, 262-271, 273, 276,  
 292, 300-301, 303-304, 326, 333  
 Sereni, Enzo, 243 e n  
 Settis, Bruno, 9  
 Severini, Ugo, 284 e n, 286  
 Sforza, Carlo, 168  
 Shephard, Ben, 45n  
 Silvestri, Antonio, 285n  
 Simmons, Beth, 33n  
 Siracusa Cabrini, Emilia, 85n  
 Sircana, Giuseppe, 88n, 91n  
 Siri, Giuseppe, 312n  
 Smith, Mark B., 260n  
 Smith, Timothy B., 15n  
 Soddu, Paolo, 109n  
 Solari, Fermo, 89  
 Soleri, Marcello, 93  
 Sorba, Carlotta, 23n  
 Sori, Ercole, 152n  
 Sorieri, Anthony, 52 e n, 211n, 238n  
 Sparrow, James T., 134n  
 Spataro, Giuseppe, 85-86  
 Spazzali, Roberto, 292n  
 Spiazzi, Raimondo, 312n  
 Staderini, Alessandra, 69n  
 Starke, Peter, 16n  
 Stefani, Maria, 88n  
 Stolzi, Irene, 327n  
 Stone, Ellery, 36  
 Tambroni, Fernando, 275, 284n  
 Tarugi, Paolina, 226n  
 Tedesco, Luca, 186n  
 Tentolini, Ottorino, 288n  
 Terracini, Umberto, 91n, 288n  
 Terranova, Ferdinando, 267n  
 Tilly, Charles, 21, 22n  
 Titmuss, Richard, 15, 47n  
 Togliatti, Palmiro, 91n, 193, 200, 205, 209,  
 259, 271-273, 332  
 Togni, Giuseppe, 332n  
 Tooze, Adam, 15n  
 Tosatti, Giovanna, 140n, 285n, 286n  
 Toscano, Mario, 157n  
 Tozzi, Osvaldo, 115  
 Traniello, Francesco, 71n  
 Treves, Anna, 152n  
 Trevisan, Carlo, 321n  
 Troilo, Ettore, 106 e n  
 Trombadori, Antonello, 103  
 Truman, Harry, 207  
 Turchi, Giulio, 285n  
 Tutino, Alfredo, 194n  
 Vallin, Odile, 218  
 Van Trigt, Paul, 212n  
 Vecchini, Aldo, 72n  
 Vecchio, Giorgio, 10  
 Ventrone, Angelo, 42n, 202n, 330n  
 Veronese, Vittorino, 235 e n  
 Vigo, Alessandra, 60n  
 Vigorelli, Ezio, 218, 286n, 302n, 304, 306-  
 310, 318, 320  
 Violi, Roberto, 12n, 73-74, 313n  
 Vito, Francesco, 218, 220n, 222n, 224n, 226n

Volk, Sandi, 251n

Walton, Charles, 261n

Weintraub, Philipp, 45n

Welshman, John, 48n

Wieviorka, Olivier, 144n, 281n

Wilson, Helen, 49n

Woller, Hans, 57n

Woodbridge, George, 46n

Zahra, Tara, 12n

Zamboni, Antonio, 296n

Zaniboni, Tito, 57 e n, 62, 64-65, 67, 91n

Zanni Rosiello, Isabella, 108n

Zappoli, Stefano, 109n

Zevi, Alberto, 194n, 196n

Zipoli, Luca, 105n

Zucconi, Angela, 220 e n, 265 e n, 318n

Zunino, Pier Giorgio, 336n



Finito di stampare  
nel mese di maggio 2024  
da The Factory s.r.l.  
Roma