

## ***Uscire dalla guerra: smobilitazione e assistenza post-bellica in un memorandum del Partito d'Azione***

La situazione di diffusa miseria determinatasi in Italia nei cinque anni del secondo conflitto mondiale accomunò larghe porzioni della popolazione e amplificò i bisogni assistenziali in misura senza precedenti. Nel 1945, il sistema di protezione sociale, già inefficiente e inadeguato prima della guerra, era del tutto collassato e si presentava l'occasione per ristrutturare profondamente le modalità dell'intervento pubblico nel settore dell'assistenza, adeguandole ai principi del nuovo stato democratico.

Il documento riportato, conservato nelle carte di Ferruccio Parri ora all'Archivio centrale dello Stato<sup>1</sup>, è un promemoria non datato, ma risalente all'inizio dell'estate del 1945, sull'organizzazione dell'apparato assistenziale nel Nord Italia e sui principi che avrebbero dovuto informare l'azione del Ministero per l'assistenza post-bellica, istituito al termine delle trattative che portarono alla nascita del governo presieduto da Ferruccio Parri<sup>2</sup>. Le cinque pagine dattiloscritte del documento vennero redatte in seguito alla riunione del Comitato esecutivo per l'Alta Italia del Partito d'azione che si tenne a Milano il 22 giugno 1945, all'indomani della costituzione del governo. Ad un azionista di primo piano, Emilio Lussu, era stato infatti affidato il compito di guidare e organizzare il nuovo dicastero, a partire dalle ceneri dei tre alti commissariati creati per l'assistenza a reduci, prigionieri di guerra e profughi nel corso dell'anno precedente, e del Ministero per l'Italia occupata, nato al momento della firma degli accordi tra il governo di Roma e il Cln, nel dicembre del 1944. Durante la riunione milanese, Mario Andreis<sup>3</sup> pose il problema del dicastero: occorreva determinarne le funzioni e i compiti, nonché selezionarne i funzionari. Riccardo Lombardi evocò il rischio che Lussu diventasse

---

1 Archivio centrale dello stato (Acs), Fondo Parri, b. 27, f. 150.

2 Dll 21 giugno 1945, n. 380, *Gazzetta ufficiale* n. 85 del 17 luglio 1945.

3 Mario Andreis (1907-1985) negli anni trenta fu tra gli organizzatori del movimento Giustizia e Libertà a Torino, quindi delle formazioni partigiane azioniste. Dal 1945 al 1947 fu alla guida della segreteria piemontese del Pda. Cfr. M. Andreis, *L'ora del partito d'azione. Scritti scelti 1944-1985*, a cura di G. De Luna, Torino, Istituto storico della Resistenza in Piemonte, 1991.

«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>4</sup>. Ernesto Schiavello, già dirigente della Camera del Lavoro di Milano, esponente della sinistra socialista, poi comunista, nel primo dopoguerra<sup>5</sup>, propose allora di nominare una commissione incaricata di elaborare un piano per l'organizzazione e il funzionamento del ministero; Leo Valiani suggerì, oltre al nome dello stesso Schiavello, quelli di Giuseppe Calore, Amos Chiabov, Elena Dreher e Gustavo Ribet. Nella riunione successiva, fu Spinelli a rilevare che nel campo dell'assistenza all'interno del comitato erano «tutti incompetenti e senza specifiche idee» e a proporre di inviare a Roma i membri della commissione<sup>6</sup>. Sono pertanto i cinque nomi sopra elencati da ritenersi all'origine del documento riportato in questa rubrica: una scelta non casuale, giacché si trattava di persone già impegnate nell'attività assistenziale post-bellica, rivolta cioè ai reduci o ai partigiani smobilitati, o ai sinistrati e ai profughi. Elena Dreher, l'unica donna, era infatti assessore all'Assistenza e Beneficenza nel comune di Milano, mentre Giuseppe Calore era reduce dal campo di Mathausen<sup>7</sup>. Amos Chiabov, uno psichiatra triestino di origine ebraica, vicino al gruppo di Bruno Pincherle e già confinato a Ponza per attività antifascista dal 1929 al 1931, era forse la personalità più esperta: in qualità di direttore dell'apposito servizio del Clnai, ancora durante il periodo resistenziale, aveva allestito una rete di collegamenti per portare i feriti al riparo in Svizzera, quindi aveva creato, all'indomani del 25 aprile, l'Organizzazione Poldo Gasparotto per l'assistenza ai partigiani GL. Gustavo Ribet, infine, catturato nel corso di un rastrellamento, aveva sofferto la prigionia nel campo di concentramento di Gaggenau, da dove era rientrato grazie a uno scambio di prigionieri, per assumere poi, nel febbraio del 1945, il comando

---

4 Istituto nazionale per la storia del movimento di liberazione in Italia (Isml), Fondo Pischel, b. 1, f. 2, *Partito d'Azione, Comitato esecutivo, Verbale della riunione del 22 giugno 1945*.

5 Per Ernesto Schiavello (1889-1963) cfr. la voce di T. Detti, in F. Andreucci – T. Detti (a cura di), *Il movimento operaio italiano. Dizionario biografico 1853-1943*, Roma, Editori Riuniti, 1975, vol. IV, pp. 563-66.

6 Isml, Fondo Pischel, b. 1, f. 2, *Partito d'Azione, Comitato esecutivo, Verbale della riunione del 28 giugno 1945*.

7 La vicenda di Calore (1909-2002), medico militare, poi comandante partigiano e infine rappresentante del Pda nel Comando militare veneto del Cln, è narrata nell'autobiografico *Il Revier di Mauthausen*, Alessandria, Edizioni dell'orso, 1992.

delle formazioni GL lombarde<sup>8</sup>.

Questi esponenti del nuovo ceto politico ciellenistico appartenenti alla «generazione lunga» della Resistenza<sup>9</sup> nel documento tracciavano un vero e proprio percorso di uscita dalla guerra, tentando di mettere ordine in una galassia di organizzazioni, pubbliche e private, che, in modo disordinato, avevano cominciato a prendersi carico delle diverse categorie di bisognosi.

Benché il documento non si concentri sulla progettazione istituzionale del Ministero per l'Assistenza post-bellica, è tuttavia probabile che la sua redazione sia terminata prima della fine del mese di luglio, contribuendo alla preparazione del decreto che stabilì l'organizzazione e soprattutto le attribuzioni del dicastero, chiarendo che aveva «il compito di promuovere, dirigere e coordinare l'assistenza morale e materiale dei partigiani, dei reduci di guerra, dei prigionieri di guerra, dei militari internati e delle loro famiglie, dei profughi e delle altre vittime civili della guerra, dei rimpatriati dall'estero»<sup>10</sup>. Il fatto che alcuni degli estensori del documento siano successivamente divenuti protagonisti della vicenda del Ministero per l'assistenza post-bellica in Alta Italia conferisce inoltre ad esso un carattere programmatico.

I problemi assistenziali delineati nel promemoria si inquadravano nel contesto dell'Alta Italia all'indomani della liberazione, un territorio ancora occupato dalle forze alleate, piegato dal blocco delle attività produttive, dalla paralisi delle comunicazioni, dalle massicce sacche di disoccupazione e da un'inflazione che azzerava gli stipendi, i risparmi e il valore delle pensioni. La varietà degli obiettivi che traspare dal profilo tracciato dal gruppo azionista offre una panoramica sulle modalità con cui la nuova

8 Gustavo Ribet (1912-81), dirigente industriale e esponente della Chiesa Valdese, tenente di artiglieria in Etiopia e in Jugoslavia, si unì ai partigiani prima in Veneto e poi nelle valli di Lanzo dove fu comandante delle brigate GL. Avrebbe in seguito presieduto la Commissione regionale lombarda per l'attribuzione delle qualifiche di partigiano, fino al suo scioglimento nel 1947. Cfr. la voce biografica di G. Rochat, nell'*Enciclopedia della Resistenza e dell'antifascismo*, Milano, La Pietra, 1987, vol. V.

9 Cfr. C. Pavone, *Una guerra civile. Saggio storico sulla moralità nella resistenza*, Torino, Bollati Berlinghieri, 1994, pp. 587-92.

10 Dll 31 luglio 1945, n. 425, *Gazzetta Ufficiale* n. 94 del 7 agosto 1945, art. 1. Una precedente redazione dell'articolo – conservata in Acs, Pcm, 1944-47, cat. 1.1.2, b. 38634, f. 2 – prevedeva la menzione di «sfollati e sinistrati» anziché dei «profughi». I rimpatriati dall'estero erano i connazionali domiciliati all'estero, avevano fatto ritorno a causa della guerra, dopo il 1 settembre 1939 o l'8 settembre 1943, salvo quelli provenienti dai territori dell'Africa Italiana, che rientravano nella competenza dell'omonimo ministero.

generazione politica guardava alla transizione postbellica e alle possibilità di un mutamento delle forme dell'azione statale e delle istituzioni, muovendo dal confronto con gli esiti della guerra totale. I redattori del documento sembrano percepire il ruolo centrale dell'assistenza nella ricostruzione dello stato e il suo assumere a banco di prova della credibilità delle nuove istituzioni democratiche, ma anche dei partiti, poiché nel decennio precedente era stato il Partito fascista a compensare, almeno in parte, alle lacune del sistema statale.

Il documento riflette un progetto, i cui confini si prolungavano oltre il campo dell'assistenza, con il quale si intendeva tradurre ciò che all'interno dei gruppi di Giustizia e libertà veniva identificato come il patrimonio ideale e morale della Resistenza. Attraverso l'accurata definizione politica dei soggetti meritevoli di aiuto e premio<sup>11</sup>, si dava la priorità a una politica di retribuzione e riparazione, contribuendo, almeno indirettamente, a ricodificare le tradizionali concezioni della patria e della cittadinanza<sup>12</sup>. Non si trattava infatti di offrire semplicemente un mero riconoscimento pecuniario: la constatazione dell'esistenza di bisogni assistenziali permanenti e la delimitazione dei compiti del Ministero per l'assistenza post-bellica rispetto a quelli tradizionali dell'assistenza pubblica non significavano la riduzione degli interventi alla distribuzione dei beni di prima necessità. Per uomini come Mario Scelba, secondo quanto ebbe a dire in una discussione coeva al documento e relativa alle attribuzioni del costituendo ministero, «l'assistenza e[ra] una sola» e non potevano perciò concepirsi trattamenti specifici per le varie categorie di reduci: rifiutando l'idea che giaceva alla base della costituzione del dicastero, al quale sempre si sarebbe opposto, il futuro ministro dell'Interno si espresse a favore di un mero coordinamento delle attività caritative sorte in favore dei profughi e dei deportati, in attesa del loro ritorno alle case e alle famiglie<sup>13</sup>. Gli autori del documento, invece, si proponevano di dare la priorità all'aspetto politico: il

---

11 Cfr. L. Paggi, *Il popolo dei morti. La repubblica italiana nata dalla guerra (1940-46)*, Bologna, Il Mulino, 2009, p. 213.

12 Cfr. M. Mondini – G. Schwarz, *Dalla guerra alla pace. Retoriche e pratiche della smobilitazione nell'Italia del Novecento*, Verona, Cierre edizioni, 2007, pp. 117-20, 132-33.

13 Cfr. *Verbali del consiglio dei ministri. Edizione critica* a cura di A. G. Ricci, Roma, Presidenza del consiglio dei ministri, Dipartimento per l'informazione e l'editoria, 1998, vol. V, tomo 1, pp. 93-95, 111-13.

compito del ministero doveva consistere nel farsi carico delle diverse esperienze attraversate dalla popolazione – tanto dai militari quanto dai civili, nella duplice veste di combattenti volontari della Resistenza e vittime della violenza della guerra totale – e permettere la riuscita di un processo, soprattutto politico e morale, di uscita dal conflitto della società, specularmente alla mobilitazione bellica dettata dal regime<sup>14</sup>.

Il fulcro del documento è costituito dalla richiesta, posta in conclusione, di creare un apposito ufficio del neo-dicastero distaccato al Nord. Un promemoria del 23 giugno 1945, inviato al presidente del Comitato di liberazione nazionale Alta Italia, aveva d'altra parte sottolineato l'importanza che il nuovo Ministero dell'Assistenza, che avrebbe introdotto «importanti innovazioni in tutta la struttura organizzativa del Paese», si appoggiasse, per quanto riguardava l'Italia settentrionale, proprio sui comitati di liberazione nazionale, affidandogli un compito di coordinamento, di parziale finanziamento e di costante contatto con le autorità alleate<sup>15</sup>. Si intendeva evitare che la gestione dell'assistenza risultasse monopolizzata da organizzazioni partitiche, religiose o private, con il rischio di derive clientelari: era lo Stato a doversi occupare della protezione sociale dei cittadini, approfittandone per ristabilire la propria autorità<sup>16</sup>. Il controllo del settore dell'assistenza era considerato strategico per la legittimazione politica che poteva derivarne: nel caso del Clnai tuttavia la richiesta di decentramento costituiva un tassello di una più ampia aspirazione a forme di autogoverno e del tentativo di trattenere competenze, contrariamente a quanto la missione del sottosegretario Medici-Tornaquinci, nei giorni precedenti la liberazione, aveva prospettato<sup>17</sup>.

L'aspirazione ciellenistica e autonomista si coniugava così con le istanze dell'ala destra e razionalizzatrice del Pda, che si batteva per un esecutivo forte e autorevole, capace di vincere lo strapotere della burocrazia e delle caste degli interessi organizzati

---

14 Cfr. B. Cabanes – G. Piketty, *Sortir de la guerre: jalons pour une histoire en chantier*, «Histoire@Politique», 2007, 3.

15 Insml, Fondo Clnai, b. 64, f. 844, A/V/26 – prot. 930, 23 giugno 1945.

16 Insml, Fondo Clnai, b. 35, f. 409, A/V/26 – prot. 533, 5 giugno 1945.

17 Aldobrando Medici-Tornaquinci (1909-47), sottosegretario all'Italia occupata, nel marzo del 1945 venne inviato al Nord a illustrare agli esponenti del Clnai la necessità che i Cln al momento della Liberazione cedessero i poteri amministrativi al governo militare alleato trasformandosi in giunte consultive. In seguito, abbandonate le velleità politiche, avrebbe ricoperto anche l'incarico di ispettore del Ministero per l'assistenza post-bellica. Cfr. F. Catalano, *Storia del C.L.N.A.I.*, Bari, Laterza, 1956, pp. 387-94.

esercitando una funzione liberale e liberatrice<sup>18</sup>. La spinta al rinnovamento e al decentramento delle amministrazioni pubbliche e il tentativo di innervare nella società gli apparati dello stato si traducevano, fin dall'incipit, nella costante rivendicazione dell'autogoverno, da collegarsi alla volontà di evitare la formazione dei centri di potere romani, con il loro corollario di sprechi e burocrazia e il conseguente prevalere del particolarismo degli interessi, in un revival di quello stato liberale di cui l'autoritarismo fascista era stato una degenerazione e di cui gli azionisti temevano la rinascita dalle ceneri nei palazzi ministeriali. La richiesta di un riconoscimento del pluralismo dei corpi sociali si motivava con la consapevolezza dello sforzo economico che avrebbe comportato un'onnicomprensiva organizzazione assistenziale e costituiva una reazione alla centralizzazione statalizzante dello stato fascista<sup>19</sup>.

L'istanza di decentramento giustificata anche dalla situazione di occupazione delle province dell'Alta Italia, che sarebbero state restituite dal governo militare alleato al governo italiano solo alla fine dell'anno avrebbe trovato traduzione nei primi atti istituzionali di Lussu, con la nascita di quello che fu criticamente ribattezzato «ministerino»: un ufficio staccato del ministero con il compito di «promuovere, coordinare e invigilare l'azione degli uffici regionali dell'Alta Italia»<sup>20</sup>, che a loro volta sovrintendevano a quelli provinciali, che andavano a sostituire i preesistenti comitati presieduti dai prefetti. Dell'ufficio, con sede a Milano, sarebbe peraltro divenuto direttore proprio Amos Chiabov, che, assunto al ministero il 1 agosto 1945, prestò servizio fino alla sua soppressione, per diventare successivamente ispettore regionale in Lombardia e in Venezia Giulia<sup>21</sup>.

A motivare la richiesta di decentrare il coordinamento era anche il fatto che a Milano il problema dei reduci dai campi di internamento e di lavoro in Germania era

---

18 Cfr. G. De Luna, *Storia del Partito d'Azione*, Torino, Utet, 2006, pp. 253-63.

19 Cfr. C. Pavone, *Sulla continuità dello stato*, ora in Id., *Alle origini della repubblica. Scritti su fascismo, antifascismo e continuità dello stato*, Torino, Bollati Berlinghieri, 1995, pp. 81-89, 148-55.

20 Decreto ministeriale 19 settembre 1945, *Gazzetta Ufficiale* n. 115 del 25 settembre 1945, art. 1.

21 L'ufficio staccato Alta Italia sarebbe stato soppresso nel maggio 1946 (Dm. 15 maggio 1946, *Gazzetta Ufficiale* n. 127 del 3 giugno 1946, art. 7). Il fascicolo personale sull'attività di Chiabov (1904-51) al Ministero per l'assistenza post-bellica (d'ora in poi Mapb) è in Archivio di stato di Milano, Fondo Uffici milanesi per l'assistenza post-bellica, Ufficio per l'Alta Italia, serie 4, b. 7, f. 28270.

stato già affrontato nei mesi precedenti, in un contesto caratterizzato da una grande tradizione caritativa religiosa, da una vivace attività filantropica laica, dal tessuto solidaristico e mutualistico dei primi del secolo, nel frattempo piegato dal regime, ma anche dal nuovo dinamismo di un personaggio come Ezio Vigorelli, direttore dell'Ente comunale di assistenza<sup>22</sup>. Il 28 aprile 1945 il Comitato di liberazione nazionale milanese aveva nominato la rappresentante dei Gruppi di difesa della donna Lucia Ajmone Marsan Corti commissaria con pieni poteri per l'assistenza ai reduci; in seguito le era stato affiancato un comitato composto dall'Ufficiale sanitario, dagli assessori comunali dell'Igiene e Sanità e dell'Assistenza, da un rappresentante della Pontificia commissione assistenza, da uno della camera del Lavoro e da sette esponenti dei partiti del Cln<sup>23</sup>. Aveva così visto la luce il Centro assistenza ai reduci dalla Germania, che svolgeva attività in proprio, avvalendosi dei fondi del Comando piazza e delle offerte della popolazione, ma aveva anche cercato di coordinare tutte le altre iniziative private a favore dei reduci (a metà giugno almeno cinque). L'obiettivo principale era unificare i criteri assistenziali, per evitare sperequazioni di trattamento, e controllare il numero degli assistiti, i documenti che attestavano la permanenza in Germania, la qualifica di lavoratore volontario o di prigioniero militare o di deportato politico o comune. Al termine dei controlli, veniva rilasciata un'apposita tessera, che dava diritto al trattamento di disinfestazione e profilassi, all'alloggiamento nei due centri di raccolta allestiti presso le caserme Cadorna e Bergamaschi o nelle scuole comunali e quindi al rinvio nei luoghi di provenienza. Entro l'inizio del mese di giugno il Car aveva assistito già circa 40mila reduci, arrivando ad allestire anche un ufficio presso il campo di raccolta e smistamento di Bolzano; a quel punto chiese che la propria posizione fosse riconosciuta dal governo, mentre il colonnello Poletti, governatore alleato della Lombardia, premeva per accentrare ogni attività assistenziale nella Pontificia commissione assistenza che aveva già visto all'opera a sud della Linea Gotica<sup>24</sup>. Il Clnai aveva svolto una parallela opera di coordinamento, istituendo il Commissariato all'assistenza, con a capo Giuseppina Palumbo, che in una

---

22 Cfr. A. Belloni Sonzogni, *Milano e le origini dello stato sociale*, in *Storia di Milano*, Roma, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, 1996, vol. XVIII/2, pp. 573-85 e M. Paniga, *Welfare ambrosiano. Storia, cultura e politiche dell'Eca di Milano (1937-78)*, Milano, FrancoAngeli, 2012, pp. 102-17.

23 Insml, 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.

24 Insml, Fondo Clnai, b. 35, f. 409, *Promemoria al protocollo A/V/26=533*.

coeva lettera a Chiabov espose l'idea di un Ministero per l'assistenza sociale, in grado di liberare ogni individuo dal bisogno<sup>25</sup>. Nel complesso, tuttavia, aveva prevalso il disordine, alimentato dall'asistematicità degli interventi e dalla perdurante assenza del governo di Roma, tanto che si è parlato a proposito dell'assistenza ai deportati di un confronto «umiliante» con l'opera svolta dagli altri stati europei<sup>26</sup>.

L'attenzione alla pianificazione e al coordinamento degli interventi nasceva dalla messa in questione dell'approccio tradizionale, basato sul *laissez-faire*. Il sommario piano delineato dal gruppo azionista, basato su alcune linee guida, fondamentalmente politiche, configurava l'organizzazione del settore assistenziale, benché riservasse ampio spazio e sostegno alle iniziative esistenti, alimentate dallo spirito solidaristico dei cittadini, più come un atto di modernizzazione dall'alto che come l'istituzionalizzazione di rivendicazioni provenienti dalla società civile<sup>27</sup>. Non era indicata una priorità per l'assistenza delle fasce più deboli della popolazione – donne e bambini – o delle sempiterni figure dei marginali, ma per specifici obiettivi che si contraddistinguevano per il loro essere vittime della guerra fascista, destinatarie di un intervento di riabilitazione volto a consentire loro di riprendere una vita normale.

Due immediate distinzioni vengono poste a cardine dell'azione assistenziale, conferendo al testo rigore e articolazione: in primo luogo, l'obiettivo dell'azione ministeriale viene delimitato all'assistenza a carattere temporaneo; secondariamente, viene svolta una precisa elencazione dei *target* dell'intervento statale. Quest'ultima distinzione tra le varie categorie dei beneficiari testimonia una conoscenza inconsueta, a quelle date, del sistema concentrazionario nazista, nella sua scomposizione tra deportati politici e razziali, internati militari, liberi o coatti «lavoratori civili» (il termine adottato

---

25 Insmli, Fondo Clnai, b. 65, f. 846, *Relazione prot. 10406* e *ibid.*, b. 24, *Relazione del Commissario all'assistenza al Ministero per l'assistenza post-bellica (al dott. Chiabov per il ministro Lussu)*, cit. in P. Lombardi, *L'illusione al potere. Democrazia, autogoverno regionale e decentramento amministrativo nell'espressione dei C.L.N. (1944-45)*, Milano, FrancoAngeli, 2003, pp. 151-52.

26 V. E. Giuntella, *Il ritorno dai lager: considerazioni introduttive*, in A. Cavaglion (a cura di), *Il ritorno dai lager*, Milano, FrancoAngeli, 1993, p. 90.

27 Cfr. A. Bistarelli, *La storia del ritorno. I reduci italiani del secondo dopoguerra*, Torino, Bollati Berlinghieri, 2007, pp. 201-203.

dopo l'accordo tra Rsi e Terzo Reich dell'estate 1944) e operai dell'organizzazione Todt<sup>28</sup>. I sopravvissuti allo sterminio nazista, che costituivano la novità rispetto agli interventi assistenziali messi in campo al termine della prima guerra mondiale, assumevano una posizione centrale e distinta non solo dalla prigionia nelle mani delle forze alleate, ma anche rispetto alle altre forme di detenzione e lavoro coatto per l'ex alleato tedesco, mentre il problema della «civilizzazione» degli internati militari portava a creare due classi all'interno del gruppo, sia pure con molte cautele dovute alla consapevolezza che in molti casi si era trattato di adesioni coatte<sup>29</sup>.

Del tutto peculiare, nel contesto dell'Italia del 1945, è anche la consapevolezza della specificità della deportazione razziale. Non solo infatti il termine *reduci* viene ad assumere un significato più vasto rispetto al militare che torna dalla guerra, ma si specifica che un'accoglienza «preferenziale e affettuosa» deve essere riservata ai «*reduci ebrei*». Specificando una sottocategoria, quella dei «*reduci ebrei*», all'interno del più vasto gruppo dei *reduci*, gli autori invitano a non confondere i campi di sterminio nell'indistinto universo concentrazionario. La questione torna in un altro punto del testo, a testimonianza della percezione che le carenze dell'attività assistenziale dello stato sarebbero state particolarmente avvertite dagli ebrei che, dopo essere stati spogliati dei loro averi in seguito alle leggi razziali, rischiavano di scontrarsi con l'indifferenza e la lontananza delle istituzioni. Non tutte le conseguenze delle leggi razziali, abolite dal governo di Brindisi<sup>30</sup>, potevano peraltro essere soppresse con un tratto di penna. Il reinserimento soprattutto morale e sociale degli ebrei nel tessuto del paese non era riducibile alla reintegrazione nei diritti patrimoniali, che il governo del Sud aveva già approntato all'inizio dell'autunno del 1944<sup>31</sup>. Secondo il gruppo azionista, che mostrava

---

28 Cfr. G. Rochat, *La prigionia di guerra*, in M. Isnenghi (a cura di), *I luoghi della memoria. Strutture ed eventi dell'Italia Unita*, Roma-Bari, Laterza, 1999, pp. 381-402 e N. Labanca, *Internamento militare italiano*, in E. Collotti – R. Sandri – F. Sessi (a cura di), *Dizionario della resistenza*, vol. I, Torino, Einaudi, 2000, pp. 113-23.

29 Cfr. S. Frontera, *Il ritorno dei militari italiani internati in Germania (1945-46)*, «Mondo contemporaneo», 2009, 3, pp. 5-47.

30 Cfr. M. Toscano, *Dall'"antirrisorgimento" al postfascismo: l'abrogazione delle leggi razziali e il reinserimento degli ebrei nella società italiana*, in Id. (a cura di), *L'abrogazione delle leggi razziali in Italia (1943-1987). Reintegrazione dei diritti dei cittadini e ritorno ai valori del Risorgimento*, Roma, Senato della Repubblica, 1988, pp. 32-43.

31 Dll 5 ottobre 1944, n. 252, *Gazzetta Ufficiale* 20 ottobre 1944, n. 71; per una ricostruzione delle misure di reintegrazione (patrimoniale e lavorativa) cfr. G. D'Amico, *Quando l'eccezione diventa norma. La reintegrazione degli ebrei nell'Italia post-fascista*, Torino, Bollati Berlinghieri, 2007.

di percepire l'importanza della dimensione economica dei provvedimenti che avevano estromesso una parte della popolazione dalla vita del paese, espropriandola dei suoi beni e imponendo, durante il periodo saloino, l'alternativa tra la fuga e la deportazione, la reintegrazione patrimoniale avrebbe dovuto procedere speditamente: rievocare la persecuzione subita, attraverso lunghi procedimenti giudiziari, avrebbe infatti potuto significare anche rimarcare la presunta diversità delle sue vittime, anziché chiudere repentinamente la parentesi apertasi con le leggi razziali che il regime aveva importato dalla Germania nazista<sup>32</sup>.

La corretta pianificazione delle provvidenze assistenziali costituiva un fondamentale tassello del percorso di smobilitazione tratteggiato dal documento, da cui risultava invece completamente assente il Regio Esercito. Ignorando che il Ministero della guerra aveva già costituito un apposito ufficio e approntato rudimentali forme di assistenza per i reduci di ritorno<sup>33</sup>, il gruppo azionista pensava la smobilitazione come un affare eminentemente civile, in cui i militari – ammesso che avessero mezzi e capacità per farlo – non dovevano entrare. In quest'ottica si inseriva anche, nel paragrafo del documento dedicato al problema dei prigionieri di guerra, il richiamo alla priorità di una rieducazione politica alla nuova vita nell'Italia democratica, da ritenersi di pari importanza rispetto alla stessa velocizzazione del rimpatrio<sup>34</sup>. La consapevolezza degli esiti di un'esperienza psicologicamente logorante, aggravata dalla difficoltà nei rapporti con la madrepatria dopo l'8 settembre, dalla lentezza dei rimpatri, a causa dei vincoli alleati e delle difficoltà nelle comunicazioni, ma anche dalla freddezza dell'accoglienza in Italia, si affiancava al timore che gli ex-prigionieri non si riconoscessero nella nuova

---

32 Cfr. I. Pavan, *Gli incerti percorsi della reintegrazione. Note sugli atteggiamenti della magistratura repubblicana 1945-1964*, in Ead. – G. Schwarz (a cura di), *Gli ebrei in Italia tra persecuzione fascista e reintegrazione post-bellica*, Firenze, Giuntina, 2001, pp. 93-94.

33 Acs, Presidenza del consiglio dei ministri (Pcm), 1944-47, cat. 1.1.2, b. 16237, *Organizzazione del rimpatrio dei prigionieri di guerra*, 27 dicembre 1944. L'Ufficio Autonomo Reduci da prigionia di guerra e rimpatriati era stato creato con d.m. 9 novembre 1944, n. 4300. Sul ruolo dell'esercito, cfr. M. Mondini – G. Schwarz, *Dalla guerra alla pace*, cit., pp. 150-64.

34 Sui prigionieri di guerra, cfr. B. Moore – B. Hatley-Broad (eds.), *Prisoners of War, Prisoners of Peace. Captivity, Homecoming and Memory in World War II*, Oxford – New York, Berg, 2005 e la rassegna di M. E. Tonizzi, *Prigionieri di guerra italiani negli Stati Uniti e in Gran Bretagna. Studi recenti e contestualizzazioni storiografiche*, «Italia contemporanea», 2013, 4, pp. 659-66.

identità nazionale antifascista o potessero manifestare il proprio astio verso gli Alleati, che li avevano detenuti in prigionia, talvolta come nei campi francesi in Algeria imponendo condizioni di vita particolarmente dure.

Da questa riflessione germinava una proposta pedagogica di rieducazione alla democrazia, in cui un valore centrale assumeva la conoscenza degli orrori dell'Olocausto. L'idea che ciò che era «avvenuto in Germania nei campi di eliminazione» dovesse essere testimoniato trovò riscontro negli ambienti del nuovo dicastero tanto che, pochi mesi dopo, il ministero dell'Assistenza post-bellica diede alle stampe un apposito opuscolo per i prigionieri di ritorno<sup>35</sup>. L'opuscolo illustrava le procedure amministrative e le forme di assistenza cui si aveva diritto, ma si apriva con una descrizione dei cambiamenti avvenuti nel periodo in cui il reduce era stato assente: i danni dei bombardamenti, la miseria, lo sfascio del regime, cui veniva attribuita la responsabilità di aver trascinato il paese in guerra senza alcuna preparazione, l'occupazione tedesca e la partecipazione del popolo italiano alla lotta di liberazione nazionale. Si chiariva che ogni onesto cittadino aveva diritto all'assistenza, proprio sulla base del comune vincolo di cittadinanza, pertanto i combattenti dovevano tornare a essere civili come gli altri, senza intendere le provvidenze come «una cambiale da esigere continuamente dalla società» e evitando di arroccarsi in quella mentalità rivendicativa di cui il fascismo aveva approfittato per conquistare il potere.

Lungi dall'approntare una politica dell'emergenza, gli autori del promemoria, consci della sua improponibilità finanziaria e organizzativa, cercavano di conciliare la necessità di considerare i problemi delle singole categorie nella loro specificità con la volontà di trovare soluzioni ragionando sul piano economico-sociale, senza considerare i reduci come una tipologia a parte rispetto agli altri cittadini. Questo approccio, che non concepiva le misure come un preciso obbligo dello stato che dava così prova tangibile della gratitudine dovuta a coloro che avevano combattuto e sofferto sui campi di battaglia o sui monti d'Italia, bensì come un impegno a restaurare l'uguaglianza delle condizioni di partenza tra tutti i cittadini, accentuava il principio della smobilitazione, coniugandovi un anelito di demilitarizzazione della società. L'azione dell'amministrazione statale

---

35 Mapb, *Al prigioniero che torna*, Roma, Poligrafico dello stato, 1946.

doveva consistere nel «ristabilire a favore di detti militari le naturali premesse della competizione umana», come avrebbe felicemente riassunto un promemoria interno al Ministero<sup>36</sup>. Questa visione, definita da Claudio Pavone «liberal-illuministica», era debitrice di una riflessione sviluppatasi proprio negli ambienti azionisti durante il conflitto<sup>37</sup>. Con un corollario: la rappresentanza dei reduci doveva in quest'ottica essere delegata non alle tradizionali forme associazionistiche, ma trasfusa nelle dinamiche del confronto tra i diversi partiti in cui i reduci fossero «accolti non come combattenti ma come civili, come cittadini». In caso contrario, avrebbero fatalmente avuto sbocco in movimenti nazionalistici<sup>38</sup>. D'altra parte il sospetto che il reduce fosse in qualche misura comunque pericoloso per la democrazia – lo spettro dell'Italia di Vittorio Veneto con cui la classe politica non poteva non confrontarsi – portava a richiedere un'attenzione specifica per quella che è stata chiamata «l'economia morale della smobilitazione»<sup>39</sup> distinguendo i problemi di ogni singola categoria.

Proporsi di ignorare il denominatore dell'emergenza, comune a tutte le categorie prese in considerazione, significava, per esempio, trattare a parte il problema della smobilitazione dei partigiani, cruciale per il governo Parri, impegnato a restaurare l'ordine pubblico – in particolare il monopolio statale dell'esercizio della violenza – e a reprimere le spinte sociali disgregative<sup>40</sup>. Da un lato il documento, parlando di «pseudopartigiani», avvalorava la tesi di elementi provocatori che macchiavano l'onorabilità delle forze partigiane, dall'altro evidenziava come la debole formazione politica e l'abitudine a maneggiare le armi da irregolari potessero dare luogo a illegalità e soprusi. Si ponevano le premesse di un atteggiamento volto a creare «una situazione di

---

36 Acs, Mapb, b. 1, f. 1, *Qualifica di reduce. Dati storici* [1946], p. 2.

37 C. Pavone, *Appunti sul problema dei reduci*, in N. Gallerano (a cura di), *L'altro dopoguerra. Roma e il Sud, 1943-1945*, Milano, Franco Angeli, 1985, p. 95.

38 Così Augusto Monti, esponente del combattentismo democratico del primo dopoguerra: L. Piccinini, *Combattentismo di ieri e di domani*, «Quaderni dell'Italia libera», s.l., s.d. [1944], pp. 13-14, cit. in G. Sabbatucci, *I combattenti nel primo dopoguerra*, Bari, Laterza, 1974, p. 51.

39 Cfr. B. Cabanes, *La victoire endeuillée: la sortie de guerre de soldats français (1918-22)*, Paris, Seuil, 2004.

40 Cfr. L. Polese Remaggi, *La nazione perduta: Ferruccio Parri nel novecento italiano*, Bologna, Il Mulino, 2004, pp. 277-310; E. Piscitelli, *Da Parri a De Gasperi. Storia del dopoguerra 1945-48*, Milano, Feltrinelli, 1975, pp. 61-72.

preferenza» nei confronti degli smobilitati: una parziale contraddizione con la linea del presidente del consiglio, che fin da subito aveva chiarito che se i compiti del «governo di salute pubblica», sostenuto dalla partecipazione dei principali partiti che si riconoscevano nel Cln ed espressione della lotta di liberazione, gravitavano intorno alla valutazione della resistenza come chiave della rinascita italiana, il trattamento dei partigiani sarebbe dovuto essere funzionale alla loro entrata nella vita civile e ogni provvidenza motivata unicamente dalla condizione di cittadinanza. L'assistenza ai reduci e ai partigiani, come traspare anche dal discorso che Parri aveva tenuto il 13 maggio 1945 al teatro Eliseo a Roma, assumeva un carattere prioritario, tuttavia essi non avevano «diritti, ma solo doveri»: in primo luogo quello di disarmare rapidamente e dare il buon esempio tornando alle proprie normali occupazioni, senza «affliggere l'Italia di domani con inammissibili ambizioni»<sup>41</sup>. D'altra parte il quadro politico di riferimento degli ambienti vicini al presidente del consiglio, informato da una rappresentazione tradizionale dello spazio pubblico, costruiva un modello di cittadinanza più legato al radicalismo nazionale, liberista, ispirato alla vicenda risorgimentale, che ai diritti sociali del piano Beveridge. Il gruppo degli azionisti milanesi, in un'ottica comunque complementare a quella di Parri, invitava a tenere presente le specificità psicologiche di ogni gruppo di reduci, evitando di ridurli a una semplice categoria economica. Invitava cioè a non riproporre l'atteggiamento assunto dagli alleati, che, specialmente nella prima fase della campagna d'Italia, si erano preoccupati quasi unicamente del disarmo degli ex combattenti volontari, trattando quelli bisognosi di assistenza come civili profughi<sup>42</sup>. In una situazione di crisi economica, i partigiani smobilitati necessitavano di qualcosa di più concreto del Brevetto Alexander, il «certificato al patriota» che veniva rilasciato durante le cerimonie di smobilitazione delle formazioni: non bisognava perciò disdegnare criteri retributivi, che contribuissero a dare una cornice normativa alla connotazione antifascista del nuovo stato nazionale.

Rigettando l'idea di fare dei partigiani il nuovo corpo di pubblica sicurezza del paese, il documento proponeva alcuni interventi di modesta portata, senza mostrare

---

41 F. Parri, *Venti mesi di guerra partigiana*, in Id., *Scritti 1915-1975*, Milano, Feltrinelli, 1976, p. 140.

42 Cfr. D. Ellwood, *L'alleato nemico: la politica dell'occupazione anglo-americana in Italia, 1943-1946*, Milano, Feltrinelli, 1977, p. 224.

grande capacità ideativa: non rappresentavano una novità né la revisione delle disposizioni per il riconoscimento delle qualifiche dei partigiani, né la liquidazione dei (modesti) premi di smobilitazione. Annunciati al momento dell'insediamento da Parri, i due provvedimenti da un lato traducevano l'interesse, condiviso dalle forze di occupazione, per il controllo e il disarmo dei partigiani, un'opera di identificazione burocratica che finiva per disconoscere l'appoggio delle popolazioni locali<sup>43</sup>; d'altra parte solo il processo di militarizzazione che si verificava con il riconoscimento delle qualifiche permetteva di avviare le pratiche per le pensioni di guerra e di percepire gli assegni di presenza alle armi<sup>44</sup>. Si ponevano così le premesse di una politica di riparazione e retribuzione nei confronti di chi si era impegnato nella lotta contro il nazifascismo e si rispondeva anche alla naturale ritrosia, propria degli ambienti resistenziali, a riconoscere come parte del movimento combattente i cosiddetti partigiani della sesta giornata, aggregatosi alle formazioni alla vigilia del 25 aprile. La politica di lavori pubblici che veniva evocata richiamava, con echi rooseveltiani, l'azione dell'Opera Nazionale combattenti nel primo dopoguerra<sup>45</sup>, mentre il varo di una legislazione pensionistica *ex post* per i mutilati e le famiglie dei caduti evidenziava, soprattutto, gli effetti di *policy legacy* nelle politiche assistenziali delineate dal gruppo azionista, essendo anch'essa ricalcata sul modello ereditato dall'intervento statale al termine del primo conflitto mondiale, in questo caso esteso ai civili. La proposta di creare compagnie di partigiani volontari per la realizzazione di opere pubbliche realizzava invece una saldatura tra l'assistenza e la ricostruzione materiale di cui la prima veniva considerata il preludio e si mostrava attenta a non scardinare gli spazi associativi della fraternità partigiana, creando momenti di compensazione tra la guerriglia e la vita civile.

Lo sforzo di civilizzazione di categorie che nella loro definizione rimandavano all'appartenenza militare, come i reduci e i partigiani, permetteva di affiancare al discorso

---

43 La revisione dei criteri per il conferimento delle qualifiche (recentemente stabiliti dal d.l.l. 5 aprile 1945, n. 158, *Gazzetta Ufficiale* n. 53 del 2 maggio 1945) sarebbe avvenuta con il d.l.l. 21 agosto 1945, n. 467 (*Gazzetta Ufficiale* n. 109 dell'11 settembre 1945). Cfr. anche M. Ponzani, *Lo statuto di partigiano nel secondo dopoguerra: la definizione giuridica*, «Novecento», 2009, 2, pp. 183-206.

44 Acs, Pcm, 1944-47, cat. 19.13, b. 32440, *Nota n. 35560*, Giuseppe Spataro, 6 giugno 1945.

45 Cfr. G. Barone, *Statalismo e riformismo: l'Opera Nazionale combattenti*, «Studi Storici», 1984, 1, pp. 203-44.

sulle vittime della prigionia, nei campi nazisti o in Svizzera, le indicazioni riguardanti un altro prodotto di una guerra che aveva massicciamente coinvolto i civili: i profughi, con riferimento da un lato agli sfollati e ai sinistrati a causa dei bombardamenti alleati, dall'altro ai profughi politici provenienti dal Meridione, in fuga dall'avanzata alleata, per i quali la Repubblica sociale aveva provveduto a costituire l'Ente nazionale per l'assistenza e la tutela degli interessi delle provincie invase<sup>46</sup>. Spiccava invece l'assenza di riferimenti ai circa 200mila profughi della «Quarta sponda», provenienti cioè dalla Libia, la principale tipologia di profughi nell'immediato dopoguerra dopo i giuliano-dalmati, giunti però più tardi nel territorio metropolitano<sup>47</sup>. Anche in questo caso, la categorizzazione non prescindeva dalla considerazione della dimensione politica dei provvedimenti assistenziali, dal momento che, nel caso dei profughi dal Mezzogiorno, si trattava di veri e propri relitti della guerra fascista, che, benché titolati a ricevere aiuto da parte dello stato, dovevano prima di tutto essere destinatari di un'opera di «risanamento morale». Un discorso a parte veniva invece formulato per i profughi stranieri: si tratta in questo caso di quelle che nel resto d'Europa venivano chiamate *displaced persons*, secondo la formula utilizzata dal sociologo Eugene M. Kulisher per indicare coloro che erano stati costretti dagli eventi bellici a lasciare il proprio paese<sup>48</sup>. La distinzione sulla base dell'appartenenza nazionale palesava l'illusione di risolvere in breve tempo la situazione dei sinistrati e degli sfollati che rivestiva particolare importanza per le implicazioni nella riduzione della conflittualità interna, nella vita politica del paese, nella costruzione di un'identità nazionale antifascista e nella ripresa economica<sup>49</sup> e al tempo stesso rifletteva uno speculare atteggiamento adottato a Roma dalle autorità governative, che fin da subito avevano sviluppato un sistema binario nel trattamento dei profughi, disinteressandosi di tutti gli stranieri che, prevalentemente di passaggio o in fuga dai Balcani, si trovavano sul territorio italiano<sup>50</sup>. Pur scorgendo l'*impasse* costituito

---

46 Dl del Duce 20 novembre 1943, n. 798, *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Sociale italiana* n. 302 del 29 dicembre 1943.

47 Cfr. N. Labanca, *Oltremare. Storia dell'espansione coloniale italiana*, Bologna, Il Mulino, 2002, pp. 439-40.

48 Cfr. S. Salvatici, *Senza casa e senza paese. Profughi europei nel secondo dopoguerra*, Bologna, Il Mulino, 2008, pp. 24-37.

49 Cfr. P. Ballinger, *Borders of the Nation, Borders of Citizenship: Italian Repatriation and the Redefinition of National Identity after World War II*, «Comparative Studies in Society and History», 2007, 3, pp. 713-24.

50 Sulle *displaced persons* in Italia, cfr. S. Salvatici, *Between National and International Mandates. DPs*

dall'opposizione di molti profughi al rimpatrio nel paese di appartenenza, le misure suggerite dal gruppo azionista non andavano oltre la proposta di assistenza nelle pratiche burocratiche per il rientro alle proprie case e il richiamo al diritto di asilo, in cui l'Italia vantava una solida tradizione. L'internamento, pudicamente descritto come «raccolta [...] in locali adatti», veniva anzi indicato nei due casi come la soluzione momentaneamente più opportuna.

Le diverse modalità di intervento a favore delle varie categorie implicavano non solo un sforzo di coordinamento delle istituzioni esistenti ma, in molti casi, un ruolo attivo dello stato. Il promemoria tuttavia non configurava, almeno in maniera esplicita, dei diritti che gli assistiti avrebbero potuto rivendicare nei confronti dello stato: l'intervento di quest'ultimo pareva richiedersi a partire dall'esigenza di un'uguaglianza sostanziale del corpo sociale e dai crediti morali che queste diverse categorie di vittime della guerra in cui il regime fascista aveva sprofondato il paese avevano maturato. Il principio di riparazione prevaleva però in questo discorso su quello del debito dello stato verso le vittime della guerra: lo sviluppo di nuove politiche sociali derivava dal coinvolgimento senza precedenti dei civili nelle azioni militari<sup>51</sup>. Proprio l'assistenza di emergenza, normalmente considerata marginale rispetto alle altre forme di intervento del *welfare*, divenne il tramite di un ripensamento più ampio. La distinzione tra assistenza post-bellica e assistenza generica mirava infatti a ricondurre la prima, necessariamente temporanea, nell'alveo della seconda, anch'essa da sottoporre a una riforma in senso universalistico che eliminasse ogni modalità paternalistica. Durante la discussione all'interno del Comitato esecutivo del Pda, Mario Paggi, esponente dell'ala liberal-democratica del partito, aveva d'altronde sottolineato che non doveva crearsi un «ministero dell'assistenza», ma un «ministero della rieducazione e del riadattamento al lavoro»<sup>52</sup>. L'intento universalistico traspariva nel momento in cui, nel paragrafo dedicato

---

*and Refugees in Post-war Italy*, «Journal of Contemporary History», 2014, 3, pp. 514-36.

51 Il nesso tra guerra e politiche sociali è stato messo in rilievo dagli studi di Richard Titmuss (*Guerra e politica sociale*, in Id., *Saggi sul welfare state*, Roma, Edizioni Lavoro, 1985, pp. 77-88). Cfr. ora, per gli analoghi sviluppi al termine del primo conflitto mondiale, G. Procacci, *Warfare-welfare. Intervento dello stato e diritti dei cittadini (1914-18)*, Roma, Carocci, 2013, pp. 45-85.

52 Insmli, Fondo Pischel, b. 1, f. 2, *Partito d'Azione, Comitato esecutivo, Verbale della riunione del 22 giugno 1945*.

agli internati in Svizzera, si indicava che le misure temporanee dovevano costituire solo una prima base per ricondurre gli assistiti a categorie più vaste, oggetto dell'assistenza generica: in primo luogo, quella dei disoccupati, che si presentava come la principale emergenza sociale per la nuova classe dirigente del paese, nella unanime individuazione della centralità del lavoro come «l'antidoto più efficace contro le scorciatoie autoritarie»<sup>53</sup>. La trasformazione del reduce in cittadino passava attraverso la sua iscrizione in un patto sociale in cui era centrale il lavoro, considerato come l'aspetto più importante della vita dell'individuo in società<sup>54</sup>.

Per la prima volta dall'Unità, l'assistenza si affrancava dalla tradizionale concezione che la considerava un ambito residuale e soprattutto uno strumento di tutela dell'ordine costituito, come avrebbe testimoniato anche il trasferimento degli uffici fuori dal palazzo del Viminale<sup>55</sup>. A forgiare le coordinate culturali generali del progetto azionista era tuttavia il confronto con il ventennio. In questo campo, il regime fascista non si era limitato a riutilizzare le attuazioni del periodo liberale e aveva anzi esercitato una maggiore ingerenza sulle istituzioni di assistenza e beneficenza e individuando alcuni ambiti specifici d'intervento, come la maternità e l'infanzia, collegati con l'ideologia che l'assistenza dovesse essere offerta in funzione dell'utilità diretta o indiretta degli individui per lo stato<sup>56</sup>. A livello istituzionale, l'assistenza, tramontata la vicenda dell'Ente opere assistenziali, emanazione del Pnf, era tuttavia rimasta in sostanza una prerogativa del Ministero dell'Interno, in virtù del suo legame con l'ordine pubblico e con le tradizionali funzioni di controllo esercitate nei confronti degli enti locali attraverso l'istituto prefettizio e la divisione III dell'Amministrazione civile<sup>57</sup>. Il progetto del

---

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

54 C. Bec, *L'assistance en démocratie. Les politiques assistantielles dans la France des XIXe et XX siècles*, Paris, Belin, 1998, pp. 11-15.

55 Cfr. G. Tosatti, *Storia del Ministero dell'Interno*, Bologna, Il Mulino, 2006, pp. 176 e 301; R. Violi, *Il Ministero dell'interno e le politiche dell'assistenza nel secondo dopoguerra*, in M. De Nicolò (a cura di), *Tra Stato e società civile. Ministero dell'interno, Prefetture, autonomie locali*, Bologna, Il Mulino, 2006, pp. 329-30.

56 Cfr. M. S. Quine, *Italy's social revolution. Charity and Welfare from Liberalism to Fascism*, London, Palgrave Macmillan, 2002, pp. 96-173

57 Il più recente provvedimento del regime in campo assistenziale era stato, nel 1937, la creazione degli Enti comunali di assistenza: cfr. C. Giorgi, *Politiche sociali e fascismo nel dibattito storiografico* e S. Inaudi, *Le politiche assistenziali del regime fascista*, entrambi in P. Mattera (a cura di), *Momenti italiani*

Ministero per l'assistenza post-bellica metteva fine a una legislazione che, in età liberale, si era prevalentemente occupata del corretto uso dei patrimoni destinati a scopi di beneficenza e affermava il compito dello stato di prendersi carico dei bisogni della popolazione, in opposizione alle finalità di controllo sociale e propaganda in vigore sotto il regime fascista, muovendosi nella direzione di un'assistenza sociale gestita direttamente o più frequentemente coordinata e eventualmente cofinanziata dallo stato.

Questo approccio presentava significative consonanze con i nuovi modelli teorici importati dagli Stati Uniti attraverso la missione italiana dell'Unrra, l'organizzazione internazionale nata nel 1943 per l'assistenza e la riabilitazione dei paesi europei segnati dal passaggio del conflitto<sup>58</sup>, che tra gli obiettivi aveva l'internazionalizzazione del New Deal<sup>59</sup>. A differenza del programma dell'Unrra, tuttavia, gli azionisti non si ponevano a garanzia della continuità delle istituzioni tradizionali e delle gerarchie sociali<sup>60</sup>. Per esempio, benché si facesse professione di fiducia nella capacità di autogoverno e nella possibilità di una equa composizione degli interessi, imporre un coordinamento di tutte le attività assistenziali significava anche dettare regole alle istituzioni religiose, che non intendevano accettarlo<sup>61</sup>. Il mondo cattolico, rivendicando l'esclusivo possesso dei criteri per la corretta organizzazione della vita associata, coniugava infatti la volontà di una pacificazione nazionale e la ricerca di spazi di influenza sociale, d'altronde già trovati grazie alla funzione di supplenza esercitata durante la guerra, con il tentativo di tradurre nella realtà il progetto pacelliano di riedificazione della società cristiana<sup>62</sup>. Ai progetti di

---

*del welfare*, Roma, Viella, 2012, pp. 55-64 e 65-79.

58 Sulla coeva elaborazione internazionale, cfr. B. Shephard, *Becoming planning minded: the theory and practice of relief 1940-1945*, «Journal of contemporary history», 2008, 3, pp. 405-20; sull'operato dell'Unrra in Italia, cfr. S. Salvatici, «Not enough food to feed the people». *L'UNRRA in Italia (1944-45)*, «Contemporanea», 2011, 1, pp. 83-99.

59 Cfr. G. D. Cohen, *In war's wake. Europe's Displaced Persons in the Postwar Order*, Oxford, Oxford University press, 2012, pp. 58-62, 100-101.

60 Cfr. J. Reinisch, *Introduction: Relief in the Aftermath of War*, «Journal of contemporary history», 2008, 3, pp. 375-81.

61 Cfr. A. Bistarelli, *La storia del ritorno*, cit., pp. 223-32; G. Fiocco, *L'Italia prima del miracolo economico. L'inchiesta parlamentare sulla miseria 1951-54*, Roma-Bari, Lacaíta, 2004, pp. 8-12, 43-48.

62 Cfr. G. Miccoli, *La chiesa di Pio XII nella società italiana del dopoguerra*, in F. Barbagallo (a cura di), *Storia dell'Italia repubblicana*, Torino, Einaudi, 1994, vol. I, pp. 555-68 e A. Giovagnoli, *La Pontificia Commissione assistenza e gli aiuti americani (1945-1948)*, «Storia contemporanea», 1978, 5-6, pp. 1081-1111.

continuità il promemoria azionista opponeva l'idea che la situazione postbellica rappresentasse un'imperdibile occasione per un ripensamento di fondo delle politiche sociali: non bisognava lasciare che l'urgenza dei problemi prevaricasse sull'individuazione di un'ordine razionale, bensì occorreva approfittarne per abbozzare uno stato capace di occuparsi con sollecitudine della protezione sociale e della valorizzazione di tutti i cittadini, oltre ogni barriera di censo. In questo senso la comune esperienza di guerra si offriva come elemento unificatore di profili sociali, biografici e professionali, altrimenti differenti: al tradizionale lessico della carità poteva quindi sostituirsi quello della solidarietà, intesa come rispetto dell'eguaglianza del corpo sociale<sup>63</sup>.

Nell'elaborazione dei tecnici come Chiabov che gravitavano intorno al ministero, l'assistenza cessava di essere considerata una «politica selettiva, subordinata alla verifica di particolari condizioni di bisogno»<sup>64</sup>, volta all'attenuazione delle tensioni fra le classi, per diventare un intervento universalistico, legato a doppio filo alla posizione dei cittadini rispetto all'equilibrio politico-sociale, finalizzato all'emancipazione dei singoli individui dalla povertà e dall'emarginazione ma soprattutto alla loro piena partecipazione politica alla vita democratica<sup>65</sup>. Per questo motivo il documento si chiudeva programmaticamente insistendo sulla priorità della «educazione e della rieducazione morale e politica» rispetto a ogni mera distribuzione di beni di prima necessità: l'assistenza post-bellica si configurava non solo come una modalità di ricomposizione del nesso tra governanti e governati che ricostruiva la legittimazione dello stato, ma anche e soprattutto come lo strumento per (ri)fare gli italiani, cioè rimettere in piedi gli animi e la società dallo sfacelo della guerra. Poiché si affermava che i problemi del paese erano prima di tutto quelli espressi dal disagio morale, individuale e sociale, la riabilitazione, a metà tra il soccorso individuale e la ricostruzione, diventava il principale scopo di un intervento assistenziale volto a restaurare le premesse della competizione umana, che non si concentrava sulle mere condizioni economiche degli assistiti, bensì sulla loro

---

63 Cfr. G. Eley, *Le eredità dell'antifascismo: la costruzione della democrazia nell'Europa del dopoguerra*, in F. De Felice (a cura di), *Antifascismi e resistenze*, Roma, La Nuova Italia, 1997, pp. 469-70.

64 P. Mattera, *Introduzione: la storia del welfare state in Italia*, in Id. (a cura di), *Momenti italiani del welfare*, cit., p. 11.

65 Cfr. L. Paggi, *Il popolo dei morti*, cit., pp. 180-85.

situazione morale, sanitaria, igienica e sulla loro integrazione nella vita sociale. Un ulteriore passo si faceva con l'affermazione della preminenza dell'educazione alla democrazia, nell'idea che il fascismo avesse penetrato dei suoi ideali molte e diverse classi e che *in primis* in chi era stato mandato a combattere permanessero scorie del passato<sup>66</sup>. I destinatari dell'assistenza non dovevano poter pensare di divenire assistiti a vita: in filigrana si trova l'idea che una politica di sussidi e provvidenze indiscriminate avrebbe finito per ledere da un lato la capacità dei singoli di sentire la libertà non solo come un diritto ma anche come un dovere e sviluppare pienamente le proprie potenzialità individuali nella vita civile e tramite la partecipazione alla società politica. Secondo Parri, nel suo discorso al teatro Eliseo in rappresentanza del Clnai, costituiva «interesse nazionale recuperare questa massa di uomini che ritornano e trasformarli in agenti di progresso»<sup>67</sup>. L'attività assistenziale doveva perciò consentire, e non ostacolare, la nascita di un senso civico che costituiva una condizione essenziale della vita democratica e di cui l'Italia era percepita come drammaticamente priva dopo vent'anni di regime. Al tempo stesso, compito dello stato era rimuovere tutte le forme di dipendenza non solo in quanto intrinsecamente ingiuste, ma anche perché impedivano lo sviluppo di ciascun individuo. La prospettiva della rivoluzione democratica trovava proprio in queste riflessioni la saldatura con la progettazione di una discontinuità dello stato<sup>68</sup>. Il ruolo coordinatore che il promemoria assegnava all'amministrazione pubblica era finalizzato a evitare che interessi personali, partitici, confessionali o classisti impedissero il conseguimento degli obiettivi, identificati nella rinascita della vita democratica, nel superamento culturale del ventennio e nel sorgere di nuovi rapporti sociali. Se il Comitato esecutivo del Partito d'azione aveva ammesso di non avere competenze e idee specifiche sulle attribuzioni e i programmi del dicastero — ai più il compito di Lussu poteva porsi nei semplici termini di un Ministero per la Resistenza — il gruppo che elaborò il documento, composto da giovani tecnici le cui idee e capacità organizzative

---

66 Cfr. P. G. 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, p. 466.

67 F. Parri, *Venti mesi di guerra partigiana*, cit., p. 142.

68 Cfr. F. Sbarberi, *L'utopia della libertà eguale. Il liberalismo sociale da Rosselli a Bobbio*, Torino, Bollati Berlinghieri, 1999, pp. 139-42.

erano state forgiate dall'esperienza della lotta antifascista, si mostrò capace di delineare un progetto che, proprio grazie ai suoi fini eminentemente politici, confiscava ogni carattere residuale all'assistenza post-bellica per farne un catalizzatore dello specifico processo di rinascita democratica che gli azionisti ritenevano essenziale per il paese. Si trattava di un progetto che al Ministero per l'assistenza post-bellica, sotto il loro stesso operato, si sarebbe tradotto in un effimero tentativo di attuazione, senza riuscire a dare alla transizione postbellica il carattere di un significativo momento di cesura rispetto alla continuità delle forme di protezione sociale ereditate dal ventennio fascista<sup>69</sup>.

## **Il documento**

### ***Partito d'azione***

### ***Comitato esecutivo per l'Alta Italia***

### **Appunti sul problema dell'assistenza post-bellica**

L'assistenza in tutte le sue svariate forme dipende attualmente da molte iniziative che vanno nello stesso tempo incoraggiate e coordinate. Il coordinamento deve essere tale da non turbare il regolare attuarsi delle varie iniziative e deve essere fatto in modo da non manifestarsi in un accentramento (eccessivo) che porterebbe ad un appesantimento burocratico e snaturerebbe certe forme assistenziali che hanno il pregio di manifestarsi come un atto spontaneo di solidarietà verso coloro che vivono nel bisogno per le infinite cause sorte dalla guerra e da queste dipendenti. Il numero enorme di persone che

---

69 Cfr. S. Inaudi, *L'assistenza nel secondo dopoguerra tra continuità e mancate riforme. Note a margine del dibattito storiografico*, «Storica», 2010, 46, pp. 80-82 e L. Di Nucci, *Alle origini dello stato sociale nell'Italia repubblicana. La ricezione del piano Beveridge e il dibattito nella Costituente*, in C. Sorba (a cura di), *Cittadinanza. Individui, diritti sociali, collettività nella storia contemporanea*, Roma, Ministero per i beni culturali, 2000, pp. 161-88.

devono essere in varie forme assistite richiede la disponibilità di capitali tali che non è possibile possono [sic] essere raccolte per sottoscrizione e molte delle attuali iniziative corrono il pericolo di esaurirsi a scadenza più o meno lunga per mancanza di fondi. I problemi assistenziali sono alcuni di carattere temporaneo con durata più o meno lunga e altri con carattere pressoché costante. Quelli di carattere temporaneo sono i più urgenti e i più angosciosi e si possono considerare, grosso modo, così suddivisi:

#### RIMPATRIATI DALLA GERMANIA

questi sono di almeno tre categorie:

- a) deportati politici ed ebrei reduci dai campi di eliminazione (Mathausen, Linz, Bukenwal, Wald, ecc., ecc.)
- b) prigionieri o deportati militari divisi alla loro volta in coloro che per avere, di fronte alle estreme sofferenze, aderito pro=forza alla repubblica fascista, sono stati quindi [sic] trasformati in lavoratori cosiddetti liberi, ed in coloro che essendosi rifiutati ad ogni compromesso sono rimasti nel lager
- c) operai, dei quali una parte inviati in Germania contro la loro volontà, ed una parte di lavoratori recatisi nel Reich volontariamente alcuni di questi anche con i famigliari.

È naturale che i reduci, ai pochissimi reduci politici ed ebrei ed ai militari che maggiormente hanno sofferto si debba riservare un'accoglienza specialmente affettuosa e preferenziale. L'assistenza verso costoro deve essere tale da aiutarli a recuperare la salute quasi sempre gravemente compromessa e quindi a riprendere la vita normale, rendendo il meno penoso possibile il periodo delle cure e della ripresa fisica. Vanno aiutati anche con la creazione di uffici legali che provvedano alle pratiche, indennizzi dei danni

materiali riportati.

Alluopo si dovranno prendere provvedimenti di varia natura sui quali verranno fatte a parte proposte in modo dettagliato.

Non si possono e non si debbono trascurare gli altri ai quali deve essere facilitato in tutti i modi il rientro alla loro residenza con modalità da studiare a parte allo scopo di migliorare le attuali possibilità troppo scarse e saltuarie. La creazione di campi di raccolta ben attrezzati, che potrebbero, se del caso, funzionare come campi di quarantena e lo smistamento fra e da gli stessi faranno parte di proposte di dettaglio.

### RIMPATRIANDI DALLA SVIZZERA

In Svizzera si trovano circa 14000 rifugiati civili politici ed ebrei e circa 16000 militari che dopo l'8 settembre vi si sono recati. Per questi esiste ancora il problema base: la riapertura delle frontiere.

Come si può fare per ottenerla? Fare presente che questi hanno fatto vita in condizioni igieniche buone e che non si corrono i pericoli che si hanno per i rimpatriandi dalla Germania. Il numero di questi rifugiati è esiguo di fronte a quello dei provenienti dal Reich, ed anche fatti entrare a piccoli scaglioni di 500-1000 persone al giorno in un tempo relativamente breve potrebbero venire ricondotti alla loro residenza. Una volta alleggerito il compito dei trasporti di fortuna da un'organizzazione efficiente per i rimpatriandi dalla Germania questa potrebbe servire per i rimpatriandi dalla Svizzera. Si eliminerebbe così una causa di scontento e si riporterebbero questi rifugiati alle condizioni di riprendere il loro lavoro e di entrare a far parte di quelle classi di assistendi di cui si parlerà in seguito (disoccupati, ecc.).

Si possono considerare a parte i rimpatriandi sia dalla Germania che dalla Svizzera ebrei. Molti di questi sono persone abbienti e potenzialmente abbienti. Ci sarà bisogno di dare loro tutte quelle facilitazione che siano possibili per rientrare in libero possesso dei beni requisiti, sequestrati confiscati, ecc. dopo l'istaurazione [sic] delle leggi

razziali (creazione d'uffici legali, ecc.). I poveri e gli impoveriti andranno assistiti come tutti gli altri, si avrà per questi un notevole appoggio dalle varie Comunità ebraiche. La soluzione deve essere la più rapida possibile per evitare che si continuino a considerare gli ebrei come qualcosa di diverso dagli altri cittadini, sia pure in forma benevola, in modo che al più presto si lasci cadere in definitiva dimenticanza un problema razziale [sic] ignorato fortunatamente in Italia fino al 1938.

### PARTIGIANI SMOBILITATI

È necessario, se non si vuole creare uno stato di diffuso risentimento, fomentato spesso da elementi pseudo-partigiani, addivenire rapidamente alla sistemazione dei partigiani. Il lungo periodo di vita illegale, il ricordo delle sofferenze e dei pericoli corsi, l'abitudine necessariamente contratta di provvedere con le forze di piccoli gruppi a difendersi, a farsi giustizia, a procurarsi sostentamento, ha creato in molti di essi meno preparati politicamente e meno disciplinati interiormente, uno stato d'animo speciale che va vinto e superato se non si vuole che il buon nome dei partigiani, il loro eroismo e la loro dedizione alla causa della libertà vengano offuscati da reazioni incomposte. La necessità di riportare questi elementi a condizioni normali di vita, dando loro lavoro è inderogabile. È necessario controllare con cura i brevetti di partigiani, poi provvedere rapidamente alla liquidazione dei premi di smobilitazione ed a fare le pratiche per le eventuali pensioni a mutilati, feriti e famiglie di caduti, eliminando esasperanti lungaggini burocratiche. Creare poi una situazione di preferenza per il collocamento dei partigiani, sfruttando dove sia conveniente e possibile il loro spirito volontaristico ed entusiasta per eventuali opere urgenti di pubblica necessità ecc. ecc. L'organizzazione partigiana esistente sarà di valido aiuto allo studio e soluzione di questi problemi. Non si può pensare di risolvere la situazione con il semplicistico provvedimento di immetterli nelle formazioni regolari dell'Esercito e della Polizia, sistemazione che sarebbe impropria e insufficiente [sic] per un numero troppo grande di questi.

## PRIGIONIERI DI GUERRA

Le pratiche da svolgersi con i comandi alleati per il rimpatrio di questi elementi devono essere affrettate al massimo. Il ritorno alle famiglie dei cari assenti da molto tempo è profondamente desiderato e sarà la migliore dimostrazione delle relazioni cordiali fra la Italia e le Nazioni Unite. Lo sfruttamento dell'organizzazione trasporti degli ex internati e altri rimpatriandi potrà servire in senso inverso al rimpatrio dei prigionieri.

Si potranno presentare una serie di proposte a questo scopo.

Ma ancora un problema deve essere approntato per questi rimpatriandi: tornano a casa e non hanno veduto i tedeschi occupare e martoriare il loro paese non conoscono che per sentito dire quello che è avvenuto in Germania nei campi di eliminazione, hanno trascorso un lungo periodo di prigionia, cioè nelle condizioni meno adatte a riconoscere i pregi di determinate forze politiche rispetto ad altre. Per contro molti di essi torneranno con l'animo carico di scontento e di rancori verso coloro che li tennero, forse oltre il necessario, in prigionia. Bisogna che vengano accolti cordialmente e che si provveda con vari accorgimenti a prepararli spiritualmente alla nuova vita che anima il nostro paese. Il problema dei prigionieri di guerra è anche e soprattutto un problema educativo. Sarà il miglio [sic] modo questo di reintegrarli nella vita normale del paese.

## PROFUGHI

Questi vanno distinti in coloro che per necessità belliche hanno dovuto abbandonare il loro paese, molti dei quali sono inabitabili o quasi, da coloro che hanno invaso le città del Nord perché profughi politici. Per i primi sollecitare al massimo la possibilità di ritorno al focolare antico o nuovo al posto dell'antico e nel frattempo assistere nel modo migliore, con sussidi alloggiamenti ecc.; per i secondi rinvio, quando non ostino, altre ragioni alle loro residenze originarie, garantendo un minimo di aiuto. Molte volte sono famigliari di fascisti, militi, ecc. che versano nel bisogno; la creazione

[sic] di “campi di attesa” dove sia assicurato loro obbligatoriamente un tetto ed il vitto specialmente per i bambini ed un'azione vigorosa di risanamento morale, sono misure che si impongono e vanno studiate accuratamente.

## STRANIERI

Sono di passaggio in Italia e vi sostano a volte a lungo per le attuali contingenze dei trasporti molti stranieri provenienti dalla Germania o altri paesi già occupati dai tedeschi: francesi, spagnoli, polacchi, russi, ecc. molti dei quali non desiderano rientrare ai loro paesi. La raccolta di questi soggetti in locali adatti dove siano sorvegliabili e dove possono essere aiutati a fare le pratiche per rientrare nelle rispettive patrie è pure provvedimento necessario. Le ambasciate e i Consolati dei paesi interessati saranno sollecitate a provvedere [sic] rapidamente alla tutela dei loro connazionali, salvo per gli invocanti il “diritto d'asilo” per i quali si provvederà con provvedimenti straordinari.

I complessi problemi assistenziali riguardano soprattutto i rimpatriandi e i partigiani devono trovare la loro soluzione, almeno nella fase iniziale e più delicata, in alta Italia. È necessario, affinché quest'opera grandiosa possa avere quei caratteri di snellezza e rapidità che la rendono pregevole e veramente tale da soddisfare le esigenze oltre che materiali, morali degli assistendi, che si possa disporre in luogo di un organismo, che pur restando alle dipendenze e in instretto contatto col Ministero abbia però sufficiente autonomia per prendere decisioni urgenti e che possa controllare l'opera delle varie iniziative esistenti senza creare la necessità di continui contatti con Roma delle organizzazioni singole, appesantendo così in modo insostenibile l'apparato burocratico.

Le competenze di tale organismo, la sua denominazione ecc. devono essere materia di studio e di trattative.

È necessario però insistere sulla necessità di una notevole autonomia dello stesso; perché solo in questo modo l'Assistenza potrà essere veramente efficiente [sic] e svolgere quel programma di educazione e rieducazione morale e politica che è da anteporre a quello della pura assistenza materiale.