

## **L'amministrazione come pedagogia: il Ministero per l'assistenza post-bellica e la costruzione della democrazia**

Nel quadro di persistenze e novità che caratterizzò la transizione politica e costituente del 1945, il processo di costruzione della democrazia post-bellica fu determinato dal combinarsi di aspetti sociali, fattori culturali e elementi istituzionali che non necessariamente agivano nella stessa direzione. Lo sviluppo delle politiche sociali dirette alle fasce più deboli della società – e in particolare a reduci, deportati e profughi, vittime di una guerra che aveva coinvolto massicciamente i civili – portò in tutta Europa alla nascita di amministrazioni straordinarie a carattere temporaneo, che variamente declinarono l'ampliamento delle competenze dello Stato che indicava la nuova qualità della democrazia post-bellica, secondo le parole d'ordine della “liberazione dal bisogno” diffuse dall'avanzata alleata nel continente. Nel caso italiano, le modalità istituzionali che assunse questo inusitato sforzo pubblico per portare aiuto alle vittime della guerra non sono mai state ricostruite dalla storiografia che, a partire dalla pubblicazione dei saggi di Claudio Pavone, ha affermato la tesi della continuità dello Stato<sup>1</sup>. In questo saggio analizzerò l'istituzione e l'ordinamento della più organica struttura dello Stato italiano per l'intervento assistenziale all'indomani della seconda guerra mondiale, il Ministero per l'assistenza post-bellica (Mapb), nato nel giugno del 1945 e soppresso nel febbraio del 1947<sup>2</sup>: un dicastero che non ha goduto di attenzione storiografica, non solo per l'arretratezza e il taglio sociologico che, almeno fino a qualche anno fa, contraddistinguevano gli studi sullo stato sociale nel nostro paese, ma anche per la difficoltà di reperimento delle relative fonti d'archivio, dal momento che alla soppressione del Ministero le sue attribuzioni e, conseguentemente, le sue carte vennero devolute a numerose altre amministrazioni.

L'amministrazione dell'assistenza post-bellica nacque all'indomani della costituzione del governo Parri; alla gestione dell'azionista Emilio Lussu seguirono, nei successivi esecutivi retti da De Gasperi, quelle del demolaburista Luigi Gasparotto e del comunista Emilio Sereni. Non potendo ricostruire in questa sede tutta l'attività del dicastero, mi concentrerò sulla sua architettura istituzionale, nella convinzione che l'analisi dei motivi ideali che contribuirono a definirla e la scomposizione degli aspetti sociali, culturali e amministrativi, ancora prima dei provvedimenti che promosse, possano risultare utili non solo per cogliere la posizione del dicastero nell'economia del progetto politico azionista ma soprattutto per comprendere le instabili e mobili dialettiche tra persistenze e

---

1 Cfr. C. Pavone, *Alle origini della repubblica. Scritti su fascismo, antifascismo e continuità dello stato*, Torino, Bollati Berlinghieri, 1995, pp. 105-84.

2 D.lgt. 20 giugno 1945, n. 421, in “Gazzetta ufficiale”, 4 agosto 1945; D.lgs.c.p.s. 14 febbraio 1947, n. 27, ibid., 22 febbraio 1947.

mutamenti che caratterizzano la “transizione” dell'immediato dopoguerra<sup>3</sup>.

L'affermazione nella legislazione dei diritti sociali si saldava con il discorso sulla rinascita e il consolidamento della democrazia, anche sotto la spinta degli attori internazionali che operavano in Italia, in primo luogo il governo militare alleato e l'*United Nations Relief and Rehabilitation Administration*, l'organizzazione internazionale nata nel 1943 per l'assistenza e la riabilitazione dei paesi europei segnati dal passaggio del conflitto<sup>4</sup>. Il passaggio dall'emergenza alla pianificazione costituì l'imperativo dell'immediato dopoguerra e l'approccio umanitarista lasciò spazio alla definizione di alcuni diritti sociali, che vennero aggiunti nel processo costituente del dopoguerra europeo ai tradizionali diritti di libertà, con lo scopo di realizzare una democrazia sociale e economica<sup>5</sup>. Le due “generazioni” di diritti risultavano connesse, dal momento che eccessive disparità sociali avrebbero finito per pregiudicare le libertà politiche dei cittadini. La transizione costituì il campo di tensione tra le declinazioni del discorso transnazionale sui diritti umani e sociali e il portato di riflessioni più tradizionali. L'analisi della riflessione sviluppata e tradotta nello strumento istituzionale del Mapb dagli azionisti consente di evitare l'astorico schiacciamento del periodo del dopoguerra sui suoi esiti – in questo caso un welfare state carente, frammentato, rivolto ai soli lavoratori, poco interessato alla riduzione delle disuguaglianze<sup>6</sup> – e prendere in considerazione le possibili alternative che furono sviluppate nel tentativo di dare una traduzione istituzionale al dinamismo politico della resistenza. In questi progetti, le modalità e l'organizzazione dell'assistenza ai cittadini assunsero a elemento di definizione dei caratteri della democratizzazione del paese. Il legame istituito tra il nuovo lessico della cittadinanza e l'assistenza, in particolare, abbozzò la sua emancipazione dai riferimenti all'ordine pubblico e la sua trasformazione da mera distribuzione di strumenti di sussistenza a fasce marginali della società a funzione politica finalizzata alla protezione di ogni cittadino.

### ***L'intervento istituzionale prima della Liberazione***

Il Mapb non rappresentò la prima forma di intervento a favore delle variegate categorie di vittime della guerra messa in campo dallo Stato italiano del dopoguerra. Nel Regno del Sud, erano stati gli alleati, posti di fronte al rischio che il collasso dello stato al momento dell'armistizio e gli effetti di devastazione prodotti dalla guerra totale nelle zone più arretrate del paese rendessero le retrovie ingovernabili, a individuare nelle

---

3 Cfr. L. Baldissara, *Sulla categoria di transizione*, in “Italia contemporanea”, XXXIV, 2009, n. 254, pp. 61-74.

4 Cfr. J. Reinisch, *Internationalism in Relief: The Birth (and death) of UNRRA*, in *Postwar reconstruction in Europe: International perspectives, 1945-1949*, a cura di D. Feldman, M. Mazower e J. Reinisch, Oxford, Oxford University Press, 2011, pp. 258-89.

5 Cfr. *When Rights were social*, a cura di M. Mazurek e P. Betts, in “Humanity”, III, 2012, n. 3.

6 Cfr. L. Di Nucci, *Alle origini dello stato sociale nell'Italia repubblicana. La ricezione del piano Beveridge e il dibattito nella Costituente*, in *Cittadinanza. Individui, diritti sociali, collettività nella storia contemporanea*, a cura di C. Sorba, Roma, Ministero per i beni culturali, 2000, pp. 161-88.

amministrazioni sociali un importante elemento del progressivo processo di conferimento ad un restaurato apparato statale italiano di tutte le sue funzioni<sup>7</sup>. Nel campo assistenziale, l'*Allied control commission* (Acc) agì come una forza propulsiva di rinnovamento, attraverso l'esportazione dei principi della *rehabilitation* e del welfare anglosassone, che finalizzavano l'aiuto all'obiettivo dello sviluppo di cittadini liberi, indipendenti e autosufficienti<sup>8</sup>. Gli alleati non si occuparono soltanto di rimettere in piedi a livello locale le istituzioni assistenziali esistenti, avvalendosi del fondamentale ruolo della Chiesa cattolica, ma promossero nuove forme di intervento dello Stato.

Gli esecutivi guidati da Badoglio e Bonomi si occuparono dei problemi che la guerra aveva comportato per ampie fasce della popolazione attraverso l'istituzione di Alti Commissariati, la cui azione nel Regno del Sud anticipò e condizionò l'intera fase della transizione amministrativa del 1945. Gli Alti Commissariati, organi amministrativi a carattere provvisorio incaricati di provvedere all'assistenza di alcune specifiche categorie, erano nati durante il primo conflitto mondiale e avevano rappresentato una delle forme della proliferazione di nuove istituzioni causata dalla guerra, che aveva spezzato la rigida verticalità della struttura ministeriale italiana<sup>9</sup>. La provvisorietà dell'intervento demandato giustificava la scelta degli Alti Commissariati, finalizzata a mettere ordine in un panorama amministrativo che vedeva otto diversi dicasteri contendersi le competenze sull'assistenza. All'Alto Commissariato per i prigionieri di guerra, creato per occuparsi dei soldati in mano statunitense il 23 marzo 1944 e affidato al generale Pietro Gazzera, seguì, nel maggio dello stesso anno, l'istituzione, dopo reiterati inviti delle forze di occupazione alleate, dell'Alto Commissariato per l'assistenza morale e materiale ai profughi di guerra, retto dal socialista Tito Zaniboni e incaricato di provvedere ai civili deportati e ai sinistrati di nazionalità italiana alloggiati nei campi, spesso frammisti alle *Displaced persons* straniere<sup>10</sup>. Infine nel marzo del 1945 venne istituito l'Alto Commissariato per il reduce, affidato al settantenne Luigi Gasparotto, importante figura del combattentismo del primo dopoguerra. Le provvidenze allestite per una categoria trascinavano l'espansione delle funzioni dello stato anche in altri campi: si trattava infatti in questo caso di assistere gli ex prigionieri di guerra e internati militari dopo il ritorno alle proprie case, dal momento che i competenti ministeri militari si erano fino a quel momento limitati a fornire lunghe licenze. Restava come motivo dominante il riferimento all'ordine pubblico, in questo caso la preoccupazione che i movimenti dei reduci sfociassero, come era già accaduto nel Meridione, in manifestazioni antigovernative. Le tradizionali caratteristiche dell'intervento statale *means-testing*, discrezionalità, elargizione per concessione si affiancavano tuttavia all'attenzione agli aspetti psicologici

---

7 *Rapporto di Spofford, G-5, AFHQ*, cit. in D. Ellwood, *L'alleato nemico: la politica dell'occupazione anglo-americana in Italia, 1943-1946*, Milano, Feltrinelli, 1977, p. 243.

8 Cfr. S. Salvatici, "Not enough food to feed the people". *L'UNRRA in Italia (1944-45)*, in "Contemporanea", XIV, 2011, n. 1, pp. 94-95.

9 Cfr. G. Melis, *Storia dell'amministrazione pubblica*, Bologna, Il Mulino, 1996, pp. 273-74.

10 Acs, Pcm Gab. 1944-47, 1.1.2/10474, *A/cc 383.7, Repatriation of Agriculturist*, 28 agosto 1944.

della smobilitazione, da cui conseguì anche l'allargamento delle prestazioni ai patrioti, che divennero così le prime figure che ampliavano al di fuori del campo strettamente militare la definizione del reduce.

L'assistenza ai reduci si qualificava come “una funzione essenzialmente statale” che fattori di ordine sociale e economico, “oltreché alte ragioni morali”<sup>11</sup> imponevano allo Stato di assicurare. L'uscita dall'orizzonte politico della carità legale crispina era tuttavia più apparente che reale: Bonomi non esitava infatti a riproporre quel circuito tra la volontà governativa di limitare le spese e non imbarcarsi nell'esercizio di dispendiose funzioni provvisorie e la delega alle associazioni, in un abbraccio mortale di cui a fare le spese era in definitiva proprio l'efficienza dell'amministrazione pubblica e il carattere universalistico delle prestazioni. La costante condizione di sotto-finanziamento degli Alti Commissariati, la scarsità del personale, la lentezza della smobilitazione dei reduci, le forme altamente discrezionali e per lo più esclusivamente pecuniarie dell'intervento comportarono il consolidamento della supplenza istituzionale della Pontificia Commissione di Assistenza<sup>12</sup>, ponendo le premesse della sua egemonia nel dopoguerra.

Le parole d'ordine della *rehabilitation* e l'attenzione alla smobilitazione, nei suoi aspetti materiali e culturali, informarono anche la creazione del dicastero dell'Italia occupata, che ebbe breve vita durante il II governo Bonomi. Anche in questo caso è possibile individuare alla radice la pressione degli alleati, per i quali l'assistenza post-bellica costituiva, proprio per il suo carattere palliativo e marginale, 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 e mantenendo il controllo di situazioni che potevano avere pericolosi sbocchi insurrezionali, come era già accaduto in Grecia<sup>13</sup>. La necessità del disarmo e del collocamento dei partigiani smobilitati impose il superamento di forme primitive di “economia morale della riconoscenza” come il “Brevetto Alexander” e una maggiore attenzione agli aspetti politici del problema, affrontando la tendenza dei comitati di liberazione nazionale a porsi come legittime autorità costituite al momento della liberazione dei territori. Di fronte ai tentativi del governo Bonomi di ottenere il riconoscimento giuridico dei partigiani come belligeranti, se non addirittura di dichiararli parte integrante dell'esercito italiano, l'Acc cercò di delimitare i compiti del governo, reindirizzando la sua attività nel campo del welfare<sup>14</sup>. Un iniziale Ufficio Patrioti costituito presso la Presidenza del Consiglio si rivelò insufficiente allo scopo e venne sostituito dal Ministero dell'Italia occupata, creato il 12 dicembre 1944, mentre ormai era

---

11 *Verbali del Consiglio dei ministri (VcdM)*, a cura di A. G. Ricci, Roma, Presidenza del consiglio dei ministri, 1998, vol. IV, p. 91.

12 Cfr. R. Violi, *Chiesa cattolica e assistenza nel Sud nel 1945*, in “Italia contemporanea”, XXVI, 2000, n. 218, pp. 49-77.

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

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

latente la crisi politica che avrebbe portato alla caduta del primo gabinetto Bonomi, e conferito al comunista Mauro Scoccimarro, affiancato dal liberale Aldobrando Medici Tornaquinci. L'istituzione del dicastero fu oggetto di lunghe contrattazioni con le forze di occupazione, al termine delle quali le attribuzioni vennero ampliate rispetto alla pianificazione e alla prima assistenza richiesta dai comandi alleati, in un'ulteriore tappa del processo di dilatazione e diversificazione amministrativa generato dalla guerra<sup>15</sup>.

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

La preoccupazione degli alleati per il disordinato afflusso di circa 600mila internati in Germania su un territorio già sconvolto dalla guerra si tradusse in una spinta alla creazione di nuove istituzioni. La scarsa praticabilità dei piani per i rimpatri elaborati dal Ministero della guerra, basati sulla rigida distinzione tra civili e militari, la confusione derivante dalla molteplicità di categorie di beneficiari derivanti dallo sviluppo incrementale della legislazione nell'ultimo anno del conflitto, la minaccia sanitaria che profilava il modesto impegno delle autorità italiane per i reduci che rientravano dai valichi del confine settentrionale, nonché la proliferazione di enti che si occupavano dell'assistenza, evidenziarono la necessità di un intervento di coordinamento e pianificazione che mettesse in questione l'approccio tradizionale, basato sul *laissez-faire*. Sulla base di alcune esperienze, sviluppate soprattutto a Milano, venne formulata da più parti la proposta di un Ministero dell'assistenza sociale che si occupasse con “criteri nuovi” dei reduci, dei profughi e dei deportati<sup>16</sup>.

L'istituzione del Mapb avvenne all'indomani della nascita del governo Parri: l'input fondamentale venne dalla componente azionista, tanto che il dicastero fu affidato a Emilio Lussu<sup>17</sup>, esponente del combattentismo democratico ma soprattutto leader della corrente socialista liberale del Pda, affiancato dal liberale Mario Ferrara e dall'indipendente Enrico Berardinone, indicato dal Pci, poi confermato durante il successivo governo De Gasperi e durante la terza e ultima gestione capo della commissione studi del Ministero<sup>18</sup>. Il dicastero rispondeva alla centralità dell'assistenza ai combattenti della guerra di liberazione e a tutte le vittime della guerra e della loro reintegrazione nella vita produttiva nel progetto di “nazionalizzazione democratica delle masse” portato avanti da Parri, convinto che lo iato tra paese legale e paese reale e quello

---

15 D.lgt. 28 febbraio 1945, n. 73, in “Gazzetta Ufficiale”, 24 marzo 1945. Cfr. anche Acs, Acc, 10000/105/645, *Aide mémoire for communication to the President of the Council of ministers*, febbraio 1945.

16 Cfr. G. Canepa, *Uscire dalla guerra. Smobilitazione e assistenza post-bellica in un memorandum del Partito d'Azione*, in “Contemporanea”, XVIII, 2015, n. 4, pp. 597-614.

17 Emilio Lussu (1890-1975), protagonista di spicco del combattentismo e del movimento sardista nel primo dopoguerra, aventiniano, era fuggito dall'isola di Lipari dove era confinato e aveva partecipato prima all'organizzazione di Giustizia e Libertà a Parigi, poi del Partito d'Azione. Cfr. G. Sircana nel *Dizionario biografico degli italiani*, vol. LXVI e G. De Luna, *Storia del Partito d'Azione*, Torino, Utet, 2006, pp. 303-10.

18 Mario Ferrara (1892-1956), interventista repubblicano durante la prima guerra mondiale, aveva fatto parte della direzione dell'Associazione nazionale combattenti. Enrico “Francesco” Berardinone (1902-86), già maggiore medico della IV Armata, era stato comandante della XI divisione Garibaldi Cuneo.

tra istituzioni e società che avevano segnato la vicenda post-unitaria potessero essere finalmente scardinati dal Secondo Risorgimento italiano<sup>19</sup>.

All'interno del Consiglio dei Ministri, durante tutto il mese di luglio del 1945, due posizioni che presupponevano un'architettura istituzionale del tutto diversa si scontrarono sulla provvisorietà del dicastero, l'ampiezza dell'intervento statale, il peso degli elementi riparativi o retributivi dell'assistenza. Una prima proposta che prevedeva “un organismo pletorico con 6 direzioni generali” venne rivista dopo le critiche di Stefano Jacini e Marcello Soleri, che ottenne di conservare al Tesoro l'importante competenza in materia di pensioni di guerra: in virtù del principio che occorresse separare le funzioni permanenti da quelle meramente temporanee, il Mapb tranciò così i legami con il suo principale predecessore, il Ministero per l'assistenza militare e le pensioni di guerra, che, all'indomani del primo conflitto mondiale, aveva cercato di realizzare il passaggio dalla carità legale all'assistenza di stato<sup>20</sup>. Fu però il ministro delle Poste Scelba a manifestare un atteggiamento di netta opposizione alla stessa istituzione del dicastero, considerato “un macchinoso e costoso organismo lontano dalle correnti vive degli interessi che dovrebbero democraticamente tutelare”, e a proporre di conservare le strutture degli Alti Commissariati. Contrario a “avocare tutte le organizzazioni di assistenza allo stato”, Scelba criticò l'organizzazione proposta come “mastodontica [...] assolutamente e politicamente errata, illogica e irrazionale» e si oppose con forza, ritenendola “dannosa all'assistenza e impolitica”<sup>21</sup>, alla creazione di direzioni specifiche per ciascuna categoria di beneficiari (in primo luogo partigiani e reduci) che era stata prospettata da Lussu, convinto della necessità di curare anche gli aspetti psicologici della smobilitazione. Per Scelba lo Stato doveva preoccuparsi non solo di non ostacolare, ma di favorire le attività assistenziali di matrice ecclesiastica salvaguardandone l'autonomia: la Presidenza doveva limitarsi ad assumere un semplice compito di coordinamento delle iniziative umanitarie private.

Al termine delle discussioni il Consiglio dei ministri eliminò il compito di “dirigere, vigilare e coordinare” l'attività assistenziale delle associazioni private (con la possibilità, sul modello crispino, di fonderle e modificarne i fini statutari) e approvò la dizione di “servizi generali” per indicare le direzioni del costituendo dicastero, cercando di scongiurare il rischio di “una burocratizzazione sia pure provvisoria”<sup>22</sup>. 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

---

19 Cfr. L. Polese Remaggi, *La nazione perduta, Ferruccio Parri nel novecento italiano*, Bologna, Il Mulino, 2004, pp. 248-51, 278-80.

20 Cfr. *L'assistenza di guerra in Italia*, SAPI, Roma 1919 e T. Detti, *Stato, guerra e tubercolosi (1915-22)*, in *Storia d'Italia. Annali 7. Malattia e medicina*, a cura di F. Della Peruta, Einaudi, Torino 1984, pp. 915-16.

21 *VcdM*, V. 1, pp. 94, 112.

22 Discussioni e modifiche del disegno di legge in *Acs, Pcm Gab.*, 1944-47, 1.1.2/38634/2.

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>23</sup>. Le politiche dell'assistenza post-bellica si strutturavano come l'altro volto delle misure di giustizia e punizione del dopoguerra. Durante la redazione del decreto vennero tuttavia eliminate le competenze, contenute nelle bozze preparatorie, relative ai “civili internati o deportati in conseguenza degli eventi bellici o per ragioni politiche e razziali” (troppo difficile sarebbe stato individuare i volontari del Servizio del lavoro obbligatorio), nonché i perseguitati dal regime fascista. A questo proposito emersero delle differenze di approccio all'interno dello stesso gruppo azionista, poiché Lussu considerava il dicastero come il motore istituzionale del principio di riparazione verso le vittime del fascismo, più ancora che della guerra, mentre per la Presidenza del Consiglio nessun legame sussisteva tra le persecuzioni avviate dal regime e quelle avvenute durante la guerra: anche se questa aveva “determinato un inasprimento di dette persecuzioni, il rapporto tra gli uni e le altre [era] del tutto indiretto”<sup>24</sup>.

A impedire una completa centralizzazione delle competenze in materia assistenziale restò anche il Ministero dell'Africa italiana, che sarebbe stato abolito solo nel 1953. Il dicastero tenne a ribadire le proprie attribuzioni sugli ex-coloni rimpatriati, istituendo allo scopo una Direzione generale per l'assistenza e i danni di guerra: “indipendentemente dalle sue finalità sociali”, l'attività a favore dei profughi d'Africa era infatti “strettamente collegata alle possibilità di una futura ripresa coloniale”<sup>25</sup>. Grazie alla mediazione di Scelba restò inoltre alla Presidenza del Consiglio la competenza per i rapporti con l'Unrra: nelle mani del democristiano Ludovico Montini, gli aiuti dell'Unrra furono gestiti in funzione sostanzialmente concorrenziale al Mapb, sviluppando un circuito parallelo di distribuzione basato soprattutto sulle istituzioni religiose<sup>26</sup>.

---

23 D.lgt. 31 luglio 1945, n. 425, in “Gazzetta Ufficiale”, 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.

24 Acs, Pcm Gab. 1944-47, 1.1.2/38634/2.9, *Appunto per il Presidente sulle attribuzioni del Mapb*, s.d.

25 Acs, Pcm Gab. 1944-47, 1.1.2/38634/2.9, *Attribuzioni del Mapb*, 11 luglio 1945.

26 I rapporti con l'Unrra erano tenuti da una Delegazione del governo, costituita il 14 aprile del 1945 e guidata dal democristiano Ludovico Montini, che nell'agosto del 1945 riuscì a far ammettere l'Italia tra le nazioni beneficiarie degli aiuti Unrra, fino ad allora destinati solo a donne, bambini e profughi. Nel 1947 la Delegazione venne trasformata nell'Amministrazione per gli aiuti internazionali: cfr. A. Ciampani, *La costituzione dell'AAI: relazioni internazionali, ricostruzione sociale e attività assistenziali in L'amministrazione per gli aiuti internazionali. La ricostruzione dell'Italia tra dinamiche internazionali e attività assistenziali*, a cura di A. Ciampani, Milano, FrancoAngeli, 2002, pp. 105-54.

Il Mapb rappresentava un'amministrazione che si voleva straordinaria, ma che al tempo stesso era incasellata nella pesante armatura di un ministero, cioè di un organismo concepito per funzioni organiche strutturali. L'amministrazione centrale del ministero si componeva, oltre al gabinetto del ministro e all'ispettorato generale, di cinque servizi, di cui quattro erano dedicati alle categorie da assistere (partigiani, reduci, prigionieri di guerra, vittime civili della guerra), mentre il quinto si occupava del personale, dei trasporti, degli approvvigionamenti e dell'amministrazione. A livello periferico, gli uffici provinciali furono affidati a un direttore di nomina governativa, normalmente scelto tra le associazioni reducistiche<sup>27</sup>. La necessità che il responsabile dell'ufficio si dedicasse unicamente all'opera assistenziale e il discredito nei confronti della figura prefettizia, vista come strumento dell'onnipotente controllo centrale<sup>28</sup> sottrassero l'assistenza all'ambito della tutela dell'ordine pubblico, spezzando così la continuità amministrativa di lungo periodo del Ministero dell'Interno, anche se a livello comunale il Mapb continuava ad appoggiarsi sulle tradizionali modalità di erogazione degli Enti comunali di assistenza.

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

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<sup>29</sup>. Le assunzioni invece furono appena 69 nell'arco delle tre gestioni ministeriali e l'attività degli uffici dipese essenzialmente dall'avventiziato, cui si affiancava, in particolare negli uffici periferici, il massiccio ricorso alla figura dei giornalieri a contratto annuale<sup>30</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 liberarsi rapidamente di quest'ultimo, non solo in eccesso ma anche, specialmente per il Viminale di Mario Scelba, politicamente sgradito<sup>31</sup>. L'obbligo

---

27 D.m. 15 settembre 1945, in "Gazzetta Ufficiale", 25 settembre 1945, artt. 1-3.

28 *Assistenza post-bellica*, a cura di O. De Pascalis e G. Salemi, Lanciano-Roma, Carabba, 1946, p. 18. Cfr. R. 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 M. De Nicolò, Bologna, Il Mulino, 2006, pp. 325-54.

29 La Ragioneria di Stato impedì al Mapb di rinnovare il trattamento speciale integrativo di stipendio stabilito per gli Alti Commissariati per attirare i funzionari più validi dagli altri dicasteri: Acs, Pcm Gab. 1944-47, 1.1.2/10474, *Integrazione premio di operosità e rendimento*, 30 settembre 1945.

30 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, 1.1.2/38634/9.2, *Prot. 109955*, 19 marzo 1947.

31 Nel 1948 Mario Scelba ritornò sulla soppressione del Mapb, rilevando come fosse stato diretto con "assoluta faziosità" nella distribuzione dei fondi e avesse lasciato in eredità un organico di 6420



che gli impiegati assunti appartenessero alle stesse categorie assistite, l'urgenza con cui si dovette provvedere all'allestimento del dicastero e alle successive, continue assunzioni, comportò infatti un reclutamento che trascurò i criteri professionali per prediligere le raccomandazioni delle associazioni reducistiche o dei singoli capi partigiani<sup>32</sup>.

Lussu ricercò l'apporto di personalità provenienti dalla società civile, che furono poste nei gradi più alti dell'amministrazione in deroga alle vigenti disposizioni sull'avventiziato. L'intellettualità italiana accettò di entrare nell'apparato burocratico dello stato sia perché attirata da amministrazioni che si presentavano come radicalmente differenti rispetto al passato e come motori di rinnovamento per il futuro, sia perché intenzionata a portare il proprio contributo alla ricostruzione del paese in una situazione emergenziale. L'organigramma del Mapb mostra come esso abbia rappresentato uno strumento di immissione della generazione lunga della Resistenza all'interno dell'amministrazione dello stato: a capo del Servizio Partigiani venne nominato prima il magistrato e comandante giellista piemontese Cesare Moscone e in seguito Roberto Battaglia, già a capo della Divisione Lunense e futuro autore della *Storia della Resistenza italiana*; dei prigionieri di guerra si occupò Fausto Nitti, mentre i fondatori del Movimento di collaborazione civica, Augusto Frassinetti e Cecrope Barilli, lavorarono rispettivamente come caposervizio reduci e membro del gabinetto<sup>33</sup>. Estraneo agli ambienti laici e riformatori sviluppati dal ceppo dell'antifascismo di Giustizia e Libertà l'humus delle politiche del Ministero fu solo il capo di gabinetto di Lussu, Antonino Papaldo, un esperto di diritto sanitario che Parri volle al fianco del vecchio politico sardo<sup>34</sup>. A livello periferico, nei ranghi degli ispettori canali di applicazione della volontà politica e amministrativa dei servizi centrali troviamo Ettore Troilo, il capo partigiano della Maiella che sarebbe poi stato l'ultimo prefetto politico di Milano, l'ex-sottosegretario liberale Aldobrando Medici-Tornaquinci e Amos Chiabov, già direttore del Servizio assistenza del Clnai.

Ad accomunare questi uomini, di provenienza geografica diversa, non era solo la quasi

---

impiegati di cui 1000 addirittura non registrati e pagati con sussidi; solo 3071 erano rimasti in servizio dopo il passaggio di alcuni dei servizi al Viminale ("Atti parlamentari", Senato, 26 ottobre 1948, pp. 3223-24).

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

33 Augusto Frassinetti (1911-85), vicino agli ambienti di Gl, era stato internato nei campi di concentramento alleati in Africa, poi partigiano in Francia, al pari di Francesco Fausto Nitti (1899-1974), pronipote di Francesco Saverio, già fondatore di Gl, combattente in Spagna e internato in Francia. Su Roberto Battaglia (1913-1963) cfr. *Arte Resistenza Storia. Un ritratto di Roberto Battaglia*, a cura di R. De Longis e M. Ghilardi, Roma, Biblioteca di storia moderna e contemporanea e Istituto Nazionale di Studi Romani, 2015.

34 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 1944-46 partecipò alle Commissioni Forti e nel 1955 divenne giudice costituzionale: cfr. G. Focardi in *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, a cura di G. Melis, Giuffrè, Milano 2006, pp. 1612-28.

unanime affiliazione politica all'azionismo, né la sola partecipazione alla lotta di liberazione, ma anche un 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>35</sup>. Le memorie di Antonio D'Andrea, già assistente di Guido Calogero, chiamato da Lussu a dirigere l'Ufficio studi, statistica e stampa, 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 mancanza di competenza non poteva essere “compensata, né corretta dalla presenza di personale pieno di entusiasmo, ma impaziente, proveniente dalle file dell'antifascismo”<sup>36</sup>. Un entusiasmo che si scontrò spesso con l'aridità della burocrazia: il volume satirico di successo che Augusto Frassinetti trasse 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)” e contribuiva, tra silenzi, rimpalli di competenza e cumuli di pratiche, alla creazione di rigide e artificiali gerarchie nella società<sup>37</sup>.

L'incontro-scontro tra questa nuova atipica generazione di amministratori, il raffazzonato corpo impiegatizio del Mapb e la cultura giuridica esistente fu all'origine dell'esperimento del dicastero, che poté tuttavia profittare di alcuni esempi esteri, in primo luogo del francese *Ministère des Prisonniers, Déportés et Réfugiés* (Mpdr), creato nel settembre 1944 dal governo di De Gaulle, sulla base di un Commissariato già esistente durante il periodo di Algeri e di varie strutture amministrative allestite dal regime di Vichy<sup>38</sup>. L'organigramma del Mapb ricalcava sostanzialmente quello del Mpdr, a partire dalla tanto criticata preferenza per direzioni verticali, compartimentate secondo le categorie dei beneficiari. L'esperienza francese, che si sarebbe conclusa pochi mesi dopo, nel novembre del 1945, non costituì tuttavia solo un modello per l'architettura istituzionale, ma anche un repertorio di politiche della smobilitazione<sup>39</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: la reintegrazione dei reduci nella società promossa dalla Direzione degli affari sociali del Mpdr aveva fatto ricorso a modelli di intervento innovativi, senza limitarsi alle “misure conservative di diritto

---

35 Cfr. E. Rossi, *Perché i ministeri non funzionano*, in “Il Ponte”, III, 1947, n. 3, pp. 45-46.

36 Cfr. A. D'Andrea, *Filosofia e autobiografia*, Cadmo, Firenze 1998, p. 85.

37 Cfr. A. Frassinetti, *Misteri dei ministeri*, Einaudi, Torino 1973 [ed. or. Guanda, Parma 1952], pp. 7-8.

38 Cfr. *Bilan d'un effort*, pref. de Henri Frenay, Imprimerie Nationale, Paris 1945 e F. Cochet, *Les exclus de la victoire. Histoire des prisonniers de guerre, déportés et STO*, (1945-85), SPM, Paris 1992.

39 *Assegni di disoccupazione*, in “Bollettino dell'assistenza post-bellica”, I, 1945, n. 1, p. 23.

privato”<sup>40</sup> ereditate della prima guerra mondiale, sulla base del principio che la smobilitazione richiedeva in primo luogo una mobilitazione della società, poiché la legge, da sola, era incapace di rispondere alle miserie individuali<sup>41</sup>.

I funzionari del Mapb non tralasciarono di sottolineare lo status di alleato vincitore della Francia, la sua “solida e lunga tradizione democratica” e gli elevati tassi di occupazione, ma soprattutto evidenziarono che l'esistenza di una “vasta legislazione e da parte dei cittadini e della categoria una lunga pratica nel campo sociale”<sup>42</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. Gli spunti derivanti dall'esperienza francese furono comunque numerosi: 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>43</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 di accompagnamento nella “Gazzetta Ufficiale”, come in Francia.

Il fortunato manuale *Soldier to civilian* di George Pratt garantì invece la conoscenza del più importante intervento di reintegrazione dei reduci esistente sulla scena internazionale, il *G.I. Bill*, avviato dall'amministrazione Roosevelt già nel novembre del 1943<sup>44</sup>. Come rilevò Battaglia, era l'idea che la guerra avesse livellato le differenze tra i popoli e scarnito gli individui di ogni veste esteriore di civiltà a generare interesse per gli esperimenti avviati all'estero<sup>45</sup>. Negli Stati Uniti, l'inattaccabile intervento dello stato a favore degli ex-combattenti era diretto verso un ampliamento delle politiche sociali altrimenti difficoltoso. I nuovi diritti sociali venivano riconosciuti ai veterani in quanto cittadini e non in quanto reduci. Nel volume di Pratt, 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

40 Archives Nationales (An) F9/3095, *Le Commissariat aux prisonniers, déportés et réfugiés* à M. Le Président du Cfln, 31 maggio 1944, p. 1.

41 An F9/3186, *Circulaire Accueil n. 2, Comité d'accueil départemental*, 15 marzo 1945, p. 2.

42 *L'assistenza post-bellica negli altri paesi*, in “Bollettino dell'assistenza post-bellica”, I, 1945, n. 1, p. 21.

43 Cfr. A. D'Andrea, *Filosofia e autobiografia*, cit., pp. 89-90.

44 Il *G.I. Bill*, finalizzato a gestire la smobilitazione dell'esercito, evitare la crescita della disoccupazione e ridurre l'impatto delle carenze educative provocate dalla guerra, rappresentò il più importante intervento federale nella storia degli Stati Uniti. Nell'ormai vasta bibliografia, cfr. G. Altschuler - S. Blumin, *The GI Bill: the New Deal for veterans*, Oxford, Oxford University press, 2009.

45 Cfr. R. Battaglia, *Il problema dei reduci e dei partigiani*, in *Atti del convegno per studi di assistenza sociale*, Milano, Marzorati, 1947, pp. 549-50.

the need is summed up in the words “social statesmanship” [...] 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>46</sup>.

Ne derivava un'attenzione al profilo psicologico del reduce e la scelta di modalità di intervento che non si caratterizzavano per il loro carattere premiale ma per il tentativo, in uno sforzo di mobilitazione opposto a quello bellico, 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>47</sup>. La discussione di un libro come quello di Pratt, che veicolava nella cultura amministrativa del dicastero i concetti del *New Deal* e il repertorio concettuale deweyano<sup>48</sup>, ma anche lo scambio di testi legislativi con il Mpdr e la partecipazione ai principali convegni internazionali mostravano come i suoi funzionari dirigenti facessero parte di una più ampia “comunità epistemica” di esperti che si occupavano della riabilitazione post-bellica degli uomini e delle società uscite dalla guerra, sviluppatasi grazie ai contatti instaurati dall'occupazione alleata e all'azione di collegamento dell'Unrra e dell'Ufficio internazionale del Lavoro<sup>49</sup>.

Il messaggio transnazionale della *rehabilitation* trovò 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, per esempio archiviando il modello della società militarizzata promossa dal fascismo:

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>50</sup>.

Il nesso stabilito tra assistenza e costruzione della democrazia comportava una riformulazione del rapporto tra assistenza generica e assistenza categoriale. In questo disegno, la distinzione tra le categorie dei profughi, dei prigionieri di guerra e dei reduci

---

46 G. S. Stevenson, *Foreword*, in G. Pratt, *Soldier to civilian. Problems of readjustment*, New York-London, Whittlesey House, 1944, p. XI.

47 Ivi, p. X.

48 Cfr. Au. R. [A. Roncaglia], *I reduci e l'istruzione superiore in America*, in “Bollettino dell'assistenza post-bellica”, II, 1946, n. 8, p. 32.

49 Sulla circolazione transnazionale dei principi del *New Deal*, cfr. K. Patel, *The New Deal: a Global History*, Princeton, Princeton University press, 2016, pp. 267-72. Il concetto di “comunità epistemica” è stato coniato da P. Haas, *Epistemic Communities and International Policy Coordination*, in “International Organization”, (1992), 1.

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

doveva essere superata creando un sistema destinato a tutta la popolazione, analogamente a quanto si era cercato di fare in Francia<sup>51</sup>, dove il Mpdr, tra mille difficoltà, era riuscito a passare dai compiti emergenziali del rimpatrio a quelli più duraturi della reintegrazione professionale, della fornitura di servizi sociali come asili e case di riposo, arrivando addirittura a costruire un primo embrione di un servizio sanitario nazionale<sup>52</sup>.

### ***Trasformare l'assistenza per costruire la democrazia***

La particolare estrazione del personale contribuì alla collaborazione tra politici e tecnici, che si voleva ideale proseguimento dell'“union sacrée” vissuta durante la guerra di liberazione<sup>53</sup>. La “routine amministrativa” rivestiva scarso interesse per i funzionari del Mapb, 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>54</sup>. Di conseguenza la critica al “funzionarismo” che informava l'auto-rappresentazione del dicastero non si qualificava semplicemente come un discorso sul primato della competenza e dell'efficienza ma soprattutto 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 da quella sulla sua collaborazione con il fascismo, proponeva una soluzione alternativa a quella degli enti pubblici o dell'abbandono dello schema organizzativo per ministeri<sup>55</sup>. Tra gli azionisti si fece strada la consapevolezza che il momento amministrativo non fosse di per sé neutrale rispetto agli scopi della politica, né potesse rappresentare uno strumento meramente tecnico che era sufficiente indirizzare dai vertici politici<sup>56</sup>. La rivendicazione dell'apolitismo, di conseguenza, risultava secondaria in un discorso di modernizzazione della burocrazia fondato sull'espansione della capacità amministrativa dello stato e sulla produzione di servizi pubblici, considerata come la necessaria attuazione dei nuovi compiti dello Stato democratico. I servizi pubblici fondati dal dicastero nei campi in cui l'attività privata risultava deficitaria – ricostruzione delle case distrutte dalle rappresaglie naziste, creazione di sanatori, ospedali, asili nido e scuole professionali – dovevano rappresentare “la parte stabile dell'attività del Ministero, quella che rimarrà anche quando avrà cessato la sua esistenza o si sarà trasformato in un organo con compiti

---

51 *L'assistenza post-bellica negli altri paesi*, in “Bollettino dell'assistenza post-bellica”, II (1946), 2-3, p. 19.

52 Cfr. R. Debré, *Préface*, in P. Valette, *L'organisation de santé du rapatriement*, Imprimerie centrale des Grands Boulevards, Paris 1945, p. 4. Lo sviluppo di questo tipo di politiche era coinciso con la soppressione del dicastero e la sua fusione prima nel Ministero della popolazione, come segretariato autonomo, poi nel Ministero degli ex-combattenti.

53 A. Chiabov, *Conclusioni*, in *Atti del convegno di studi di assistenza sociale*, cit., pp. 783-84.

54 A. D'Andrea, *Filosofia e autobiografia*, cit., p. 93.

55 Cfr. S. Cassese, *Stato e parastato nell'Italia del dopoguerra*, in “Storia contemporanea”, XX, 1990, n. 3, pp. 561-66.

56 Cfr. E. Lussu, *Perché i ministeri non funzionano*, in “Il Ponte”, III, 1947, n. 3, p. 44.

duraturi e competenze definitive”<sup>57</sup>.

Le acute difficoltà in cui si dibatteva la popolazione non erano nascoste, come 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 stato democratico<sup>58</sup>. Per Lussu, l'assistenza post-bellica era infatti prima di tutto un problema politico: si trattava, come disse ad un riottoso D'Andrea, per nulla convinto dell'opportunità di abbandonare l'Università per entrare nei ranghi dell'amministrazione, di evitare la nascita di una forza politica come quella che nel primo dopoguerra era stata il fascismo<sup>59</sup>. Lo spettro dell'“Italia di Vittorio Veneto” portava, in particolare, a tentare di organizzare una politica del lavoro capace di favorire la reintegrazione dei reduci nella società.

L'assistenza veniva così inquadrata 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. L'amministrazione dell'assistenza post-bellica, potenziando l'autonomia dei soggetti e trasformando le condizioni effettive della società, contribuiva al disegno del nuovo ordine postbellico di giustizia e libertà. La convinzione che la filosofia realmente operante fosse che quella che faceva tutt'uno con l'azione, in contrapposizione alle posizioni crociane<sup>60</sup>, conduceva perciò questa generazione intellettuale all'impegno nell'amministrazione per la costruzione di una comunità 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 dal 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>61</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. La lezione di Carlo Rosselli, per il quale un ordine nuovo alternativo al fascismo sarebbe potuto nascere solo dall'intreccio di libertà e giustizia (cioè dalla emancipazione dai bisogni essenziali) apriva così la strada a un'espansione delle politiche pubbliche che si richiamava all'“esempio inglese” delle

---

57 Istituto per la storia dell'età contemporanea (Isec), Fondo Gasparotto, b. 31, *Piano dell'assistenza*, s.d., p. 12.

58 Cfr. G. Vecchi, *In ricchezza e in povertà. Il benessere degli italiani dall'Unità ad oggi*, Bologna, Il Mulino, 2011, p. 279.

59 Cfr. A. D'Andrea, *Filosofia e autobiografia*, cit., p. 86.

60 Ibid., p. 49. Sulla filiazione di queste posizioni dalla frequentazione di Calogero e dalla lettura di Dewey e James, cfr. S. Zappoli, *Guido Calogero*, Pisa, Edizioni della Normale, 2011, p. 263n.

61 Cfr. Charles L. Leavitt IV, *‘An entirely new land’? Italy’s post-war culture and its Fascist past*, in *Journal of Modern Italian Studies*, XXI, 2016, n. 1, pp. 4-18.

riforme laburiste<sup>62</sup>, sulla base di un generico e confuso riferimento al piano Beveridge e ai principi newdealisti della “sicurezza sociale”<sup>63</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>64</sup>. 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 nell'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 e rafforzare così la protezione istituzionale delle frange più deboli. 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>65</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 formazione dello spirito di iniziativa”<sup>66</sup>. Sulla base della rilevanza della pianificazione nell'approccio delle organizzazioni umanitarie internazionali, anche il Mapb si impegnò nella stesura di un organico piano di intervento, basato sul diritto del cittadino all'assistenza, una novità rispetto alla tradizionale

---

62 *VcdM*, V. 1, p. 118. Per una rassegna delle posizioni sulle riforme inglesi, cfr. D. Mugnai, *La critica italiana al piano Beveridge*, in “Economia e lavoro”, XXXVIII, 2005, n. 3, pp. 121-36.

63 La locuzione “sicurezza sociale/liberazione dal bisogno” aveva una pluralità di significati non sempre coincidenti, e spesso più vicini alla nozione emergenziale di *need* che a quella del bisogno assoluto di Beveridge (*want*), in un contesto in cui la distinzione tra assistenza e previdenza risultava spesso molto sfumata: cfr. I. Pavan, *Un progetto “clandestino” di riforma. Fanfani e la previdenza sociale*, in “Contemporanea”, XVIII, 2015, n. 1, pp. 99-100.

64 Cfr. P. Soddu, *Il progetto politico del partito d'azione*, in *L'Italia alla metà del XX secolo. Conflitto sociale, Resistenza e costruzione di una democrazia*, a cura di L. Ganapini, Guerini, Milano 2005, pp. 155-74, pp. 161-63.

65 Cfr. G. Calogero, *La democrazia al bivio e la terza via*, in Id., *Difesa del liberalsocialismo*, Roma, Atlantica, 1945, pp. 75-76.

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

selettività del sistema italiano di protezione sociale. Il Piano dell'assistenza cercava di limitare i sussidi straordinari, sottraendo la concessione di quelli ordinari alle facoltà dei capi degli uffici a favore del Comitato provinciale, ma soprattutto sviluppava il capitolo dell'assistenza sociale che avrebbe dovuto “risolvere il problema del riassorbimento degli assistiti nella vita del lavoro”<sup>67</sup>.

Il tentativo di pianificazione era dettato anche da motivazioni finanziarie. La moltiplicazione delle spese risentiva degli 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, ma anche della permanente tensione tra le aspirazioni di istituzionalizzazione e le spinte a trovare soluzioni *ad hoc*:

Dall'estate 1945 si è intrapreso 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>68</sup>.

In queste condizioni di lavoro gli uffici provinciali denunciavano come si riuscisse a fare “solo poco più di quello che faceva la prefettura, quando il ministero non esisteva”<sup>69</sup>. L'inadeguatezza dei fondi — dieci lire per assistito, una cifra appena sufficiente per i sussidi — bloccava quel passaggio dall'assistenza di emergenza all'assistenza sociale che costituiva l'obiettivo finale del dicastero.

### **La mitologia nazionale nel discorso riformatore**

Nel discorso sullo sviluppo della società civile che contraddistinse la retorica del dicastero potevano rientrare anche modalità operative del tutto tradizionali: le ristrettezze di bilancio e l'insistenza sull'assistenza morale portavano a attribuire un ampio ruolo alle associazioni combattentistiche, alle quali era offerto uno sbocco istituzionale funzionale a mantenere i reduci di ogni tipo “agganciati alla linea politica della ricostruzione nell'unità nazionale”<sup>70</sup>. Con l'intenzione di fare del dicastero un luogo di incontro delle diverse generazioni di patrioti, compresi i reduci della prima guerra mondiale, Lussu creò una giunta consultiva di oltre quaranta membri e cercò di incentivare con ogni mezzo il coinvolgimento della società civile. La direzione dell'opera assistenziale

---

67 Ibid., p. 12.

68 R. Battaglia, *I reduci*, in “Il Ponte”, II, 1946, n. 5, pp. 453-54.

69 *Intervista con il dott. Barattini, capo dell'Ufficio regionale e provinciale di Firenze*, in “Bollettino dell'assistenza post-bellica”, II, 1946, nn. 2-3, p. 24.

70 Cfr. C. Pavone, *Appunti sul problema dei reduci*, in *L'altro dopoguerra, Roma e il Sud 1943-1945*, a cura di N. Gallerano, Milano, Franco Angeli, 1985, pp. 89-106, p. 99.



apparteneva “alle stesse categorie che ne traggono profitto”<sup>71</sup>: le associazioni combattentistiche, secondo il ministro azionista, “dovevano lavorare”, alleviando il lavoro degli uffici provinciali che dovevano avere ridotte dimensioni<sup>72</sup>. Questo modello istituzionale, volto in teoria a rafforzare i rapporti tra Stato e società civile, poteva sfociare nella riproposizione del legame tra esecutivo e associazioni combattentistiche affermatasi nel primo dopoguerra. Nella seconda gestione del Mapb, quella del radical-socialista Luigi Gasparotto, le associazioni dei reduci, preferite anche alla neonata Anpi, vennero associate all'opera di governo e allo scopo, nonostante la contrarietà del Servizio reduci del dicastero<sup>73</sup>, fu promossa la costituzione di un organismo unitario e federativo. Nella delega alle associazioni combattentistiche e alle Opere Nazionali si riaffermava un modello di assistenza che garantiva all'amministrazione pubblica, cui spettavano periodiche ma modeste sovvenzioni, la possibilità di un controllo politico (con i relativi contorni di clientelismo) in cambio di quote di sottogoverno. Si tratta di uno degli aspetti del progressivo disfacimento del progetto azionista di Lussu, che si infranse contro i problemi di bilancio, l'asistematicità della legislazione sociale esistente e la sostanziale arretratezza del paese rispetto alle concezioni del *welfare state* che si andavano affermando negli altri paesi europei, ma anche contro i propri limiti intrinseci, come la presunzione della forza della spinta ideale di rinnovamento sociale della Resistenza, in realtà indeterminata e quindi labile.

A segnare la fine del “vento del Nord” non fu soltanto l'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>74</sup>, ma anche la restaurazione, nel nome della neutralità amministrativa, dei poteri del prefetto sull'amministrazione periferica dell'assistenza post-bellica<sup>75</sup>. Il ruolo del direttore dell'ufficio provinciale venne ridimensionato a quello di un funzionario con la responsabilità del lavoro dell'ufficio, mentre il prefetto assumeva un compito di “controllo, coordinamento e di propulsione”, sorvegliando “l'imparzialità e l'apoliticità dell'azione assistenziale” e stimolando con la sua grande autorità “l'attività benefica dei privati cittadini e degli enti pubblici”<sup>76</sup>. Il ricorso alle reti di assistenza locale manifestava la debolezza dell'apparato statale ma al tempo stesso rendeva agli occhi dei reduci l'assistenza post-bellica troppo simile alla politica elemosiniera del passato. Ugualmente si poneva il ricorso massiccio ai sussidi, sia pure chiamati “assegni” per conferire “una maggiore obiettività giuridica accentuando il carattere di trattamento dovuto” e erogati in

---

71 Acs, Min. Int., Gab., Fasc. permanenti 1944-66, Uffici, b. 242, f. 203H, *Circolare 1889/1*, 20 ottobre 1945, p. 15.

72 Archivio di Stato di Pisa, Gab. Pref., b. 38, *Verbale della visita del Ministro dell'Assistenza PostBellica*, 27 ottobre 1945.

73 Acs, Mapb, b. 1, *Promemoria Frassinetti*, s.d., pp. 3-4.

74 Cfr. A. Bistarelli, *La storia del ritorno. I reduci italiani del secondo dopoguerra*, Torino, Bollati Berlinghieri, 2007, p. 179.

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

76 *Circolare 9711-1 UP*, 10 giugno 1946, in “Bollettino dell'assistenza post-bellica”, II, 1946, nn. 4-5, p. 4.

misura continuativa solo ai disoccupati, sopperendo in tal modo alle deficienze del sistema previdenziale ereditato dal fascismo.

Le discussioni in Consiglio dei Ministri mostrano come l'approccio azionista, che preferiva considerare globalmente il problema della disoccupazione, cercando una soluzione sul piano economico-sociale senza considerare i reduci in una posizione particolare, risultasse gradualmente surclassato da posizioni come quella di Gasparotto, legate non solo alla contingenza emergenziale ma a un preciso canone narrativo indebitato con il patriottismo tradizionale, che enfatizzava il culto dei caduti e la continuità storica della nazione: in questo caso, l'enfasi sul sacrificio collettivo del paese durante la guerra non si risolveva in una concezione estensiva della lotta clandestina bensì nell'individuazione di quei combattenti che, per la valenza militare della loro azione patriottica, meritavano un riconoscimento speciale<sup>77</sup>. La riflessione sul contenuto della cittadinanza e l'accelerazione politico-istituzionale risultarono non sufficientemente forti per potersi sostenere reciprocamente, mentre l'antifascismo assumeva una funzione di stabilizzazione socio-culturale. La riproposizione del mito della “nazione armata” contribuì a riassumere le varie vicende belliche in una narrazione centrata non sul futuro (il partigiano come cittadino attivo nella vita politica e titolare di diritti) ma sul passato (il partigiano come soldato da premiare)<sup>78</sup>. La sistemazione lavorativa dei reduci venne di conseguenza assicurata non solo attraverso la riassunzione obbligatoria ma anche ricorrendo al collocamento forzoso (un privilegio già concesso nel primo dopoguerra, sebbene solo ai mutilati e agli invalidi)<sup>79</sup>.

Il contenimento 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. 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 trovava di conseguenza serie limitazioni, arrestandosi al crocevia tra funzione retributiva dell'intervento statale e persistente richiamo alle necessità di tutela dell'ordine pubblico.

Un tentativo radicalmente innovativo, basato sul nesso tra un'assistenza concepita come “un rapporto di scambio tra cittadino e società”, la ricostruzione del paese e il diritto al lavoro, sarebbe stato portato avanti dal successore di Gasparotto nell'ultima gestione del

---

77 Sulla nascita delle “memorie patriottiche”, cfr. P. Lagrou, *The Legacy of Nazi Occupation. Patriotic memory and National Recovery in Western Europe, 1945-1965*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.

78 Cfr. G. Schwarz, *Tu mi devi seppellir: Riti funebri e culto nazionale alle origini della Repubblica*, Torino, Einaudi, 2010, pp. 274-75 e L. Paggi, *Il popolo dei morti. La repubblica italiana nata dalla guerra (1940-46)*, Bologna, Il Mulino, 2009, pp. 168-75.

79 D.lgt. 14 febbraio 1946, n. 27, in “Gazzetta Ufficiale”, 22 febbraio 1946.

ministero, il comunista Emilio Sereni, che cercò di “dare un orientamento produttivo al ministero, sia dal punto di vista della organizzazione, sia dal punto di vista delle concrete realizzazioni”<sup>80</sup>. Il progetto azionista concepito dai funzionari del dicastero trovò così, in un processo osmotico, una nuova specifica declinazione, ma l'ambizioso disegno di Sereni, insieme al suo tentativo di spezzare il monopolio ecclesiastico sulla distribuzione degli aiuti umanitari e all'incauta gestione dei flussi di profughi dall'Istria, determinò un'opposizione che sfociò nella soppressione del Mapb, avvenuta nel contesto della riduzione dei dicasteri decisa nel gennaio del 1947. Nei mesi successivi la dispersione del personale del Mapb, in particolare dei quadri dirigenti, segnò il definitivo epilogo del tentativo di fare del dicastero un reale elemento della discontinuità della cultura delle istituzioni.

Il “realizzarsi dell'ideale di libertà in forme concrete più ampie e socialmente più giuste” che rappresentava l'obiettivo politico del disegno azionista, era indissolubile da una profonda riforma dell'amministrazione pubblica. Quest'aspirazione trovò un tentativo di concretizzazione sia pure “molto difettoso nell'attuazione”<sup>81</sup> nel dicastero per l'assistenza post-bellica, beneficiando del nesso stabilito dagli azionisti tra l'intervento statale, la garanzia della libertà politiche dei beneficiari e la costruzione di nuovi rapporti tra governati e governanti. È lecito interrogarsi se questo progetto, certo ambizioso, abbia rappresentato una reale alternativa nel dopoguerra segnato dall'affermarsi dei partiti di massa e dall'affermazione dello scontro bipolare; tuttavia la sua capacità propositiva, non priva di consonanze con le idee dei *newdealers* sui rapporti tra istituzioni, etica e diritto<sup>82</sup>, impedisce di considerare il dicastero alla stregua di una meteora amministrativa che trovava un proprio significato soltanto nella fase di transizione. Nella sua vicenda si aprì (e si richiuse) lo spazio di una riflessione sull'utilizzo delle istituzioni e del momento amministrativo 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”<sup>83</sup> e condotto al fascismo. Gli elementi di debolezza di questa riflessione, tutta intellettuale, slegata da valutazioni tecnico-amministrative e fragile di fronte ai tempi lunghi delle istituzioni, non permettono di presentare l'esito della vicenda come il semplice risultato della vittoria della soluzione immobilista della continuità dello stato, attribuendo alla transizione un significato sulla base del suo approdo o facendo del 1945 “il luogo di elezione di illimitate possibilità innovatrici”<sup>84</sup>. Nell'Italia del dopoguerra, il

---

80 Fondazione Istituto Gramsci, Fondo Sereni, Scritti e discorsi, c. 6, *Intervento di Sereni alla Conferenza nazionale di organizzazione del PCI-Firenze*, 8 gennaio 1947.

81 T. Codignola, *Rassegna di politica interna*, in “Il Ponte”, III, 1947, n. 3, p. 247.

82 Cfr. D. T. Rodgers, *Atlantic Crossings. Social Politics in a Progressive Age*, Harvard, Harvard University press, 2000, pp. 448-49.

83 G. Calogero, *Il primo Manifesto del liberalsocialismo*, in Id., *Difesa del liberalsocialismo*, cit., p. 205.

84 M. Legnani, *Il '45*, in *I luoghi della memoria. Personaggi e date dell'Italia unita*, a cura di M. Insenghi, Roma-Bari, Laterza, 1997, p. 274.

riferimento patriottico e il nuovo elemento della centralità del diritto al lavoro rappresentarono infatti elementi di freno alla diffusione dei principi della cittadinanza sociale. D'altra parte, anche l'incapacità di fronteggiare l'emergenza e le difficoltà di impostazione di un nuovo rapporto tra pubblico e privato concorsero a rallentare e arrestare i progetti di sviluppo dello stato sociale<sup>85</sup>. Gli azionisti interpretavano i problemi con cui il Mapb quotidianamente si scontrava come sintomi del carattere degli italiani, della fragilità del sistema democratico e del suo "vizio d'origine", il fatto che era stata la guerra a causare la caduta della dittatura<sup>86</sup>. La vicenda evidenzia tuttavia come a comportare la crescente difficoltà a tradurre le grandi coordinate ideali in politiche pubbliche realisticamente applicabili e concretamente innovative fossero piuttosto le perplessità sull'ortodossia dell'intervento pubblico, la mancanza di un contemporaneo rinnovamento complessivo dell'amministrazione e l'asfissia del riconoscimento dei diritti socioeconomici dei cittadini, soffocato dal discorso patriottico-resistenziale e dal dilagare nella società dei partiti politici<sup>87</sup>.

---

85 Nell'esercizio 1945-46, su un totale di 16 miliardi di lire, più di 8,7 furono destinati ai sussidi; 1 mld alle convenzioni per ospedali, sanatori e scuole, mentre 700 milioni a enti e associazioni filantropiche: in "Bollettino dell'assistenza post-bellica", II, 1946, nn. 4-5, p. 31.

86 R. Battaglia, *I reduci*, cit., p. 458.

87 Cfr. P. Ginsborg, *Resistenza e riforma in Italia e in Francia*, in "Ventesimo secolo", 1992, pp. 297-319; A. Ventrone, *La cittadinanza repubblicana. Come cattolici e comunisti hanno costruito la democrazia italiana (1943-1948)*, Bologna, Il Mulino, 2008<sup>2</sup>.