

## Rifare gli italiani. Profughi e progetti per il welfare (1944-47)

di Giacomo Canepa

### 1. *Una categoria composita*

Al termine del secondo conflitto mondiale, l'intervento assistenziale pubblico nei confronti dei profughi di nazionalità italiana si caratterizzò per l'inusitata ampiezza dei problemi da affrontare e per il carattere prototipico che quelle modalità dell'accoglienza ebbero nella storia repubblicana. La presenza dei profughi rappresentò infatti l'occasione di alcuni tentativi di riconoscimento del diritto del cittadino all'assistenza da parte dello Stato, in un percorso contraddittorio in cui le aspirazioni di rinnovamento si infransero contro l'eredità delle politiche precedenti, i problemi gestionali e le difficoltà finanziarie dell'accoglienza.

La categoria dei «profughi» utilizzata dalle autorità italiane per delimitare il campo dei beneficiari dell'intervento assistenziale comprese una varietà di soggetti che solo nella situazione di allontanamento dalla propria abitazione trovavano un aspetto in comune. Ad accostare queste diverse esperienze era, a differenza che nelle emergenze odierne, lo *status* di cittadini dei profughi<sup>1</sup>; furono anzi proprio i rimpatriati dai vari contesti coloniali a riplasmare i confini della cittadinanza, in assenza di una sua definizione costituzionale<sup>2</sup>. Il problema dell'assistenza operata dai poteri pubblici alla variegata categoria dei profughi interni riguarda allora il rapporto tra cittadini, società civile e Stato e interroga il nesso tra cittadinanza e diritti alla base del welfare state. La novità rappresentata da alcune strutture amministrative specifiche approntate dai governi post-bellici conduce a interrogarsi sui motivi e le dinamiche che portarono alla loro creazione, sulle modalità con cui all'indomani del secondo conflitto mon-

<sup>1</sup> Per questo motivo, la categoria di profugo venne utilizzata anche, più tardi, per gli alluvionati del Polesine e della Calabria, ormai del tutto slegata dal riferimento alle conseguenze belliche.

<sup>2</sup> Cfr. P. Ballinger, *Borders of the Nation, Borders of Citizenship: Italian Repatriation and the Redefinition of National Identity after World War II*, in «Comparative Studies in Society and History», XII, 3, 2007, pp. 713-41.

diale si guardò a problemi che assunsero un'ampiezza senza precedenti e sulle connessioni con la diffusione del welfare state e dei diritti sociali. L'eredità dei profughi interni, che si protrasse per decenni, divenne un terreno per lo sviluppo delle politiche di assistenza, come rilevò anche la Commissione parlamentare d'inchiesta sulla miseria del 1953:

Negli anni che seguirono l'immediato dopoguerra, molti assistiti furono dimessi dall'assistenza per cessazione dello stato di bisogno; quelle categorie di assistibili per le quali l'assistenza aveva carattere temporaneo poiché potevano con i propri mezzi reinserirsi nella vita civile della nazione furono a poco a poco eliminate. Rimase in tutta la sua iniziale gravità il problema dei profughi e delle categorie ad essi assimilate, alla cui sistemazione ostavano gravi difficoltà, quali la ampiezza del fenomeno, la mancanza di una legislazione adeguata, la necessità di stanziamenti finanziari ingentissimi, e altre ancora<sup>3</sup>.

Durante gli anni cinquanta, in Italia come in tutta l'Europa occidentale, i profughi costituirono uno degli elementi che permise, in una società ormai avviata verso l'uscita dal difficile periodo della ricostruzione, di dare rilevanza pubblica al problema della povertà, che anche nel discorso delle sinistre risultava secondario rispetto alla polemica sulle «disuguaglianze funzionali»<sup>4</sup>.

Leonardo Paggi ha rilevato, sulla base di un ampio spoglio degli archivi comunali toscani, la nascita e l'affermazione nella società, sulla scorta degli effetti della «guerra totale», di rivendicazioni alla protezione sociale dello Stato, avanzando l'ipotesi di una «trasformazione del sistema dei bisogni in un nuovo sistema dei diritti» e di un «mutamento profondo della natura della statualità»<sup>5</sup>. In questo senso, una prima ricognizione sull'intervento dei poteri pubblici, che fornisca elementi atti a sciogliere l'ipotesi se l'assistenza post-bellica ai profughi abbia rappresentato una politica selettiva e discrezionale, o invece un elemento di transizione verso un più ampio e moderno sistema di welfare, sull'onda del piano Beveridge e della parola d'ordine della «liberazione dal bisogno», può rappresentare la base di una riflessione più ampia sulla transizione politica e costituzionale del 1945 e sulle continuità e discontinuità dell'apparato statale<sup>6</sup>. Nell'assistenza pubblica ai profughi si osserva infatti un primo tentativo, sia pure sostanzialmente abortito, di concretizzare la sua affermazione come diritto

<sup>3</sup> B. Bagna, *Il problema sociale dei profughi*, in *Atti della Commissione parlamentare d'inchiesta sulla miseria e sui mezzi per combatterla*, Iei, Milano 1953, vol. IX, p. 12.

<sup>4</sup> Cfr. C. Reinecke, *Localising the Social: The Rediscovery of Urban Poverty in Western European "Affluent Societies"*, in «Contemporary European History», XXIV, 4, 2015, p. 560.

<sup>5</sup> Cfr. L. Paggi, *Il popolo dei morti. La repubblica italiana nata dalla guerra (1940-46)*, il Mulino, Bologna 2009, pp. 181-2, 208.

<sup>6</sup> Si veda al riguardo il classico C. Pavone, *Alle origini della repubblica. Scritti su fascismo, antifascismo e continuità dello Stato*, Bollati Boringhieri, Torino 1995, pp. 105-60.

di ogni cittadino – un riconoscimento delle cui ambiguità non solo terminologiche rimane traccia anche nell'articolo 38 della Carta costituzionale<sup>7</sup> – e l'avvio del tortuoso superamento dei caratteri di residualità, discrezionalità, frammentarietà ed emarginazione sociale che ne avevano fatto in precedenza uno strumento del mantenimento dell'ordine pubblico.

La storiografia ha trascurato la costruzione legale della categoria dei profughi e le modalità di reintegrazione di questi soggetti, in particolare dei coloniali che spesso non avevano mai messo piede prima nella madrepatria e rappresentavano una delle eredità più pesanti della guerra fascista<sup>8</sup>. La categoria giuridica dei «profughi» si formò nel corso dell'avanzata alleata nella Penisola, tra il 1943 e il 1945, e nell'immediato dopoguerra. Una preliminare distinzione al suo interno si basava sulla nazionalità: gli alleati cercarono infatti di trasferire il trattamento assistenziale dei profughi «nazionali» sulle spalle del governo di Badoglio, occupandosi invece direttamente degli stranieri<sup>9</sup>. A sua volta, la categoria dei profughi interni venne costruita dall'intervento istituzionale diretto a fornire vitto, vestiario e una precaria sistemazione abitativa. La definizione categoriale arrivò a comprendere: i cittadini sfollati o fuggiti al momento del passaggio del fronte; le vittime delle distruzioni operate per rappresaglia dalle truppe tedesche o causate dalle operazioni militari; i sinistrati a causa dei bombardamenti; i figli dei coloni libici ricoverati in Italia nei primi mesi di guerra o di altri connazionali all'estero, per un totale di 20.000 bambini e adolescenti; gli ex-coloni arrivati dall'Etiopia con i tre convogli delle cosiddette «navi bianche» tra 1941 e 1943<sup>10</sup>, quelli provenienti dal Dodecaneso, dalla Libia, dall'Eritrea e dalla Somalia, nonché i rimpatriati provenienti dall'estero, *in primis* i folti contingenti di emigrati in Tunisia, in Albania e in Romania<sup>11</sup>; infine, i profughi provenienti dai territori che con la fine della guerra e poi con il trattato di

<sup>7</sup> Cfr. S. Inaudi, *L'assistenza nel secondo dopoguerra tra continuità e mancate riforme. Note a margine del dibattito storiografico*, in «Storica», XV, 46, 2010, pp. 79-99.

<sup>8</sup> Cfr. P. Ballinger, *Entangled or «Extruded» Histories? Displacement, National Refugees, and Repatriation after Second World War*, in «Journal of Refugee Studies», XXV, 3, 2012, pp. 366-86.

<sup>9</sup> Fin dallo sbarco alleato in Sicilia, all'interno dell'*Allied control commission* furono create la *Displaced Persons (Dps) Sub-Commission*, per gli stranieri e gli apolidi, e la *Italian refugees Sub-Commission* per i profughi «nazionali». Anche dopo la loro fusione nel settembre 1944, il trattamento ai profughi rimase differenziato. Cfr. C. Di Sante, *I campi profughi in Italia (1943-47)*, in *Naufraghi della pace. Il 1945, i profughi e le memorie divise d'Europa*, a cura di G. Crainz, R. Pupo e S. Salvatici, Donzelli, Roma 2008, pp. 143-57.

<sup>10</sup> Cfr. E. Ertola, *Navi bianche. Il rimpatrio dei civili dall'Africa orientale*, in «Passato e presente», XXXII, 91, 2014, pp. 127-43; R. Rainero, *Le navi bianche: profughi e rimpatriati dall'estero e dalle colonie dopo la seconda guerra mondiale: una storia italiana dimenticata (1939-1991)*, Sedizioni, Mergozzo 2015.

<sup>11</sup> Cfr. P. Audenino, *La casa perduta. La memoria dei profughi nell'Europa del Novecento*, Carocci, Roma 2015, pp. 53-65.

pace del 1947 ricaddero sotto la sovranità della Francia e della Jugoslavia: in particolare, i 250.000 in fuga prima dalla Dalmazia e da Pola, poi dall'Istria secondo i diritti di opzione, infine dalla zona B del territorio di Trieste<sup>12</sup>.

Dell'assistenza a queste categorie non si occupò solo il governo italiano: i profughi in fuga dal fronte della Linea Gotica poterono approfittare degli aiuti e delle facilitazioni al rimpatrio dell'United Nations Relief and Rehabilitation Administration (Unrra, l'organizzazione nata nel novembre 1943 per portare aiuto alle vittime delle occupazioni naziste e nipponiche). La protezione internazionale fu tuttavia negata, secondo i termini della convenzione del 1951: i profughi interni furono considerati come un problema esclusivamente di pertinenza del governo italiano<sup>13</sup>. D'altra parte la presenza stessa dei profughi interni segnò tutta la politica governativa nei confronti degli stranieri, fornendo una motivazione per il rifiuto di prendersi carico del loro mantenimento, che pure spettava al Paese nella sua qualità di belligerante delle forze dell'Asse<sup>14</sup>.

## *2. Affari civili alleati, governo italiano e profughi «nazionali»*

Nel periodo tra lo sbarco in Sicilia e il 25 aprile, gli alleati quantificano in 166.000 i profughi di nazionalità italiana, che, ingombrando le vie di comunicazione, ostacolavano le operazioni militari e costituivano una minaccia per l'igiene pubblica. Riluttanti a occuparsi di questi profughi, che si sommarono ai numerosi stranieri provenienti dai campi di internamento o da oltre Adriatico, gli inglesi e soprattutto gli americani, che erano giunti a individuare nelle carenze dell'apparato assistenziale uno degli ostacoli al ristabilimento di una situazione di normalità nel Paese, evidenziarono la necessità che il governo di Badoglio si prendesse carico del problema<sup>15</sup>. Nel maggio 1944 venne a questo scopo istituito

<sup>12</sup> Cfr. R. Pupo, *Il lungo esodo. Istria: le persecuzioni, le foibe, l'esilio*, Rizzoli, Milano 2005.

<sup>13</sup> L'opzione in favore della cittadinanza italiana affidava le sorti degli esuli alle cure dello Stato italiano; nel mandato dell'International Refugees Organisation rientrarono solo gli «undetermined Venetian Giulians», tra i quali anche i non-optanti nel 1948: cfr. G. Caccamo, *L'Organizzazione internazionale per i rifugiati e i profughi giuliani*, in *Naufraghi della pace* cit., pp. 157-71.

<sup>14</sup> Cfr. S. Salvatici, *Between National and International mandate. DPs and Refugees in Post-war Italy*, in «Journal of Contemporary History», XLIX, 3, 2014, pp. 514-36.

<sup>15</sup> *Evacuation of refugees from Foggia*, 27 novembre 1943, in Archivio Centrale dello Stato (d'ora in poi Accs), Allied Control Commission (d'ora in poi Acc), UA 10000/164/49. Cfr. D.

dal governo di Salerno l'Alto commissariato per l'assistenza morale e materiale ai profughi di guerra, un'amministrazione provvisoria il cui funzionamento fu costantemente monitorato dagli alleati, che arrivarono a collegare l'abolizione delle restrizioni sugli spostamenti alla messa in opera di un'efficiente organo governativo<sup>16</sup>.

L'Alto commissariato, guidato da Tito Zaniboni<sup>17</sup> affiancato da un prefetto con la funzione di segretario generale (prima Mario Micali e poi Amerigo De Bonis<sup>18</sup>), si articolava in dieci uffici centrali e in quelli provinciali, diretti dai prefetti, cui si aggiungevano comitati comunali presieduti dai sindaci. In un contesto di continuità con il passato fascista<sup>19</sup>, l'unica novità consisteva nel decentramento, collegato alla retorica anticentralista e motivato con le necessità di razionalizzazione e di coordinamento in loco dello sforzo assistenziale nella convinzione che i profughi interni rappresentassero un problema temporaneo.

Il decreto istitutivo faceva esplicito riferimento, stabilendo un'ideale continuità, all'Alto commissariato per i profughi di guerra, che, nato nel 1917 e successivamente confluito nel ministero delle Terre liberate<sup>20</sup>, si era disordinatamente occupato dell'assistenza agli 86.000 «regnicoli», agli evacuati dai teatri di guerra ma soprattutto ai 600.000 civili che nell'ottobre del 1917, seguendo la ritirata dell'esercito, erano sfollati in territorio italiano. Tra le grandi difficoltà che avevano contraddistinto questo primo sforzo pubblico, era stata abbozzata la figura giuridica del profugo, con attributi che il legislatore di vent'anni dopo riprese<sup>21</sup>, asso-

Ellwood, *L'alleato nemico: la politica dell'occupazione anglo-americana in Italia, 1943-1946*, Feltrinelli, Milano 1977, p. 243.

<sup>16</sup> A/cc 383.7, *Repatriation of Agriculturist*, 28 agosto 1944, in Acs, *Presidenza del Consiglio dei Ministri, 1944-47* (d'ora in poi: *Pcm 1944-47*), cat. 1.1.2/10474.

<sup>17</sup> Il mantovano Tito Zaniboni (1883-1960), già deputato socialista nel 1921, aveva organizzato nel novembre del 1925 un attentato a Mussolini, che gli era valso una condanna a 25 anni di carcere, poi commutata nel confino a Ponza. Nominato inizialmente da Badoglio Alto commissario per l'epurazione, venne accusato di incapacità e ingenuità e destinato all'Alto commissariato profughi: cfr. H. Woeller, *I conti con il fascismo. L'epurazione in Italia, 1943-48*, il Mulino, Bologna 1997, pp. 141-4.

<sup>18</sup> Quest'esperienza avrebbe portato Micali, già segretario particolare di Badoglio durante i 45 giorni, prima a capo della Direzione generale del personale al ministero dell'Interno, poi a dirigere gli Uffici per l'Alto Adige e la Venezia Giulia. Cfr. E. Cifelli, *L'Istituto prefettizio dalla caduta del fascismo all'Assemblea Costituente*, Quaderni Ssai, Roma 1990, *ad indicem*.

<sup>19</sup> Nel reclutamento dello scarso personale - 94 funzionari - venne data la precedenza agli avventizi licenziati dopo l'8 settembre 1943: *Richiesta di personale per assicurare un primo e immediato funzionamento dei servizi per i profughi di guerra*, 12 agosto 1944, in Acs, *Pcm 1944-47*, cat. 1.1.2/10474.

<sup>20</sup> Rdl 29 maggio 1944, n. 137. Cfr. A. Bistarelli, *Il ritorno degli internati militari*, in *La lunga liberazione 1943-1945*, a cura di E. Gobetti, Franco Angeli, Milano 2007, pp. 293-310.

<sup>21</sup> Cfr. D. Ceschin, *Gli esuli di Caporetto. I profughi in Italia durante la Grande guerra*, Laterza, Roma-Bari 2006, pp. 89-92.

ciandovi, sia pure in assenza di stanziamenti di bilancio, nuove competenze relative all'accoglienza dei «civili internati o deportati a causa degli eventi bellici»<sup>22</sup>.

Le iniziali attribuzioni dell'Alto commissariato risultarono limitanti e motivo di confusione, tanto che già nell'autunno del 1944 venne presentato un primo schema integrativo che affrontava il problema della molteplicità delle categorie di beneficiari e della divisione delle competenze tra vari dicasteri. Gli sfollati erano infatti assistiti dal ministero dell'Interno (con sussidi dal valore ormai del tutto inadeguato) mentre la competenza sui rimpatriati dai territori coloniali era condivisa tra il ministero dell'Africa Italiana, che fissava la misura dei sussidi, e nuovamente il Viminale, che provvedeva alla loro erogazione attraverso le prefetture e gli Enti comunali di assistenza: una scissione, secondo l'Alto commissariato, senza «alcuna base né teorica, né pratica [...], fonte di confusione e di intralcio», poiché dava luogo a «duplicazioni ed interferenze inevitabili, senza contare che, in alcuni casi, genera[va] addirittura una ingiusta sperequazione a causa delle forme diverse in cui si concretizza l'assistenza»<sup>23</sup>. La proposta dell'Alto commissariato per unificare il trattamento assistenziale per sfollati, profughi delle colonie e sinistrati in stato di bisogno muoveva dalla tradizionale concezione che considerava l'assistenza uno strumento sussidiario per evitare il rischio di «perturbazioni di ordine sociale e politico»:

Il problema dell'assistenza [...] è vastissimo e richiede sacrificio di mezzi finanziari rilevanti, ma deve essere affrontato e risolto se si vuole evitare che da questa massa di derelitti, ormai privi di ogni freno morale e sociale per aver tutto perduto, sorga un movimento dissolutore della compagine statale, il quale, per essere frutto della esasperazione di gente messa allo sbaraglio, sarebbe difficile contenere e sedare<sup>24</sup>.

La novità, tuttavia, stava nella creazione di un circuito istituzionale esterno a quelli tradizionali della beneficenza pubblica creati dalle riforme crispine. Veniva cioè teorizzata una distinzione tra l'assistenza generica ordinaria e l'assistenza post-bellica: gli Enti comunali di assistenza non erano lo strumento adatto per provvedere alle esigenze eccezionali e temporanee del momento, cui poteva e doveva sopperire, fino a quando i profughi non fossero «stati posti in grado di provvedere ai propri bisogni», un organo statale. Lo schema non si limitava a creare una categoria, ma ne definiva i contorni secondo principi universalistici: superando ogni

<sup>22</sup> *Appunto dell'Alto commissario aggiunto per i reduci*, 15 febbraio 1945, in Acs, *Pcm 1944-47*, cat. 1.1.2/16237.

<sup>23</sup> *Relazione sullo schema di integrazione e riforma dello schema al rdl 29 maggio 1944, n. 137*, s.d. [ottobre 1944], p. 2, in Acs, *Pcm 1944-47*, cat. 1.1.2/10474.

<sup>24</sup> *Ivi*, p. 5.

interpretazione restrittiva, era il fatto di aver dovuto abbandonare la propria casa a costituire l'unico *entitlement* per beneficiare dell'assistenza. Le circostanze non potevano creare differenziazioni e il titolo di profugo doveva essere conservato fino al ristabilimento delle condizioni originarie, anche oltre il rientro fisico nella località di origine.

La proposta si scontrò con le resistenze dei due dicasteri interessati: il ministero dell'Africa italiana faceva valere le ricadute politiche della perequazione dei sussidi tra le varie categorie di profughi, sottolineando il rischio di confronti negativi con le forme di assistenza preferenziale del fascismo:

il togliere all'Amministrazione dell'Africa Italiana il compito dell'assistenza dei suoi amministrati potrebbe ingenerare nella massa inesatti apprezzamenti sull'azione del governo in relazione all'avvenire dei nostri territori coloniali. Ciò che non risponde né alla situazione internazionale – essendo, come è noto, rinviata alla fine della guerra ogni questione relativa alle colonie italiane – né alla realtà delle cose in quanto sono in corso [...] pratiche per il ritorno in Africa dei profughi<sup>25</sup>.

Lo spostamento delle attribuzioni in materia assistenziale avrebbe portato alla caduta di uno dei principali motivi che giustificavano, agli occhi degli alleati, l'esistenza stessa del dicastero «della cui attività molta parte, per la sua delicatezza, non appare né deve essere oggetto di pubblicità»<sup>26</sup>. La differenziazione tra l'assistenza ai rimpatriati e quella alle altre categorie post-belliche costituiva in definitiva solo la pedina di un gioco politico-diplomatico che il governo italiano intendeva portare avanti.

A vanificare il varo del provvedimento fu l'opposizione del ministero dell'Interno, che per rivendicare il mantenimento delle proprie tradizionali attribuzioni fece perno sul collegamento costantemente ribadito dell'assistenza ai profughi con l'ordine pubblico e le ricadute politiche e sociali. Il Viminale rivendicò di aver già provveduto a separare l'assistenza propriamente post-bellica da quella generica, costituendo in tutti i comuni un Comitato per l'assistenza ai sinistrati, composto dal Sindaco, dai dirigenti dell'Eca e dal parroco, del tutto analogo a quello che aveva organizzato l'Alto commissariato. Nella caotica situazione dell'autunno del 1944 i ministeri, grazie all'abitudine di procedere tramite le circolari, potevano prendere provvedimenti che si sovrapponevano l'un l'altro<sup>27</sup>. D'accordo sulla necessità di coordinare l'operato dei vari dicasteri e sulla

<sup>25</sup> *Let. 30154, Modifica del rdl 29 maggio 1944, n. 137*, 15 novembre 1944, p. 4, in *Acs, Pcm 1944-47*, cat. 1.1.2/10474.

<sup>26</sup> *Ivi*, p. 6.

<sup>27</sup> *Modifica del rdl 29 maggio 1944, n. 137*, 3 novembre 1944, in *Acs, Pcm 1944-47*, cat. 1.1.2/10474.

parificazione dei sussidi per profughi e sfollati, il ministero dell'Interno riteneva che una volta ritornati nelle loro località di provenienza, i profughi non potevano che perdere tale qualifica, rientrando nelle categorie di beneficiari dell'assistenza generica. Nessuna innovazione poteva concepirsi all'interno di un quadro in cui a dominare la trattazione della materia assistenziale erano le esigenze dell'ordine pubblico. Per l'Alto commissariato un cambiamento delle sue linee di fondo poteva avvenire solo attraverso il riconoscimento di un valore «sociale e umano» dell'assistenza: compito di quest'ultima diveniva riadattare i profughi alla vita normale, togliendoli «da quello stato di abulia in cui le sventure subite, l'aver improvvisamente dovuto abbandonare casa e lavoro» li avevano fatti precipitare. Un principio che aveva costituito il *leitmotiv* dell'azione alleata:

è questo il concetto della rehabilitation cui gli alleati annettono, giustamente, tanta importanza, avendo una portata d'ordine morale e sociale che è facile immaginare. [...] Tale assistenza può essere efficacemente prestata soltanto da questo Ente, che per la sua specifica funzione istituzionale ha piena conoscenza dei bisogni dei profughi, avendoli assistiti e curati fin dall'inizio della loro odissea. Ove invece all'atto del ritorno [...] la tutela venga affidata a un'altra autorità, si avrà, proprio nel momento più difficile e delicato, una soluzione nella continuità dell'attività assistenziale che non potrà non avere gravi ripercussioni sulla vita del profugo medesimo e non compromettere quelle finalità di rehabilitation che l'attività medesima deve proporsi<sup>28</sup>.

L'Alto commissariato si appropriava strumentalmente del concetto della *rehabilitation* che costituiva il perno concettuale dell'azione dell'Unrra, che nel luglio 1944 aveva cominciato le proprie attività in Italia e attuava questi principi nella gestione dei campi per DP e nell'assistenza generica alle madri, ai bambini e ai profughi di nazionalità italiana<sup>29</sup>. I *New dealers* confluiti nei ruoli dirigenziali dell'Unrra avevano una concezione del welfare che andava oltre la mera soddisfazione dei bisogni materiali più immediati per concentrarsi sullo sforzo di fare dei profughi uomini liberi, indipendenti e autosufficienti, secondo lo slogan «to help people to help themselves»<sup>30</sup>. L'idea che l'assistenza dovesse essere mirata al recupero di una dignità perduta costituiva il cuore della *rehabilitation*: un concetto fluido, a metà tra il *relief* e la ricostruzione, la cui assunzione, come notava

<sup>28</sup> Prot. 20482. *Modifiche del rdl 29 maggio 1944, n. 137*, 11 gennaio 1945, p. 2, in Acs, *Pcm 1944-47*, cat. 1.1.2/10474.

<sup>29</sup> Cfr. S. Salvatici, «Not enough food to feed the people». *L'Unrra in Italia (1944-45)*, «Contemporanea», XIV, 1, 2011, pp. 83-99.

<sup>30</sup> Cfr. D. G. Cohen, *In War's Wake. Europe's Displaced Persons in the Postwar Order*, Oxford U.P., Oxford 2012, pp. 64-7; E. Borgwardt, *A New Deal for the world. America's vision for Human Rights*, Belknap Press of Harvard U.P., Cambridge (MA) 2005, pp. 119, 133-4.



l'Alto commissariato, poteva liberare l'assistenza dall'attanagliante legame con la tutela dell'ordine pubblico<sup>31</sup>.

Con una soluzione di compromesso, l'Alto commissariato ottenne di prolungare la sua assistenza oltre il momento del reinsediamento, secondo il principio della *rehabilitation*, ma la competenza sui sinistrati rimase al dicastero dell'Interno. Questa decisione comportò non solo una più razionale organizzazione, capace di evitare le sovrapposizioni e i rimpalli di competenze a livello locale, ma anche un primo passo di quel processo di allargamento della sfera dell'attività amministrativa che contraddistingue tutto il dopoguerra assistenziale: per disporre il rimpatrio dei profughi, occorreva infatti conoscere le possibilità ricettive delle località di destinazione.

Nell'azione di governo di Bonomi, l'Alto commissariato non godette di alcuna priorità, come dimostravano la condizione di sistematico sottofinanziamento, la tardiva classificazione come servizio di guerra e la negazione della facoltà di elargire sussidi continuativi<sup>32</sup>. L'amministrazione di Zaniboni assunse di conseguenza solo 6 campi in gestione diretta<sup>33</sup>, limitandosi a finanziare i restanti, organizzati dai locali Eca, sotto la vigilanza dei Comitati provinciali di assistenza e beneficenza. Il ricorso massiccio allo strumento dei campi – che riguardò anche i profughi stranieri, ma soprattutto quelli di nazionalità italiana – costituiva un'esperienza gestionale relativamente nuova per il governo italiano: l'unico precedente riguardava l'internamento civile, giacché nel 1917-18 l'assistenza era stata accollata ai comuni e da questi delegata ai privati e alle organizzazioni religiose e umanitarie, mentre i profughi avevano dovuto confrontarsi con la ricerca di alloggi<sup>34</sup>. I neofiti dell'Alto commissariato incontrarono numerose difficoltà:

il commissariato ebbe d'improvviso ceduti i campi di raccolta completamente spogliati; in un mese di tempo, nonostante le enormi difficoltà di trovar la materia prima occorrente, e le cose in genere, noi abbiamo riorganizzato i campi, con viveri sufficienti, con servizi sanitari (toltici), con pagliericci (toltici), con cucine (asportate), con personale (portato via); raggruppando i profughi per famiglie, avviandoli al lavoro organizzando asili, financo campi sportivi<sup>35</sup>.

<sup>31</sup> Prot. 20482 cit., pp. 4-5.

<sup>32</sup> Alto commissariato per i profughi di guerra, 16 gennaio 1945, in Acs, Pcm 1944-47, cat. 1.1.2/10474; Dll 7 giugno 1945, n. 371.

<sup>33</sup> Acs, Ministero dell'Interno, *Miscellanea di uffici diversi, Direzione generale Assistenza pubblica, 1945-54*, b. 44, fasc. 345; *Appunto per S. E. Flores*, 23 maggio 1945, in Acs, Pcm 1944-47, cat. 1.1.2/16237.

<sup>34</sup> Cfr. M. Ermacora, *Assistance and surveillance. War refugees in Italy, 1914-18*, in «Contemporary European History», XVI, 4, 2007, pp. 445-60.

<sup>35</sup> *Comunicazioni al Comando generale dei CC. RR.*, 28 settembre 1944, in Acs, Pcm 1944-47, cat. 1.1.2/10474.

L'assistenza ai profughi non si distinse per particolare efficacia: nel campo romano di Cinecittà, costituitosi spontaneamente attraverso la disordinata occupazione degli studi cinematografici e attiguo a quello per stranieri gestito direttamente dell'Acc, non era esagerato parlare di denutrizione<sup>36</sup>. L'Alto commissariato cercò tuttavia di dare un indirizzo moderno all'assistenza, seguendo le indicazioni alleate: allestì il censimento di tutti i profughi, compresi quelli sparsi sul territorio che beneficiavano solo di frammentari sussidi dei locali Eca; fissò un primo nucleo di norme per la gestione dei campi e degli standard validi su tutto il territorio italiano<sup>37</sup>. E ottenne anche qualche successo nelle procedure di rimpatrio: le pressioni perché i campi fossero allestiti dietro il fronte e i profughi non fossero inviati nei centri allestiti nel Meridione permisero un rapido ritorno di 30.000 persone alle proprie abitazioni prima della fine dell'estate del 1944<sup>38</sup>.

All'inazione dell'esecutivo di Bonomi, dovuta anche agli oggettivi limiti finanziari, sopperì almeno in parte l'Ente per la distribuzione dei soccorsi, nato nel settembre 1944 e gestito da rappresentanti del governo, del Vaticano e della Croce Rossa italiana. Lo smistamento degli aiuti provenienti da donazioni private americane e dalla Croce Rossa statunitense, nonché di un contributo iniziale di 10 milioni del governo italiano, avveniva grazie all'intermediazione della Pontificia Commissione Assistenza<sup>39</sup>. Per Pio XII, che non rinunciava ad affermare l'esclusività del possesso ecclesiastico dei corretti criteri di ordinamento della vita collettiva, l'ente era una «prova evidente della reale presenza in questo mondo di quella carità cristiana senza la quale la giustizia non potrebbe assicurare all'umanità l'inestimabile dono della pace»<sup>40</sup>. Si ponevano così le premesse dell'egemonia delle organizzazioni professionali, connessa alla loro capacità di supplire alle carenze degli apparati pubblici ma anche a un discorso politico che vedeva nell'assistenza non una funzione dello Stato, bensì lo strumento di costruzione della nuova civiltà cristiana<sup>41</sup>.

<sup>36</sup> *Relazione dott. Jacchia sul campo di Cinecittà*, s.d. [inverno-primavera 1945], p. 3, in Acs, *Pcm 1944-47*, cat. 1.1.2/10474.

<sup>37</sup> *Circolare 627/st*, 10 febbraio 1945, in Archivio di Stato di Milano (As/Mi), *Ufficio AI del Mapb*, b. 1.

<sup>38</sup> *Comunicazioni al Comando generale* cit.

<sup>39</sup> Dll 28 settembre 1944, n. 220; G. Canaperia, *Attività dell'Endsi*, 27 febbraio 1945, in Acs, *Pcm Segreteria De Gasperi*, b. 10.

<sup>40</sup> *Messaggio di Sua Santità*, 18 settembre 1944, p. 17, in Acs, *Pcm Segreteria De Gasperi*, b. 10.

<sup>41</sup> Cfr. A. Giovagnoli, *La Pontificia Commissione assistenza e gli aiuti americani (1945-1948)*, in «Storia contemporanea», IX, 5-6, 1978, pp. 1081-1111.

### 3. *Il ministero per l'Assistenza post-bellica e la costruzione del diritto all'assistenza*

Nei difficili mesi successivi alla Liberazione, la gravità dei problemi del ritorno dei reduci, degli internati e dei prigionieri di guerra, della smobilitazione dei partigiani e delle condizioni dei cittadini sinistrati e profughi e gli aspetti retributivi, riparativi e politico-morali dell'intervento assistenziale, spinsero il governo guidato da Ferruccio Parri a riunire in un nuovo dicastero tutte le attribuzioni fino ad allora disperse tra gli Alti Commissariati per reduci, prigionieri di guerra e profughi e il ministero dell'Italia occupata, istituito pochi mesi prima da Bonomi. Venne così costituito, il 20 giugno del 1945, il ministero per l'Assistenza post-bellica (Mapb), affidato all'azionista Emilio Lussu, affiancato dal comunista Enrico Berardinone e dal liberale Mario Ferrara<sup>42</sup>. Il decreto che stabiliva le attribuzioni del dicastero, la cui redazione si trascinò per oltre un mese a causa delle resistenze opposte specialmente da liberali e democratico-cristiani, poneva i profughi e i rimpatriati dall'estero in una posizione subordinata rispetto ai reduci e ai partigiani smobilitati<sup>43</sup>: idea comune era che si trattasse di un fenomeno transitorio, cui la liberazione dell'intero territorio nazionale aveva sostanzialmente già posto rimedio<sup>44</sup>. Dei cinque servizi, corrispondenti alle direzioni generali inizialmente prospettate, uno venne incaricato dell'assistenza alle «vittime civili della guerra», con un'articolazione in tre divisioni di cui una con competenza sui campi profughi. Rimasero invece esclusi dalla competenza del Mapb i rimpatriati dalle colonie sui quali il dicastero dell'Africa Italiana volle ribadire la propria preminenza costituendo una Direzione generale per l'assistenza e i danni di guerra<sup>45</sup>.

L'accentramento delle attribuzioni nel nuovo dicastero permetteva un reale coordinamento in ambito assistenziale, superando l'approccio tradizionale fondato sul *laissez-faire*, nonché le distinzioni categoriali basate fino ad allora

<sup>42</sup> Emilio Lussu (1890-1975), già protagonista del combattentismo e del movimento sardista nel primo dopoguerra, era stato tra i principali organizzatori di Giustizia e Libertà e in seguito del Partito d'Azione, di cui rappresentava l'ala socialista; Mario Ferrara (1892-1956) era stato nel primo dopoguerra membro del direttivo dell'Associazione nazionale combattenti, mentre Enrico Berardinone (1902-86), già maggiore medico della IV Armata, aveva diretto una divisione Garibaldi nel Pinerolese. Capo di gabinetto di Lussu fu il consigliere di stato Antonino Papaldo (1899-1997), uno dei maggiori esperti di assistenza e sanità nell'Italia repubblicana.

<sup>43</sup> Dll 31 luglio 1945, n. 425.

<sup>44</sup> Un appunto non datato di Mario Scelba conservato in Acs, *Pcm 1944-47*, cat. 1.1.2/38634/2 proponeva addirittura la semplice abolizione dell'Alto commissariato profughi.

<sup>45</sup> Cfr. V. Pellegrini, A. Bertinelli, *Per la storia dell'amministrazione coloniale italiana*, Giuffrè, Milano 1994, pp. 26-7. Il dll 14 giugno 1945, n. 509, varato nell'ultima seduta del governo Bonomi, aveva realizzato una «necessaria sanatoria legislativa» ex-post di tutta l'attività di assistenza praticata dal dicastero.

sulla condizione di civili o militari<sup>46</sup>. I quadri del nuovo dicastero – scelti, nel tentativo di sottolineare la discontinuità dell'azione statale, al di fuori dai ranghi dell'amministrazione pubblica, tra le stesse categorie assistite – legavano il successo delle nuove istituzioni democratiche alla capacità di risolvere quei problemi sociali che vent'anni prima erano stati sottovalutati, aprendo la strada al fascismo. Il riconoscimento di una responsabilità dello Stato di fronte ai bisogni dei profughi e più in generale dei componenti della società e l'espansione delle politiche sociali rispondevano, oltre che alla ricerca di consenso e legittimazione per il nuovo assetto statale democratico, alla logica della Carta Atlantica e alle parole d'ordine della liberazione dal bisogno. Un discorso di cui proprio gli azionisti, massicciamente introdotti nei ranghi dell'amministrazione ministeriale da Lussu, si facevano latori, richiamando l'esempio inglese del Piano Beveridge: su queste basi si impostava un completo ripensamento delle forme istituzionali assunte dall'assistenza pubblica, in direzione dell'eliminazione delle tradizionali modalità paternalistiche.

Sotto l'operato del Mapb poté realizzarsi quella unificazione delle provvidenze e parificazione delle categorie che eliminò la pleora di interventi svolti da diverse amministrazioni con criteri diversi e spesso altamente discrezionali. Nell'agosto 1945, in connessione con l'introduzione del libretto di assistenza, un altro dei correttivi apportati dagli alleati alla debolezza dell'apparato assistenziale italiano, i rimpatriati dall'estero e i reduci dell'internamento e della deportazione vennero assimilati ai profughi<sup>47</sup> (come pure in seguito i minorati e congiunti dei civili caduti) nella nuova omnicomprensiva categoria delle «vittime civili della guerra». Presupposto all'assistenza era la verifica di uno stato di bisogno che fosse «diretta conseguenza della guerra o della situazione creatasi con la guerra»<sup>48</sup>. Il sussidio per i profughi, concesso da un Comitato comunale in cui era stato inserito anche un rappresentante dei beneficiari, veniva però esteso anche oltre il ritorno alla residenza originaria, nel caso mancassero dei «mezzi per provvedere alle normali e più modeste esigenze della vita». L'obiettivo del sussidio temporaneo era individuato nel superamento di quegli ostacoli che impedivano alla personalità umana di realizzarsi mediante il lavoro: questo riferimento all'inclusione sociale, ma anche le modalità scelte per l'erogazione e la stessa terminologia utilizzata, escludevano le tradizionali connotazioni di marginalità, qualificando l'assistenza come uno strumento di prevenzione e sviluppo individuale in un più ampio programma di riduzione delle disuguaglianze.

<sup>46</sup> *Appunto dell'Alto commissario aggiunto per i reduci*, 15 febbraio 1945, in Acs, *Pcm 1944-47*, cat. 1.1.2/16237.

<sup>47</sup> *Circolari 4257/St e 4259/St*, 21 e 22 agosto 1945, in *Assistenza post-bellica*, a cura di O. De Pascalis e G. Salemi, Carabba, Lanciano-Roma 1946, pp. 37-9.

<sup>48</sup> *Circolare 3318/1*, 7 dicembre 1945, *ivi*, pp. 34-6.

Nel gennaio del 1946, l'assistenza alle vittime civili della guerra fu poi estesa ai profughi d'Africa<sup>49</sup>, che alla fine del decennio sarebbero stati quantificati in 206.000<sup>50</sup>. In questo caso, tuttavia, era il ministero dell'Africa Italiana a sostenere i costi dell'intervento del Mapb sul proprio bilancio e a gestire tanto i rimpatri quanto l'assistenza a coloro che erano rimasti in Africa.

Sotto l'operato del Mapb i campi profughi trovarono la loro definitiva consacrazione come modalità di gestione dei flussi e della situazione dei senzatetto, in mancanza, tuttavia, di un piano organizzativo, secondo un disordinato sviluppo incrementale. I campi nati come provvisori divennero definitivi, o meglio «provvisori per sempre [...] istituzioni incapaci di morire e di vivere, di esaurirsi e di svilupparsi»<sup>51</sup>.

Nel giugno del 1945, quando cessò le sue attività, l'Alto commissariato gestiva direttamente o indirettamente più di 50 campi sparsi nell'Italia centro-meridionale (per un totale di oltre 30.000 profughi), cui si aggiungeva una pluralità di strutture ereditate al momento del crollo della linea Gotica o nate confusamente nei giorni successivi alla Liberazione. Tra settembre e dicembre del 1945, con il passaggio al governo italiano delle province del Nord, il Mapb ereditò dagli alleati anche la gestione dei campi situati nella parte settentrionale del Paese<sup>52</sup>.

La precarietà delle strutture – ricavate in caserme, ex campi di internamento, scuole, fabbricati industriali, ospedali, colonie, cinema, manicomi e case del fascio – spinse gli amministratori del Mapb a cercare di favorire i profughi «fuori campo», che comportavano minori oneri, dal momento che era sufficiente erogare loro un sussidio tramite gli Eca e non era necessaria l'istituzione di un vero e proprio servizio pubblico, con i suoi costi di costruzione, l'allestimento di canali specifici di rifornimento alimentare, le spese e l'organizzazione della gestione, nonché il mantenimento della pubblica sicurezza. Nell'estate del 1945 un provvedimento che tendeva a estendere il trattamento alimentare speciale, stabilito dall'Alto commissariato per i profughi dalla Libia, a tutti i «fuori campo», volto a incentivare lo sfollamento dei centri di raccolta, sfumò per la preoccupazione di favorire il già florido mercato nero<sup>53</sup>. Nel gennaio 1946, infine, a tutti i profughi di nazionalità italiana, con l'eccezione dei giuliano-dalmati e

<sup>49</sup> *Circolare 392925* del ministero dell'Africa Italiana, 3 gennaio 1946, in «Bollettino dell'assistenza post-bellica», I, 2-3, 1945, p. 7.

<sup>50</sup> *Report*, 31 dicembre 1949, in Archives Nationales, 43AJ/1046 (94.000 dalla Libia, 45.000 dall'Eritrea, 12.000 dalla Somalia, 55.000 dall'Etiopia).

<sup>51</sup> A. D'Andrea, *Campi profughi, centri di lavoro, di studio e di educazione professionale*, in *Atti del convegno per studi di assistenza sociale: Tremezzo, 16 settembre-6 ottobre 1946*, Marzorati, Milano 1947, p. 599.

<sup>52</sup> *Circolare Prot. 2852*, 30 agosto 1945, in As/Mi, *Ufficio AI del Mapb*, b. 1.

<sup>53</sup> *Circolare 013856*, 9 luglio 1945, ivi.

di quelli provenienti dalla provincia di Frosinone, devastata dagli eventi bellici, il Mapb concesse l'autorizzazione a rientrare nelle proprie case, disponendo, tre mesi dopo, l'interruzione dei sussidi<sup>54</sup>.

In questo quadro si inserirono i programmi edilizi realizzati dal Mapb in collaborazione con le organizzazioni caritative internazionali che operavano sotto l'ombrello dell'Unrra. Iniziati dall'Alto commissariato nel marzo del 1945, i programmi sfociarono nel varo, a metà del 1946, del progetto Casas, finanziato con una parte del fondo Lire di contropartita dell'Unrra e gestito dal Mapb, dall'Amministrazione aiuti internazionali di Ludovico Montini e dal Consiglio Nazionale delle Ricerche<sup>55</sup>. L'ottica di fondo che presiedeva alla costruzione di casette economiche nelle località devastate dal passaggio del conflitto si basava sull'incoraggiamento dell'iniziativa individuale: la Divisione profughi dell'Unrra finanziava le spese di trasporto del materiale edilizio e dei profughi stessi, che si occupavano poi di riedificare le proprie case con il contributo tecnico dell'ufficio provinciale del Mapb, il quale provvedeva anche ad anticipare i finanziamenti previsti dal testo unico per la ricostruzione e a fornire qualche elemento del mobilio. Alla chiusura dei primi lavori, realizzati nei villaggi della valle del Lucido (Ms) devastati dalle rappresaglie, Roberto Battaglia, già partigiano su quelle montagne, allora caposervizio al Mapb, affermava di aver portato a compimento un'opera di educazione alla cittadinanza repubblicana:

è ritornata quella vita che sembrava essere stata sradicata in modo irreparabile dal nemico. [...] Chiunque ha partecipato a questo lavoro non solo ne vede con compiacenza i risultati materiali, le prime case che tornano abitabili, ma anche [...] come gli abitanti della Lunigiana escano da quel sogno terribile della rappresaglia e riacquistino fiducia in se stessi e nello spirito di solidarietà umana. [...] è la prima volta che questi paesi rivedono un'attività liberamente associata di lavoro, che compiono con i fatti una prima educazione democratica. Ma questo senso di poter far da sé e tutti insieme, che sempre più s'afferma anche nella gente più umile, mi sembra un risultato che non è da trascurarsi accanto agli altri più evidenti. Non solo le leggi, ma anche il senso dello stato cala lentamente tra questi paesi di operai e contadini che fino a ieri avevano una totale indifferenza o sfiducia in questi concetti astratti dalla loro vita quotidiana o predicati a vuoto<sup>56</sup>.

L'assistenza post-bellica a queste categorie di profughi aveva una valenza essenzialmente politica in quanto contribuiva alla ricostruzione di un patto tra Stato e cittadini fondato non solo sullo scambio tra fiscalità e servizi, ma su un'economia dei diritti e dei doveri. Il Mapb non relegava l'intervento dello

<sup>54</sup> Circolare 7070ALI/Fp, 25 gennaio 1946, ivi.

<sup>55</sup> Cfr. L. Tedesco, *Italia e Nazioni Unite: assistenza e ricostruzione. Le origini dell'Unrra Casas nel dopoguerra*, in «Nuova storia contemporanea», XIV, 3, 2010, pp. 131-42.

<sup>56</sup> R. Battaglia, *L'assistenza post-bellica in provincia*, in «Bollettino dell'assistenza post-bellica», I, 1945, 2-3, p. 23.

Stato a una concessione episodica a carattere emergenziale, che poteva soddisfare soltanto le richieste più elementari basate sul diritto alla vita di specifici gruppi, ma lo connetteva a progetti di medio-lungo periodo che identificavano costruzione della nazione, ridefinizione della cittadinanza e rieducazione politica: l'intervento assistenziale di tipo globale, che prendeva in considerazione la società, rappresentava uno strumento per ostacolare la rinascita del fascismo e rifare gli italiani, superando l'immagine negativa del cittadino attento solo al suo «particolare», portato del fallimento della politica nella vicenda storica post-unitaria. Per i dirigenti del dicastero – tutti, come Battaglia, azionisti che Lussu aveva immesso nell'apparato ministeriale – il concorso dell'apparato assistenziale al mantenimento della coesione sociale del Paese e alla riduzione delle disuguaglianze dovute al conflitto si inquadrava nel disegno di quelle condizioni istituzionali che avrebbero permesso un rinnovamento della società, favorito la riconciliazione tra cittadini e Stato e eliminato l'individualismo, l'assenza di civismo e i comportamenti clientelari e corporativi che frenavano il cammino dell'Italia verso una moderna società democratica<sup>57</sup>.

#### 4. La critica del «profughismo professionale»

Il problema dell'assistenza ai profughi assunse un'importanza crescente nell'attività del Mapb, per l'onere finanziario della gestione dei campi in una situazione di ristrettezze che vide la parallela riduzione da parte del ministero degli Interni dei programmi di assistenza generica<sup>58</sup>. Nel novembre del 1945, il Governo Parri lasciò il posto al nuovo esecutivo guidato da De Gasperi, in cui il portafoglio dell'assistenza post-bellica venne attribuito al settantenne Luigi Gasparotto, importante figura del combattentismo del primo dopoguerra, affiancato dal liberale Antonio Cifaldi e ancora da Enrico Berardinone<sup>59</sup>. Durante la gestione dell'anziano radical-socialista, apparvero quei caratteri repressivi che avrebbero costituito un elemento di lungo termine nell'assistenza ai profughi: ai direttori dei campi, definiti dal nuovo ministro uno strumento per sorvegliare la moralità e mantenere

<sup>57</sup> Cfr. P. G. Zunino, *La Repubblica e il suo passato. Il fascismo dopo il fascismo, il comunismo, la democrazia: le origini dell'Italia contemporanea*, il Mulino, Bologna 2003, pp. 474-7.

<sup>58</sup> Cfr. M. Paniga, *Welfare ambrosiano. Storia, cultura e politiche dell'Eca di Milano (1937-78)*, Franco Angeli, Milano 2012, pp. 117-20.

<sup>59</sup> Il radicale Luigi Gasparotto (1873-1954), deputato dal 1913, interventista democratico, era stato ministro della guerra nel governo Bonomi (1921-22). Nel secondo dopoguerra fu primo Alto commissario per i reduci e ministro dell'Aeronautica, poi, dopo l'esperienza al Mapb, primo ministro della Difesa nel 1947: A. Bistarelli, *Luigi Gasparotto combattente e ministro*, in *Laboratorio di Storia. Studi in onore di Claudio Pavone*, a cura di P. Pezzino e G. Ranzato, Franco Angeli, Milano 1994, pp. 169-74.

l'ordine pubblico<sup>60</sup>, venne fatta presente «la necessità di vigilare soprattutto sulla condotta morale dei profughi nel campo e anche fuori campo»<sup>61</sup>. La preoccupazione per la «larga corruzione di costumi dovuti alla convivenza promiscua e all'ozio»<sup>62</sup> si tradusse nell'istituzione di camerate separate, nel rafforzamento del ruolo dei cappellani, nell'attribuzione ai profughi di mansioni retribuite all'interno dei campi e, infine, nella decisione di considerare il nucleo di famiglia come unitario ai fini amministrativi, così da spingere la componente maschile a procacciarsi un salario all'esterno dei centri di raccolta. Nella stessa ottica, una differenziazione dei profughi attribuì una vera e propria priorità nell'assistenza e nel collocamento lavorativo ai profughi giuliani, individuati, anche grazie alle pressioni delle loro associazioni, come una categoria «cara ai cuori degli Italiani» perché non si poteva sapere «se e quando potranno fare ritorno alle loro case»<sup>63</sup>.

Con la nascita del secondo governo De Gasperi, nel luglio del 1946, si insediò al Mapb il comunista Emilio Sereni<sup>64</sup>, affiancato dal socialista Luigi Cacciatore e dal democristiano Giovanni Carignani. Sereni ereditò e proseguì le politiche dei predecessori, cercando di coniugare il discorso della cittadinanza democratica e il proseguimento della smobilitazione dei campi in un quadro che considerava l'attuazione del diritto al lavoro come la chiave di risoluzione del problema dei profughi che da attività marginale gestita con criteri emergenziali era ormai divenuto compito preponderante del dicastero. Già nella conferenza stampa di insediamento, Sereni evidenziò come le condizioni di vita negli 81 campi gestiti dal ministero portassero alla «demoralizzazione» dei 43.000 residenti, dediti al mercato nero e alla prostituzione. La soluzione dell'assistenza ai profughi era individuata nello sfollamento di chi, quasi ritenendosi «un eterno assistito dal governo», si ostinava a restare nei centri di raccolta<sup>65</sup>. Il discorso che l'amministrazione aveva avviato già negli ultimi mesi del 1945 trovava così

<sup>60</sup> Cfr. M. Criserà, *L'impegno sociale per promuovere la democrazia*, in *Le origini del servizio sociale italiano. Tremezzo: un evento fondativo del 1946. Saggi e testimonianze*, a cura di M. Stefani, Viella, Roma 2012, pp. 117-69.

<sup>61</sup> *Circolare 08056*, 4 maggio 1946, in As/Mi, *Ufficio AI del Mapb*, b. 1.

<sup>62</sup> *Circolare 07584*, 26 aprile 1946, p. 2, ivi.

<sup>63</sup> *Circolare 8643/8*, 23 maggio 1946, ivi.

<sup>64</sup> Emilio Sereni (1907-77) entrò nel Pci nel 1926; rappresentante del Pci nel Clnai di Milano, presiedette dopo la liberazione il Cln lombardo e durante il V congresso venne eletto alla direzione del partito. Dal 1948 al 1951 guidò la Commissione Culturale del partito. Fu senatore dal 1948 al 1963 e deputato per i successivi dieci anni. Cfr. G. Vecchio, *Emilio Sereni, comunista. Note per una biografia*, in E. Sereni, *Lettere (1945-1956)*, a cura di E. Bernardi, Rubbettino, Soveria Mannelli 2011, pp. 335-450, e ora E. Sereni, *Diario (1946-1952)*, Carocci, Roma 2015, pp. 19-52.

<sup>65</sup> *Conferenza stampa*, 31 luglio 1946, in Fondazione Istituto Gramsci (d'ora in poi Fig), *Fondo Sereni, Scritti e discorsi*, c. 5, 1946.



la sua consacrazione: i campi dovevano «consentire ai profughi un primo assestamento economico e sociale» e non abbandonarli in uno stato d'inerzia che rappresentava un «ostacolo alla attività ricostruttiva di tutte le energie del Paese»<sup>66</sup>. La circolare che diede inizio al nuovo corso di Sereni rilevava come nei campi fosse nata

una condizione sociale speciale, con la relativa mentalità, il così detto profughismo professionale, per cui i centri, arrestatasi la loro funzione alla prima fase accentratrice, sono divenuti sede di una popolazione stabile con un abito mentale fatto di pretese e di diritti al mantenimento a spalle dello stato, creando così per gli organi del Governo serie preoccupazioni di ordine finanziario, sociale, morale e sanitario, anche in vista delle inevitabili derivanti del contagio morale e fisico che una tale convivenza porta seco ad opera dei peggiori e dei tarati, con il tristo retaggio dell'ozio, del vizio e del parassitismo<sup>67</sup>.

Di conseguenza venivano disposte l'espulsione dai campi di tutti i profughi che avevano trovato un lavoro esterno (poi ridotta alla sola perdita dei benefici alimentari connessi) e l'incentivazione delle dimissioni volontarie, con la creazione di un sussidio trimestrale che serviva per le prime spese. Vennero infine decretati trasferimenti di massa per avvicinare i profughi alla provincia di provenienza: si riteneva così di facilitare «l'aspirazione al ritorno alla vita normale, ravvivando con i fattori ambientali in cui il profugo era abituato a vivere gli stimoli e gli impulsi ad una ripresa delle attività personali sospese dagli eventi bellici». Ciò doveva comportare, parallelamente, l'isolamento e l'accentramento in pochi grandi campi dei giuliano-dalmati e dei rimpatriati dalla Tunisia, dall'Africa Orientale, dal Dodecaneso o dall'estero<sup>68</sup>.

Nell'estate del 1946, il ministero avviò un drastico giro di vite all'interno dei campi, cominciando dal censimento e dalla selezione dei suoi dipendenti<sup>69</sup>: in linea con l'azione di moralizzazione promossa da Sereni, che aveva parlato di una «persecuzione inesorabile» che si sarebbe abbattuta contro i funzionari colpevoli di «delitti contro la pubblica amministrazione e contro l'amministrazione della giustizia» anche soltanto «per un inopportuno senso di pietismo e di eccessiva clemenza»<sup>70</sup>, vennero rafforzati il servizio ispettivo e le sanzioni penali a carico del personale. La stretta repressiva colpì quindi i profughi stessi: si arrivò a disporre l'allontanamento «manu militari» di tutti coloro che non risultassero più

<sup>66</sup> Circolare 23559, 19 settembre 1946, in As/Mi, *Ufficio AI del Mapb*, b. 1.

<sup>67</sup> Circolare 014483, 22 luglio 1946, in «Bollettino dell'assistenza post-bellica», II, 6-7, 1946, pp. 4-5.

<sup>68</sup> Ivi, p. 5.

<sup>69</sup> Circolare 15449, 3 ottobre 1946, in As/Mi, *Ufficio AI del Mapb*, b. 73.

<sup>70</sup> Circolare 01610, 30 agosto 1946, in Archivio di Stato di Pisa, *Gabinetto Prefettura*, b. 38.

«eleggibili» per la perdita dei requisiti o per comportamenti impropri come la disoccupazione volontaria<sup>71</sup>. Le circolari disponevano ormai la perdita del «diritto all'assistenza»<sup>72</sup>, a dimostrazione che le pratiche del Mapb avevano contribuito a creare un quadro di diritti, che sconfinava oltre la mera erogazione di sussidi e servizi. L'esistenza di un diritto all'assistenza da parte dello Stato veniva tuttavia significativamente riconosciuta solo nel momento in cui se ne disconosceva la portata universalista e se ne ribadiva il carattere essenzialmente categoriale.

A queste politiche faceva da contraltare lo stimolo dato alla diffusione dei metodi dell'assistenza sociale in Italia e alla nascita dei servizi sociali, allontanandosi dalla mera erogazione pecuniaria: analogamente a quanto stava avvenendo nella Germania occupata, i campi rappresentarono la culla delle nuove teorie e pratiche dell'umanitarismo<sup>73</sup>. La necessità di ovviare alle tensioni esistenti tra i profughi per la convivenza forzata, le difficili condizioni materiali, le diverse opinioni politiche sollecitò infatti la diffusione e il riconoscimento della professione di assistente sociale. Lo strumento per l'uscita dei profughi da uno stato di miseria che, nella visione del corpo ispettivo del ministero aveva caratteristiche culturali prima ancora che economiche, venne individuato nell'assistenza sociale, capace di garantire l'avvio di una smobilitazione delle coscienze e l'instaurazione di un'ordinata situazione di normalità provvisoria all'interno dei campi<sup>74</sup>. Gli stimoli provenienti da Oltreoceano si intrecciarono con le embrionali esperienze di *social work* di matrice sia cattolica che laica nate durante il fascismo<sup>75</sup>. L'assistente sociale diveniva «l'artefice della grande opera di risanamento sociale» post-bellica<sup>76</sup>: un'attività che aveva specifiche implicazioni politiche, giacché si trattava di stimolare nei cittadini la coscienza dell'appartenenza alla comunità nazionale, la partecipazione democratica alla gestione della cosa pubblica e la ricomposizione delle fratture che, aggiungendosi alle tradizionali divisioni classiste, erano dovute alle vicende belliche.

<sup>71</sup> Circolare 0472, 12 settembre 1946, in As/Mi, Ufficio AI del Mapb, b. 73.

<sup>72</sup> Circolare 16237, 4 settembre 1946, ivi.

<sup>73</sup> Cfr. D. G. Cohen, *In War's Wake* cit., pp. 59-62.

<sup>74</sup> Cfr. le relazioni in Acs, *Ministero dell'Interno, Miscellanea, Dgap, 1945-54*, b. 43, fasc. 352.

<sup>75</sup> Cfr. M. Tirabassi, *La nascita del servizio sociale in Italia: modelli statunitensi, radici italiane (1920-50)*, in *Istituzioni e politiche sociali a Torino negli ultimi cinquant'anni. La cultura del servizio sociale*, a cura di D. Marucco, Celid, Torino 2004, pp. 17-42.

<sup>76</sup> A. Chiabov, *Conclusioni*, in *Atti del convegno per studi di assistenza sociale* cit., p. 787.

5. «*Riabilitare, più che soccorrere; prevenire, più che curare*»

Nell'autunno del 1946, quando si cominciarono ad avvertire le dimensioni dell'esodo dal confine orientale<sup>77</sup>, i ricoverati negli 80 campi del Mapb erano ancora 46.000, di cui 24.000 tecnicamente appartenenti alla categoria dei sinistrati, 11.000 provenienti dall'Africa italiana e solo 3.000 dall'Istria<sup>78</sup>. Al problema dell'assistenza ai profughi venne dedicata una giornata del convegno di studi sull'assistenza sociale promosso nel settembre-ottobre di quell'anno dal Mapb a Tremezzo, sul lago di Como. Durante i lavori del convegno, che vide la partecipazione dell'Unrra e delle principali istituzioni pubbliche e private<sup>79</sup>, l'assistenza ai profughi, a segnare il definitivo superamento dell'approccio che aveva dominato il periodo della Liberazione, non venne trattata come un problema contingente da risolversi con interventi emergenziali, ma come una realtà che aveva ormai creato «nuove esigenze e nuove situazioni» che non potevano trovare soluzione con la semplice ripresa dell'attività produttiva del Paese<sup>80</sup>. L'intervento a favore dei profughi e dei reduci diventava lo strumento di innovazione di tutto il sistema di welfare, secondo l'idea che i problemi delle categorie post-belliche «ai fini di una rapida ripresa delle economie nazionali» non dovessero essere «isolati dal complesso delle esigenze assistenziali»<sup>81</sup> ma assimilati ai grandi problemi dell'assistenza sociale, intesa come «la cura che la società ha di se stessa», volta all'individuazione delle cause sociali e individuali della povertà e al reinserimento nella vita lavorativa dei beneficiari<sup>82</sup>. Il ritorno a una situazione di normalità in quest'ottica doveva anche permettere il graduale rinnovamento delle istituzioni assistenziali: Sereni propose di trasformare il Mapb nel dicastero dell'assistenza sociale, che avrebbe dovuto «assistere tutta la comunità e non solo gli indigenti», secondo il principio che i destinatari dell'assistenza non dovessero essere più considerati come poveri, ma come cittadini cui lo Stato doveva provvedere.

L'idea che le considerazioni di ordine meramente materiale non fossero le principali e che i mali della società si esprimessero nei termini di un disagio morale, psicologico e soprattutto sociale<sup>83</sup>, saldandosi con l'americanizzazione

<sup>77</sup> Circolare 016608, 13 settembre 1946, in «Bollettino dell'assistenza post-bellica», II, 4-5, 1946, p. 6.

<sup>78</sup> A. D'Andrea, *Campi profughi* cit., pp. 602-3.

<sup>79</sup> Sul convegno di Tremezzo, cfr. *Le origini del servizio sociale* cit.

<sup>80</sup> Cfr. A. Bistarelli, *La storia del ritorno. I reduci italiani del secondo dopoguerra*, Bollati Boringhieri, Torino 2007, pp. 241-2.

<sup>81</sup> L. Ajmone Marsan Corti, *I problemi del dopoguerra*, in *Atti del convegno per studi di assistenza sociale* cit., p. 516.

<sup>82</sup> E. Berardinone, *Assistenza del primo intervento e avviamento all'assistenza sociale*, in *Atti del convegno per studi di assistenza sociale* cit., p. 524.

<sup>83</sup> Ajmone Marsan Corti, *I problemi del dopoguerra* cit., p. 518.

dell'assistenza derivante dalla circolazione transnazionale del principio del *self-help*<sup>84</sup>, forniva lo spunto per tentare il superamento del cortocircuito tra il discorso della cittadinanza sociale impostato inizialmente e la realtà del profughismo professionale riscontrata nei centri di raccolta. Gli interventi a Tremezzo evidenziarono infatti come i campi, pur essendo prevalentemente strutture insufficienti, che garantivano soltanto «il minimo indispensabile per la vita», avessero contribuito all'istituzionalizzazione di situazioni di privilegio che, insieme alla «condizione di vita abietta e priva di qualsiasi possibilità di miglioramento» dei profughi, erano ormai diventate un ostacolo alla normalizzazione. Per sfollare i centri di raccolta non era perciò sufficiente offrire la possibilità di trovare un alloggio nella località di provenienza o di destinazione: occorreva invece provvedere alla «rieducazione sociale» dei profughi<sup>85</sup>. L'idea della rieducazione – riconducibile alla matrice culturale giellista che informava l'azione dei dirigenti ministeriali – costituiva una risposta alla constatazione tra i profughi di uno stato di apatia e mancanza di iniziativa del tutto analogo a quello che nei campi dell'Unrra veniva ormai chiamato «DP-complex»<sup>86</sup>. Intenzionato ad abolire i campi, Sereni propose e avviò la costruzione di «centri di lavoro» per volontari, vere e proprie cittadelle, costituite da casette bifamiliari, sul modello dell'intervento dell'Unrra-Casas, ma anche da officine, laboratori, scuole, ospedali e chiese dove i profughi avrebbero potuto ricevere un'assistenza culturale, sociale e religiosa. La vita dei centri avrebbe dovuto essere ispirata al concetto del lavoro obbligatorio: per Sereni si trattava infatti di «portare o riportare gli assistiti al rango di elementi produttivi della società»<sup>87</sup>. Gli abitanti di queste strutture, a metà tra un *kolchoz* e un *kibbutz*, sarebbero stati impiegati nei laboratori interni o in lavori edilizi nelle vicine zone disastrose o nella bonifica di terreni agricoli. Si intendeva sviluppare una mentalità da «pionieri»: i centri, da costruirsi nelle zone più segnate dagli eventi bellici, avrebbero dovuto diventare dei «nuclei attivi per la civilizzazione di zone particolarmente colpite dalla guerra o relativamente arretrate, dal punto di vista dello sviluppo della civiltà», punti di partenza per un'educazione alla vita di gruppo da attuare in tutto il Paese per ricostituire il tessuto della vita collettiva in senso democratico ed

<sup>84</sup> Cfr. A. Sorieri, *Principi fondamentali dell'assistenza pubblica negli Stati Uniti*, in *Atti del convegno per studi di assistenza sociale* cit., pp. 3-9.

<sup>85</sup> A. Chiabov, *Civili, vittime della guerra*, in *Atti del convegno per studi di assistenza sociale* cit., p. 556.

<sup>86</sup> Cfr. S. Salvatici, *Senza casa e senza Paese. Profughi europei nel secondo dopoguerra*, il Mulino, Bologna 2008, pp. 73-80.

<sup>87</sup> *Comunicazione al Partito Comunista Norvegese*, 4 aprile 1947, in Fig, *Fondo Sereni, Corrispondenza 1947*.

edificare una moralità civile collettiva<sup>88</sup>. In sede di dibattito, gli esponenti del movimento cattolico presenti si affrettarono però a indicare come preferibile ai centri di lavoro l'elargizione di un premio di smobilitazione che consentisse ai profughi l'inizio di un'attività professionale in cui avesse libero spazio l'iniziativa privata. L'emigrazione negli altri Paesi europei o in Africa veniva infine individuata come una soluzione irrinunciabile di politica economica, di politica estera e di politica sociale<sup>89</sup>.

La politica di smobilitazione si risolse in un sostanziale fallimento, a causa delle limitate possibilità abitative, delle limitazioni all'emigrazione, della scarsa reattività della stessa amministrazione pubblica e del massiccio arrivo dei profughi giuliano-dalmati. La critica al «profughismo professionale» permeò però le politiche avviate dal Mapb per la gestione di quest'ultima emergenza, ormai volte a contenere il fenomeno e limitare il ricorso ai campi profughi: in Sereni, in particolare, queste considerazioni assistenziali si sommarono a quelle politiche nell'enunciazione che agli italiani della Venezia Giulia, una terra che doveva «restare italiana», bisognasse chiedere di «restare a casa loro»<sup>90</sup>.

L'aggravarsi della situazione in Istria, l'estraniamento del Mapb dal Comitato interministeriale che si occupava dell'esodo da Pola<sup>91</sup> e il progressivo depauperamento delle sue competenze sui profughi a favore dell'Ufficio Venezia Giulia (poi Ufficio zone di confine)<sup>92</sup> costituirono i principali motivi che ipotecarono il futuro di un dicastero d'altronde nato come temporaneo. Il pericolo che il Pci si impadronisse del controllo sul settore dell'assistenza, l'aperta ostilità tra Sereni e la Pontificia commissione assistenza di mons. Baldelli e il clima di montante campagna elettorale rafforzarono l'ipotesi di sopprimere il ministero<sup>93</sup>, che si concretizzò nel febbraio del 1947 nel contesto del varo del terzo governo De Gasperi<sup>94</sup>. Gli esecutivi successivi, fino al varo della legge quadro n. 137 del 1952, si limitarono peraltro ad apprestare

<sup>88</sup> *Intervento al Convegno di Tremezzo*, 30 settembre 1946, in Fig, *Fondo Sereni, Scritti e discorsi*, c. 5, 1946.

<sup>89</sup> Cfr. N. Falchi, *Presupposti della ripresa emigratoria*, in *Atti del convegno per studi di assistenza sociale* cit., pp. 659-89.

<sup>90</sup> Sereni arrivò a proporre a De Gasperi la chiusura dei campi profughi all'arrivo di nuovi esuli, per scoraggiare le partenze: cfr. C. Columni, *Le organizzazioni dei profughi*, in *Storia di un esodo. Istria, 1945-1956*, a cura di C. Columni, L. Ferrari, G. Nassisi e G. Trani, Insmli Friuli, Trieste 1980, pp. 275-324.

<sup>91</sup> *Comunicato della Pem sull'evacuazione della città di Pola*, in Istituto storico Luigi Sturzo, *Fondo Bartolotta, 1947*, vol. III, pp. 163-4.

<sup>92</sup> *Circolare 29851/8 del Ministero dell'Interno*, 9 gennaio 1947, As/Mi, *Ufficio AI del Mapb*, b. 73. Il Mapb venne di fatto marginalizzato dopo la decisione di Sereni di sospendere i contributi supplementari erogati ai comitati giuliani e dalmati (cfr. la comunicazione di Sereni a vari ministri del 14 dicembre 1946, in Acs, *Pcm 1948-50*, cat. 1.6.1/25049/31). Cfr. anche R. Pupo, *Il lungo esodo* cit., pp. 205-8.

<sup>93</sup> Cfr. Sereni, *Diario* cit., pp. 40, 50-2.

<sup>94</sup> Dlcp 14 febbraio 1947, n. 27.

provvedimenti contingenti e settoriali, in un contesto di grande frammentarietà normativa<sup>95</sup>, e a continuare una politica di forzosa smobilitazione, il cui successo, anche a causa dei nuovi arrivi dal confine orientale, non corrispose ai toni roboanti delle circolari: nell'ottobre del 1949 erano in funzione ancora 57 campi per un totale di circa 35.000 profughi<sup>96</sup>. Con il ritorno della gestione dei soccorsi ai profughi nelle mani del ministero dell'Interno guidato da Mario Scelba<sup>97</sup>, le istanze di modernizzazione che avevano caratterizzato l'operato del Mapb vennero archiviate. I giuliani poterono tuttavia godere di alcune discriminazioni positive, grazie alla decisione del quarto governo De Gasperi di estendere il collocamento forzoso dei reduci ai cittadini già aventi «il loro domicilio in territori di confine»<sup>98</sup>.

La soppressione del Mapb rappresentò il fallimento di un ambizioso progetto di riforma del sistema, portato avanti con forze deboli in una congiuntura tanto politica quanto economica sfavorevole. Con l'epilogo di quella stagione, tra i licenziamenti e le dimissioni del personale del dicastero, si chiusero gli spazi per l'originale declinazione che trovò nel contesto italiano, grazie al legame stabilito tra welfare e costruzione dello Stato democratico, il concetto della *rehabilitation*. I progetti enunciati a Tremezzo, che avevano sottolineato il nesso tra la modernizzazione assistenziale e i grandi temi alla base del concetto di cittadinanza (la sicurezza sociale, l'efficienza della pubblica amministrazione, gli elementi di democrazia economica), vennero accantonati: con l'uscita delle sinistre dal governo e la ritrovata egemonia del Viminale, il lungo cammino del principio della *rehabilitation* – esaurito l'abbrivio derivante dalla spinta propulsiva dell'azione degli alleati, dell'operato delle organizzazioni internazionali e dal massiccio coinvolgimento dei civili nella «guerra totale» – conobbe una battuta d'arresto. Fu solo a partire dalla stagione del centro-sinistra che questo «processo di revisione, ampliamento e diversificazione delle competenze assistenziali»<sup>99</sup> e l'idea che l'assistenza non costituisse una semplice attività benefica a favore di fasce marginali della società ma una funzione politica finalizzata alla protezione delle necessità primarie di ogni cittadino poterono tradursi nella nascita di nuovi servizi pubblici.

<sup>95</sup> Cfr. A. Brondani, *I provvedimenti legislativi a favore degli esuli*, in *Storia di un esodo* cit., pp. 579-652, pp. 600-8.

<sup>96</sup> Cfr. B. Bagna, *Il problema sociale dei profughi* cit., p. 17; «Atti parlamentari», Camera dei deputati, 19 ottobre 1949, p. 12463.

<sup>97</sup> Le competenze del Mapb vennero redistribuite tra vari dicasteri; presso il ministero dell'Interno, venne costituita la Direzione generale dell'assistenza post-bellica, che ereditò anche parte del personale del soppresso dicastero e confluì successivamente, con la Divisione III dell'Amministrazione civile, nella nuova Direzione generale dell'assistenza pubblica (Dlcp 22 luglio 1947, n. 808 e Dm 1 giugno 1949).

<sup>98</sup> Dlcp 3 settembre 1947, n. 885.

<sup>99</sup> V. Fargion, *Geografia della cittadinanza sociale*, il Mulino, Bologna 1997, p. 31.