

Giacomo Canepa

## **Un New Deal italiano. Emilio Sereni ministro dell'assistenza post-bellica (1946-1947)**

La permanenza di Emilio Sereni al Ministero per l'assistenza post-bellica, dal 16 luglio 1946 al 14 ottobre 1947, può apparire, per la sua brevità, non particolarmente significativa. Dal punto di vista biografico, l'assistenza si colloca ai margini dei pur variegatissimi interessi sereniani. Sul piano storiografico più generale, invece, il welfare state è stato abbandonato al quasi esclusivo monopolio di sociologi, politologi e economisti, interessati a tracciarne le leggi di sviluppo più che ad analizzarne momenti eccezionali e anomali come i bisogni assistenziali postbellici. Il processo di costruzione dei diritti socio-economici, come pure le politiche assistenziali e di popolazione, e quindi la storia del dicastero che Sereni gestì in quel breve periodo, sono rimasti lungamente in una zona d'ombra. Una maggiore attenzione per l'esperienza di governo di Sereni permette tuttavia di coglierne i tratti originali e la sua significatività non solo per la vicenda del MAPB, della cui soppressione nel febbraio del 1947 l'operato del ministro comunista rappresentò una delle principali motivazioni, ma più in generale per la storia del welfare state italiano e per la ricostruzione della strategia e del pensiero politico del PCI, in quella fase che separa la fine dell'esarchia ciellenistica dalla cacciata delle sinistre dal governo del maggio-giugno 1947<sup>1</sup>. Gli ambiziosi progetti che Sereni portò avanti in questo breve periodo non rappresentarono infatti semplicemente l'espressione di un'innovativa ma contingente elaborazione tecnica e politica: alcune delle proposte elaborate dal MAPB e mai tradotte nell'auspicata riforma del sistema di protezione sociale rappresentarono punti di riferimento e di dibattito per tutto il primo quindicennio dell'età repubblicana. L'attenzione della storiografia all'uscita delle sinistre dal governo ha condotto a tralasciare questo periodo, compreso tra la cacciata di Corbino e la caduta del secondo governo De Gasperi, in cui maggiori furono le possibilità di realizzare le riforme<sup>2</sup>. Questo contributo - basato su un'ampia ricognizione archivistica - si propone di ricollegare la vicenda ministeriale di Sereni a queste domande storiografiche attraverso due prismi d'analisi che rappresentavano altrettanti problemi all'ordine del giorno.

In primo luogo, Sereni fu uno dei quattro membri del PCI a ricoprire una posizione ministeriale durante la cosiddetta prima Repubblica<sup>3</sup>. L'analisi della sua traduzione dell'apparato ideologico del "partito nuovo" nella gestione degli affari di governo apre la possibilità di una riflessione sul rapporto del PCI con la dimensione amministrativa. La ricostruzione dell'attività di Sereni al MAPB risulta particolarmente interessante per comprendere quale tipo di utilizzo della macchina

---

1 R. Martinelli, *Storia del partito comunista italiano*, volume VI. *Il partito nuovo dalla liberazione al 18 aprile*, Einaudi, Torino, 1995, p. 231.

2 F. Botta, *Nota introduttiva*, in L. Barca - F. Botta - A. Zevi, *I comunisti e l'economia italiana*, De Donato, Bari, 1975, pp. 60-61; G. Vecchio, *Emilio Sereni, comunista. Note per una biografia*, in E. Sereni, *Lettere (1945-56)*, a cura di E. Bernardi, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2011, p. 385.

3 Oltre a Sereni, che nel III governo De Gasperi avrebbe ricoperto la carica di ministro dei Lavori Pubblici, si tratta di Giacomo Ferrari e Fausto Gullo (ministri dei trasporti e di Grazia e giustizia nel II e nel III governo De Gasperi), Mauro Scoccimarro (ministro delle finanze nel II governo De Gasperi).

ministeriale e degli strumenti di azione sulla società i comunisti abbiano promosso; attraverso quali strategie abbiano cercato di presentare il partito come un soggetto atto al governo del paese; infine, come abbiano tradotto nelle pratiche di governo l'ambizione alle riforme intese come programma di governo presentato al paese per le elezioni della Costituente oltre che come passi nell'avanzata sulla via del socialismo<sup>4</sup>. Ciò equivale a chiedersi quale sia stata la politica del PCI nel campo delle politiche sociali e se abbia coinciso con quella strategia essenzialmente difensiva che Vittorio Foa ha chiamato criticamente «dei due tempi» («primo, restare al governo»).

Lo scontro politico che segnò la permanenza di Sereni all'assistenza post-bellica non riguardava meramente, come ha rilevato la storiografia prevalentemente sulla scorta delle successive pubblicazioni comuniste, il controllo sulla distribuzione delle risorse assistenziali e quindi il contrasto con la Pontificia Commissione assistenza di monsignor Baldelli, che aveva ripreso le attività dell'Onarmo fondata nel periodo fascista e nell'immediato dopoguerra aveva assunto un ruolo di prima importanza nelle attività caritative, svolgendo un'azione di supplenza e sostituzione dell'autorità statale e ponendosi come un interlocutore degli grandi organizzazione americana pari per importanza agli organi governativi<sup>5</sup>. Le tensioni politiche che si accrebbero durante il periodo devono invece essere considerate all'interno di un più ampio dibattito intorno ai tentativi di riforma del sistema previdenziale e assistenziale che si susseguirono nel secondo dopoguerra. Il dilemma era tra, da un lato, sviluppare riforme correttive del proprio sistema di welfare esistente (assicurativo e organizzato per categorie professionali), e, dall'altro, procedere a riforme strutturali verso il modello "universalistico", sull'esempio di Gran Bretagna e Svezia, vale a dire una protezione sociale destinata a tutti i cittadini in quanto tali e finanziata mediante prelievo fiscale<sup>6</sup>. La diffusione del piano Beveridge, i deficit del sistema pensionistico e la grave crisi sociale invitavano a una riforma strutturale che assicurasse quella "liberazione dal bisogno" proclamata durante la guerra come prerequisito essenziale del nuovo ordine democratico. I progetti avanzati durante i lavori delle Commissioni per lo studio dei problemi del lavoro del Ministero della Costituente (1946) e della Commissione D'Aragona (1947) non recepirono tuttavia gli indirizzi universalisti, limitandosi a disegnare una riforma che riservasse la protezione alla sola popolazione attiva. Durante questa stagione, ingloriosamente terminata tra 1949 e 1950 con il definitivo affossamento delle proposte della Commissione D'Aragona<sup>7</sup>, maturarono le premesse della doppia distorsione, funzionale e distributiva, del welfare italiano e il suo carattere corporativo-clientelare che si affermarono nel decennio seguente<sup>8</sup>. All'aprioristica considerazione del dopoguerra come «occasione mancata» è pertanto necessario sostituire un'analisi attenta delle diverse posizioni, dell'orizzonte politico delle scelte e della complessità dei fattori in concomitante azione nei processi di rinnovamento istituzionale e di democratizzazione che contraddistinguono il periodo.

---

4 P. Ginsborg, *Le riforme di struttura nel dibattito degli anni '50 e '60*, «Studi storici», 1992, 2-3, pp. 653-68.

5 Cfr. R. Violi, *La Pontificia Commissione Assistenza nel Sud degli anni quaranta*, «Giornale di storia contemporanea», 1999, 1, pp. 58-88.

6 P. Mattera, *Changes and turning points in welfare history. A case study: a comparison of France and Italy in the 1940s*, «Journal of Modern Italian Studies», XXII, 2017, 2, pp. 232-253.

7 I. Pavan, *La toppa è peggiore del male". Visioni e dibattiti sulla sicurezza sociale nell'Italia del secondo dopoguerra*, «Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico», 2017, 1, pp. 741-42.

8 M. Ferrera, V. Fargion, M. Jessoula, *Alle origini del welfare all'italiana. Origini e futuro di un modello sociale squilibrato*, Marsilio, Roma 2012, pp. 59-154.

L'operato di Sereni si colloca nel progetto del nuovo corso democratico varato da Togliatti e in quella politica che aveva come presupposto la necessità di partecipare all'azione governativa. L'attivismo di Sereni in questo campo, che si estese al di là delle mere competenze assistenziali del suo dicastero, permette di mettere a fuoco le prospettive con cui il PCI guardò al welfare state. Tradizionalmente le conquiste sociali erano ritenute rallentare la ricerca di un sistema alternativo al capitalismo; il Partito nel secondo dopoguerra ricercava tuttavia un ampio consenso nei diversi settori della società e poneva come primo obiettivo l'attenuazione della miseria della classe operaia. Netta era la posizione sull'assistenza privata, considerata uno strumento di autoconservazione e un palliativo del sistema capitalistico; l'assistenza pubblica e la previdenza, spesso largamente confuse, costituivano invece fatti meramente tecnici e non assunsero mai l'importanza di una «riforma di struttura»<sup>9</sup>. In questo senso, l'analisi delle posizioni di Sereni interroga la più ampia questione del rapporto del PCI con il riformismo.

### **Dalla gestione emergenziale all'imperativo della produttività**

L'entrata di Sereni nella compagine governativa fu dettata soprattutto dalle contingenze politiche. Il secondo governo De Gasperi fu il primo a rompere con la formula dell'esarchia ciellenistica sulla base dei risultati elettorali della Costituente. Il PCI scelse di confermare la partecipazione al governo, ma al tempo stesso, secondo la strategia del "doppio binario"<sup>10</sup> propria dei momenti incerti, decise di assumere un basso profilo, diminuendo la partecipazione del partito e quindi l'assunzione di responsabilità rispetto all'operato dell'esecutivo. Togliatti rimase fuori dalla compagine, lasciando a Scoccimarro la guida della delegazione comunista. Il demolaburista Luigi Gasparotto, ministro dell'assistenza post-bellica durante il I governo De Gasperi passò al nuovo e più prestigioso dicastero della difesa, della cui creazione era stato uno dei fautori. L'assistenza poco interessava i socialisti, intenzionati ad assumere il controllo di dicasteri come l'Interno, l'Industria e la Pubblica Istruzione allo scopo di arginare l'egemonia democristiana. Al contrario, rispondeva a quei punti del programma del PCI che muovendo dalla denuncia della «miseria ormai insopportabile di grandi masse della popolazione lavoratrice» e delle pessime condizioni sanitarie chiedevano l'impiego totale della manodopera disoccupata nell'opera di ricostruzione, la rapida liquidazione delle pensioni alle famiglie dei caduti, il risarcimento dei danni ai sinistrati di guerra e alle vittime di rappresaglie tedesche, l'organizzazione dell'assistenza sanitaria e lo sviluppo per iniziativa dello Stato di un'opera efficace di solidarietà da parte degli abbienti verso i poveri e i diseredati<sup>11</sup>.

Il dicastero che Sereni ereditava dai predecessori, Emilio Lussu e Gasparotto, era considerato «un'edizione tascabile dell'Inferno»<sup>12</sup>. Pur essendo di natura temporanea, il MAPB era organizzato in cinque poderosi servizi che assolvevano i compiti di promozione, direzione e coordinamento dell'assistenza morale e materiale ai partigiani, ai reduci di guerra, ai prigionieri di guerra, ai militari internati e alle loro

---

9 A. Hobel, *The PCI, reforms and welfare between the 1960s and 1970s*, «Journal of Modern Italian Studies», XXII, 2017, 2, pp. 254-56.

10 Martinelli, *Il partito nuovo dalla liberazione al 18 aprile*, pp. 228-29.

11 *Proposte del PC per un programma immediato di governo*, 26 giugno 1946, in Barca-Botta-Zevi, *I comunisti e l'economia italiana*, p. 82.

12 E. Sereni, *Diario (1946-1952)*, a cura di G. Vecchio, Carocci, Roma, 2015, p. 30.

famiglie, ai profughi, ai rimpatriati dall'estero e alle altre vittime civili della guerra. A questa articolazione centrale si aggiungevano gli uffici periferici, affidati a un direttore di nomina governativa, normalmente scelto tra le associazioni reducistiche. Il personale era avventizio o distaccato da altri dicasteri, privo di una formazione specifica e reclutato tra le categorie stesse dei beneficiari. L'inadeguatezza del finanziamento, la disorganizzazione della struttura burocratica, l'immensità e l'urgenza dei bisogni derivanti dal rientro della massa dei prigionieri, dei reduci e dei profughi e il conseguente caos amministrativo di cui le fonti testimoniano unanimi non devono obliterare l'esistenza di una politica assistenziale ben definita e portata avanti tra mille difficoltà<sup>13</sup>. Nei ranghi superiori, il MAPB aveva rappresentato lo strumento di immissione della giovane generazione della Resistenza nell'amministrazione pubblica, attingendo soprattutto agli ambienti laici e riformatori sviluppati dal ceppo dell'antifascismo di Giustizia e Libertà. Questi ambienti evidenziavano la necessità di ricostituire il tessuto sociale italiano, di modificare il rapporto tra cittadino, società e stato, ricomponendo lo iato creato dallo stato liberale, ancora prima che dal fascismo e dalla guerra. La creazione di un sistema assistenziale articolato sulla base di un diritto di cittadinanza rappresentava in questo senso uno strumento di legittimazione e consolidamento del nuovo stato democratico, che rischiava di essere fragilizzato dalle condizioni di miseria in cui versavano larghi strati del paese.

La gestione quotidiana del Ministero sotto Sereni rappresentò un intreccio delle due culture, azionista e comunista e non può essere considerata come mera espressione di un sintetico progetto comunista. In questo senso, l'azione di Sereni al Ministero era chiamata a concretizzare l'invito di Togliatti a restare al governo anche e soprattutto per mantenere i contatti e tessere rapporti di collaborazione con altre forze politiche. Le agende di Sereni del periodo e i ricorrenti colloqui con D'Andrea e Battaglia testimoniano una costante attenzione alle travagliate vicende interne del Partito d'Azione in via di disfacimento. Alle due culture si aggiungevano poi quelle dei sottosegretari, il socialista salernitano Luigi Cacciatore<sup>14</sup> e il democristiano lucchese Giovanni Carignani<sup>15</sup>, che agì durante tutto il ministero nel difficile compito di emissario del Presidente del Consiglio De Gasperi.

Per Sereni, pienamente cosciente del fatto che il MAPB fosse «un Ministero non burocratico» dotato di un personale inesperto e incontrollato, si poneva il problema di come «impossessarsi di un organismo pre-costituito, e farlo funzionare nella voluta direzione». In una fase di normalizzazione, era necessario perciò rimediare a quelle storture organizzative che si erano prodotte nel complicato e delicato frangente dell'immediato dopoguerra. Nelle pagine del suo diario, Sereni sottolineò la necessità di resistere «alla tentazione di voler tutto cambiare d'un colpo» che avrebbe portato al suo completo isolamento<sup>16</sup>. Al Gabinetto, Nino Papaldo venne sostituito da Mario Paternò, ancora una volta un azionista, già segretario particolare ai Trasporti di

---

13 Cfr. G. Canepa, *L'amministrazione come pedagogia. Il Ministero per l'assistenza post-bellica e la costruzione della democrazia*, «Le carte e la storia», 2017, 2, pp. 118-34.

14 Cacciatore (1900-1951), già sindacalista, membro della Costituente, fu poi ministro delle Poste nel III governo De Gasperi. Cfr. la voce di B. Anatra, *Dizionario biografico degli italiani*, vol. XVI.

15 Carignani (1893-1961), esponente di Azione Cattolica, mutilato durante il primo conflitto, deputato popolare prima del fascismo, fu contemporaneamente presidente del CLN e primo prefetto di Lucca, poi membro della Costituente e deputato durante la I legislatura.

16 Sereni, *Diario*, pp. 19-20.

Lombardi, mentre tutti gli altri quadri ministeriali vennero lasciati al loro posto e rimossi solo nel momento in cui venivano accertate responsabilità disciplinari. I continui scandali nuocevano alla reputazione del MAPB e richiedevano un intervento di moralizzazione, che si concretizzò nell'istituzione dell'Ispettorato generale e nell'apertura di alcune inchieste<sup>17</sup>.

Quest'attenzione all'imparzialità politica non fu compresa all'interno del PCI, come testimonia la corrispondenza intercorsa con Pietro Secchia nel settembre 1946. In seguito alle pressioni ricevute per la nomina e la sostituzione dei direttori degli uffici provinciali, Sereni segnalò la necessità di rimodulare i rapporti con il ministero, denunciando «l'infantilismo elementare» che si manifestava tra le file del partito, che avrebbe dovuto mostrarsi consapevole che «il direttore provinciale dell'Assistenza post-bellica è un funzionario dello stato e che per allontanarlo dal suo posto e sostituirlo con un altro occorre un fondato motivo». Sereni chiedeva che il PCI vagliasse le proposte provenienti dalle federazioni locali e proponesse «persone che abbiano determinati requisiti professionali»<sup>18</sup>. Alla lettera Sereni accludeva però una lista di 86 membri del PCI che aveva incluso nell'apparato statale per realizzarne «un'effettiva democratizzazione», affermando che se vi erano delle deficienze nel lavoro al MAPB queste erano piuttosto da ricercare nella sua «eccessiva condiscendenza» verso le pressioni provenienti dalle organizzazioni centrali e periferiche del partito. Dal prospetto allegato da Sereni emerge che appena 6 membri del partito vennero nominati a capo degli uffici provinciali, «particolarmente esposti al malcontento delle masse perché per quanto bene facciamo chi mettiamo a quei posti non ha mai il necessario per accontentare tutti». Ai comunisti venivano allora preferiti «elementi repubblicani e sicuri non noti politicamente che moralizzino il lavoro e non espongano il partito ad attacchi» che pure furono numerosi<sup>19</sup>. Per garantire il controllo dell'apparato ministeriale, al contrario, era preferibile designare appartenenti al partito ai posti di ispettori regionali, canali di trasmissione delle direttive centrali<sup>20</sup>. Al di là di questa capacità di distinguere tra l'atteggiamento da tenere in una situazione rivoluzionaria e il contesto in cui trovava a operare, Sereni, che nel riepilogare la vicenda ministeriale avrebbe evidenziato la non completa padronanza delle leve di comando dello Stato e la persistenza di una mentalità condizionata dal fascismo nella pubblica amministrazione<sup>21</sup>, non sembra aver concepito il momento amministrativo diversamente dalla semplice occupazione delle istituzioni, strumenti considerati di per sé neutrali. Gli unici problemi posti riguardavano, anche per la peculiare struttura ministeriale, l'efficienza, la moralizzazione e lo slancio politico dei funzionari, il cui decrescente entusiasmo post-bellico non compensava l'assenza di regole e controlli. Le riflessioni sull'implementazione delle politiche, il discorso sulla riforma dell'amministrazione come strumento di cambiamento della società, la messa in discussione del rapporto stato-cittadino prefascista furono portati avanti dalla componente azionista.

---

17 Fondazione Istituto Gramsci, Fondo Sereni, Scritti e discorsi, c. 5, 1947, *Relazione sull'attività svolta al Ministero dell'assistenza post-bellica*, s. d.

18 FIG/Sereni, Corr. 1945-1946, *Segreteria PCI*, 19 settembre 1946.

19 FIG/Sereni, Corr. 1945-1946, *Giovanni Carignani*, 15 novembre 1946; ACS, PCM, 1944-47, b. 38634, f. 44, *Upapb Urbino, Polemica sul funzionamento dell'Ufficio*, 17 gennaio 1947.

20 FIG/Sereni, Corr. 1945-1946, *Segreteria PCI*, 19 settembre 1946, allegato.

21 *Due anni di lotta dei comunisti italiani: relazione sull'attività del P.C.I. dal 5° al 6° congresso*, PCI, s.l., 1947, p. 66.

Sereni si mostrò più acuto nell'analisi del contesto internazionale, che vedeva la nascita di una comunità epistemica transnazionale che introduce nuovi principi tanto nel campo dell'umanitarismo quanto delle politiche sociali. Il MAPB partecipò ai principali incontri internazionali, come la seconda Conferenza di servizio sociale, e si relazionava con l'omologo ministero francese guidato dal comunista Laurent Casanova e soprattutto con l'*United Nations Relief and Rehabilitation administration*, l'organizzazione internazionale precorritrice delle Nazioni Unite, fondata nel novembre 1943 con il compito di assistere le vittime della «barbarie» nazista e giapponese. L'UNRRA era portatrice di un processo di modernizzazione che alla filantropia e all'approccio caritativo contrapponeva un intervento ispirato al New Deal basato su un'analisi scientifica della condizione di bisogno e mirante, più che alla mera soddisfazione dei bisogni materiali più immediati, a fare delle *displaced persons* europee uomini liberi, indipendenti e autosufficienti<sup>22</sup>. Nel diario personale Sereni evocava l'UNRRA come uno strumento dell'influenza americana, ma non rinunciava a servirsene per i propri scopi, con un'audace strategia che puntava a isolare l'apposita delegazione governativa per i rapporti con l'organizzazione, presieduta da Ludovico Montini, uomo di fiducia di De Gasperi. Sereni rafforzò il legame con l'UNRRA, giungendo ad accreditarsi come interlocutore affidabile e a ottenere il passaggio al governo italiano della processing section dell'UNRRA. Il 16 dicembre 1946 il complesso delle lavorazioni assistenziali, comprendente magazzini, attrezzature e 80 laboratori, con una forza lavoro di 8000 persone passò sotto la gestione del Ministero: un evento unico in Europa, da attribuire tuttavia soprattutto alla decisione dell'organizzazione internazionale di ridurre gradualmente le attività in Italia<sup>23</sup>.

L'operazione rientrava nel progetto di Sereni di dare un «orientamento produttivo» al Ministero «sia dal punto di vista della organizzazione, sia dal punto di vista delle concrete realizzazioni»: una posizione che corrispondeva al programma del partito enunciato da Togliatti nell'agosto 1945 («una politica di produzione e non di sussidi, salvo casi eccezionali») <sup>24</sup>. La libertà di manovra era tuttavia limitata, dal momento che il bilancio era già stato approvato e consisteva perlopiù di stanziamenti «elemosinieri».

I progetti illustrati da Sereni durante la conferenza stampa di presentazione del 31 luglio 1946 si rifacevano agli studi sviluppati dagli uffici del dicastero durante il ministero precedente. Si trattava di abbandonare una prima gestione smaccatamente emergenziale, contrassegnata da abusi, errori e dispendio di risorse. Dovendo assistere 8 milioni e mezzo di persone, di cui 3 milioni e mezzo di bisognosi, gli stanziamenti si riducevano a 22 lire a persona, una cifra ridicola se si considerava che il mantenimento di un profugo nei centri di raccolta costava 200 lire al giorno<sup>25</sup>. Sereni decise di concentrarsi su due aspetti nell'ottica del ritorno a una sorta di normalità nella gestione e nelle spese: l'Opera Nazionale combattenti e i campi

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

23 FIG/Sereni, Corr. 1945-1946, *Antony Sorieri*, 4 ottobre 1946; *Diario* e FIG, Fondo Sereni, *Agende 1945-46*, passim.

24 *Ricostruire*, Edizioni dell'Unità, Roma 1945, cit. in Barca-Botta-Zevi, *I comunisti e l'economia italiana*, p. 45.

25 FIG/Sereni, Documentazione relativa ad attività governativa, c. 5, 1946, *Conferenza stampa*, 31 luglio 1946. Nel settembre 1946, l'assistenza erogata dagli Uffici provinciali fu interrotta per mancanza di fondi e solo la protesta dei prefetti sardi e siciliani valse una nuova assegnazione di 9 miliardi: ACS, PCM, 1944-47, cat. 1.1.2, b. 38634, f. 16, *Lettera al prot.* 33755, 30 ottobre 1946.

profughi. Nel primo caso, che destava gli interessi agrari e meridionalistici di Sereni, venne disposta la trasformazione dell'Opera in un organo potenzialmente efficace per la riforma agraria e lo svolgimento di un programma ricostruttivo per l'avviamento al lavoro delle masse di disoccupati.

I campi profughi, allestiti disordinatamente nel 1945, per i profughi creati dal passaggio del fronte e quelli delle ex-colonie, erano nel luglio 1946 ancora 81, per un totale di 43mila ricoverati. Le precarie condizioni dei campi conducevano alla «demoralizzazione degli assistiti» che anziché avviarsi verso «un primo assestamento economico e sociale» versavano in uno stato d'inerzia, apatia e assistenzialismo che rappresentava un ostacolo alla attività ricostruttiva di tutte le energie del paese. Si era così creata

«una condizione sociale speciale, con la relativa mentalità, il così detto profughismo professionale, per cui i centri [...] 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>26</sup>.

La «condizione di vita abietta e priva di qualsiasi possibilità di miglioramento» e i privilegi di cui i profughi godevano nei campi contribuivano all'istituzionalizzazione di situazioni di parassitismo, contro le quali non era sufficiente migliorare l'attrezzatura dei campi ma risultava necessaria una rieducazione sociale. Sereni dispose l'espulsione dai campi di tutti i profughi che avevano trovato un lavoro esterno, la perdita del «diritto all'assistenza» per tutti quelli che risultavano non rientrare nelle categorie dei beneficiari del Ministero, e l'incentivazione delle dimissioni volontarie, con la creazione di un sussidio trimestrale che serviva per le prime spese. Vennero decretati trasferimenti di massa per avvicinare i profughi alla provincia di provenienza, in modo da farli aspirare al ritorno alla vita normale. Infine, Sereni volle personalmente avviare la costruzione di «centri di lavoro», una via di mezzo tra un *kolchoz* e un *kibbutz*, con officine, laboratori, scuole, ospedali e chiese dove i profughi avrebbero potuto ricevere un'assistenza culturale, sociale e religiosa, partecipare al lavoro di ricostruzione e divenire così nuovamente elementi produttivi della società. I centri, ispirati al principio del lavoro obbligatorio, 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 e edificare una moralità civile collettiva. La teorizzazione azionista dei diritti di cittadinanza e gli spunti tratti dai piani edilizi dell'UNRRA in Italia - l'introduzione della figura degli assistenti sociali - venivano così rifusi nell'ideale della civiltà del lavoro e nel recupero sociale del sottoproletariato, non senza connotazioni collettiviste<sup>27</sup>.

## **Il riformismo di Sereni**

---

26 *Circolare 014483*, 22 luglio 1946, «Bollettino dell'assistenza post-bellica», 1946, 6-7, pp. 4-5.

27 Mi sia permesso rimandare a G. Canepa, *Rifare gli italiani: profughi e progetti per il welfare (1944-47)*, «Meridiana», 2016, 2, pp. 57-78.

Altro punto del programma di Sereni era il varo di «un Ministero dell'assistenza e della previdenza sociale di tipo moderno e nostro»<sup>28</sup>. Nonostante quest'ultimo aggettivo, il progetto ricalcava nella sua integrità gli studi realizzati dall'Ufficio studi del MAPB durante il mandato di Gasparotto. Già all'atto della chiusura del primo esercizio finanziario del MAPB, il Bollettino aveva evidenziato come il ministero si andasse trasformando in «Ministero dell'assistenza civile»<sup>29</sup>. La necessità di costituire un Ministero dell'assistenza sociale era assai sentita anche tra i democristiani, tanto che una delle prime tracce della proposta è reperibile in un promemoria dell'aprile 1945 inviato a Giuseppe Spataro da Ludovico Montini, fratello del futuro Paolo VI, presidente della Delegazione italiana per i rapporti con l'Unrra<sup>30</sup>. Gli effettivi poteri attribuiti al dicastero - di controllo, coordinamento o esecuzione - mutavano a seconda dei proponenti, ma lo scopo restava non solo quello di affrontare i problemi dell'immediato dopoguerra - delegabili anche a un ministero "a tempo", come già era avvenuto dopo il primo conflitto mondiale - ma di gettare le basi per una solida organizzazione dei problemi assistenziali.

Lo strumento e il luogo di elaborazione di questo progetto fu il convegno di studio sui temi dell'assistenza sociale, tenutosi a Tremezzo, sulle rive del lago di Como, dal 16 settembre al 6 ottobre 1946. I lavori delle tre settimane, organizzate dal Ministero in collaborazione con la Missione UNRRA, la Delegazione del governo italiano per i rapporti con l'Unrra, l'Omni, le università milanesi e le scuole di servizio sociale, riguardarono rispettivamente l'assistenza sociale e la legislazione del lavoro, l'assistenza all'infanzia e i problemi del dopoguerra, toccando un'ampia sfera di temi, dal miglioramento delle condizioni della vita familiare, all'assistenza e della rieducazione dei profughi, dalla «protezione dell'infanzia vittima della guerra e di una cattiva organizzazione familiare», alla soppressione della delinquenza, dalla rieducazione delle prostitute all'addestramento del personale assistenziale<sup>31</sup>. Il convegno promosse la trasformazione della concezione dell'assistenza dall'accezione di soccorso ai poveri a quella di «organizzazione di vasti programmi assistenziali diretti a tutti coloro che ne hanno bisogno»<sup>32</sup> e il confronto con altre esperienze internazionali (la Gran Bretagna delle riforme laburiste, gli Stati Uniti, la Francia e l'Unione Sovietica) anticipando proposte e argomentazioni riformatrici che sarebbero finite al centro del dibattito pubblico solo durante il decennio successivo. Un reale pluralismo fu garantito dalla partecipazione del mondo politico, assistenziale, ecclesiale, accademico e del nascente settore del servizio sociale, in un'atmosfera di grande entusiasmo che dimostrava la possibilità di trasporre «l'union sacrée» della Resistenza alla soluzione dei problemi dell'assistenza e della ricostruzione<sup>33</sup>.

Nell'impossibilità di restituire in questa sede la ricchezza del dibattito di Tremezzo, è lecito soffermarsi sul ruolo di Sereni e interrogarsi sull'adozione dello slogan del «New Deal italiano», un concetto che nel *Diario* precede il varo della politica del

---

28 Sereni, *Diario*, p. 21.

29 «Bollettino dell'assistenza post-bellica», 1946, 4-5, p. 27.

30 ACS, PCM, 1944-47, cat. 1.1.2, b. 35614, f. 1, *Promemoria*, 20 aprile 1945.

31 Nell'ampia bibliografia, cfr. M. Stefani, *Le origini del servizio sociale italiano, Tremezzo: un evento fondativo del 1946. Saggi e testimonianze*, Viella, Roma, 2012.

32 M. Schapiro - F. Vito, *L'assistenza sociale*, in *Atti del convegno per studi di assistenza sociale*, Marzorati, Milano 1947, p. XIX.

33 A. Chiabov, *Conclusioni*, in *Atti del convegno*, pp. 783-84.

nuovo corso economico di Togliatti<sup>34</sup>. Negli anni trenta, le politiche rooseveltiane erano state viste dai comunisti come funzionali a mettere ancora più potere nelle mani del capitale finanziario e permettere la ricostituzione degli equilibri precedenti alla crisi del 1929, nello sforzo inane di salvare un sistema capitalistico destinato al fallimento. Roosevelt interessava tuttavia nel secondo dopoguerra, tanto perché esempio del riformismo uscito dalla crisi quanto per la centralità degli USA nella configurazione del capitalismo mondiale del dopoguerra e per il loro ruolo di finanziatore della ricostruzione. Questo interesse rispondeva, in primo luogo, a una ricerca di legittimazione a livello nazionale per accreditarsi. Il riferimento a una sintonia con il *New Deal* indicava un certo tipo di strategia più che un preciso set di politiche<sup>35</sup>. La garanzia di pace e lavoro, la lotta contro l'inflazione e l'individuazione nella classe operaia del soggetto fondamentale per la ricostruzione materiale e morale del paese costituivano i termini di paragone tra la strategia togliattiana della democrazia progressiva e il New Deal. Più che il modello newdealista ne viveva il mito<sup>36</sup>, che, malgrado la minimizzazione dei suoi risultati, rappresentava al tempo stesso una critica alla politica statunitense del presente, nel momento in cui si imponeva il *Fair Deal* di Truman e si accentuava l'atteggiamento di opposizione del Partito comunista americano. Se il rifiuto del riformismo caratterizzò tutta la politica economica dei comunisti nel dopoguerra<sup>37</sup>, l'esperienza di Sereni al Ministero risulta rivelatrice in quanto si aprì e si chiuse nel segno della strategia riformista del nuovo corso economico proposto da Togliatti e chiaramente identificato come un fallimento già alla fine del 1946.

Intervenendo a Tremezzo il 2 ottobre, Sereni si pronunciò a favore di un intervento economico statale che conciliasse il sistema capitalistico esistente, armonizzandosi con l'iniziativa privata, con le irreversibili trasformazioni intervenute negli anni del conflitto nella struttura economica e sociale del paese. Era necessaria una politica di austerità con l'obiettivo della piena occupazione. Sereni, scartando l'ipotesi di ricorrere all'inflazione, pensava a «un risparmio forzato con un ampio e severo tesseramento» o a misure fiscali speciali che avrebbero spostato il reddito da un'economia privata a un'economia pubblica<sup>38</sup>. Le parole d'ordine dell'assistenza e della ricostruzione nazionale in quest'ottica diventavano due snodi della più larga modifica della libertà del mercato, anticipando alcuni elementi del Piano del Lavoro della CGIL del 1949. Tutte le politiche sociali erano volte, pertanto, all'aumento della produzione e a compensare i sacrifici richiesti ai lavoratori: un approccio al welfare diverso dalla politica dei redditi socialdemocratica ma che traduceva la stessa attenzione post-bellica all'integrazione tra politiche assistenziali e politiche di produttività<sup>39</sup>. La sinergia con i principi newdealisti dell'Unrra poté realizzarsi più su questo piano - che si concretizzava nella riabilitazione e nel collocamento degli invalidi alla pari con gli altri lavoratori, nell'avviamento al lavoro dei reduci, nel

---

34 Sereni, *Diario*, p. 21.

35 K. K. Patel, *The New Deal: a Global History*, Princeton University press, Princeton 2016, p. 283.

36 Cfr. D. Saresella, *Gli anni della svolta: la politica del Partito comunista e gli Stati Uniti dal 1944 al 1947*, «La Nuova rivista storica», 1996, 1, pp. 119-148.

37 P. Mc Carthy, *I comunisti italiani, il "New Deal" e il difficile problema del riformismo*, «Studi storici», 1992, 2-3, pp. 457-78.

38 FIG/Sereni, *Scritti e discorsi*, 1946, *Discorso al convegno di Tremezzo*. Il testo è anche in *Atti del convegno*, pp. 595-96.

39 C. Maier, *The Postwar Social Contract*, «International Labor and Working-Class History», 1996, 50, pp. 148-56.

sostegno alle cooperative e ai cantieri-scuola - che sull'intervento statale sostitutivo dell'iniziativa privata e sullo sviluppo dell'impresa pubblica. Questo tipo di intervento assistenziale non era considerato «un fatto a sé stante ma necessariamente collegato al compito molto più vasto della ricostruzione generale del paese sia edilizia, sia economica, sia ancora di più morale e politica»<sup>40</sup>.

L'assistenza doveva in questo senso contribuire alla trasformazione dei rapporti sociali e economici e alla risoluzione delle situazioni di disagio «morale, psicologico, materiale» che impedivano la piena partecipazione popolare all'opera della ricostruzione. Se gli azionisti, attingendo tra l'altro proprio al riferimento newdealista, avevano sottolineato i diritti del cittadino in quanto tale, Enrico Berardinone, ex-sottosegretario del Ministero in quota comunista che Sereni aveva collocato all'Ufficio studi, preferiva considerarne gli «oneri». L'assistenza, in quanto scambio tra il cittadino e la collettività, doveva avere una contropartita, in questo caso prevalentemente morale, il dovere del lavoro e dalla solidarietà sociale: «l'individuo socialmente evoluto respinge da sé l'idea di essere assistito gratuitamente, ritenendo incompatibile con la sua dignità il gravare sulla comunità più di quanto sia necessario»<sup>41</sup>. Berardinone riprendeva temi azionisti, soprattutto nel momento in cui sottolineava l'esigenza di risolvere il conflitto tra stato e cittadino proprio dell'individualismo italiano e accentuato dal fascismo e il ruolo di legittimazione del nuovo stato repubblicano che le politiche di assistenza avrebbero potuto giocare. La specificità comunista consisteva nel considerare che questo problema dell'assistenza sociale avrebbe trovato risoluzione in quello generale della ricostruzione e della ripresa produttiva del paese.

Il convegno rappresentò uno straordinario momento di diffusione del lessico di marca newdealista della sicurezza sociale. La modernizzazione del settore dell'assistenza e della previdenza fu considerata unitariamente, nell'ottica di un riordino legislativo complessivo dei circa 150 riferimenti legislativi, tra leggi, decreti legge, regolamenti, con la creazione di 3 testi unici, dedicati rispettivamente alla disciplina amministrativa del lavoro, alle assicurazioni sociali obbligatorie e ai vari servizi sociali. Stefano Giua (uno statistico già membro della Commissione Pesenti e collaboratore dell'Inca, il patronato della CGIL) sottolineò che non l'assistenza ma l'assicurazione sociale - da disancorare rispetto agli schemi privatistici e contrattualistici originari - rappresentava la strada per garantire la libertà del bisogno, intesa come premessa necessaria per «la moralizzazione della vita individuale e collettiva»:

«Il diritto del cittadino alla sicurezza sociale e il dovere dello stato di garantirglielo non possono essere limitati o condizionati [...] Nella applicazione di un tale, grande principio - la cui realizzazione deve costituire la meta di ogni popolo civile - non si può né si deve prescindere dalle possibilità redistributrici dell'economia nazionale»<sup>42</sup>.

Le valutazioni attuariali mostravano l'impossibilità di importare in Italia il piano Beveridge o il piano Wagner-Murray-Dingell americano senza danneggiare la ripresa produttiva del paese. Più realisticamente, Giua indicava come obiettivi «un'assistenza sanitaria moderna e completa, una casa sana, un sistema organico di previdenza, un

40 A. Chiabov, *Conclusioni*, in *Atti del convegno*, p. 782.

41 E. Berardinone, *Assistenza del primo intervento e avviamento all'assistenza sociale*, in *Atti del convegno*, p. 521.

42 S. Giua, *Nuovi orientamenti della previdenza sociale*, in *Atti del convegno*, p. 78.

tenore di vita modesto ma decoroso», accantonando esplicitamente una prospettiva universalistica, anche per quanto riguardava l'assistenza sanitaria. Il beneficiario era il lavoratore maschio, che attraverso una previdenza orientata in senso redistributivo avrebbe avuto assicurata «la sicurezza economica e la dignità morale» per sé e la sua famiglia. Era pertanto prevista l'estensione della protezione previdenziale alle categorie di lavoratori che ne erano prive, il coordinamento e l'unificazione dei contributi, delle prestazioni e degli enti previdenziali (collegando per esempio malattia e invalidità nel nome della prevenzione e della rieducazione professionale). Soprattutto, dopo l'esperienza fascista, si ponevano come imprescindibili, sul modello francese della *Sécurité sociale*, il decentramento e l'istituzione di forme di gestione e controllo da parte dei lavoratori e dei sindacati. La centralità della previdenza nel sistema di protezione sociale, malgrado il suo teorico graduale impennarsi sul bisogno a scapito del mero indennizzo del danno, implicava infatti una concezione del contributo assicurativo come salario differito, il cui peso avrebbe gravato sui lavoratori o sui datori di lavoro a seconda degli equilibri socio-politici. Le condizioni economiche e le esigenze della ricostruzione portavano a temere che ogni miglioramento del sistema previdenziale si sarebbe scaricato sui prezzi, diminuendo quindi i salari reali. Il necessario intervento dello Stato per alleggerire l'onere previdenziale delle imprese produttive sarebbe stato finanziato attraverso imposte non trasferibili sul consumatore quali ad esempio le imposte personali sul reddito globale e sul patrimonio, la tassa di successione e un'imposta sulla rendita latifondaria<sup>43</sup>.

Lo strumento dell'auspicata coordinazione e modernizzazione di un sistema di protezione sociale frammentato e arretrato era il costituendo Ministero per l'assistenza sociale che si rifaceva non al modello inglese - considerato irrimediabilmente liberista - ma alla combinazione di misure previdenziali e assistenziali del Social Security Act americano del 1935, ben conosciuto dai funzionari azionisti e promosso dagli operatori dell'UNRRA. Nelle stesse settimane del convegno di Tremezzo, il MAPB sottomise agli altri dicasteri un progetto di unificazione delle competenze assistenziali disperse tra il Ministero del Lavoro e gli Interni. Il progetto, elaborato con la collaborazione dell'UNRRA, tracciava la struttura di un nuovo dicastero dell'assistenza sociale, che sarebbe stato un ente non erogatore, ma unicamente incaricato del coordinamento, del controllo e degli studi dei problemi di statistica, di demografia, di igiene, di psicologia, di fisiologia, di medicina del lavoro e di medicina sociale. Il controllo sull'assistenza veniva sottratto al Ministero dell'Interno che l'aveva tradizionalmente esercitato, statuendo così il suo passaggio da materia di ordine pubblico a «fine preminente dello Stato»<sup>44</sup>.

Dal progetto emergeva la particolare centralità del diritto alla salute e dell'assistenza sanitaria che doveva garantire cure mediche ai lavoratori dentro e fuori le fabbriche. L'istituzione di una farmacoteca nazionale e la creazione di servizi pubblici - in primis di medicina del lavoro, preventiva prima che terapeutica - erano mirate a ampliare la partecipazione alla produzione: il diritto-dovere al lavoro era la cerniera del sistema progettato, in cui i diritti sociali erano attribuiti al cittadino in quanto lavoratore (a differenza del progetto azionista centrato sulla cittadinanza sociale). Se il principio di

43 Ibid., pp. 84-86.

44 ACS, Amministrazione per gli aiuti internazionali, b. 186, *Proposta per l'on. Ministro*, 1 settembre 1946 e *Progetto di massima*, 10 ottobre 1946.

solidarietà nazionale alla base delle proposte di Tremezzo rappresentava comunque un passo in avanti verso un modello universalistico, l'esclusione dei cittadini non-lavoratori dalle proposte di sicurezza sociale non appariva per nulla in contrasto con l'ideologia solidaristica perché avrebbe riguardato unicamente forme di parassitismo economico e sociale ai due estremi delle classi sociali. Tuttavia, il doppio ruolo del PCI - forza di governo, ma anche di opposizione - dava una particolare rilevanza al tema della miseria non riscontrabile in altri «partiti fratelli». L'ossessione per l'arretratezza del sistema economico del paese, i particolari interessi meridionalistici di Sereni e la situazione del «profughismo professionale» portava a conferire una particolare attenzione alla situazione della manodopera non qualificata e al settore della riqualificazione professionale: il MAPB istituì circa 800 corsi di addestramento professionale, finanziò 13 convitti scuola dell'ANPI per reduci e partigiani e si occupò della cessione dei residuati di guerra alle cooperative partigiane<sup>45</sup>. Per le stesse ragioni, Sereni sollecitò il riconoscimento della professione di assistente sociale e promosse personalmente, in collaborazione con Guido Calogero, lo sviluppo di una formazione specifica al punto da scontrarsi al riguardo con De Gasperi<sup>46</sup>.

A questa specifica declinazione del più ampio discorso sui diritti sociali che si andava affermando a livello internazionale nel secondo dopoguerra - un'implementazione riassumibile nel legame a filo doppio con le politiche di produttività, nella critica della politica del «pane gratis», nella centralità dell'assistenza sanitaria e nell'ideale della «civiltà del lavoro» - deve essere aggiunto almeno un ultimo aspetto: l'integrazione delle attività delle organizzazioni di massa popolari. L'esistente politica azionista improntata alla necessità di promuovere l'associazionismo, potenziare l'autonomia dei soggetti e rieducare gli italiani alla politica, facendo loro ritrovare la piena consapevolezza dei diritti e dei doveri di solidarietà che l'appartenenza a una comunità politica conferiva al cittadino, poteva essere declinata toccando le corde di Sereni:

«Il problema della ricostruzione e della ripresa del paese è in buona parte un problema di organizzazione sociale, di rendere cioè possibile, attraverso la costituzione di comunità intermedie fra l'individuo e lo stato, la collaborazione degli individui all'opera di ricostruzione e alla stessa ripresa produttiva»<sup>47</sup>.

Sereni proseguì la pratica di concedere ampi finanziamenti alle associazioni - in particolare alle organizzazioni unitarie a cui le sinistre intendevano affidare la funzione di strutture-cerniera fra società civile, sistema dei partiti e istituzioni statali<sup>48</sup> - alle cooperative e ai «comuni democratici», cioè quelli amministrati dai social-comunisti. L'organizzazione delle attività assistenziali doveva divenire uno strumento di riattivazione degli strumenti di mobilitazione sociale e partecipazione politica delle masse popolari, funzionale a sancire la funzione guida delle classi lavoratrici nell'agone politico e conseguentemente a rafforzare le relazioni tra il partito e la società. Il coinvolgimento della società civile e delle forze sociali uscite dalla Resistenza si rivelava necessario per fare dell'assistenza «non uno strumento di conservazione o di amministrazione della miseria ma un metodo per la ricostruzione

45 FIG/Sereni, Corr. 1947, *Partito Comunista Norvegese*, 4 aprile 1947.

46 FIG/Sereni, Corr., 1945-46, *Alcide De Gasperi*, 18-19 novembre 1946.

47 D'Andrea, *Campi profughi, centri di lavoro, di studio e di educazione professionale*, in *Atti del convegno*, p. 608.

48 A. Ventrone, *La cittadinanza repubblicana. Come cattolici e comunisti hanno costruito la democrazia italiana (1943-1948)*, Il Mulino, Bologna 2008, pp. 121-25.

e per la creazione di una società civile»<sup>49</sup>. L'assistenza aveva un intrinseco valore politico e la mobilitazione dal basso doveva accompagnare l'azione governativa: Sereni additò «i grandi fatti storici come quello dell'emigrazione dei bimbi da Cassino o da Napoli in Emilia» non soltanto come modelli di solidarietà nazionale ma anche come esempi di rafforzamento della coscienza sociale e politica della classe operaia e di rieducazione sociale del *Lumpenproletariat*<sup>50</sup>. Fra i militanti dell'UDI e dell'ANPI, del Fronte della Gioventù, dell'Associazione Reduci occorreva «cercare i S. Benedetto e i S. Francesco capaci di esprimere dai bisogni angosciosi della masse popolari dei lavoratori le nuove forme dell'organizzazione assistenziale, di una coesione sociale capace di lenire le miserie»<sup>51</sup>. Da un lato, quindi, il discorso della cittadinanza democratica di matrice azionista alla base delle politiche del Ministero veniva progressivamente declinato come costruzione dell'uomo nuovo socialista. Dall'altro, l'assistenza veniva articolata sulla base dei comitati di solidarietà popolare, di quartiere e dei circoli delle organizzazioni di massa, come l'Unione donne italiane o l'Anpi, aprendo lo scontro con il mondo cattolico. Il MAPB finanziò massicciamente la PCA e gli enti religiosi<sup>52</sup>, ma «l'opera di bolscevizzazione» - il rafforzamento del ruolo dello Stato nel settore, il progetto del Ministero dell'assistenza sociale e il principio del diritto all'assistenza - preoccupava gli ambienti vaticani e motivava la crescente opposizione di De Gasperi, che ribadì che, fino a quando fosse stato presidente del consiglio, il Ministero per l'assistenza sociale non sarebbe stato costituito<sup>53</sup>.

### **La questione giuliana**

Al crocevia di questi problemi, tra diritti sociali e profughismo professionale, si poneva la delicata questione dei profughi giuliano-dalmati. A lungo Sereni è stato considerato come il portavoce della posizione del PCI grossolanamente interpretata come dettata da considerazioni tattiche per la politica sviluppata dal partito a livello nazionale e come schiacciata sulla propaganda jugoslava che vedeva negli esuli soltanto dei fascisti che scappavano da un regime più democratico e progressivo di quello esistente in Italia. La posizione di Sereni in materia non deve tuttavia essere analizzata unicamente attraverso il prisma delle grandi questioni di politica interna e internazionale, isolandola dal contesto sociale e amministrativo del problema del profughismo professionale e del progetto di trasformazione dell'assistenza da elemosiniera e sociale.

Le prime circolari del Ministero sui profughi giuliani risalgono al 1945. All'inizio dell'autunno del 1946, quando si cominciarono ad avvertire le dimensioni dell'esodo dal confine orientale<sup>54</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 3.000 dall'Istria<sup>55</sup>. A Tremezzo quello dei giuliani venne indicato

---

49 FIG/Sereni, Scritti e discorsi, c. 5, 1947, *Intervento alla conferenza nazionale di organizzazione*, 8 gennaio 1947.

50 Sereni, *Il Mezzogiorno all'opposizione*, p. 132. Cfr. A. Rossi-Doria, *Le donne sulla scena politica*, in F. Barbagallo (a cura di), *Storia dell'Italia repubblicana*, vol. I, *La costruzione della democrazia*, Einaudi, Torino 1996, pp. 799-809.

51 FIG/Sereni, Scritti e discorsi, c. 5, 1947, *Per un'assistenza democratica e umana*, 26 gennaio 1947.

52 FIG/Sereni, Atti Giudiziari, *Fondi erogati a istituzioni assistenziali religiose*, s.d.; Corr. 1947, *Ferdinando Baldelli*, 15 gennaio 1947.

53 Historical Archives of the European Union, Carte De Gasperi, Corr., f. 423, *Giovanni Carignani*, 15 ottobre 1946. Cfr. anche Sereni, *Diario*, pp. 35 e 50.

54 *Circolare 016608*, 13 settembre 1946, «Bollettino dell'assistenza post-bellica», II, 4-5, 1946, p. 6.

55 D'Andrea, *Campi profughi*, in *Atti del convegno*, pp. 602-3.

come uno degli aspetti di un piano generale di assistenza, sottolineando la necessità di istituire un centro unico di censimento e smistamento. Sereni intervenne criticando duramente l'operato delle associazioni giuliano-dalmate:

«Nessuno può prendersi la responsabilità di dare del lavoro a tanta gente quando purtroppo non possiamo assicurarlo ai disoccupati che già abbiamo. Importante per tale problema è la considerazione di carattere politico, in quanto di qualunque parere si sia, bisogna tutti concordare nell'interesse nazionale nel desiderio che queste terre restino italiane. Io penso che noi facciamo un atto criminale contro il Paese se favoriamo l'esodo di persone da terre italiane e che devono restare italiane. Se oggi queste terre non potranno restare all'Italia, lo saranno domani in altra situazione. Noi dobbiamo pertanto chiedere agli Italiani della Venezia Giulia di restare a casa loro»<sup>56</sup>.

Queste posizioni erano, almeno fino all'estate del 1946, condivise dalla compagine governativa, convinta di poter sfruttare i rapporti numerici esistenti per ottenere termini favorevoli prima nel Trattato di pace e poi per un futuro recupero della zona B del territorio di Trieste. Garantire la permanenza degli italiani in Istria, per mantenere l'italianità della regione, era stata la linea del governo italiano fin dai tempi di Bonomi<sup>57</sup>. Logica conseguenza di queste convinzioni era però per Sereni, a differenza dei colleghi di governo, l'idea che le partenze dall'Istria dovessero essere scoraggiate o quantomeno diluite per non mettere alla prova un sistema assistenziale già sull'orlo del collasso e garantire l'effettivo inserimento sociale dei profughi. In un coevo carteggio con De Gasperi, Sereni, chiaramente segnato dallo scontro con il "profughismo professionale", determinato a non fare eccezioni al blocco di tutti i nuovi afflussi nei campi e contrario a qualsiasi forma di sussidio improduttivo, arrivò a sostenere che le limitazioni dei finanziamenti ai comitati giuliani e dalmati sarebbero state sufficienti a bloccare gli arrivi di tutti quei profughi che si muovevano contando sulla possibilità di vivere dell'assistenza governativa, spinti da speculatori politici che agivano in chiave propagandistica anticomunista<sup>58</sup>.

Il 25 ottobre, in consiglio dei ministri, Sereni lamentò la mancata disponibilità delle altre amministrazioni, e in particolare del Ministero della Guerra, a concedere strutture da adibire a campi, sottolineò come le richieste del suo dicastero rimanessero sistematicamente inevase, e segnalò come il Cln di Pola e la Presidenza del consiglio avessero fatto firmare alla popolazione locale un modulo, «insultante per la Jugoslavia», come condizione per il trasferimento gratuito. La promessa di lavoro e alloggio in Italia aveva condotto 29mila polesi a firmare<sup>59</sup>. Per Sereni, il massiccio arrivo in Italia dei profughi non era spontaneo e l'esistenza di provvidenze assistenziali esercitava un effetto di attrazione su una popolazione abituata a contare sui privilegi concessi dal fascismo. Il paese non era in grado di sopportare un massiccio arrivo di profughi che nell'impossibilità di trovare un lavoro avrebbero gravato sulla spesa pubblica, infoltito i ranghi del sottoproletariato e rappresentato una forza di sostituzione della manodopera. La posizione di Sereni traduceva la stessa costruzione della categoria del "profugo" nel secondo dopoguerra: sinistrati, profughi dell'interno e profughi erano accomunati, senza alcuna distinzione quanto

56 FIG/Sereni, Scritti e discorsi, c. 5, 1946, *Discorso a Tremezzo al convegno di studi sociali*, 2 ottobre 1946.

57 ACS, PCM 1948-50, 1.6.1.25049, s.f. 1, Facchinetti e De Berti, *Promemoria per S. E. Bonomi*, s.d.

58 C. Columbi, *Le organizzazioni dei profughi*, in *Storia di un esodo. Istria, 1945-56*, ISMLI Friuli, Trieste 1980, p. 316.

59 *Verballi del Consiglio dei ministri*, a cura di A.G. Ricci, PCM, Roma, 1998, VII.1, p. 595.

alla specificità e ai bisogni di ciascun fenomeno. Queste posizioni di Sereni non erano tuttavia condivise dalla compagine governativa. De Gasperi sottolineò che l'esodo non era «voluto e sorretto, ma spontaneo», incontenibile, e anzi contrario ai desideri del governo: «l'esecuzione in massa nelle foibe non [era]no un'invenzione propagandistica» e gli italiani si trovavano a scontare le colpe delle politiche di dominazione fascista e snazionalizzazione. Pur teorizzando la necessità di evitare un disordinato esodo su base individuale che avrebbe creato una psicosi tra gli istriani, De Gasperi statuiva «l'obbligo morale di dare ospitalità agli esuli» che si trovavano «nell'infelice condizione di dover pagare colpe non loro, per il solo fatto di trovarsi ai confini dello Stato». Il fenomeno dell'esodo, una volta fatto tutto il possibile per «sedare il panico», doveva essere accettato come un problema di ordine assistenziale<sup>60</sup>. Lo scontro tra Sereni e De Gasperi proseguì il 5 dicembre, con la richiesta del primo di rinviare un provvedimento per l'estensione ai profughi della Venezia Giulia delle provvidenze in favore dei reduci di guerra, che sarebbe stato poi ripresentato solo il 22 agosto del 1947<sup>61</sup>. Le proteste di Sereni riguardarono in quest'occasione l'impatto economico della misura e non il suo carattere discriminatorio nei confronti delle altre categorie di profughi. Lo scontro con De Gasperi esplose, tuttavia, con il tentativo di Sereni di sospendere e limitare i contributi ai comitati locali di assistenza ai giuliano-dalmati, rimandando di settimana in settimana i decreti di pagamento.

All'operato del Ministero per l'assistenza post-bellica era stato sovrapposto nel gennaio del 1946, per unire come nelle colonie d'Africa l'attività politica a quella assistenziale, un apposito Ufficio per la Venezia Giulia dipendente dal Ministero dell'interno con il compito di promuovere, coordinare e vigilare le iniziative in favore dei connazionali istriani e giuliani<sup>62</sup>. L'Ufficio portava avanti «una logica politica di difesa dell'italianità che doveva avere nel profugo il simbolo principale» mirando a dimostrare a quest'ultimo il pieno sostegno dello Stato italiano: per questo, oltre a occuparsi dell'assistenza morale, finanziando periodici e organizzazioni, svolgeva un'azione parallela e integrativa rispetto a quella del MAPB, che non gradiva le interferenze. Per migliorare l'organicità dell'intervento statale, le erogazioni ai comitati passarono sul bilancio del MAPB, sotto forma di contributi periodici e sovvenzioni straordinarie. Tanto i finanziamenti ai CLN locali quanto quelli alle associazioni «vessillifere d'italianità» erano orientati «a un fine nazionale», mentre l'assistenza generica doveva essere lasciata alle competenze istituzionali degli Enti Comunali di Assistenza. Ciò significava l'esclusione di tutte le popolazioni di lingua slovena dall'assistenza post-bellica e il finanziamento di organizzazioni come l'Associazione Partigiani Italiani che dovevano «divenire mezzo di difesa contro gli slavo-comunisti»<sup>63</sup>. Ufficialmente, i soccorsi ai profughi amministrati dai comitati duplicavano in genere quelli forniti dagli Uffici dell'Assistenza post-bellica competenti per territorio ed erano pertanto superflui. Le ingenti spese «di carattere riservato»

---

60 Acs, Presidenza del consiglio dei ministri, Segreteria del presidente De Gasperi, b. 31, De Gasperi a Sereni, s.d. [ma dopo metà ottobre 1946].

61 *Verbali*, VII. 2, p. 850.

62 ACS, PCM 1948-50, cat. 1.6.1.25049, s.f. 14, *Promemoria per il capo di Gabinetto*, 27 dicembre 1945. Cfr. A. Di Michele, *L'Italia e il governo delle frontiere (1918-1955). Per una storia dell'Ufficio per le zone di confine*, in D. D'Amelio – A. Di Michele – G. Mezzalana, *La difesa dell'italianità. L'Ufficio per le zone di confine a Bolzano, Trento e Trieste (1945-1954)*, Il Mulino, Bologna 2015, pp. 35-37.

63 ACS, PCM 1948-50, cat. 1.6.1.25049, f. 1, *Promemoria Callipari*, 23 marzo 1946.

nascondevano non solo la discrezionalità e il caos delle erogazioni ma anche i finanziamenti ad attività di difesa delle popolazioni di lingua italiana. Il programma di governo di Sereni prevedeva l'abolizione di forme di finanziamento sotto forma di sovvenzioni indiscriminate erogate direttamente agli enti per l'assistenza straordinaria, che si prestavano ad abusi di vario tipo. In questo caso però era proprio la natura del sussidio a essere contestata da Sereni che nella maggioranza delle organizzazioni pro giuliani vedeva un coacervo di nazionalismo revanscista. La fascistizzazione antislava della popolazione italoфона avvenuta negli anni del regime e più ancora durante la guerra faceva dell'assistenza morale e materiale un'attività politica, in una direzione che il PCI vedeva finalizzata a una frattura netta con la Jugoslavia di Tito e con l'Urss, mentre la soluzione era individuata nella proclamazione di uno stato libero di Trieste.

Sereni non volle proseguire la politica dei finanziamenti a pioggia del predecessore, né sembro volersi assumere «la responsabilità di cancellare dal bilancio delle somme già impegnate»<sup>64</sup>. Non volendo delegare interamente la materia al sottosegretario Carignani, scelse allora di interrompere le erogazioni non firmando i mandati di pagamento, ufficialmente con la motivazione delle deficienze di bilancio dovute al rifiuto di nuovi finanziamenti da parte del Tesoro:

« Non appena il Ministero del Tesoro concederà lo stanziamento suppletivo di fondi, indispensabile alla vita del Ministero, l'erogazione dei contributi in favore dei comitati distinti in oggetto sarà ripristinata e condotta con la stessa attenzione dimostrata in passato»<sup>65</sup>.

La sospensione dei contributi ai comitati giuliani indusse De Gasperi ad appoggiare la costituzione di un ente per l'assistenza ai giuliani, che doveva operare, sul modello dell'Ente nazionale per la distribuzione dei soccorsi creato nel 1944, in stretta sinergia con la PCA. La proposta venne accantonata in ragione di altri paralleli sviluppi istituzionali: l'Ufficio per la Venezia Giulia aveva costituito, nell'agosto del 1946, un ufficio staccato per approntare un piano organico per l'eventuale esodo della popolazione italiana da Pola e da altre località della zona B dell'Istria e, alla fine del novembre 1946, nacque anche l'embrione dell'Ufficio per le zone di confine, presso la Presidenza del consiglio. La coordinazione della materia venne affidata a un semplice Comitato interministeriale di cui, con l'appoggio della PCA, ne venne nominato presidente Carignani, il sottosegretario democristiano di Sereni che era stato il regista dell'operazione<sup>66</sup>. La decisione fu in realtà l'inizio di una progressiva emarginazione del ministero, che si sarebbe accentuata con l'aumento numerico delle partenze dall'Istria nell'inverno 1946-1947, con l'esodo di Pola, quando circa 30 mila persone furono trasportate via mare verso i centri di smistamento di Venezia e Ancona, e quindi verso i centri raccolta<sup>67</sup>. In quest'occasione l'istituzione di mense, dormitori e poi dei centri di smistamento venne affidata rispettivamente alla PCA e all'Esercito, mentre al Ministero vennero lasciate solo le pratiche burocratiche e il compito del vettovagliamento per il viaggio verso i campi di destinazione. Parallelamente, la nascita del Comitato nazionale per i rifugiati italiani, patrocinato

64 ACS, PCM 1948-50, cat. 1.6.1.25049, f. 31, *Appunto per il segretario generale*, 24 agosto 1946.

65 ACS, PCM 1948-50, cat. 1.6.1.25049, f. 40, *Assistenza ai profughi giuliani e dalmati*, 29 novembre 1946.

66 HAEU, Carte De Gasperi, f. 347, *Ferdinando Baldelli*, s.d.

67 Cfr. R. Spazzali, *Tra le due sponde adriatiche: il ruolo dell'Ufficio Venezia Giulia nell'esodo da Pola*, in D'Amelio – Di Michele – Mezzalira, *La difesa dell'italianità*, pp. 511-37.

dalle più note personalità politiche e costituito nel 1949 in ente morale diventando la più nota Opera nazionale per l'assistenza ai profughi giuliani e dalmati, apriva un canale di finanziamento e di gestione delle operazioni differenziato rispetto alla fiscalità generale e all'amministrazione statale<sup>68</sup>. Il Ministero veniva così depauperato di una delle sue principali competenze, quella sui profughi, ponendo le premesse del suo smantellamento<sup>69</sup>.

### **Il ritorno all'ordine**

La vicenda della soppressione del ministero si sviluppò tra il gennaio e il febbraio del 1947, in connessione con la crisi di governo seguita alla scissione di palazzo Barberini e apertasi con le dimissioni di Nenni il 17 gennaio<sup>70</sup>, pur inserendosi in un più quadro caratterizzato dalla degenerazione dei rapporti fra i partiti di maggioranza e dall'inasprimento dello scontro politico a livello internazionale. Fin dall'inizio delle trattative, venne delineato un esecutivo con un programma ristretto all'assolvimento degli impegni internazionali e costituzionali, per traghettare il paese alle elezioni. L'ipotesi di sopprimere il ministero fu prospettata fin dall'inizio della crisi di governo, promossa dal ministero del Tesoro guidato da Giovanni Battista Bertone dopo le dimissioni di Corbino. Nel mirino erano le spese del MAPB: la politica economica liberista richiedeva, in una situazione di inflazione galoppante, la riduzione della spesa pubblica, una volta scartata la scelta del cambio della moneta. Se le principali spese assistenziali continuavano a essere effettuate dal Ministero dell'Interno, in particolare per il finanziamento dell'Omni, il pagamento dei sussidi alle famiglie bisognose dei militari chiamati alle armi, gli assegni ai comitati giuliani e il funzionamento dei «refettori del Papa», i progetti di Sereni comportavano una dilatazione della spesa pubblica<sup>71</sup>. Una relazione non datata del Ministero del Tesoro prospettava perciò tre opzioni per il futuro delle competenze assistenziali: la soppressione del Ministero e la devoluzione delle sue attribuzioni ad altre amministrazioni; la trasformazione in sottosegretariato, con la sottrazione delle competenze relative alla rieducazione professionale, alle cooperative, al controllo sugli enti, al collocamento e alle commissioni per le qualifiche; il mantenimento del ministero, con l'introduzione di un rigido sistema di controllo sull'erogazione dei fondi, anche se disposte con aperture di credito<sup>72</sup>.

Il 23 gennaio, De Gasperi scrisse a Togliatti di un «ministero da smobilitare e sostituire in parte con un organismo più semplice»<sup>73</sup>. Quattro giorni dopo spiegò che si trattava di normalizzare il settore, che dalla forma assunta nell'immediato dopoguerra avrebbe dovuto «avviarsi alle strutture amministrative normali pur conservando un centro dedicato alla vigilanza e alla cura degli interessi dei partigiani e dei reduci»<sup>74</sup>. Nello stesso 27 gennaio si aprì il Congresso nazionale dei dipendenti del ministero, e l'indomani venne proclamata l'agitazione degli oltre cinquemila

---

68 *Storia di un esodo*, pp. 322-23.

69 Cfr. G. Vecchio, *Emilio Sereni*, p. 390.

70 Cfr. E. Piscitelli, *Da Parri a De Gasperi. Storia del dopoguerra 1945-48*, Feltrinelli, Milano 1975, pp. 176-77.

71 *Verbali*, VII, 2, pp. 1008-1009. Al termine dell'esercizio 1946-47, la spesa totale del MAPB sarebbe stata quantificata in 24 miliardi (circa il 5% della spesa pubblica) e la richiesta per l'esercizio successivo ammontava a 36 miliardi: ACS, PCM, 1944-47, cat. 1.1.2.38634, f. 30, *Stanziamiento di fondi per i servizi apb*, 30 aprile 1948.

72 ACS, PCM, 1944-47, cat. 1.1.2.38634, f. 35, *Promemoria*, s.d.

73 FIG, Fondo Togliatti, Serie 5, Corr. politica, 1947, *Alcide De Gasperi*, 23 gennaio 1947.

74 Istituto Sturzo, Fondo Bartolotta, 1947, vol. III, *Conferenza stampa*, p. 172.

dipendenti<sup>75</sup>. La sorte del MAPB era tuttavia ormai segnata: tra il 29 e il 30 gennaio, infatti, i tre partiti che componevano la coalizione di governo avevano accettato la riduzione dei ministeri da 21 a 16, motivata da De Gasperi con la necessità di rendere più efficiente l'azione dell'esecutivo e soprattutto con il carattere ristretto del programma. Nelle riunioni della Direzione del 4 febbraio, Togliatti riferì che il partito aveva fatto «opposizione di principio» alla proposta di ridurre i dicasteri, ma in un secondo momento (quando erano state chiare le difficoltà presenti nella Dc a accettare nuovamente un governo con le sinistre)

«per la Post-Bellica dicemmo che avremmo accettato la proposta di scioglimento alla sola condizione che il nucleo centrale di esso restasse in mano nostra. Chiedemmo come compenso il commissariato alla Sanità [...] I democratici cristiani sono contrari a darci la sanità. Se voi la prendete con la vostra organizzazione monopolizzerete tutto, così essi dicono. C'era l'opposizione tassativa del Vaticano. Dovevamo rompere su questo? Ci avrebbe capiti il paese?»<sup>76</sup>

I giornali delle sinistre ricondussero la soppressione del Ministero all'influenza della PCA, che si batteva in quegli anni anche contro chi, come Ludovico Montini, considerava l'assistenza come una funzione propria e tecnicamente qualificata dello stato. Un intervento vaticano non può essere escluso, poiché nel gennaio-febbraio 1947 il governo fu costretto a chiedere forniture di grano e alimenti proprio alla PCA<sup>77</sup>. Le tensioni con la PCA costituivano tuttavia un epifenomeno delle più ampie reazioni al progetto di un sistema di sicurezza sociale proposto a Tremezzo. Sereni parlò di

«una battaglia combattuta nel punto nevralgico in cui confluiscono certe tendenze politiche dominanti in America con tendenze che sempre più si manifestano nella politica vaticana»<sup>78</sup>.

Il decreto che sopprimeva il MAPB e indicava una prima sommaria distribuzione delle sue competenze fu varato il 14 febbraio<sup>79</sup>. La devoluzione delle attribuzioni avvenne durante il mese di marzo del 1947 e ad occuparsene furono l'ex sottosegretario Carignani e il consigliere di stato Antonino Papaldo, che due anni prima si era occupato della sua istituzione<sup>80</sup>. Il funzionamento dei servizi del MAPB cessò il 24 marzo, mentre la liquidazione definitiva, con la risoluzione delle controversie su mobili e immobili, ebbe luogo solo il 4 maggio seguente. Le competenze del Ministero, come pure gran parte dei suoi dipendenti, vennero divisi tra la Presidenza del Consiglio, dove vide la luce un sottosegretariato, affidato al comunista Cino Moscatelli, il Ministero dell'Interno, dove venne creata una Direzione generale

---

75 ACS, Ministero dell'Interno, Gab., Fasc. permanenti 1944-66, Uffici, b. 242, f. 203H.

76 Il PCI non avrebbe alla fine ottenuto il Commissariato alla sanità, benché promesso fin dal giugno precedente, ma quello all'Alimentazione, molto più problematico: R. Martinelli – M. L. Righi (a cura di), *La politica del Partito Comunista Italiano nel periodo costituente. I verbali della direzione tra il V e il VI congresso 1946-48*, Annali Fondazione Gramsci, II, 1990, pp. 334-336. Cfr. anche *De Gasperi scrive*, Morcelliana, Brescia 1974, vol. II, p. 216.

77 A. Giovagnoli, *La Pontificia Commissione assistenza e gli aiuti americani (1945-1948)*, «Storia contemporanea», 1978, 5-6, pp. 1081-1111.

78 FIG/Sereni, Scritti e discorsi, 1947, *Relazione sull'attività svolta al MAPB*. Analogamente, E. Sereni, *Mezzogiorno all'opposizione*, pp. 49-50.

79 Dlcps 14 febbraio 1947, n. 27.

80 ACS, PCM, 1944-47, cat. 1.1.2.38634, f. 35.1, *Lettera al prot. 108243*, 4 maggio 1947.

dell'assistenza post-bellica articolata in sette divisioni<sup>81</sup>, e i dicasteri del Lavoro, dell'Agricoltura e Foreste, della Pubblica istruzione, della Difesa e dei Lavori pubblici. L'Istituzione di un Alto Commissariato per i profughi della Venezia Giulia venne scartata: l'inclusione nelle categorie assistenziali già esistenti permetteva un maggior controllo della spesa pubblica e un maggiore disciplinamento dei profughi e delle loro organizzazioni. Con il ritorno delle competenze assistenziali sui profughi al Ministero dell'Interno, nelle mani di Scelba, la Democrazia Cristiana pose le basi di un rapporto clientelare con i profughi giuliani e del controllo della situazione politica e sociale al confine orientale del paese<sup>82</sup>.

L'ambizioso progetto di Sereni fu vittima non solo della nuova configurazione politica e della «continuità dello stato» ma anche della sua stessa ampiezza, della debolezza dell'apparato amministrativo e dello scarso interesse manifestato dal Partito, che preferì sottolineare la non-integrabilità delle riforme proposte da Sereni nel sistema capitalistico e strumentalizzare l'inevitabilità delle resistenze con cui si era scontrato. La stessa idea di Sereni che negli anni del conflitto fossero intervenute trasformazioni tali da rendere non più possibile una riproduzione precisa dello status quo ante motivò l'atteggiamento riformista ma, contemporaneamente, ne sminuì il significato e il suo potenziale di costruzione di un'alternativa al sistema economico, istituzionale e amministrativo esistente. La posizione del PCI - sostanzialmente inerte di fronte alla dissoluzione del Ministero, tanto che Togliatti rinunciò rapidamente alla richiesta iniziale di un sottosegretariato all'assistenza, da attribuire a Eugenio Reale o a Maria Maddalena Rossi dell'UDI<sup>83</sup> - testimonia il peso di una tradizione che vedeva nella «frontiera dell'assistenza [...] una zona per operazioni di emergenza nella quale lanciare i militanti per ritirarli appena trascorso il pericolo»<sup>84</sup>. Se il programma di governo del 1947 conteneva alcune proposte che prolungavano l'impegno di Sereni<sup>85</sup>, il PCI omise in seguito ogni riferimento alla gestione del Ministero, esperienza evidentemente giudicata fallimentare e politicamente non redditizia, anzi diventata simbolo di settarismo e sprechi e foriera di critiche e negative polemiche. Il tema della protezione sociale viene sostanzialmente delegato da un lato al sindacato e dall'altro, nei suoi aspetti più propriamente assistenziali, alle organizzazioni femminili. L'unica specificità connessa al termine assistenza tornava a rispondere a connotazioni di genere: l'ambito della maternità e dell'infanzia. La pressante denuncia dello stato di diffusa miseria della popolazione non si accompagnò più alla proposta o alla discussione di un articolato e puntuale piano d'intervento e l'esperienza maturata all'assistenza post-bellica venne rapidamente etichettata come qualcosa di straordinario: l'assistenza, espressione di sacche di arretratezza storica, era destinata alla sparizione in un sistema fondato sul modello del lavoro dipendente, sulla piena occupazione e l'assicurazione sociale per i casi di infortuni, malattie, invalidità e vecchiaia.

Nel discorso del PCI risultò dominante il lessico della Costituzione sovietica del 1936 sui diritti sociali, connessi all'organizzazione economica della società e comprendenti

81 ACS, PCM, 1944-47, cat. 1.1.2.38634, f. 9.1, *Circolare 7060*, 24 marzo 1947.

82 Cfr. A. Brondani, *I provvedimenti legislativi a favore degli esuli*, in *Storia di un esodo*, pp. 600-608 e S. Volk, *Esuli a Trieste*, Kappa Vu, Udine, 2004, pp. 68-69, 78-85.

83 FIG, APCI, Fondo Mosca, MF 268, *Verbale della segreteria*, 3 febbraio 1947.

84 G. Berlinguer, *Prefazione*, in F. Terranova, *Il potere assistenziale*, Editori Riuniti, Roma, 1975, p. 8.

85 *Le proposte per un programma di governo*, 24 gennaio 1947, in Barca-Botta-Zevi, *I comunisti e l'economia italiana*, p. 97.

«il diritto al lavoro, alla assicurazione sociale per tutti i cittadini, al riposo, ad una remunerazione corrispondente alle necessità fondamentali dell'esistenza, a potersi costituire una famiglia e a poterla mantenere» ma non il diritto all'assistenza pubblica inteso come la derivazione di un diritto all'esistenza considerato troppo generico<sup>86</sup>. Il cittadino, nella prospettiva graduale spostamento dell'asse sociale ed economico dello Stato moderno dai ceti capitalistici a quelli lavoratori, venne identificato unicamente nel lavoratore e la centralità della produzione ridusse il problema degli indigenti all'avvento di un altro tipo di stato che avrebbe garantito il *full employment*. Il PCI attestò le proprie posizioni su un sistema di protezione sociale lavoristico previdenziale, cioè su un concetto non privatistico e non meramente mutualistico di assicurazione<sup>87</sup>. Da un lato, la questione dei diritti sociali rifluì all'interno delle fabbriche e della lotta sindacale, come dimensione dei modificandi rapporti di lavoro; dall'altro, andò consolidandosi l'esperienza sulle amministrazioni locali, considerata l'unica gestibile da un punto di vista amministrativo, con un'iniziativa dapprima meramente annonaria e sanitaria e poi sempre più mirata alla creazione di servizi<sup>88</sup>. In questo senso, la sintesi politica realizzata da Sereni intorno al diritto alla protezione sociale - assistenza e assicurazione - risalta nella sua unicità: fino alla fine degli anni sessanta, il partito non si occupò più di assistenza, che divenne un terreno elettorale e clientelare della maggioranza governativa. Le riforme progettate a Tremezzo, tuttavia, costituirono il filo rosso delle discussioni dei decenni seguenti e vennero ripetutamente riproposte, sia pure con scarso successo, dai socialdemocratici, che ebbero sempre cura di specificare come i loro progetti non mirassero a ricostituire l'esecrabile struttura della «post-bellica».

---

86 P. Togliatti, *Discorsi alla Costituente*, Editori Riuniti, Roma, 1973, p. 31; Assemblea Costituente, I sottocommissione, n. 21, 9 ottobre 1946, p. 218.

87 I. Pavan, 'These new rights': social security in the postwar Italian debate, «Journal of Modern Italian studies», XXII, 2017, 2, pp. 182-83.

88 *Coordinare e potenziare il nostro lavoro nei comuni*, in *La politica dei comunisti dal V al VI congresso*, p. 209. Cfr. S. Magagnoli, *L'isola che non c'è. Il modello emiliano di Welfare negli anni della Repubblica*, «Bollettino dell'archivio per la storia del movimento sociale cattolico», 2013, 1, pp. 202-17.