

# Governo Militare Alleato e Stato italiano di fronte all'emergenza dei profughi. Politiche assistenziali nella Trieste del secondo dopoguerra

TULLIA CATALAN

## LA GESTIONE DELL'ASSISTENZA DURANTE IL GMA

Nel corso dell'ultimo decennio le vicende politiche, sociali, economiche e culturali della Trieste nel secondo dopoguerra sono state oggetto di studio e di analisi da parte di storici e antropologi, le cui ricerche hanno contribuito a fare luce su molti degli aspetti che per un lungo periodo erano stati in gran parte trascurati dalla storiografia, maggiormente impegnata nella ricostruzione delle vicende politiche e diplomatiche che avevano coinvolto la città adriatica all'indomani del conflitto<sup>1</sup>.

Grazie a queste ricerche che si sono focalizzate sul periodo della presenza in città del Governo Militare Alleato sono stati affrontati in modo diffuso temi

---

<sup>1</sup> Sulla storia di Trieste nel secondo dopoguerra vedi: G. Valdevit, *La questione di Trieste: 1941-1954: Politica internazionale e contesto locale*, Milano, Franco Angeli, 1986; Id., "Dalla crisi del dopoguerra alla stabilizzazione politica e istituzionale (1945-1965)", in *Storia d'Italia, Le Regioni. Il Friuli Venezia Giulia*, a cura di R. Finzi, C. Magris, G. Miccoli, vol. II, Torino, Einaudi, 2002, pp. 581-661; R. Pupo, *Guerra e dopoguerra al confine orientale d'Italia. 1938-1956*, Udine, Del Bianco, 1999; *La città reale. Economia, società e vita quotidiana a Trieste 1945-1954*, a cura di P. A. Toninelli, B. Cuderi, A. Dugulin, G. Mellinato, A. Vinci, Trieste, Comune di Trieste, 2004; *Dopoguerra di confine*, a cura di T. Catalan, G. Mellinato, P. Nodari, R. Pupo, M. Verginella, Trieste, Istituto regionale per la storia del movimento di liberazione nel FVG e Università di Trieste, Dipartimento di Scienze Geografiche e Storiche, 2007; e da ultimo il recente lavoro di R. Pupo, *Trieste '45*, Roma-Bari, Laterza, 2010.

quali le condizioni di vita della popolazione; il ruolo dell'economia e delle forze politiche democratiche e antifasciste; il decisivo intervento delle forze alleate nell'aiutare a delineare un percorso di costruzione di democrazia nella società locale; l'organizzazione interna del Governo Militare Alleato e le fasi di crisi nei rapporti intrattenuti con l'Italia; la questione nazionale fra italiani e sloveni; le varie ramificazioni del complesso sistema assistenziale, solo per citare gli ambiti di indagine più esplorati<sup>2</sup>.

Importanti analisi sono inoltre state condotte sulle vicende riguardanti l'esodo degli istriani e dalmati<sup>3</sup> e sull'imponente movimento di profughi provenienti in gran parte dall'Est Europa e dalla Jugoslavia, un flusso di migrazione ininterrotto che dal 1945 investì la città e che aumentò moltissimo dopo il trattato di pace del 1947, mettendone in crisi le fragili e frammentate strutture assistenziali, inadeguate a fare fronte alle esigenze di tante persone prive in gran parte di ogni mezzo di sussistenza<sup>4</sup>. Assistere le migliaia di rifugiati che arrivarono a Trieste, fuggendo da Est verso Ovest, nella speranza di poter emigrare oltreoceano non fu facile, e le organizzazioni internazionali di soccorso che se ne presero carico, prima l'UNRRA (United Nations Relief and Rehabilitation)<sup>5</sup> e poi dal 1947 al 1951 l'IRO (Organizzazione Internazionale per i Rifugiati)<sup>6</sup>, adottarono politiche differenti nella metodologia scelta per inserire i singoli profughi in una categoria piuttosto che in un'altra dalla quale dipendeva spesso il permesso o meno per la persona coinvolta di trasferirsi oltremare a spese dell'organizzazione<sup>7</sup>.

---

2 Mi riferisco in particolare ai due volumi: *La città reale*, a cura di P. A. Toninelli, B. Cuderi, A. Dugulin, G. Mellinato, A. Vinci, cit.; *Dopoguerra di confine*, a cura di T. Catalan, G. Mellinato, P. Nodari, R. Pupo, M. Verginella, cit.

3 La bibliografia sul tema è molto vasta, si rimanda pertanto a quella contenuta nei seguenti testi per ulteriori approfondimenti: C. Colummi, L. Ferrari, G. Nassisi, G. Trani, *Storia di un esodo. Istria 1945-1956*, Trieste, Irsml FVG, 1980; P. Ballinger, *History in Exile. Memory and Identity at the Borders of the Balkans*, Princeton and Oxford, Princeton University Press, 2003; S. Volk, *Esuli a Trieste. Bonifica nazionale e rafforzamento dell'italianità sul confine orientale*, Udine, Kappa Vu, 2004; R. Pupo, *Il lungo esodo. Istria: le persecuzioni, le foibe, l'esilio*, Milano, Rizzoli, 2005.

4 Sui movimenti di popolazione all'indomani del conflitto che interessarono anche Trieste vedi: *Naufraghi della pace. Il 1945, i profughi e le memorie divise d'Europa*, a cura di G. Crainz, R. Pupo, S. Salvatici, Roma, Donzelli, 2008; A. Panjek, *Ricostruire Trieste. Politiche e pratiche migratorie nel secondo dopoguerra*, Trieste, EUT, 2006.

5 Sull'UNRRA: J. Reinisch, "Le nazioni hanno bisogno di cittadini sani e coraggiosi: le displaced persons, l'Unrra e la sanità pubblica", in *Naufraghi della pace*, a cura di G. Crainz, R. Pupo, S. Salvatici, cit., pp. 111-126.

6 Cfr. G. Caccamo, "L'Organizzazione internazionale per i rifugiati e i profughi giuliani", in *Naufraghi della pace*, a cura di G. Crainz, R. Pupo, S. Salvatici, cit., pp. 157-174; e P. Ballinger, *Opting for Identity: the Politics of International Refugee Relief in Venezia Giulia, 1948-1952*, in: "Acta Histriae", a. 14, n.1, 2006, pp. 115-140.

7 L'antropologa Pamela Ballinger ha affrontato in due saggi la condizione dei Displaced Persons a Trieste: *Opting for Identity*, cit; Ead., *Trieste: the City as Displaced Person Camp*, in: "Jahrbücher für Geschichte und Kultur Südosteuropas", n. 8, 2006, pp. 153-174. Per un quadro generale sui displaced persons: M. Wyman, *DPs Europe's Displaced Persons, 1945-1951*, Ithaca and London, Cornell

In tale contesto, la scarsità di mezzi, di uomini e di strutture adeguate che caratterizzava all'epoca l'organizzazione assistenziale triestina fu affrontata dal Governo Militare Alleato con piglio severo, ma al tempo stesso con ampiezza di orizzonti nella progettazione di un sistema democratico di welfare, ispirato ai modelli dell'Europa del Nord<sup>8</sup>.

L'operazione di trasformazione si articolò sostanzialmente in due fasi: la prima dal 1945 al 1949, dedicata in prevalenza allo studio dello *statu quo* e alla rapida soluzione delle moltissime emergenze ereditate dalla guerra, che investivano anche pesantemente la popolazione locale e il territorio cittadino; e la seconda dal 1949 al 1954 durante la quale si avviò un processo importante di revisione dell'assistenza locale sulla base delle direttive e dei principi della Carta Atlantica e del Piano Beveridge. In questa operazione delicata di rivisitazione di un intero sistema nelle cui pieghe ancora albergavano metodi, ma soprattutto persone che avevano introiettato un *modus operandi* nell'attività assistenziale proprio dell'ideologia fascista contraddistinta da paternalismo, gli alleati americani e inglesi trovarono un costante appoggio in un piccolo, ma agguerrito gruppo di antifascisti triestini impegnati nel Dipartimento Assistenza, che si assunsero l'arduo compito di avviare una importante rivoluzione in questo settore. Essi, guidati da Carlo Schiffrer, insigne storico e in quegli anni vice presidente di zona, adottarono nell'assistenza il concetto di prevenzione e avviarono un'operazione di formazione di nuovi funzionari, che avvenne sulla base soggiorni all'estero e di incontri con inviati delle Nazioni Unite<sup>9</sup>. Questo gruppo fu capace di mantenere anche uno stretto rapporto con le istituzioni e i funzionari attivi nell'ambito assistenziale italiano, creando così preziosi legami di collaborazione, che si rivelarono utili durante l'occupazione alleata e nel periodo successivo ad essa, in quanto vi fu spesso confronto sui metodi e sulle scelte da fare, documentate anche dalla presenza nel dibattito italiano di funzionari triestini<sup>10</sup>.

---

University Press, 1998 (I ed. 1989); S. Salvatici, *Senza casa e senza paese. Profughi europei nel secondo dopoguerra*, Bologna, Il Mulino, 2008.

8 Mi permetto qui di rinviare per un primo quadro delle condizioni dell'assistenza locale durante il GMA a T. Catalan, "L'organizzazione dell'assistenza a Trieste durante il Governo Militare Alleato", in *La città reale*, a cura di P. A. Toninelli, B. Cuderi, A. Dugulin, G. Mellinato, A. Vinci, cit., pp. 104-113; Ead., "Il ruolo del GMA nelle politiche assistenziali cittadine. Fu direct rule?", in *Dopoguerra di confine*, a cura di T. Catalan, G. Mellinato, P. Nodari, R. Pupo, M. Verginella, cit., pp. 159-166; Ead., "Assistenza, funzionari e ruoli di genere nella Trieste dei primi anni Cinquanta", in *Donne e famiglie nei sistemi di welfare. Esperienze nazionali e regionali a confronto*, a cura di R. Nunin e E. Vezzosi, Roma, Carocci, 2007, pp. 128-137.

9 Per un'analisi di queste tematiche T. Catalan, "Assistenza, funzionari e ruoli di genere nella Trieste dei primi anni Cinquanta", cit. Vedi inoltre le considerazioni di R. Pupo, *Il lungo esodo*, cit., p. 216, sul ruolo che dal 1949 ebbe per l'assistenza l'Ufficio di zona, costituendo il primo tassello di un rapporto fra il GMA e gli italiani.

10 A riguardo vedi ad esempio l'articolato intervento sull'ECA di Trieste nella rivista italiana dell'assistenza "Solidarietà Umana", n. 14, 15 luglio 1948, e la partecipazione dell'ECA di Trieste al I congresso nazionale degli ECA italiani, tenutosi a Venezia nel 1946: in AITIS, Archivio Storico Eca, b. 49/46.

I recenti contributi storiografici sul ruolo e sui metodi adottati dall'UNRRA e dall'IRO a Trieste; gli studi sui problemi causati in città dall'imponente flusso di migrazione e l'analisi delle caratteristiche dei profughi dell'Europa dell'Est e di quelli istriano-dalmati in fuga dagli ex territori italiani hanno già fatto luce sui rapporti intercorsi fra il GMA e il governo italiano in merito alla delicata questione della gestione dei rifugiati nella zona A del Territorio Libero di Trieste dopo il 1947. Per gli italiani la gestione sul territorio triestino degli esuli istriano-dalmati divenne uno strumento politico di rivendicazione dell'identità nazionale italiana del territorio triestino, all'epoca conteso fra Italia e Jugoslavia<sup>11</sup>.

In precedenti lavori ho focalizzato la mia analisi sulle caratteristiche dell'assistenza locale e sui suoi rapporti con il Governo Militare Alleato, tentando di comprendere quali fossero le effettive condizioni di vita della popolazione e le politiche assistenziali promosse dai funzionari italiani all'interno delle singole istituzioni e nel Dipartimento Assistenza Sociale, tenendo bene presente sullo sfondo la politica in campo assistenziale avviata dal fascismo con la creazione degli Enti Comunali di Assistenza, rimasti in vita fino agli anni sessanta e la svolta democratica ad essi impressa dagli alleati. Obiettivo di questo lavoro è di analizzare, nell'ambito delle due fasi individuate, le politiche assistenziali adottate dal GMA nei confronti dei profughi provenienti dall'Est Europa, e quindi per la maggior parte solo in transito per Trieste, ricostruendo a grandi linee anche le reazioni dei responsabili dell'assistenza del governo italiano alle scelte fatte dagli alleati.

#### L'EMERGENZA DEI PROFUGHI E IL GMA

Fra le emergenze che il Governo Militare Alleato si trovò ad affrontare a Trieste del secondo dopoguerra, quella dell'accoglimento, sostentamento e successivo smistamento dei profughi non italiani provenienti dall'Europa dell'Est rappresentò senza dubbio una delle più pressanti sul piano organizzativo, pesante sul versante finanziario e difficile sul piano politico, causa i rapporti poco distesi intrattenuti con l'Italia sulla questione.

Secondo i dati riportati da Panjek, il numero complessivo di profughi transitati per Trieste dal giugno 1945 al 1951, contando sia gli istriano-dalmati che quelli provenienti dall'Europa Orientale, ammontò a 150.000 persone circa<sup>12</sup>, una cifra considerevole che immediatamente ci dà il quadro di ciò che doveva essere all'epoca la difficile condizione della città sul piano della gestione dei servizi assistenziali, in quanto vi era il costante problema di trovare ricoveri adeguati e mezzi di sostentamento per fare fronte alle esigenze primarie di tutte queste persone.

---

11 Fondamentale a riguardo il saggio di P. Ballinger, *Trieste: the City as Displaced Persons Camp*, cit; S. Volk, *Esuli a Trieste*, cit.

12 A. Panjek, *Ricostruire Trieste*, cit., p. 30.

La controversia con il governo italiano sull'assistenza e sulla destinazione dei profughi istriano-dalmati iniziò subito, in concomitanza proprio del grande esodo da Pola del 1947, quando le autorità alleate opposero un netto rifiuto all'inse-diamento in città degli esuli, demandando la loro assistenza e sostentamento alle organizzazioni italiane, fra cui il locale ECA e il cosiddetto "Comitato Palutan", e premendo affinché essi venissero al più presto accolti nei campi profughi in Italia<sup>13</sup>. Soltanto a quanti erano giunti in città prima dell'attuazione del Trattato di Pace fu consentito di stabilirsi permanentemente in città.

Sostanzialmente possiamo dividere in due fasi la gestione dei profughi nella zona A da parte del GMA: la prima dal 1945 al 1949, durante la quale furono gli inglesi ad avere la responsabilità dell'intera *welfare division*. Essi esercitarono una politica incentrata sul *direct rule*<sup>14</sup>, e agirono in un'ottica che potremmo definire coloniale, controllando nel dettaglio tutti i passaggi amministrativi e finanziari, e non demandando mai al personale italiano decisioni riguardanti le politiche assistenziali da adottare, inizialmente anche perché il futuro della città era ancora incerto sul piano geopolitico. In sostanza, fu adottato il sistema della «*day by day policy*», assumendo una definizione di Giampaolo Valdevit<sup>15</sup>. In questo primo periodo fu avviata anche dal GMA un'opera di epurazione nell'amministrazione assistenziale, che portò all'allontanamento di funzionari e di personale di vario grado, fra i quali anche il segretario generale degli IRA (Istituti Riuniti di Assistenza) Carlo Rangan, accusato di connivenza con il fascismo<sup>16</sup>. Sulla controversa figura di Rangan ho già avuto modo di soffermarmi in altra sede sottolineando la sua convinta adesione all'antisemitismo<sup>17</sup>.

Non vi furono pertanto in questa fase grandi innovazioni della struttura assistenziale cittadina risalente ancora al modello fascista. La priorità del GMA fu soprattutto quella di risolvere o per lo meno arginare le emergenze, che erano molte, e infatti il contributo finanziario dato in questi primi anni dagli alleati all'ECA fu ingente, tenuto conto che l'ente ricevette al contempo anche un sussidio dalla Post-Bellica italiana, destinato al soccorso degli esuli istriano-dalmati<sup>18</sup>.

---

13 R. Pupo, *Il lungo esodo*, cit., p. 214.

14 Cfr. G. Valdevit, *Dalla crisi del dopoguerra*, cit., p. 616.

15 Cfr.: G. Valdevit, *Il dilemma Trieste. Guerra e dopoguerra in uno scenario europeo*, Gorizia, LEG, 1999, p. 121.

16 Cfr. AITIS, Archivio storico Eca, b. 1945, 21-54, fasc. 24, Lettera del Segretario generale dell'Eca all'Ufficiale per gli Affari Civili del GMA, Trieste 19 giugno 1945, Situazione amministrativa dell'Eca e Ira. In essa si fa esplicito riferimento al fatto che il dott. Carlo Rangan era stato allontanato dal suo incarico per iniziativa del comitato di epurazione ed era stato arrestato il 9 giugno 1945.

17 Cfr. T. Catalan, "Fascismo e politica assistenziale a Trieste. Fondazione e attività dell'Ente Comunale di Assistenza (1937-1943)", in *Trieste in guerra. Gli anni 1938-1943*, a cura di A. Vinci, Trieste, Irsml FVG, 1992, in particolare le pp. 407-412.

18 T. Catalan, "L'organizzazione dell'assistenza a Trieste", cit., pp. 110-112.

In questa prima fase di gestione britannica dell'assistenza il GMA dovette confrontarsi con un ministro della Assistenza Postbellica come Emilio Sereni (in carica da luglio 1946 a gennaio 1947), figura di primo piano nel PCI e uomo di larghe e moderne vedute in campo assistenziale, nonostante la rigidità da lui dimostrata nei confronti dell'accoglienza e del sostegno nei riguardi dei profughi istriano-dalmati, sui quali pesò indubbiamente la linea dura adottata dal Partito Comunista Italiano nei riguardi della questione dell'esodo<sup>19</sup>. Come attestano i suoi carteggi, Sereni dimostrò un costante interesse per il territorio della Venezia Giulia e per il problema dei profughi, ma i suoi metodi e la sua opera, oltre alla sua appartenenza al Partito Comunista non furono sempre visti come vedremo di buon grado dagli alleati e da De Gasperi.

La seconda fase, che può essere individuata nel periodo dal 1949 al 1954, segnò, come si è già accennato, una svolta importante in campo assistenziale. Alla guida dell'assistenza si posero gli americani, i quali adottarono una politica del tutto diversa rispetto ai predecessori inglesi, creando il Dipartimento di Assistenza Sociale e incentivando l'applicazione di un modello di welfare democratico, che potesse essere gestito autonomamente dai funzionari italiani, per i quali erano previsti dei periodi di formazione all'estero. Furono pertanto rinforzati i legami con gli istituti assistenziali italiani, soprattutto con quelli milanesi, dove operava Ezio Vigorelli e aveva sede l'ANEA, l'ente che raggruppava tutti gli ECA italiani e che per un periodo propose in Italia un modello laico di assistenza, che trovò tuttavia parecchi ostacoli sulla sua strada causa il diverso orientamento governativo in tal senso<sup>20</sup>.

Dal 1950 al 1954 ebbe luogo un serrato confronto fra il GMA e il governo italiano in merito all'assistenza da dare ai profughi non italiani, che dal 1949 iniziarono ad affluire sempre più numerosi a Trieste. Questo confronto, talvolta dai toni molto aspri, portò alla luce due diversi approcci alla questione, conciliabili a fatica, da quanto emerge dalla documentazione inglese.

In questo arco di tempo vennero prese decisioni fondamentali riguardo al tema qui trattato: nel maggio del 1949, con un accordo formale con il governo italiano, gli alleati si impegnarono ad assistere i profughi di tutte le nazionalità in transito per la città, mentre lo Stato italiano si fece carico del sostentamento dei profughi giuliano-dalmati, cogliendo fin dall'inizio l'importanza del peso politi-

---

<sup>19</sup> Sulle posizioni di Sereni che aveva proposto di bloccare il sostegno economico previsto per gli esuli istriano-dalmati in modo da scongiurarne l'arrivo a Trieste e in Italia vedi: R. Pupo, *Il lungo esodo*, cit., p. 206.

<sup>20</sup> Sulla figura e l'opera di Ezio Vigorelli nell'assistenza italiana: M. Granata, *Politiche e imprese assistenziali nel dopoguerra: Ezio Vigorelli e l'Ente comunale di assistenza di Milano (1945-1957)*, in: "Bollettino dell'Archivio per la Storia del movimento sociale e cattolico in Italia", n. 2, 2003, pp. 166-216. Sull'assistenza in Italia nel dopoguerra vedi: G. Silei, *Lo Stato Sociale in Italia. Storia e Documenti*, vol. II, *Dalla caduta del fascismo ad oggi (1943-2004)*, Manduria, Lacaita, 2004.

co in merito alla difesa della nazionalità italiana sul territorio giuliano e il potenziale serbatoio di consenso politico che questi ultimi potevano offrire in futuro<sup>21</sup>.

Le politiche per fronteggiare i problemi più urgenti che investivano la zona A, tuttavia non coincisero fra le due parti. Come Aleksander Panjek ha messo in rilievo, sulla gestione dei profughi giuliano-dalmati il GMA fece fatica a trovare un accordo con il governo italiano, il quale premeva affinché i profughi in questione rimanessero in territorio giuliano, al fine di rafforzarne l'italianità, contrariamente invece alle aspettative degli alleati che avrebbero di gran lunga preferito istradarli verso un percorso di emigrazione anche oltreoceano in modo da risolvere il grande nodo della disoccupazione cittadina<sup>22</sup>.

## IL PERIODO 1945-1949

Fino al 1949 la Postbellica non aveva potuto avere un Ufficio a Trieste<sup>23</sup>, e tutte le sue azioni in favore dei profughi italiani provenienti dall'Istria e dalla Dalmazia le aveva dovute concertare assieme al GMA, senza alcuna autonomia decisionale, ma attraverso un proprio rappresentante che aveva il compito di mantenere i rapporti fra le due parti. Il Comitato Assistenza Postbellica, che era entrato in funzione nel novembre del 1945, con sedi a Pola, Gorizia, Monfalcone, Muggia e in altre località della zona A era diretto da Alberto Alberti. Esso dipendeva dal Ministero dell'Assistenza Postbellica-Direzione Generale Alta Italia di Milano e, a differenza del resto dell'Italia, dove l'assistenza erogata dalla postbellica era affidata agli ECA, a Trieste essa costituiva solo un supporto provvisorio e non ufficializzato, e integrava quanto già dato dall'ECA con fondi GMA. Le categorie assistite erano: partigiani italiani, profughi di guerra rientrati a Trieste, perseguitati politici, militari italiani congedati e in servizio presso GMA, in stato di bisogno<sup>24</sup>. Il suo rapporto di collaborazione con l'ECA era tuttavia molto stretto,

---

21 Cfr. T. Catalan, *L'organizzazione dell'assistenza a Trieste*, cit., pp. 110-112.

22 Cfr. A. Panjek, *Ricostruire Trieste*, cit., p. 67.

23 AITIS, Archivo Storico ECA, b. 1945, f. 21-45, Promemoria sulla seduta tenuta nell'ufficio del Presidente della Zona il 29 agosto 1949, riguardante le nuove disposizioni per l'assistenza ai profughi. In tale occasione il presidente Palutan diede informazione della definitiva cessazione dell'attività del Comitato Profughi Giuliani e Dalmati, costituito nel 1947 e da lui presieduto. L'assistenza del Comitato sarebbe continuata, secondo Palutan, per il sostegno morale e politico alla causa degli esuli, ma l'attività di aiuto finanziario era invece demandata al neo-costituito Ufficio di zona dell'Assistenza Postbellica.

24 AITIS, Archivo Storico ECA, b. 1945, f. 21-45, Lettera del Segretario generale dell'ECA al GMA, Divisione Assistenza, oggetto: Comitato Assistenza Postbellica, Trieste 16 aprile 1946. La descrizione dell'attività del Comitato giungeva in risposta ad una richiesta pervenuta all'ente da parte della *Welfare Division* (Dipartimento Assistenza), che sollecitava maggiori informazioni sulla natura dell'attività della post-bellica, diretta dal dr. Alberto Alberti. Vedi: Lettera di Raymond Kenney (Chief Welfare Officer) al Segretario generale dell'Eca Bruno Gerloni, Trieste 12 aprile 1946.

e la stessa direzione dell'ECA lo giudicava utile, tenuto conto della difficilissima situazione occupazionale cittadina. Non a caso il segretario generale dell'ECA si esprimeva nei seguenti termini: «A giudizio di questa Amministrazione esso si è dimostrato quanto mai utile tenuto conto della particolare situazione della città e del fatto che la maggior parte dei profughi e reduci rientrati sono tuttora privi di occupazione»<sup>25</sup>.

Da quanto si evince dalla documentazione raccolta, le alte sfere del Governo male tolleravano di non poter agire in modo indipendente nella zona A. Chiarificante a riguardo un carteggio intrattenuto nel gennaio del 1947 da Emilio Sereni, ministro dell'Assistenza Postbellica, con Paolo Cappa<sup>26</sup>, il quale lo aveva contattato per conto di De Gasperi, mettendolo in guardia sulla politica da lui attuata nella zona A, ritenuta troppo poco attenta agli equilibri dei rapporti con gli alleati.

A Sereni veniva imputato di non essersi mosso con le dovute cautele e infatti Cappa gli scrisse:

Se gli alleati consentono che da parte nostra si porti aiuto ai fratelli giuliani, nelle loro strettezze, non si può rebus sic stantibus, contestare ad essi il controllo sul modo e sugli uomini che prestano l'opera ad erogare soccorsi. Questa prassi fu sempre seguita nell'attività politica e amministrativa quando gran parte del territorio nazionale era in regime AGM e non sembra che per la Venezia Giulia possa usarsi un diverso criterio senza il pericolo che non ci sia più consentito di continuare a compiere la doverosa opera di assistenza verso gli italiani della Venezia Giulia. Sono anch'io d'opinione che si debba da parte del Governo Centrale controllare l'opera assistenziale nella zona, ma è fatalmente indispensabile che ogni nostra azione sia preventivamente concordata con il GMA<sup>27</sup>.

Che Sereni non condividesse la politica attuata dal governo italiano nei confronti di Trieste era emerso anche in un discorso da lui tenuto al teatro San Carlo di Napoli, nel novembre del 1946, in occasione delle elezioni amministrative. In quell'incontro pubblico Sereni si era soffermato sull'uso politico della questione nazionale di Trieste fatta da alcuni rappresentanti di partiti in occasione di un Consiglio dei Ministri:

Ho avuto l'impressione che stesse loro molto più a cuore che Trieste restasse una piazzaforte, una base di guerra, una base di dominio interno di potenze straniere nel nostro Paese [...] si occupavano di manovre che con Trieste non avevano a che fare e cercavano un pretesto per dividere gli italiani<sup>28</sup>.

---

<sup>25</sup> *Ibidem*, cit.

<sup>26</sup> All'epoca Paolo Cappa, giornalista, antifascista e appartenente alla DC, era sottosegretario alla Presidenza del Consiglio. Dal 31 maggio 1947 al 22 maggio 1948 fu ministro della Marina Mercantile.

<sup>27</sup> Fondazione Istituto Gramsci-Roma, Fondo Emilio Sereni, b. Corrispondenza di lavoro 1947-1948, Lettera di Paolo Cappa a Emilio Sereni, Roma 10 gennaio 1947.

<sup>28</sup> Fondazione Istituto Gramsci-Roma, Fondo Emilio Sereni, Serie Scritti e discorsi, cart. 5, Testo del discorso tenuto da Sereni a Napoli per le elezioni amministrative l'8 novembre 1946.



Dal canto suo, nel corso del suo breve ministero dell'Assistenza Postbellica, Sereni promosse una linea in campo assistenziale che successivamente, nei primi anni Cinquanta, venne assunta anche da Carlo Schiffrer, responsabile del settore assistenziale durante la gestione americana. Alla base del suo progetto stava il concetto che l'assistenza dovesse essere non uno strumento di «conservazione della miseria», ma un «metodo per la costruzione e la creazione di una società civile»<sup>29</sup>.

A Trieste il problema dell'assistenza ai profughi era stato avvertito subito dall'ECA, che si occupava principalmente dei rifugiati provenienti dall'Istria e dalla Dalmazia, che già nel 1946 ammontavano a circa 5.000, costituendo un onere non facile da sostenere vista anche la cronica assenza di alloggi in città. Per tutto il periodo che vide il massiccio afflusso a Trieste di profughi istriano-dalmati, vi fu una costante collaborazione fra l'ECA e la Postbellica. Delle *displaced persons* invece si occupava il GMA, che si era assunto da subito l'onere finanziario della loro assistenza, separandola da quella invece rivolta ai profughi di nazionalità italiana. Fino agli anni cinquanta la situazione fu tamponata anche con l'aiuto di organizzazioni internazionali come la Croce Rossa e l'IRO, ma l'afflusso di profughi non italiani dai Paesi di oltre cortina aumentò a tal punto nel 1950, che gli alleati dovettero rivedere le proprie politiche di assistenza e di accoglienza, vedendosi costretti a chiedere aiuto logistico allo Stato italiano.

1949-1954

Nel corso del 1949-1954 Trieste oltre che punto di arrivo per i profughi istriano-dalmati, divenne la meta privilegiata di coloro i quali decidevano di scappare dal socialismo. Il problema per il GMA a questo punto era di organizzare l'accoglienza e il sostentamento di questi profughi, che soggiornavano nella zona A del TLT in attesa di intraprendere il viaggio verso altri Paesi disposti ad accoglierli. Vista la situazione, il generale Airey aveva addirittura suggerito nel gennaio del 1949, probabilmente sperando così nelle rimesse delle organizzazioni internazionali di sostegno ai profughi (soprattutto IRO), di fare di Trieste un porto privilegiato per le partenze verso l'Australia. È abbastanza significativo il fatto che la discussione sull'opportunità o meno di deviare a Trieste il traffico dei *displaced persons*, fosse oggetto di discussione fra le forze alleate, senza la richiesta di alcun parere del governo italiano<sup>30</sup>.

Fra i problemi maggiori vi era quello dei ricoveri per i profughi in transito: spazi liberi non erano disponibili e si rendeva pertanto necessaria la costruzione di nuovi campi, per evitare l'inumano ammassamento delle persone in stan-

---

29 Fondazione Istituto Gramsci-Roma, Fondo Emilio Sereni, Serie Scritti e discorsi, cart. 6, Intervento di Sereni alla Conferenza nazionale di organizzazione del PCI- Firenze, 8 gennaio 1947.

30 Cfr. National Archives UK, Foreign Office 371/78147, file 1, messaggio da Washington al Foreign Office, 31 dicembre 1948.

zoni insalubri e privi di ogni decoro. Va detto inoltre che per un lungo periodo profughi e sinistrati a Trieste in alcuni centri di raccolta condivisero lo stesso tetto. Le condizioni di vita di interi nuclei famigliari sono bene descritte in un messaggio inviato dal preposto degli alloggi dell'ECA alla segreteria generale dell'Ente nel febbraio del 1950:

Negli alloggi per profughi e sinistrati si sono ancora circa 1000 metri quadrati di parete divisoria costituita da coperte in pessime condizioni d'uso, sostenute da rudimentali intelaiature di legno o sospese a filo di ferro o spago. In molti ambienti non vi sono neppure di queste divisioni che consentono a ciascun nucleo familiare l'isolamento da altri nuclei abitativi.

Oltre ad essere indecorose, queste divisioni, durante la stagione estiva costituiscono dei veri nidi di parassiti [...]»<sup>31</sup>.

Altrettanto urgente inoltre era la questione della carenza di alloggi in città, un problema questo destinato a protrarsi nel tempo, nonostante gli sforzi profusi in tal senso dagli alleati. Basti pensare che ancora nella primavera del 1955, circa 10.000 famiglie vivevano ancora in condizione di estrema precarietà abitativa<sup>32</sup>.

Nel corso dei primi anni cinquanta la situazione economica della città, caratterizzata dallo stallo causato dalla sua situazione politica e di conseguente dalla dilagante disoccupazione, dovette fare i conti anche con l'elevato numero di profughi stranieri alla ricerca di rifugio nella zona A; mentre le rimesse finanziarie della Postbellica, spesso non giungevano puntuali dall'Italia, costringendo l'assistenza cittadina e soprattutto l'ECA ad anticipare di tasca propria i fondi necessari<sup>33</sup>.

Nel marzo del 1950 il GMA, nella persona del colonello Parsons, si rivolgeva informalmente al rappresentante del governo italiano chiedendo aiuto per risolvere il problema dell'ospitalità dei profughi non italiani in transito per Trieste, già duramente provata dal sovraffollamento determinato dai profughi istriano-dalmati: la popolazione ammontava in questo periodo secondo le stime del GMA a 310.000 a fronte dei 275.000 del 1936. Le autorità italiane tuttavia negarono ogni possibilità di accoglienza, adducendo come motivazione le molteplici esigenze assistenziali del Paese, costretto (e lo si sottolineava con forza) a sua volta a ricorrere a pratiche migratorie per trovare un lavoro:

The Italian Government makes the point that, with the end of the IRO assistance, these new arrivals would be in charge on the Italian Welfare Organisation and that

---

31 AITIS, Archivio Storico ECA, b. A59/45, Lettera del responsabile dell'Eca degli alloggi profughi e sinistrati alla Segreteria generale, Trieste 2 febbraio 1950.

32 AITIS, Archivio Storico ECA, b. A59/45, *L'intervento di Chicco. Il problema degli alloggi e della pubblica assistenza*, in: "La Prora", 15 marzo 1955. La "Prora" era un periodico democristiano. Antonio Chicco era il vice presidente della Pia Fondazione Antonio Caccia.

33 Cfr: ECA, *Rendiconti dell'esercizio 1950*, Trieste, Editoriale Libreria, 1951, p. 5 e p. 7. I toni delle annuali relazioni morali dell'ECA ponevano sempre l'accento in questi anni sul problema e sulle conseguenze dell'elevato tasso di disoccupazione locale.

it would therefore be absurd for the Italian Government, which is doing its utmost to find new outlets for the emigration of its own nationals, to grant assistance to foreigners who only too often are found to be indesiderable elements<sup>34</sup>.

Va detto infine che non vi era una totale concordanza di vedute fra americani e inglesi sui rimedi da adottare per fronteggiare l'emergenza, e gli italiani dal canto loro chiesero al GMA di fare presente all'IRO la difficile situazione creatasi con l'afflusso di tanti rifugiati dalla vicina Jugoslavia<sup>35</sup>.

Sulla questione dei profughi a Trieste intervennero anche le ACLI<sup>36</sup>, che inviarono il 18 aprile del 1950 un memorandum agli alleati firmato da don Marzari. In esso si metteva in evidenza il duro trattamento inflitto agli italiani dagli jugoslavi nella zona B, accentuando in particolare modo le vessazioni subite dai religiosi e si chiedeva sostanzialmente un occhio di riguardo per i profughi italiani che giungevano continuamente in città. La risposta degli alleati non si fece attendere e fu alquanto dura, in quanto con una secca frase si informavano le ACLI che non si poteva pensare ad alcuna specie di favoritismo nei riguardi di una particolare categoria di rifugiato<sup>37</sup>.

Nell'estate del 1950 gli alleati iniziarono a progettare un campo nella zona di Zaule, che potesse ospitare 10.000 profughi. I costi previsti però erano elevati: circa 1 miliardo di lire, e inoltre vi era il timore che l'afflusso di così tante persone potesse tramutarsi nel tempo in un problema di ordine militare<sup>38</sup>. Nel settembre del 1950, tuttavia, un primo piccolo campo di accoglienza per 800 persone fu portato a termine<sup>39</sup>, mentre le pressioni presso il governo italiano non cessarono, soprattutto da parte degli inglesi, i quali erano dell'idea che tutte le spese per il soccorso dei profughi andassero per forza attribuite allo Stato italiano, accusato esplicitamente di accogliere un numero minore di rifugiati rispetto a Germania ed Austria<sup>40</sup>.

Il Ministero degli Affari Esteri italiano però replicava con fermezza agli inglesi che per l'Italia era insostenibile sul piano economico e politico accogliere

---

34 Cfr. National Archives UK, Foreign Office b. 371/88213, Messaggio dall'Ufficio del Political Adviser al Foreign Office, Trieste 14 marzo 1950.

35 Cfr. National Archives UK, Foreign Office, b. 371/88213, Refugee problem in Trieste, gennaio-agosto 1950,

36 Sulle ACLI a Trieste durante il GMA vedi D. D'Amelio, *Progettare il futuro. Le Acli di Trieste e dell'Istria 1945-1966*, Trieste, Irsmi FVG, 2008.

37 Cfr. National Archives UK, Foreign Office, b. 371/88213, Headquarters GMA Trieste, 19 aprile 1950.

38 Cfr. National Archives UK, Foreign Office, b. 371/88213; Cfr. National Archives UK, Foreign Office, 371/88214, Lettera dal Headquarter britannico agli alleati americani, Trieste 12 agosto 1950. In essa si manifestava chiaramente profonda preoccupazione per il crescente numero di rifugiati «Russian nationals or Russian who are now stateless» nella zona A. Si facevano pertanto pressioni per interessare nuovamente della questione l'Italia.

39 Cfr. National Archives UK, Foreign Office, b. 371/88214, Refugee problem in Trieste 1950.

40 National Archives UK, Foreign Office, b. 371/88215, Refugee problem in Trieste 1950. Lettera dal Headquarter britannico agli americani, Trieste, 27 settembre 1950.

sul territorio nazionale profughi che potevano rivelarsi pericolosi sul piano politico. Pur dimostrando di comprendere le motivazioni umanitarie e politiche che spingevano il GMA ad accogliere in zona A i rifugiati, ammontanti oramai a oltre 4.000 persone, il governo italiano sollevava forti perplessità proprio sulla provenienza dei profughi, i quali risultavano essere per lo più di origine russa e jugoslava. La loro presenza sul suolo italiano non era vista con favore, Infatti si sottolineava con forza che:

From information which have reached this Ministry and is well-known in Trieste circles, it would appear that the refugees at present in the Free Territory of Trieste come in the majority cases from Yugoslavia and that they are of Russian nationality or of Russian origin, of whom Tito wishes to rid himself for reasons of security<sup>41</sup>.

Infine, il suggerimento dato dagli italiani agli alleati era di spostare questi rifugiati in territori dove non avrebbero costituito un pericolo per la sicurezza militare e politica. Inoltre, in conclusione alla missiva, essi rifiutarono categoricamente di soddisfare la richiesta del GMA di versare la somma per la costruzione del campo a Zaule, e a nulla valsero le pressioni giunte anche da parte americana per smuovere la riottosità italiana ad accogliere questi profughi nei campi presenti sul territorio nazionale<sup>42</sup>. Vi erano senza dubbio due modi diversi di ragionare e di valutare politicamente la questione dei rifugiati presenti a Trieste. Per il GMA riuscire ad allontanarne una parte significava dare maggiori opportunità occupazionali alla popolazione cittadina e anche ridurre e non di poco gli esborsi degli alleati spesi per il mantenimento di queste *displaced persons*<sup>43</sup>.

Come già sottolineato in precedenza e confermato dalla documentazione reperita presso gli archivi del Foreign Office, scopo principale del governo italiano era di indurre all'emigrazione i rifugiati di origine slava, mantenendo invece sul territorio della zona A i profughi italiani istriano-dalmati<sup>44</sup>. L'obiettivo politico di mantenimento di una supremazia nazionale italiana del territorio è evidente, inoltre va detto che gli italiani accusarono esplicitamente gli alleati di prati-

---

41 National Archives UK, Foreign Office, b. 371/88215, Lettera del Ministero degli affari esteri italiano all'ambasciata britannica, Roma 22 settembre 1950.

42 National Archives UK, Foreign Office, b. 371/88215, Comunicazione da Washington al Foreign Office di Londra, 17 ottobre 1950, nella quale si trasmette il testo della missiva inviata dagli americani al governo italiano. I toni usati nella lettera facevano esplicito appello a valori di carattere etico e allo spirito di carità e di solidarietà, che avrebbero dovuto convincere gli italiani a ospitare temporaneamente una parte dei rifugiati che si trovavano nella zona A.

43 National Archives UK, Foreign Office, b. 371/88215, Lettera del colonello P.D. Miller alla Missione italiana a Trieste, Trieste 7 ottobre 1950.

44 National Archives UK, Foreign Office, b. 371/88216, Messaggio dell'Ambasciata britannica di Roma (F. Russell) al Foreign Office, 14 novembre 1950, in merito ai contatti avuti con l'Italia, dove sono enunciate le richieste italiane di allontanare i rifugiati di origine slava e di tenere invece sul territorio della zona A i rifugiati istriano-dalmati.

care una politica troppo lassista alle frontiere. Così infatti scriveva John Boyd , dell'ambasciata inglese a Washington:

The Italians have presented a note to us and the Americans in Rome [...] which implies that we only have ourselves to blame for the refugee problem in Zone A, and that AMG should tackle the refugees in the same way as the Italian do on their frontier, namely turn back again!<sup>45</sup>.

Duro in merito a queste affermazioni il giudizio degli inglesi, che in una comunicazione agli alleati scrissero letteralmente «gli italiani si lavano le mani»<sup>46</sup>. Un giudizio secco, accompagnato anche da preoccupazione per le inclinazioni non scevre da razzismo antislabo, che il nuovo governo italiano stava dimostrando nei riguardi del mondo d'oltre cortina, con ripercussioni anche nella politica locale<sup>47</sup>. Serpeggiava infatti l'accusa – presente anche nella documentazione britannica – che le autorità locali italiane avessero maggiormente a cuore la sorte dei profughi istriano-dalmati rispetto a quella dei triestini. Protesta diffusa in città e fatta propria in termini più sobri da Carlo Schiffrer, che con la lungimiranza che lo distingueva sollevò il problema nel Dipartimento di Assistenza<sup>48</sup>.

Una delle maggiori difficoltà che il GMA doveva affrontare con i rifugiati era di capire chi fosse un autentico rifugiato politico. Un aiuto in tal senso fu chiesto alla Jugoslavia, che si impegnò a lasciare transitare sul suo territorio solo profughi muniti di visto<sup>49</sup>. Per non rimanere sopraffatti dal crescente numero di profughi inoltre, gli alleati si mossero durante il 1951 per trovare rapidamente soluzioni di nuovo insediamento per i rifugiati in Paesi disponibili a riceverli.

Nel corso del 1951 Trieste ospitava circa 20.000 rifugiati, dei quali 6.400 non erano italiani: nei campi profughi era diffusa la tubercolosi, che creava un sensibile rallentamento delle partenze, perchè gli Stati disponibili ad accogliere emigranti, non accettavano i malati, né persone con particolari problemi di salute<sup>50</sup>. Anche nei due anni successivi continuò il contenzioso con l'Italia in merito ai rifugiati non italiani: ancora nel 1953 infatti, si evince dalla relazione presentata al Consiglio d'Europa che ancora ben 4.000 profughi a Trieste, scappati dalla

---

45 National Archives UK, Foreign Office, b. 371/95452, Lettera dell'Ambasciata britannica a Washington al Foreign Office, 11 giugno 1951.

46 National Archives UK, Foreign Office, b. 371/95451.

47 National Archives UK, Foreign Office, b. 371/95451, Delegazione Italiana all'IRO al Foreign Office, Roma 18 maggio 1951; National Archives UK, Foreign Office, b. 371/95453, Memorandum del novembre 1951 nel quale si fa il punto sulla situazione dei rifugiati presenti a Trieste e sui rapporti con il governo italiano.

48 Cfr. T. Catalan, "Il ruolo del GMA nelle politiche assistenziali", cit., pp. 162-163.

49 National Archives UK, Foreign Office, b. 371/95451, Comunicazione del Consigliere politico britannico al comando britannico della Zona A, 1 gennaio 1951.

50 National Archives UK, Foreign Office, b. 371/95453, fasc. 65, tutto incentrato sulla tubercolosi e sulla sua diffusione a Trieste fra i rifugiati, 1951.

Jugoslavia e un piccolo gruppo di *displaced persons* troppo ammalate e anziane per poter emigrare verso altra destinazione (i cosiddetti casi *hard core*), vivevano in quattro campi grazie agli aiuti del GMA. Le condizioni di vita di in questi campi erano critiche causa i locali super affollati e una diffusa tubercolosi<sup>51</sup>.

Il GMA operò senza sosta fino al 1954 nel tentativo di smistare questi profughi verso i nuovi Paesi di accoglienza, infatti nel corso dell'anno e prima del rientro dell'Italia, un significativo numero di rifugiati ebbe il visto per entrare in Australia, mentre altri dovettero attendere ancora a lungo il loro turno, anche se secondo le affermazioni inglesi, proprio in questo periodo il numero dei rifugiati aveva toccato il suo livello più basso nella cifra di circa 2.500 persone<sup>52</sup>. Ciononostante le autorità italiane, prossime a riprendere in mano l'amministrazione del territorio, si lamentarono con gli alleati per la politica troppo liberale a loro avviso esercitata nei riguardi dei rifugiati non italiani, ed espressero officiosamente il loro pensiero al consigliere politico inglese, che riportò il dialogo avuto con gli italiani ai suoi superiori:

They will not refuse entry permits to bona fide political refugees, but do not wish this Zone to become either a dumping ground for persons whom Yugoslavia is unwilling to look after, or a collecting centre for those whose only purpose is to use Trieste as a convenience for migration<sup>53</sup>.

Al momento dell'abbandono della città, il GMA lasciò un nutrito contingente di rifugiati da gestire all'amministrazione italiana, che si trovò nell'ottobre 1954 a soccorrere ancora i 4.944 rifugiati segnalati in un dispaccio del *Foreign Office*, di cui nei campi vi erano 71 albanesi; 371 bulgari; 115 cechi; 70 greci; 227 ungheresi; 42 polacchi; 154 rumeni; 720 Russi/Ucraini; 1655 Yugoslavi e 49 di varie nazionalità. I restanti invece non erano direttamente assistiti dal GMA e avevano trovato delle sistemazioni private nella zona A<sup>54</sup>.

## CONCLUSIONI

Fino al 1954, come si è visto, GMA e governo italiano si scontrarono a Trieste sulla delicata questione del trattamento dei profughi, soprattutto di quelli non

---

51 National Archives UK, Foreign Office, b. 371/107270, Consiglio d'Europa, incontro dei deputati dei ministeri, 30 aprile 1953, oggetto 12, Refugees in Trieste; National Archives UK, Foreign Office, b. 371/112641, Nel giugno del 1954 i Paesi Bassi accettarono un contingente di profughi ammalati di tubercolosi, assieme ai loro famigliari.

52 National Archives UK, Foreign Office, b. 371/112767, lettera del Consigliere politico britannico al comando, 16 marzo 1954.

53 *Ibidem*.

54 National Archives UK, Foreign Office, b. 371/112767, Lettera da Trieste al Foreign Office, 16 ottobre 1954.

istriano-dalmati. Vi erano sostanzialmente due concezioni diverse di assistenza a confronto: quella dettata dai principi umanitari che caratterizzava l'agire degli alleati, e pertanto inclusiva, e quella invece più legata a questioni di convenienza politica, propria degli italiani, che avrebbero preferito al contrario adottare un criterio maggiormente selettivo nell'accoglienza dei *displaced persons*, creando sostanzialmente una corsia preferenziale per i profughi istriano-dalmati provenienti dagli ex territori italiani.

Lo sforzo organizzativo profuso dagli alleati a Trieste in campo assistenziale fu imponente, e il processo di costruzione di un welfare democratico richiese due fasi distinte di elaborazione: la prima di studio dell'esistente e di tamponamento delle prime emergenze scaturite dalla guerra e la seconda invece operativa e funzionale alle nuove esigenze di rispettare i principi della Carta Atlantica e del Piano Beveridge. Altrettanto ingenti furono i finanziamenti messi a disposizione dagli alleati per sostenere il progetto.