

Introduzione

ANNA MARIA VINCI

Appare invero quale macabra ironia parlare di prevenzione antitubercolare nell'infanzia quando anche nella nostra zona centinaia o forse migliaia di bambini vivono in tuguri sudici sostituenti case distrutte, o in locali rabberciati sovra affollati di gente promiscua sfrattata o disastrata, quando molte aule scolastiche sono senza vetri e senza riscaldamento, quando la svalutazione della moneta limita gli acquisti di viveri e di indumenti in larghi strati della popolazione, quando per molti il sapone è un lusso e la stufa un mito¹.

Paolo Jacchia, pediatra molto noto a Trieste, tratteggia uno scenario sconcertante. Ma tra le denunce che avanza nel 1946, mentre è a capo della struttura commissariata dell'ONMI, e quelle da lui stesso pronunciate nel 1919, quando fu nominato presidente della Commissione Regionale per gli Orfani di Guerra per la Venezia Giulia, non pare esserci soluzione di continuità.

Alla fine della Grande guerra egli, infatti, scriveva:

¹ Prof. Dott. P. Jacchia, *Relazione sulla attività della federazione di Trieste dell'Opera Nazionale per la Protezione della Maternità e dell'Infanzia durante l'anno 1946*, Trieste, Tipografia R. Fortuna, 1946, p. 8, vedi *infra*.

Abbandonati a sé nello sviluppo molti giovani saranno preda della delinquenza, moltissimi della tubercolosi [...]. Basterebbe per molti luoghi e per migliaia di orfani una definizione brevissima: «fame cronica»².

Quasi un *déjà vu*, eppure gli stravolgimenti e le discontinuità, nell'arco di poco più di vent'anni, sono state molte e drammatiche: egli stesso «riprende la parola», dopo essere stato cacciato dal mondo accademico e dalla professione medica, perché ebreo³.

Un altro tremendo conflitto si è appena concluso, nuove ferite aperte, nuovi spostamenti di popolazioni, esodi e vendette, lacerazioni e violenze. A leggere il faticoso passaggio dalla guerra alla pace, tanto nel primo quanto nel secondo dopoguerra, è forte la sensazione di uno sprofondamento nel gorgo di sofferenze che si ripetono, aggravandosi. Né il disagio sociale né i lutti né lo sconquasso demografico, sociale e psicologico seguiti al 1918 hanno avuto infatti il tempo di rimarginarsi prima dell'impatto con la nuova tragedia. Gli orfani della Prima guerra mondiale, ad esempio, sono probabilmente gli stessi che, partecipando in armi alla Seconda, hanno generato altri orfani e altre vedove. Vedove le loro madri e vedove, poi, le loro mogli: l'arco di tempo è quello di una generazione⁴.

Bisogna tuttavia tentare di andare oltre ad un approccio di tipo meramente impressionistico.

Quando le fragili strutture di una società come quella italiana vengono attraversate dalle guerre, le conseguenze sono devastanti: forse, nella stessa valutazione degli accadimenti e delle scelte politiche, stentiamo ancora a mettere pienamente a fuoco tali problematiche di storia sociale, che non possono in alcun modo fare parte a sé. Al confine orientale, la prima metà del secolo scorso riserva un sovrappiù di sofferenze e di drammi, proprio per la collocazione geopolitica dell'area. "Terre irredente", teatro di battaglie furiose, poi terre ripetutamente sottoposte ad occupazioni militari ed a regimi provvisori, terre a lungo contese, terre di violenza. Terre che, poste sul crinale delle divisioni e nello stesso tempo delle mescolanze tra Occidente e Oriente, vivono esperienze di separazione e, insieme, di affinità e vicinanza, in un continuo riprodursi di ossimori che ne delineano la peculiarità, all'interno del contesto europeo della storia del Novecento.

Senza dubbio il presente volume raccoglie tali sollecitazioni, nell'ambito di un progetto più ampio, finanziato a suo tempo dal Ministero dell'Università e della Ricerca e coordinato da Maurizio Vaudagna sui temi della «Sicurezza e diritti sociali nello Stato novecentesco tra autoritarismo e democrazia». Il *case study* di Trie-

2 Commissione Regionale per gli Orfani di Guerra della Venezia Giulia, *L'Assistenza integrativa agli orfani di guerra nella Venezia Giulia*, Trieste, Tipografia editrice Mutilati Invalidi MCMXIII, p. 3 sgg.

3 A. Capristo, *L'espulsione degli ebrei dalle accademie italiane*, Torino, Zamorani, 2002, *ad nomen*.

4 Su tali tematiche, cfr. G. Nemeč, "Dall'emergenza diffusa alle famiglie come soggetto di Welfare" in *Donne e famiglie nei sistemi di Welfare. Esperienze nazionali e regionali a confronto*, a cura di R. Nunin, E. Vezzosi, Roma, Carocci, 2007, pp. 115-122.

ste e della Venezia Giulia ha impegnato un gruppo di ricerca, guidato da Elisabetta Vezzosi, intorno alle problematiche dei «Diritti sociali e politiche assistenziali a Trieste dal fascismo agli anni Sessanta». Al riguardo, si sono tenuti a Trieste ben due convegni: il primo, nel 2006, che ha avuto un respiro internazionale, ha poi visto l'edizione del volume, a cura di Elisabetta Vezzosi, *Donne e famiglie nei sistemi di Welfare. Esperienze nazionali e regionali a confronto*⁵. Il secondo, dal titolo «Carità pubblica, assistenza sociale e politiche del welfare: il caso di Trieste», ha riproposto la formula del più ampio dibattito a livello nazionale: la possibilità di una comparazione a largo spettro tra diversi studi e ipotesi di ricerca ci permette ora una riflessione più approfondita che è capace di superare ogni ristrettezza di tipo localistico. Il frutto di quest'ultimo incontro è raccolto in queste pagine.

Se dunque il filo rosso del disagio sociale non si spezza mai veramente lungo l'arco di tempo preso in considerazione dai saggi, mutano invece, nel tempo, le cause di tanta indigenza e di tanta povertà che riadatta le sue forme vuoi nel travaglio delle guerre, vuoi nel contesto delle dinamiche e delle crisi economiche⁶; mutano altresì le scelte politiche delle istituzioni (statali e non) di fronte a fenomeni di così vasta portata.

In particolare, la ricerca di Annalisa di Fant, che si snoda lungo un percorso che parte dagli inizi dell'Ottocento, riesce a ricostruire – attraverso la storia dell'Istituto generale dei poveri di Trieste – le varie declinazioni del concetto di povertà e, insieme, le trasformazioni di mentalità e di cultura che coinvolgono i ceti più agiati nel loro impegno di soccorso verso i miseri. Dalla carità alla filantropia: questo primo passaggio permette al mondo composito della borghesia mercantile ottocentesca triestina, di proporsi nelle vesti di un'élite dirigente capace di darsi un'identità specifica e di costruirsi un'immagine di prestigio, nell'interesse della cittadinanza. Operare per il bene comune voleva dire, allora, contenere le derive più dirompenti del disagio sociale, mascherandone le brutture e seguendo quei criteri di decoro e di rispettabilità intorno ai quali le diverse borghesie nazionali modellavano il loro stile di vita, a Trieste non diversamente dal resto d'Europa. Nel passaggio tra Ottocento e Novecento, mentre la città accentua il suo carattere industriale e le organizzazioni sindacali e socialiste rivendicano spazi di autonomia, si fanno strada, invece, rapidi adattamenti verso mutamenti sociali non più governabili secondo vecchie formule. Matura l'idea del «diritto all'assistenza», rivendicata dal movimento socialista in nome e per conto dei ceti più poveri, mentre è evidente l'urgenza di un intervento pubblico in un settore cruciale non solo per la tenuta dell'ordine pubblico e per il decoro cittadino, ma anche per le strategie di governo di una Trieste meta di potenti flussi immigratori e crogiolo di popoli diversi.

5 Cfr. *Donne e famiglie nei sistemi di Welfare*, a cura di R. Nunin, E. Vezzosi, cit.

6 Interessanti riflessioni sull'elaborazione del concetto di povertà, in A. Scartabellati, *Prometeo inquieto. Trieste 1855-1937. L'economia, la povertà e la modernità oltre l'immagine della città della letteratura*, Roma, Aracne editrice, 2006, pp. 10-25; ma cfr. *Dalla beneficenza al Welfare. Dall'istituto generale di poveri di Trieste all'Azienda pubblica di Servizi alla persona ITIS (1818-2009)*, a cura di A. Di Fant, Trieste, La Mongolfiera editore, 2009.

Soccorso, assistenza e previdenza sociale rappresentano allora, per Trieste e per tutta l'Europa, canali diversi, ma non sempre nettamente separati, attraverso cui la società si riorganizza nell'impatto con veloci processi di industrializzazione che creano sviluppo, occupazione e nel contempo nuove forme di povertà. Il modello tedesco di marca bismarckiana si diffonde coinvolgendo l'Impero austro-ungarico e quindi il Litorale austriaco, con Trieste⁷. Il passaggio alle forme di assicurazione obbligatoria (malattia e infortunio, soprattutto) mobilita le capacità innovative del movimento operaio che, intorno al sistema legislativo delle politiche sociali messo in piedi dal Governo centrale e sostenuto dalle amministrazioni periferiche, costruisce un proprio universo associativo sempre più capillare e sempre più attivo. La combinazione di tali spinte, nell'ambito della protezione sociale, non ha comunque un'impronta universalistica; mantiene tuttavia il merito di consolidare la certezza di alcuni diritti, intesi esplicitamente dalle organizzazioni socialiste come base di partenza per un futuro progresso.

Anche in riferimento a queste problematiche, la Grande guerra interrompe un percorso faticosamente iniziato, che rappresentava per i più miseri e i più diseredati la lenta acquisizione di consapevolezze nuove e di un nuovo modo di intendere la propria cittadinanza. L'emergenza spinge, innanzitutto, verso la creazione di un pulviscolo di istituzioni di assistenza, difficili da collegare in un progetto organico; in secondo luogo, le trasformazioni legislative nel passaggio tra Austria e Italia e soprattutto l'avvento del fascismo rappresentano, per la Venezia Giulia, un momento di svolta. L'attacco squadrista alla rete delle Casse distrettuali per l'assicurazione obbligatoria di malattia, ad esempio, fa parte del disegno di una lotta senza quartiere al «nemico socialista e slavo/socialista»: abbattere quelle specifiche strutture significa, tuttavia, favorire l'introduzione di culture previdenziali ed assicurative diverse, diminuendo le garanzie precedentemente acquisite e assecondando così le istanze del mondo industriale⁸.

In ogni caso, la dittatura non può eludere le problematiche che la società di massa impone: la sostenibilità degli equilibri sociali, interni alla Nazione, appartiene ormai alla sfera dell'agire politico e si configura molto presto come un nodo essenziale per l'acquisizione del consenso. La stessa ideologia corporativa spinge nella direzione dell'«armonico collettivo»⁹ che non può prescindere dalla concatenazione dei contesti di assistenza, soccorso, previdenza e assicurazione per la popolazione (o parti della stessa). Così, nella Venezia Giulia, accanto

7 Qui solo alcuni esempi più recenti di studio: F. Demier, *Lo Stato sociale. Ricerca del consenso nell'Europa contemporanea*, Firenze, Giunti, 1989; G. Gozzini, "Dalle assicurazioni sociali alla Social Security in Europa e negli Stati Uniti fra le due guerre (1919-1939)", in *Povertà e innovazioni istituzionali in Italia*, a cura di V. Zamagni, Bologna, Il Mulino, 2000, pp. 751-773; *The Welfare State: past, present, future*, a cura di H. Jensen, Pisa, Plus, 2002; C. Saraceno, *Le dinamiche assistenziali in Europa. Sistemi nazionali e locali di contrasto alla povertà*, Bologna, Il Mulino, 2004; M. Naldini, *Le politiche sociali in Europa: trasformazione dei bisogni e proposte di policy*, Roma, Carocci, 2006.

8 A. Vinci, *Sentinelle della patria. Il fascismo al confine orientale 1918-1941*, Roma-Bari, Laterza, 2011, pp. 170-175.

9 E. Gentile, *Il culto del Littorio*, Roma-Bari, Laterza 2001, pp. 139-175.

alle vecchie istituzioni dell'ex Impero svuotate di autonomia e depauperate, crescono velocemente le organizzazioni del regime insieme a strutture (i Consorzi provinciali antitubercolari, ad esempio) che moltiplicano la risonanza degli interventi, senza possedere, tuttavia, piani finanziari o regole amministrative di una qualche coerenza.

Grande attenzione è stata dedicata in alcuni saggi (Vezzosi, Vinci, Gobbato) all'istituzione ed al funzionamento dell'Opera Nazionale Maternità e Infanzia (ONMI), considerata il fiore all'occhiello del regime, che entra nella realtà locale con l'empito della modernità (prevenzione, educazione, cura) e in nome della potenza della stirpe, dovendo immediatamente fare i conti con una forte concorrenza, nell'ambito della protezione della maternità e dell'infanzia, con istituzioni già consolidate. È infatti vivace, in tale direzione, l'attività della Direzione Generale di Pubblica Beneficenza, ma anche quella di prestigiose organizzazioni sanitarie private e di realtà educativo/assistenziali (Opera Nazionale Italia Redenta, ONAIR, e asili della Lega Nazionale) sorte nell'immediato dopoguerra per soccorrere l'infanzia e convertire all'italianità le giovani generazioni di un territorio frammentato: a maggioranza italiana, nelle aree urbane, a maggioranza slovena, nella periferia di Trieste, e croata, nelle campagne istriane. L'ONMI, con piglio direttivo, coordina, sostituisce e invade tutte queste isole di autonomia, ma delle loro strutture si deve avvalere per raggiungere i suoi obiettivi: le risorse sono in ogni caso costantemente carenti. Le ricerche qui presentate si soffermano a riflettere sull'efficacia, l'efficienza e sulle potenzialità dell'ONMI durante il ventennio, a fronte di una condizione dell'infanzia e delle madri (lavoratrici e non) che continua a restare drammatica. Il problema, in effetti, non è di poco conto, perché nessuna ipotesi di mera svalutazione può essere considerata di una qualche utilità. Va aggiunto inoltre che, soprattutto per un'istituzione come quella dell'ONMI, gli esperti amministratori del ventennio fascista avevano guardato all'esempio belga, nonostante l'assordante *battage* propagandistico intorno al «primato italiano».

La consapevolezza dei diritti di assistenza e di cura, da parte dei ceti più disagiati, resta intanto offuscata dall'urgenza dei bisogni indotti dalla disoccupazione e dalla grande crisi che allarga a dismisura il bacino degli indigenti, diminuendo le possibilità di risposta degli enti. Ad ogni modo, conta la capacità del regime totalitario di essere presente, pervasivo e ben visibile nel quotidiano, in una situazione in cui l'elargizione benefica sostituisce progetti più ambiziosi, essendo tuttavia importante per la sopravvivenza dei singoli e delle famiglie.

E poi viene la guerra e le nuove occupazioni militari, i nuovi governi provvisori: il Governo Militare Alleato (GMA) si insedia nella zona A della Venezia Giulia (e poi del Territorio Libero di Trieste), subito dopo l'occupazione jugoslava del maggio del 1945 per durare un lasso di tempo abbastanza lungo, dal giugno del 1945 fino all'ottobre del 1954¹⁰. È proprio attraverso questa esperienza che a

10 Solo due indicazioni che offrono tuttavia un importante aggiornamento bibliografico: M. Cattaruzza, *L'Italia e il confine orientale. 1866-2006*, Bologna, Il Mulino, 2007; R. Pupo, *Trieste'45*, Roma-Bari, Laterza, 2010.

Trieste giungono le sollecitazioni più moderne, ispirate al dibattito che intorno al modello anglosassone (Beveridge Report) si crea, per la costruzione di un sistema di welfare. La situazione a Trieste appare dunque più dinamica, rispetto alle altre realtà italiane, che pur si interrogano sugli stessi problemi con grande vivacità (Stradi). I motivi sono diversi: la permanenza del GMA, che esercita con grande determinazione i poteri del *direct rule*, secondo una formula immediatamente adottata in una grave situazione di tensione (con pesantissime ricadute interne) tra Italia e Jugoslavia, intorno alla difficile definizione dei confini; l'abbondanza dei finanziamenti, molti dei quali gestiti direttamente dal governo alleato (Vezzosi e Nemeč); la necessità che la zona A del TLT divenga l'esempio da esibire, in uno degli estremi avamposti del modello occidentale, contro il nemico comunista. Se «insegnare» la democrazia agli italiani usciti dalla dittatura fascista è una delle mete più ambite da parte di settori importanti del GMA, quella democrazia avrebbe poi dovuto individuare nei principi del welfare la sua radice più forte e più sicura: sono del resto gli anni in cui il tema dei diritti del cittadino (e proprio di quello liberato dalla gabbia della "sudditanza") diventa cruciale per l'elaborazione delle nuove culture politiche nazionali e internazionali e per la rifondazione del patto sociale di cittadinanza.

In prima battuta, l'emergenza: una marea di esuli e profughi, *displaced persons*, *refugees*¹¹, persone e famiglie catalogate a seconda di appartenenze, a volte labili e incerte, attraversano o giungono nella zona A, in cerca di rifugio (Catalan, Nemeč e Vezzosi). Vi sono famiglie da ridefinire, ricongiungimenti parentali da inventare, sconvolgimenti demografici da sanare, vedove e orfani da collocare; la condizione degradata dell'infanzia spinge ai primi provvedimenti di allontanamento dei minori da adulti impotenti a provvedere alla cura dei più piccoli (Nemeč). La configurazione di un sistema di welfare non conosce dunque, nemmeno a Trieste, percorsi lineari: le persone cominciano via via a costruire le rivendicazioni di diritti, a capire le opportunità offerte da regole e leggi, ad esigere ciò che le precedenti condizioni di pauperismo, in un contesto dittatoriale, non lasciavano nemmeno intravedere. L'amministrazione alleata avvia trasformazioni profonde dell'assetto assistenziale preesistente, dovendo tuttavia fare i conti sia con i problemi dell'epurazione delle istituzioni cresciute in epoca fascista sia con quelli del confronto con esempi di soccorso presenti sul territorio e offerti alla popolazione dall'opposizione politica comunista e dalle comunità slovene e croate (Nemeč). È dunque un percorso in salita, che deve tra l'altro misurarsi, pur sulle posizioni di autonomia e di preminenza proprie del GMA, anche con le scelte del governo italiano, soprattutto in relazione al problema dell'assistenza ai profughi giuliano-dalmati (Catalan).

Un cambio di passo avviene alla fine degli anni quaranta, quando si può già parlare di una profonda riorganizzazione dei servizi (Vezzosi, Catalan), mentre

¹¹ In particolare S. Salvatici, *Senza casa e senza paese. Profughi europei nel secondo dopoguerra*, Bologna, Il Mulino, 2009, ma cfr. *infra*.

è viva l'attenzione verso alcuni progetti che vengono discussi a Trieste da due figure femminili di prestigio, Marguerite Pohek e, più tardi, Camille Detry, inviate nel capoluogo giuliano come rappresentanti degli organismi europei di assistenza e sicurezza sociale dell'ONU. L'obiettivo è quello, sottolinea Elisabetta Vezzosi, di « [...] mutare il carattere dell'assistenza che da palliativa e intermittente avrebbe dovuto progressivamente trasformarsi in costruttiva e preventiva attraverso una rete di servizi [...]».

Alla federazione triestina dell'ONMI, si chiedono dunque nuovi compiti e nuovi orientamenti, senza pensare affatto al suo smantellamento. Intanto nasce a Trieste, nel 1950, la Scuola di Servizio Sociale, per la preparazione di personale qualificato da inserire nel sistema di assistenza sociale. Con grande attenzione e per un arco di tempo che si prolunga fino ai nostri giorni, Nicoletta Stradi discute sulla Scuola, sul dibattito che accompagna la formazione di una professione particolarmente delicata, nell'ambito di un confronto serrato tra culture laiche e culture cattoliche, dopo la svolta repubblicana e democratica dell'Italia del dopoguerra.

Per giungere alla conclusione, vanno fatte alcune considerazioni: innanzitutto i saggi raccolgono e discutono criticamente una mole significativa di documenti d'archivio e di carte inedite raccolte in sede nazionale e internazionale, mostrando la capacità di aprire la riflessione sul "locale" in una prospettiva di ampio respiro, aperta alla comparazione tra diverse esperienze europee. Le ricerche si muovono, quindi, spostando continuamente il punto d'osservazione, proprio perché il tema dell'assistenza sociale e del *welfare state* non può prescindere dall'intreccio con il piano politico/istituzionale che, per la Venezia Giulia e Trieste, è – come accennato – assai complesso. La novità dei dati e delle riflessioni proposte è il risultato di uno sforzo notevole e di un lavoro accurato che indaga a fondo sul nesso problematico tra la consapevole fruizione dei "diritti sociali" (ben diversa dall'accettazione del dono caritatevole), le modalità d'accesso agli stessi e gli aspetti controversi della delineazione di una cittadinanza sociale, non sempre e non necessariamente legata alla cittadinanza democratica.

Per il buon esito di questo lavoro, il nostro ringraziamento va agli enti che hanno permesso innanzitutto di organizzare i momenti di confronto e di dibattito e ci hanno dato l'opportunità di perseguire i nostri obiettivi di ricerca: in particolare, il Dipartimento di Storia e Storia dell'Arte dell'Università di Trieste, l'Azienda pubblica di Servizi alla Persona ITIS, L'Assessorato alla Promozione e Protezione Sociale del Comune di Trieste, l'Assessorato alle Politiche Sociali della Provincia di Trieste, l'Istituto Regionale per gli Studi di Servizio Sociale, l'Ordine Assistenti Sociali del Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia, l'Azienda per i Servizi Sanitari n. 1, l'Istituto regionale per la storia del movimento di liberazione, la Comunità di San Martino al Campo.

Per la vivacità e la competenza dei suoi interventi, un grazie particolare a Maurizio Vaudagna, responsabile della ricerca sul piano nazionale; allo stesso modo, Elisabetta Vezzosi è stata esemplare per la tenacia e la passione con cui ha diretto l'unità locale di studio.

Ad Annalisa Di Fant, che ha guidato con rigore ricerche di fondamentale importanza proprio in relazione ai temi delle politiche di welfare, riuscendo nello stesso tempo a dedicarsi con grande generosità all'organizzazione tecnico-scientifica del convegno, il ringraziamento speciale che va alle persone grandi e importanti proprio perché sanno custodire la loro intatta semplicità.

A Fabio Todero va tutto il nostro riconoscimento, per la cura con cui ha seguito la redazione di questo lavoro.