

L'inchiesta parlamentare sulla miseria

1. — Parallelamente all'inchiesta sulla disoccupazione, di cui questa rivista ha già dato notizia in un precedente numero (1), si è svolta in Italia un'altra indagine parlamentare, deliberata dalla Camera dei Deputati il 12 ottobre 1951, e chiusa, con una relazione, nel giugno 1953: l'« *Inchiesta sulla miseria in Italia e sui mezzi per combatterla* ».

La proposta di condurre una vasta indagine in questo campo (2) nasceva da tre principali esigenze: 1) di accertare le condizioni di miseria e di « depressione » in cui vive gran parte della popolazione italiana, tentando per la prima volta una valutazione quantitativa e qualitativa di questo fenomeno, sempre drammaticamente presente nella storia d'Italia, ma mai sufficientemente analizzato nelle sue dimensioni statistiche e nelle sue manifestazioni; 2) di conoscere il volume e la distribuzione delle spese erogate dallo Stato e dagli enti parastatali e locali nelle varie forme di assistenza; e infine, 3) di trarre dall'intricata selva della legislazione assistenziale italiana i criteri direttivi per l'impostazione di un'organica ed efficace politica d'assistenza.

Le indagini della Commissione si articolano in cinque settori: 1) accertamenti statistico-economici sulle condizioni di vita della popolazione e sui bilanci familiari dei poveri (in collaborazione con l'Istituto Centrale di Statistica); 2) studio della legislazione vigente, e delle necessarie riforme; 3) indagine sul funzionamento e sulle attribuzioni degli enti pubblici che svolgono attività assistenziali; 4) accertamento dell'entità e della natura

(1) V. GIORGIO RUFFOLO, « L'inchiesta parlamentare sulla disoccupazione in Italia », MONETA E CREDITO, n. 21 del 1953.

(2) La proposta di istituire una Commissione parlamentare d'inchiesta partì da un gruppo di deputati socialdemocratici. La Commissione, formata con la partecipazione di tutti i gruppi parlamentari, proporzionalmente alla loro rappresentanza nella passata legislatura, fu presieduta dallo On. Ezio Vigorelli.

delle spese assistenziali; 5) speciali inchieste dirette in alcune tra le zone più « depresse »: la montagna alpina, il delta padano, la montagna abruzzese, la Puglia, la Lucania, la Calabria, la Sardegna e i suburbi delle tre principali città italiane: Roma, Milano e Napoli.

Il vasto materiale raccolto è stato ordinato in quattordici volumi (3).

Il tentativo di *misurare la povertà* in Italia è stato per la prima volta compiuto con un'indagine (svolta dall'Istituto Centrale di Statistica per conto della Commissione d'inchiesta) su un campione di 58 mila famiglie. Si è tentato di giungere a una classificazione delle famiglie secondo il tenore di vita, basandosi su alcuni indici sintomatici di consumo, e cioè: 1) alimentazione (consumo di carne, zucchero e vino); 2) abbigliamento (calzature); 3) abitazione (grado di affollamento).

Si tratta, ovviamente, di una rilevazione largamente incompleta, che lascia adito — secondo la stessa Relazione — a perplessità e incertezze non lievi quanto al significato dei dati raccolti, ma che tuttavia consente una prima approssimazione al problema.

L'analisi del primo elemento — consumo di carne, zucchero e vino — ha dato i risultati descritti nella Tab. 1.

(3) I volume - Relazione Generale.

II-V volume - Indagini tecniche (Condizioni di vita delle classi misere - Legislazione assistenziale - Criteri e metodi di assistenza - Mezzi finanziari per l'assistenza);

VI-VII volume - Indagini delle delegazioni parlamentari (La miseria nelle grandi città - La miseria in alcune zone depresse);

VIII-XII volume - Monografie (Problemi economico-sociali della miseria - Aspetti particolari di miseria - Sistemi di sicurezza sociale - Previdenza sociale e assistenza sanitaria - Esperienze di servizio sociale);

XIII volume - Documentazioni (organi ed enti di assistenza pubblica e privata in Italia);

XIV volume - Indagine sulle condizioni di vita di un Comune « depresso » del Sud.

TAB. 1

FAMIGLIE SECONDO IL TENORE ALIMENTARE
(consumi congiunti di carne, zucchero e vino) (4)

Classi di consumo	Dati assoluti	%
Consumo nullo	869.000	7,5
» scarsissimo	1.032.000	8,9
» scarso	1.333.000	11,5
» modesto	1.831.000	15,8
» discreto	2.123.000	18,3
» buono	1.970.000	17,0
» elevato	1.460.000	12,6
» abbondante	730.000	6,3
» abbondantissimo	244.000	2,1
COMPLESSO	11.592.000	100,0

Le famiglie con consumi nulli sono 869 mila, pari al 7,5% del totale; quelle con consumi scarsissimi 1.032.000, pari all'8,9% del totale.

Quanto all'abbigliamento, definito — come si è detto — attraverso le condizioni delle calzature, i risultati sono condensati nella Tab. 2 (5).

(4) La Tabella è stata costruita combinando insieme i dati raccolti sui consumi delle tre voci, accertati separatamente: consumo settimanale di carne, accertato in base alla frequenza settimanale degli acquisti; consumo giornaliero *pro-capite* di zucchero; consumo settimanale *pro-capite* di vino. Per avere un'idea del significato pratico delle « classi » riportate nella tabella, riproduciamo il prospetto sul consumo dello zucchero:

FAMIGLIE SECONDO IL CONSUMO GIORNALIERO
PRO-CAPITE DI ZUCCHERO

Classi di consumo giornaliero	Dati assoluti	%
Consumo nullo	1.750.000	15,1
Da 0 a 5 gr.	637.000	5,5
» oltre 5 a 10 gr.	1.078.000	9,3
» » 10 » 15 »	1.170.000	10,1
» » 15 » 20 »	1.252.000	10,8
» » 20 » 30 »	1.994.000	17,2
» » 30 » 40 »	1.543.000	13,3
oltre 40 gr.	2.168.000	18,7
COMPLESSO	11.592.000	100,0

(5) I dati raccolti sono stati elaborati nelle varie classi indicate nella Tabella attribuendo valori diversi alle calzature a seconda del loro stato, e precisamente: calzature in buono stato, valore 5; calzature risuolate, valore 3; calzature mancanti,

TAB. 2

FAMIGLIE SECONDO LE CONDIZIONI
DELL'ABBIGLIAMENTO

Condizioni delle calzature	Famiglie	
	Dati assoluti	%
Miserrime	232.000	2,0
Misere	359.000	3,1
Cattive	499.000	4,3
Medioci	4.231.000	36,5
Buone	1.855.000	16,0
Ottime	4.416.000	38,1
COMPLESSO	11.592.000	100,0

I risultati dell'indagine indicano che 590 mila famiglie, e cioè il 5% circa del totale, dispongono di calzature in condizioni miserrime o misere.

La Tabella 3 — infine — descrive le condizioni dell'abitazione: 324 mila famiglie (quasi il 3% del totale) vivono in cantine, soffitte, magazzini, baracche e grotte; e 2.800 mila, pari al 21% circa, in abitazioni sovraffollate (da 2 a oltre 4 persone per stanza).

Attraverso la sintesi dei dati raccolti sull'alimentazione, sull'abbigliamento e sull'abitazione, si è quindi istituito un prospetto conclusivo, in base al quale la popolazione è stata distinta in nove classi e in quattro grandi categorie, secondo il tenore di vita: misero, disagio medio ed elevato (vedi tabella 4).

In media, le famiglie in stato di miseria risulterebbero 1.357.000, pari all'11,8% del totale; e quelle in condizioni disagiate 1.345.000, pari all'11,6%. Circa un quarto della popolazione italiana vivrebbe dunque in condizioni di povertà.

2. — Altro aspetto della massima importanza posto in luce dall'indagine è il grado relativo di depressione del Mezzogiorno d'Italia rispetto alle regioni del Nord. Il rapporto delle famiglie « misere » al complesso delle famiglie, che nella media nazionale è dell'11,8%, varia in realtà dall'1,5% in

valore 0. Per ogni famiglia è stato quindi determinato il rapporto tra la somma dei valori attribuiti alle calzature di ciascun membro e il numero dei membri. I rapporti ottenuti, variabili da 0 a 1, sono stati ripartiti nelle cinque classi della Tabella (meno di 0,20, condizioni miserrime; da 0,20 a meno di 0,40 condizioni misere, etc.).

TAB. 3

FAMIGLIE SECONDO IL GRADO DI AFFOLLAMENTO DELLE ABITAZIONI

Grado di affollamento	Dati assoluti	%
1. <i>Abitazioni non affollate</i> fino a 1 persona per stanza	4.637.000	40,0
2. <i>Abitazioni affollate</i> da oltre 1 a 2 persone per stanza	4.162.000	35,9
<i>Abitazioni sovraffollate</i>		
3. da oltre 2 a 3 persone per stanza	1.391.000	12,0
4. da oltre 3 a 4 persone per stanza	533.000	4,6
5. oltre 4 persone per stanza	545.000	4,7
<i>Abitazioni improprie</i>		
6. cantine, soffitte, magazzini, ecc. . .	232.000	2,0
7. Baracche e grotte	92.000	0,8
COMPLESSO	11.592.000	100,0

Italia Settentrionale al 5,9% nell'Italia Centrale, al 24,8% nelle Isole, e al 28,3% nel Mezzogiorno continentale (in Lucania, esso tocca il 54%, e in Calabria addirittura il 63%). Questi dati, che trovano nello svolgimento dell'inchiesta numerose e significative conferme, ribadiscono un'opinione già da tempo accreditata, ma che in questi ultimi anni è stata suffragata da una serie di dimostrazioni sempre più precise, e cioè che il problema della

TAB. 4

FAMIGLIE, SECONDO IL TENORE DI VITA

Tenore di vita		Famiglie	
Gradi	Tipi	Dati assoluti	%
0	Misero	116.000	1,0
1		348.000	3,0
2		893.000	7,7
3	Disagiato	—	—
4		1.716.000	14,8
5		2.029.000	17,5
6	Medio	2.063.000	17,8
7		1.808.000	15,6
8		1.101.000	9,5
9	Elevato	173.000	1,5
		1.274.000	11,0
COMPLESSO		11.592.000	100,0

miseria è strettamente connesso alla depressione dell'economia meridionale (vedi da ultimo il capitolo 9 della Relazione della Commissione economica europea per il 1953) (6).

Una notevole disparità tra il Nord e il Sud di Italia esiste, purtroppo, anche nell'attività assistenziale, che non si distribuisce in proporzione alla miseria, ma varia in misura inversamente proporzionale alla gravità del fenomeno. Ad esempio, l'ammontare della spesa media per assistito sopportata dagli Enti Comunali d'Assistenza varia da 5.734 lire in Italia Settentrionale a 3.281 nella Italia Centrale, a 2.916 nell'Italia Meridionale e a 1.731 nelle Isole. Ancora: nel 1949, le spese assistenziali delle Province passavano da un minimo di 22 milioni nella provincia di Matera (una delle più « depresse » della Penisola) ad un massimo di 1.405 milioni in quella di Milano (la più florida provincia italiana); la spesa media annua per abitante era rispettivamente di 177 e di 585 lire. Inoltre, dai bilanci dei 22 comuni demograficamente più importanti, risultava per il 1950 una spesa annua, per assistenza e beneficenza, massima per Milano (3.097 lire per abitante) e minima per Taranto, con 204 lire.

In altri termini, come avverte la Commissione, « l'assistenza è più viva ed efficiente lì dove gli assistiti sono meno numerosi e i loro bisogni relativamente meno profondi ».

3. — Il quadro statistico dell'Inchiesta è arricchito e completato con la rilevazione degli elementi e dei fenomeni più significativi connessi con lo stato delle popolazioni misere e con le conseguenze patologiche della miseria (tubercolosi, mortalità, delinquenza minorile, prostituzione, mendicizia). I dati così raccolti, se pur non tutti inediti, denunciano una situazione sociale che, se nella maggior parte dei casi ristagna ancora in condizioni di inerzia secolare, minaccia di tradursi in forme « esplosive ».

4. — Una larga parte dell'inchiesta è dedicata — come s'è detto — a una disamina critica della organizzazione assistenziale italiana. Su questo argomento, che è forse il meno « suggestivo » della inchiesta, il giudizio della Commissione è tutt'altro che positivo. Si rileva l'estrema complessità e

(6) Etude sur la situation économique de l'Europe en 1953, Genève 1954. Chap. 9: *l'Italie du Sud*, pp. 138-158.

macchinosità dell'organizzazione assistenziale, la elevatezza delle spese di amministrazione e, soprattutto, la dispersione dei fondi destinati all'assistenza. Nell'intricata selva di enti, organismi, fondazioni, nella moltiplicazione di iniziative prive di qualunque coordinamento, l'efficacia degli interventi si dissolve e l'entità dei fondi — anche cospicui — si polverizza. Secondo le osservazioni della Commissione... « l'ordinamento assistenziale italiano è incompleto e confuso. Le istituzioni che operano nel campo assistenziale non sono minimamente coordinate tra loro; ed anzi si sovrappongono, sono appesantite da cumuli di spese generali, interferiscono le une nelle altre... » (7). L'efficacia della politica assistenziale si svuota « nella pluralità dei mezzi che tendono alla stessa finalità assistenziale sovrapponendo iniziative, distribuendo irrazionalmente le proprie provvidenze, nell'ampia possibilità di abusi da parte di profittatori, nella dispersione di preziose attività, nella mancanza di dati obiettivi circa la reale situazione assistenziale, nella diversità dei criteri e delle modalità dell'intervento, nell'incertezza infine dei bisognosi circa l'Ente cui rivolgere le proprie richieste, ecc. » (8). Un esempio significativo di questa situazione confusa è offerto dalla relazione Vigorelli a proposito delle spese assistenziali impegnate sul bilancio del Ministero degli Interni. Nell'esercizio 1952-53, queste ultime raggiungevano la cifra di 33.598 milioni di lire, ma 4.043 milioni — e cioè l'11,9% — erano destinati al pagamento del personale statale che serve ad amministrarle. Così, la somma si riduceva a 29 miliardi. E non basta: infatti, una parte di essi rappresentava un contributo agli Enti Comunali di Assistenza (E.C.A.) restando dunque al lordo delle spese generali di questi ultimi.

All'inflazione degli enti di assistenza si accompagna la sproporzione tra i fondi destinati ai bisognosi — per quanto cospicui — e la vastità della depressione economica e sociale di cui soffre il nostro Paese. Sia la Commissione Parlamentare per la miseria che la Relazione Gava-Vanoni sulla situazione economica del Paese (9) hanno tentato di fissare l'entità delle prestazioni assistenziali. Le due rilevazioni divergono nei risultati, per la diversità dei criteri di valutazione: la prima ha cal-

(7) Vol. I, pag. 216.

(8) Vol. IV, pag. 62.

(9) V. Relazione generale sulla situazione economica del Paese, presentata alle Camere il 20-3-1954, parte III, cap. II: *I trasferimenti di redditi*.

colato in 710 miliardi di lire il totale delle somme erogate nel 1950 dallo Stato, dagli enti locali e dagli Istituti previdenziali. La seconda, prendendo in esame il complesso dei trasferimenti di redditi effettuati a fini genericamente « sociali », è giunta a una cifra di 875 miliardi per il 1951, 1120 miliardi circa per il 1952 e 1300 miliardi circa per il 1953. Si tratta di una spesa imponente, che corrisponde a circa l'11% del reddito nazionale per il 1952 (10.134 miliardi) e al 14% per il 1953 (10.893 miliardi). Un'analisi, anche sommaria, dei capitoli di spesa rivela tuttavia che le vere e proprie erogazioni di carattere assistenziale (e cioè le prestazioni gratuite e quelle destinate ai disoccupati in base al meccanismo dell'assicurazione contro la disoccupazione) sono ridotte nell'ordine dei 200-250 miliardi (10). Anche ricondotto in queste proporzioni, naturalmente, lo sforzo finanziario per l'assistenza appare cospicuo. Ciononostante, il rapporto tra assistiti e bisognosi di assistenza, calcolato dalla Commissione d'inchiesta, si mantiene in media assai basso, attorno al 32%. E cioè, su 100 famiglie 23,4 si trovano in condizioni misere o disagiate, ma solo 7,4 ricevono assistenza in natura o in denaro. Ciò significa che, malgrado la loro entità, le somme stanziare rimangono inadeguate all'intensità e alla vastità dei bisogni.

5. — Nelle sue conclusioni, la Commissione sembra attribuire una maggiore importanza al primo fattore dell'insufficiente assistenza italiana, e cioè all'arretrato meccanismo di gestione, piuttosto

(10) Per il 1952, i 1120 miliardi sono costituiti: per 286 miliardi da *assegni familiari* (e cioè da veri e propri redditi di lavoro, ormai completamente integrati nella retribuzione); per 384 miliardi da *pensioni* (e cioè da redditi maturati in conseguenza dell'attività lavorativa); per 234 miliardi da prestazioni degli istituti previdenziali; per 172 miliardi da erogazioni gratuite dello Stato e degli enti locali a scopi assistenziali; e per 50 miliardi circa da spese assistenziali degli enti di beneficenza e assistenza effettuate con fondi propri. Per determinare la cifra dell'assistenza ai bisognosi *stricto sensu* (lavoratori non occupati e persone in condizioni non professionali e inabili al lavoro) occorre escludere le somme relative agli assegni familiari, alle pensioni, e la maggior parte delle prestazioni degli enti previdenziali, che si inquadrano meglio nel concetto di *retribuzione del lavoro* che in quello dell'*assistenza ai bisognosi*. Quest'ultima è rappresentata dalle erogazioni « gratuite » degli enti pubblici (172 miliardi) da quelle — anch'esse gratuite — degli enti di beneficenza ed assistenza (50 miliardi) e dalle prestazioni previdenziali relative all'assicurazione contro la disoccupazione (20 miliardi). In tutto, dunque, circa 240 miliardi per il 1952.

che alla sostanziale sproporzione tra i fondi disponibili e l'entità dei bisogni. Le parole dell'On. Vigorelli in proposito sono esplicite: «I mezzi attualmente impiegati dallo Stato italiano nei diversi settori della sicurezza sociale — previdenza, assistenza pubblica, igiene e sanità, educazione professionale — raggiungono tale entità da consentire, ove fossero meglio impiegati, un programma ragionevole di progresso immediato, e da rendere possibile un sollievo del diffuso stato di malessere di tanti italiani, che — superando i limiti della povertà, condizionata dal reddito nazionale complessivo — raggiunge, nei suoi aspetti più crudi, l'intollerabile stato della miseria» (11).

In effetti, un più razionale uso dei fondi, una più accurata selezione degli enti destinati ad amministrarli e un generale riordinamento del sistema dovrebbero rendere molto più produttivo l'attuale cospicuo onere finanziario sopportato dai contribuenti per spese puramente assistenziali. Tuttavia, il problema fondamentale sta pur sempre nella scarsità dei mezzi disponibili in rapporto alla gravità della depressione economica e sociale di vasti strati della popolazione italiana: si tratta cioè di un problema che non può risolversi nell'ambito della politica assistenziale, ma deve essere considerato, come quello della disoccupazione — con cui si compenetra — nel quadro più vasto di una politica di sviluppo economico (12). Miseria e disoccupazione, in realtà, sono due aspetti dello stesso fenomeno: dell'incapacità dell'economia italiana di intaccare la disoccupazione «cronica» via via accumulatasi e forse anche di assorbire integralmente nei prossimi anni le nuove leve di lavoro al ritmo della loro formazione (13). Tale squilibrio, che nelle zone economicamente più sviluppate assume in prevalenza la forma della disoccupazione industriale, in quelle arretrate si manifesta soprattutto come sottoccupazione, disoccupazione stagionale, e sottoremunerazione cronica: insomma come *miseria* e degradazione di vaste plebi rurali. La miseria si riassume dunque in gran parte nel problema del mancato sviluppo

(11) Vol. I, pp. 215-216.

(12) Alle stesse conclusioni giunge GIAN DOMENICO COSMO nella parte finale della sua relazione sui «Mezzi finanziari per l'assistenza» *Atti della Commissione d'inchiesta sulla miseria*, Vol. V, pp. 116 segg.

(13) V. a tale proposito i dati di previsione formulati dall'OECE ed elaborati successivamente dalla Missione italiana della MSA, sulla situazione economica nel periodo 1953-1956. Secondo tali pre-

economico del Mezzogiorno italiano e la sua soluzione resta intimamente legata al successo dei programmi di risanamento dell'Italia Meridionale e delle Isole e alla possibilità di moltiplicare le occasioni di impiego per i lavoratori meridionali e delle altre aree depresse, sia all'interno — attraverso uno sviluppo industriale — sia all'estero, con un più intenso flusso di emigrazione.

6. — La Commissione d'inchiesta, pur mantenendosi entro l'ambito dei problemi di natura «organizzativa» e «assistenziale», senza allargarsi — come si sarebbe potuto auspicare — sul piano della politica economica, giunge tuttavia ad alcune conclusioni e proposte di carattere «generale», che possono brevemente compendiarsi nei punti seguenti:

- 1) necessità di predisporre un organico programma di sicurezza sociale, con il coordinamento della legislazione e la riforma amministrativa degli enti preposti all'assistenza;
- 2) redistribuzione delle spese assistenziali secondo il grado di depressione economica delle varie zone;
- 3) programma di costruzioni edilizie ultrapopolari;
- 4) intensificazione e sviluppo della difesa sanitaria;
- 5) tutela dei minori di famiglie in stato di povertà in appositi istituti;
- 6) colonie e case di riposo per vecchi e per inabili;
- 7) intensificazione e sviluppo della formazione professionale.

Su quest'ultimo punto vanno anche ricordate le conclusioni cui è giunto il Prof. Caglioti al Convegno di Napoli della Cassa per il Mezzogiorno del 4 novembre 1953, nella sua relazione su «L'istruzione professionale nel Mezzogiorno». La relazione illustra le vicende di una generazione scolastica del sud d'Italia, rilevando come, su dieci ragazzi soggetti all'obbligo scola-

visioni, l'industria italiana (edilizia esclusa) riuscirebbe ad assorbire appena un terzo delle nuove leve di lavoro. Quanto agli altri settori, la stessa MSA prevede che l'agricoltura non possa offrire nuove occasioni di lavoro e che i servizi ne presentino in scarse proporzioni. (V. MSA, *The Structure and growth of the Italian economy*, Roma, 1953, p. 77). V. anche B. FOA, *The Italian economy: growth factors and bottlenecks*, in «Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review», n. 27, 4° trimestre 1953.

stico, due soltanto proseguono gli studi oltre le scuole elementari, mentre gli altri otto, o non ricevono alcuna istruzione, o ricevono una istruzione del tutto inadeguata a un loro utile inserimento nell'economia nazionale. Un aspetto caratteristico della formazione nel Mezzogiorno è il prevalente indirizzo verso le professioni liberali, con l'inevitabile ingrossarsi delle file della disoccupazione «intellettuale».

Un'azione volta ad elevare durevolmente il tenore di vita della popolazione meridionale — secondo il Caglioti — deve comprendere, accanto agli altri interventi «produttivi», un'opera costante di miglioramento delle capacità professionali. A tal fine, non bastano gli sforzi — certo, molto lodevoli — compiuti negli ultimi anni per

combattere l'analfabetismo e allargare l'istruzione popolare; ma occorre dare un'istruzione *qualificata*, che prepari ciascuno in modo adeguato ai compiti cui dovrà attendere.

Del resto, il problema della *qualificazione* in Italia non è limitato alle regioni meridionali, sebbene raggiunga in quelle le sue manifestazioni più critiche, ma costituisce una delle più importanti «strozzature» dello sviluppo economico italiano (14).

GIORGIO RUFFOLO

(14) Vedi, per una valutazione delle sue dimensioni su scala nazionale, lo studio di TOMMASO SALVEMINI, pubblicato nel IV volume dell'Inchiesta sulla Disoccupazione: *La popolazione scolastica e il suo incremento in rapporto allo sviluppo demografico ed economico del Paese* vol. IV, Tomo 2 pp. 201-266.