

Gianluca Fiocco

L'inchiesta sulla miseria in Italia

Genesi e approvazione dell'inchiesta

L'Italia che usciva dalla Seconda guerra mondiale era un Paese dove ai mali di una antica miseria si aggiungevano le distruzioni e i traumi di un conflitto che aveva attraversato la penisola. Anche se – come ha scritto Arturo Carlo Jemolo (1965, p. 298) – “il dopoguerra italiano era per sacrifici, per miseria, per turbolenze, assai meno tetro di quello che i chiaroveggenti credevano di dover prevedere nel 1944”, è pur vero che il disagio sociale rimase a livelli di guardia per tutto il periodo della ricostruzione. Nel 1948 gli iscritti agli elenchi comunali dei poveri erano quasi 3 milioni e 700 mila, di cui il 57 per cento risiedeva al Sud e nelle Isole¹. Mentre i prefetti nei loro rapporti manifestavano il timore di rivolte dettate dalla disperazione (Colarizi 1996), intraprendenti giornalisti percorrevano le zone più depresse del Paese descrivendo le condizioni dei contadini del Fucino e dei pastori dell'Aspromonte (Garofalo 1956). Il flusso di questa letteratura di denuncia venne alimentato dai partiti del movimento operaio, specie dopo la sconfitta elettorale del 1948. Tra il '50 e il '51 essi promossero una “Inchiesta popolare sulla miseria e lo sfruttamento nel Mezzogiorno”, basata su questionari riempiti da lavoratori di alcune province meridionali, ai cui allarmanti risultati fu dato ampio risalto². Il velo steso dal fascismo sulle miserie degli italiani e in particolare del Sud veniva levato nella nuova repubblica, che si era dotata di una Costituzione democratica contenente la promessa della liberazione dal bisogno.

Il cammino dell'Italia per raggiungere le conquiste sociali dei paesi europei più progrediti sarebbe stato lungo e faticoso. Lo si vide bene nella vicenda della fallita riforma previdenziale – tracciata da una Commissione ministeriale presieduta dal socialista D'Aragona –, la cui impostazione “tendenzialmente Beveridiana” (Silei 200, p. 99) aveva destato molte speranze. Come osservò Ezio Vigorelli, esponente socialdemocratico e futuro presidente della Commissione parlamentare d'inchiesta sulla miseria, in Italia non esistevano le premesse per il varo di un Piano Beveridge e si dovevano fissare obiettivi sociali più limitati (Vigorelli 1948).

Accanto a quella previdenziale, un'altra riforma assai discussa nel dopoguerra fu quella assistenziale. Il dibattito su tale questione sfociò in una inchiesta parlamentare “sulla miseria”. L'assistenza, ancora regolata da una legge crispina del 1890, versava in uno stato di inefficienza e patologica frammentazione. Alla miriade di istituti privati operanti al di fuori di ogni controllo si era venuta aggiungendo una selva di enti nazionali di categoria esposta alle degenerazioni del sottogoverno e del clientelismo³. Come se non bastasse, ogni ministero gestiva per proprio conto attività assistenziali, alimentando la dispersione delle forze e lo spreco delle risorse (Vigorelli 1948).

Sorse così nei settori più illuminati la richiesta – nelle parole di Riccardo Bauer (1950) – “di una grande inchiesta su tutte le attività assistenziali, inchiesta condotta con ferma intenzione di portare nuova luce in un settore sommamente importante nella vita nazionale, di preparare, sulla base di una piena e probante conoscenza delle sue deficienze e delle sue possibilità, un motivo di sostanziale progresso. Nulla di male se

¹ Era presumibile che tale cifra fosse lontana dal rivelare la reale estensione della miseria, dal momento che molti rifiutavano di iscriversi per sfiducia o per la vergogna di comparire in liste pubbliche (Mori 1994, pp.198-199; Ferrini 1950, pp.23-24).

² Nella presentazione dell'articolo *Contro lo sfruttamento e la miseria nel Mezzogiorno. I primi risultati dell'inchiesta popolare* (1951) si leggeva per esempio che i risultati dell'inchiesta “non solo confermano un quadro di pauperismo, che è lo stesso denunciato da decenni, ma ne rivelano un'ampiezza addirittura impressionante”.

³ La repubblica ereditava la sovrabbondanza di enti del periodo fascista. Sull'evoluzione del sistema assistenziale italiano si vedano Fargion 1997, pp.71-86; David 1984, p. 185 s.

molte magagne saranno scoperte. Sarà l'unico modo per porvi riparo". Non si poteva indugiare e lasciare immutata una situazione in cui i due terzi dell'Italia erano "privi anche del più modesto consultorio pediatrico".

Dalle colonne de "Il Mondo" Bauer riferiva della battaglia in corso per "una razionale concentrazione dei servizi assistenziali". Su tale fronte era impegnata la Associazione nazionale enti di assistenza (Anea)⁴. Presidente dell'Anea era il citato Vigorelli, che aveva gettato le sue forze nell'opera di riedificazione dell'Ente comunale di assistenza (Eca) di Milano, capitolo significativo del ritorno alle tradizioni del socialismo municipale ambrosiano⁵. Vigorelli e l'Anea promossero un disegno di legge mirante alla costituzione di un ministero dell'Assistenza sociale che realizzasse forme di coordinamento nella foresta degli aiuti ai bisognosi (Vigorelli 1948; Lo Monaco-Aprile 1948-'49). Il progetto, depositato alla Camera il 29 ottobre 1948 e avente come primo firmatario il socialdemocratico Egidio Ariosto⁶, sottolineava l'urgenza di intervenire in materia. In Italia la responsabilità primaria dell'assistenza continuava a ricadere sul ministero degli Interni, in un'ottica di difesa poliziesca dell'ordine piuttosto che di moderna legislazione sociale. Il progetto prevedeva che il nuovo ministero avesse come emanazione in ogni provincia un ufficio di Assistenza sociale, che a sua volta doveva trasmettere le direttive ministeriali agli Eca, i quali assumevano il ruolo di organi locali del ministero della Assistenza. In pratica veniva disegnato un sistema organizzativo a tre livelli nel quale gli Eca vedevano crescere il loro potere, diventando il vero braccio dello Stato in campo assistenziale⁷.

Il disegno Ariosto rimase lettera morta. La riforma da esso caldeggiata, pur non essendo rivoluzionaria, doveva fronteggiare nemici numerosi e potenti. Buona parte del ceto politico di governo e l'intero fronte conservatore avevano interesse a perpetuare il vigente frammentato meccanismo di elargizione, che poteva essere gestito per alimentare il consenso popolare, creare posti di lavoro clientelari e disporre di una riserva strategica di ruoli dirigenziali. La questione toccava il cuore di un sistema di potere che si andava sviluppando e che avrebbe pesato a lungo sulle riforme sociali (Terranova 1975; Braghin 1978).

A rendere più ardua l'opera dei riformatori come Vigorelli vi era inoltre l'enorme influenza dell'apparato assistenziale della Chiesa e delle organizzazioni cattoliche. Tale forza, radicata nei secoli, era ulteriormente cresciuta nel corso della guerra (Miccoli 1994) e più avanti man mano che procedeva l'evoluzione conservatrice del centrismo (Falconi 1957). La Pontificia commissione di assistenza (Pca) e l'intera rete caritativa cattolica – osserva Mario G. Rossi (1994, pp. 933-934) – tendevano "sempre più a proporsi come una sorta di surrogato confessionale dello Stato sociale", beneficiando di ingenti aiuti pubblici "senza di fatto alcun controllo".

Nel mondo cattolico, comunque, vi erano personaggi e organismi più aperti ai nuovi principi dell'intervento sociale, più disposti a riconoscere i nuovi doveri assistenziali dello Stato. Era questo il caso di Lodovico Montini, presidente dell'Amministrazione aiuti internazionali (Aai), autorevole organo governativo legato direttamente alla presidenza del Consiglio. L'Aai, pur subendo pressioni politiche ed ecclesiastiche di ogni tipo, mantenne in quegli anni una linea d'onesta gestione dei fondi e cautamente riformista (Sepe 1999). Montini promosse indagini e studi statistici tesi a dimostrare la necessità di modernizzare l'assistenza ed

⁴ Sulla nascita dell'Anea cfr. Vigorelli 1948, pp.101-107.

⁵ Sulle attività dell'Eca milanese cfr. Vigorelli 1948, p. 79 s.; sulla rinascita del riformismo ambrosiano si veda invece Riosa 1999.

⁶ Camera dei Deputati, *Disegni di legge- Relazioni-Documenti. 1948-1953*, vol. III, Doc. 153.

⁷ Gli Eca operavano all'epoca in uno stato di perenne scarsità di fondi. Ha scritto Vittorio Emiliani: "Come venivano finanziati gli Eca? Con la famosa, e omonima, addizionale Eca che ogni contribuente pagava, convinto che finisse, tutta quanta, in assistenza e beneficenza. Niente di meno vero: l'addizionale Eca arrivò ad un tetto del 10 per cento, ma servì a tutto fuorché ad assistere. Servì al piano dei fiumi e persino al ripiano del bilancio della Somalia di cui il governo italiano aveva voluto l'amministrazione fiduciaria. All'Eca andò, in genere, una parte minima del gettito dell'addizionale" (*L'Italia mangiata. Lo scandalo degli enti inutili*, 1977, p. 99). La strada per conferire agli Eca maggiore importanza era insomma tutta in salita.

eliminare gli sprechi. Per Montini (1950b; 1971) l'Italia non doveva proporsi le mete del Piano Beveridge – egli giudicava troppo avveniristico anche il disegno socialdemocratico per un ministero unico dell'Assistenza –, bensì mirare a un coordinamento delle attività benefiche che non mortificasse le tradizioni caritative della Chiesa. Il dirigente cattolico, perorando la lotta contro l'inefficienza e le complicazioni burocratiche, ripeteva motivi presenti negli scritti vigorelliani. Tra le due figure esistevano non di meno delle differenze: Vigorelli auspicava un intervento diretto dello Stato in campo assistenziale e guardava al modello delle socialdemocrazie europee; Montini difendeva il ruolo millenario della Chiesa e sosteneva che l'Italia dovesse conservare le sue specificità senza rincorrere esempi stranieri. Il confronto tra queste prospettive sarebbe proseguito in seno alla Commissione d'inchiesta sulla miseria, dove i due avrebbero ricoperto le cariche rispettivamente di presidente e vicepresidente.

Montini, sul modello di quanto aveva fatto la Commissione D'Aragona per il settore previdenziale, propose nel 1950 l'istituzione di una Commissione per la riforma della assistenza, da nominarsi con decreto presidenziale su proposta del capo del governo. Tale organismo, che doveva essere guidato da uno dei ministri, avrebbe visto tra le proprie file alcuni sottosegretari, l'Alto commissario per l'igiene e la sanità, dieci membri del parlamento, rappresentanti delle regioni, i presidenti di Aai, Onmi, Croce Rossa, Anea e Comitato italiano di servizio sociale, alti funzionari ministeriali. Il compito della Commissione sarebbe stato quello di studiare il funzionamento del settore assistenziale, per poi proporre una sua riforma organica "intesa a realizzare i principi sanciti nella Costituzione"⁸.

Il dibattito sull'assistenza avrebbe prodotto una Commissione parlamentare di inchiesta invece che l'organismo misto a guida governativa prefigurato da Montini. La proposta "per una inchiesta parlamentare sulla miseria in Italia e sui mezzi per combatterla" – depositata alla Camera il 28 settembre 1951 dai deputati Vigorelli, Cornia, Tremelloni, Saragat, Zagari, Chiaramello e Belliardi – insisteva sulla necessità di una indagine condotta dal parlamento piuttosto che dal governo. "Il Parlamento – affermava il disegno Vigorelli – deve acquisire la conoscenza delle condizioni di miseria del popolo italiano e dei mezzi per vincerle definitivamente con una sua diretta indagine, condotta rapidamente all'infuori di quei limiti, di quelle preoccupazioni, di quell'amor proprio di ufficio che impacciano l'azione del potere esecutivo e dei funzionari, anche quando siano animati dai propositi della maggiore obiettività"⁹.

Vi era poi un'altra fondamentale differenza tra il progetto di Montini e quello dei socialdemocratici: mentre il primo investiva solo la questione tecnica dell'assistenza – sul modello della ottocentesca indagine sulle Opere pie –, il secondo possedeva invece un respiro sociale assai più profondo. Vigorelli e compagni proponevano di studiare non solo il mondo assistenziale, ma anche le condizioni di vita del popolo italiano, alla ricerca delle cause che producevano lo stato di miseria. In questo suo carattere bifronte il progetto Vigorelli ricordava una celebre inchiesta del passato, quella sulle condizioni delle campagne diretta da Stefano Jacini. Anche l'inchiesta Jacini era nata all'insegna dell'incontro tra due disegni: da una parte studiare le questioni tecnico-economiche alla base della conduzione dei campi, dall'altra il disagio sociale dei lavoratori della terra (Caracciolo 1973)¹⁰. A Vigorelli e colleghi spettava ora il compito di realizzare una sintesi analoga per la loro inchiesta, che intendeva proprio rinverdire la tradizione di Massari, Jacini e Zanardelli (Martinelli 1991). Dietro l'inchiesta vi erano pure le suggestioni del modello inglese, caratterizzato dal legame tra indagini parlamentari e riforme sociali. Nella storia della formazione del *welfare state* britannico occupava un posto significativo la Commissione reale d'inchiesta sui poveri, che nel 1909 aveva prodotto l'avveniristico rapporto di minoranza sull'assistenza ai poveri firmato dai coniugi

⁸ Montini 1950a, citato in Montini, 1971, pp. 189-208.

⁹ Camera dei Deputati, *Disegni di legge-Relazioni-Documenti*, vol. XX, 1948-1953, n. 2199, *Proposta d'inchiesta parlamentare sulla miseria in Italia e sui mezzi per combatterla*.

¹⁰ Caracciolo mostra come la confluenza dei due filoni dell'inchiesta agraria sia avvenuta "su di una base conservatrice", più attenta agli aspetti tecnici ed economici che a quelli sociali. Qualcosa del genere si verificò nella fase finale dell'inchiesta sulla miseria, quando la Commissione limitò le sue proposte d'intervento alle questioni tecniche assistenziali.

Webb¹¹. L'orizzonte laburista era un riferimento irrinunciabile per Vigorelli e l'intero partito socialdemocratico, impegnato nell'edificazione di una sinistra alternativa a quella frontista.

Quando la proposta d'inchiesta sulla miseria fu dibattuta in seno alla Commissione Lavoro della Camera, si vide che la tendenza ad un approccio moderato e riduttivo al tema della povertà era ben radicata. In quella sede il democristiano Rapelli – presidente della Commissione – manifestò l'idea che l'intera questione fosse più di competenza della Commissione Affari interni. Si ripresentava insomma la concezione della miseria come problema essenzialmente d'ordine pubblico, supportata dal dato di fatto che il sistema assistenziale continuava a dipendere dal ministero dell'Interno. Pur in questa chiave antiquata, la Commissione diede il via libera all'inchiesta¹².

L'iniziativa socialdemocratica di promuovere l'inchiesta parlamentare sulla miseria e una parallela inchiesta sulla disoccupazione¹³ (guidata da Roberto Tremelloni) mirava a ridare visibilità politica al Psdi, che nell'estate del 1951 non era entrato nel nuovo gabinetto De Gasperi per segnare la propria distanza dalle scelte giudicate troppo conservatrici della Dc¹⁴. Considerata la difficoltà di influire sulla politica democristiana in sede di governo, Saragat e compagni si indirizzavano verso la via parlamentare per favorire riforme socio-economiche più coraggiose. Le inchieste – previste in modo esplicito, contrariamente allo Statuto Albertino, dalla nuova Costituzione repubblicana (art. 82)¹⁵ – venivano tuttavia proposte a un parlamento per molti versi ridotto “a compiti di ratifica formale delle decisioni dell'esecutivo” (Rossi 1994, p. 926). Anche a Montecitorio le limitazioni della Guerra fredda internazionale e interna proiettavano lunghe ombre sui tentativi socialdemocratici di incidere in senso progressista sulla dialettica politica. Il giudizio storico sulla consistenza di tali tentativi deve tener conto della vicenda delle inchieste sulla disoccupazione e la miseria.

Fin dall'inizio si vide che le commissioni d'inchiesta avrebbero dovuto percorrere un sentiero stretto e difficile per giungere alla meta positivamente. Alla Camera la maggioranza fece approvare un ordine del giorno in cui si affermava che “l'inchiesta parlamentare sulla disoccupazione [...] non interferirà nell'attività e nelle iniziative del potere esecutivo”¹⁶. Si trattava della garanzia chiesta dal governo per dare via libera al progetto socialdemocratico. Le inchieste in partenza non potevano spingersi oltre un certo limite nelle critiche alla politica degasperiana. Giuseppe Di Vittorio chiese polemicamente se alla Commissione sulla disoccupazione sarebbero stati conferiti i poteri necessari per bene operare¹⁷. Era chiaro che l'approvazione delle inchieste non esauriva i dubbi sulla possibilità di favorire concrete riforme sociali.

¹¹ Cfr. i riferimenti all'Inghilterra nell'articolo *Una proposta socialista* (1950, pp. 342-343).

¹² Cfr. Camera dei Deputati, *Atti Parlamentari, 1948-1953, Discussioni della XI Commissione in sede legislativa*, pp. 604-606 (seduta del 12 ottobre 1951).

¹³ La prima proposta socialdemocratica per una inchiesta parlamentare sulla disoccupazione risaliva alla fine del 1950 ed era frutto di una iniziativa congiunta dei deputati del Psli e del Psu, i due partiti che di lì a poco si sarebbero unificati nel Psdi. Il tema delle inchieste rappresentava così un banco di prova nel processo di ricomposizione della galassia socialdemocratica.

¹⁴ Si veda il discorso alla Camera di Saragat del 4 agosto 1951, riprodotto in Vigorelli (a cura di) 1952, pp. 316-324.

¹⁵ La nuova Costituzione prevedeva solo la possibilità di inchieste volute dalla maggioranza delle Camere. Alla Costituente era stato discusso l'eventuale diritto di una minoranza qualificata di condurre inchieste, ma tale ipotesi era stata alla fine scartata per il timore di paralizzare i lavori parlamentari. Cfr. in proposito L. Rubinacci 1958, pp. 112-116. Sorta dalla critica alla politica democristiana, l'inchiesta sulla miseria aveva comunque bisogno del nullaosta della Dc per essere approvata e condotta a buon fine.

¹⁶ L'ordine del giorno venne presentato da quello stesso Rapelli che in Commissione Lavoro aveva cercato di ridimensionare la portata della inchiesta sulla miseria. Camera dei Deputati, *Atti Parlamentari-1951, Discussioni*, vol. XXVI, pp. 33.677 ss. (seduta del 30 novembre).

¹⁷ L'interrogativo – aggiungiamo noi – valeva anche per l'inchiesta sulla miseria. Camera dei Deputati, *Atti Parlamentari-1951, Discussioni*, vol. XXVI, pp. 33.683-33.685 (seduta del 30 novembre).

I risultati dell'inchiesta e le sue proposte

Tra l'approvazione dell'inchiesta sulla miseria e la nomina della Commissione passarono otto lunghi mesi, a riprova del clima difficile in cui Vigorelli e colleghi si trovavano ad operare. Incombeva la fine della legislatura e il parlamento aveva concesso solo sei mesi per condurre a termine le indagini¹⁸. La Commissione era formata da 21 deputati di tutti gli schieramenti, dai comunisti ai monarchici. Come sappiamo, al presidente Vigorelli venne affiancato in qualità di vice Lodovico Montini, la cui presenza forniva la garanzia che l'inchiesta non avrebbe assunto una piega antigovernativa. Il binomio Vigorelli-Montini simboleggiava gli equilibri politici che avevano reso possibile l'inchiesta.

Colonne portanti dell'inchiesta parlamentare furono due indagini statistiche condotte in collaborazione con l'Istat, relative alle condizioni di vita delle famiglie e ai bilanci delle famiglie povere¹⁹. Esse colmarono un grave vuoto conoscitivo, dal momento che all'epoca erano scarsi i dati disponibili sulla situazione sociale e l'atteso censimento del 1951 era ancora fermo alla fase di elaborazione dei risultati (Appari 1991). La scelta di misurare in modo scientifico la povertà accresceva grandemente il valore dell'inchiesta e le sue possibili implicazioni politiche. Essa rappresentava una novità rispetto alle pur eloquenti indagini sociali del parlamento sabauda e testimoniava gli avvenuti progressi in campo sociologico e statistico. Non a caso Vigorelli fece riferimento agli studi dell'inglese Rowntree sulla città di York²⁰, che avevano mostrato la possibilità di fotografare con precisione le condizioni di vita di un vasto organismo sociale. Nelle indagini statistiche dell'inchiesta parlamentare ritroviamo i punti fermi introdotti dai *Social Survey* anglosassoni nei decenni precedenti (Martinelli 1991): a) la popolazione studiata viene classificata in fasce di benessere determinate con metodi oggettivi; b) si ricorre a interrogatori diretti degli interessati; c) i risultati vengono espressi in termini quantitativi; d) l'obiettivo della ricerca è la promozione di riforme concrete.

L'indagine statistica sulle condizioni di vita delle famiglie rivelò che circa due milioni di nuclei vivevano in case sovraffollate e ben 870 mila in abitazioni con più di quattro persone per stanza o in abitazioni "improprie" quali grotte, soffitte, cantine. In quanto ai dati sull'alimentazione, risultò che 4,4 milioni di famiglie non consumavano mai carne e 3,2 solo una volta la settimana. Il dato – avrebbe concluso la Commissione – doveva indurre "alla più severa meditazione". Lo stesso valeva per i consumi di zucchero e vino. Nel complesso, oltre un quarto delle famiglie italiane veniva giudicato con un tenore alimentare insufficiente in modo grave. I dati sulla casa e la alimentazione, uniti a quelli sulle calzature, furono combinati per ottenere una classificazione generale secondo il tenore di vita. Il risultato finale fu una divisione in dieci livelli di benessere, dalla ricchezza alla miseria assoluta, con il 23,2 per cento della popolazione compreso nei primi quattro livelli (Cao-Pinna 1953, pp. 32 ss.).

Di elevato interesse fu anche l'indagine sui bilanci delle famiglie povere, il cui campione era costituito da 1.847 famiglie assistite viventi in 37 capoluoghi. Forse la esclusione di nuclei rurali fece in modo che il rilevamento non conducesse a risultati ancora più desolanti (Braghin 1978). Collaboratori a vario titolo – dagli assistenti sociali ai maestri elementari – distribuirono alle famiglie prescelte dei libretti dove annotare per quindici giorni le spese e i prodotti acquistati. Tali indicazioni furono completate da note dei rilevatori su particolari aspetti dell'ambiente e dell'economia domestica. La spesa mensile media delle famiglie povere si attestò sulle 27.682 lire, di cui il 62 per cento serviva a comprare generi alimentari. L'abbigliamento, l'affitto e i servizi domestici minimi assorbivano un altro 20 per cento. Raggruppando i dati per aree

¹⁸ Successivamente la Camera votò due brevi proroghe dei lavori che allungarono l'inchiesta fino alle soglie della seconda legislatura. Si veda la documentazione presente in Archivio storico della Camera, Commissione parlamentare d'inchiesta sulla miseria e sui mezzi per combatterla (d'ora in poi Asc, Miseria), VI Fald., Fasc. *Proroga Commissione*.

¹⁹ L'Istat non nascose le sue perplessità dinanzi all'obiettivo di organizzare rilievi scientificamente validi nei tempi ristretti assegnati alla Commissione. Cfr. in merito Istituto Centrale di Statistica, *Rilevazione speciale delle condizioni di vita della popolazione e indagini sui bilanci di famiglie povere*, 1953.

²⁰ Cfr. Vigorelli (a cura di) 1952, p. 303 e Asc, Miseria, III Fald., Fasc. *Verbalì e Varie. Appunti relativi alla seduta di Commissione del 24 settembre 1952*.

geografiche, si andava dalle oltre 30 mila lire mensili delle famiglie del Nord alle 20.262 di quelle del Sud (Cao-Pinna 1953, p. 69). I commissari sottolinearono questo divario, che sarebbe tornato in tutte le articolazioni della inchiesta, a conferma che “il dualismo territoriale è il naturale *background* dell’inchiesta sulla miseria” (Braghin 1978, p. XIV).

Nonostante destinassero buona parte delle loro risorse all’alimentazione, le famiglie povere non garantivano ai propri membri una dieta sufficiente. In media ogni povero aveva un deficit calorico del 19 per cento rispetto alla dieta teorica di sussistenza, che saliva al 25 per cento nelle regioni meridionali. Al Sud si registravano carenze gravi per tutte le sostanze nutritive – carboidrati: 26 per cento rispetto al livello di sufficienza; grassi: 76; proteine vegetali: 19; proteine animali: 16 – (Cao-Pinna 1953, p. 97 ss.). Questi dati rappresentavano un atto d’accusa verso il sistema assistenziale, che non sembrava in grado di soddisfare i bisogni basilari degli indigenti. Il numero di questi ultimi, tuttavia, era tale da rendere impensabile una soluzione del problema in termini solo di assistenza. Erano in gioco i nodi della struttura economica e dello sviluppo del Paese. Ciò fu reso chiaro dai lavori della Commissione, anche se poi le proposte legislative di Vigorelli e colleghi si sarebbero concentrate sul settore assistenziale.

L’indagine sulle famiglie povere venne criticata dalla Cgil, che probabilmente temeva una raffigurazione edulcorata delle condizioni dei poveri e dei disoccupati²¹, in modo tale da non creare problemi alla maggioranza.

“Una simile indagine – scrisse nell’ottobre 1952 l’ufficio Statistica della Cgil alla Commissione sulla miseria –, la cui metodologia e strumentazione non offre, a nostro avviso, alcuna garanzia tecnica e la cui rilevazione è affidata a privati cittadini, non può certamente incontrare l’adesione delle organizzazioni sindacali dei lavoratori.

Inoltre, poiché in Italia mancano del tutto studi recenti sui bilanci familiari normali, il raccogliere disordinatamente dei bilanci di determinate categorie meno abbienti non può certamente condurre a risultati concreti poiché mancherebbe ogni possibilità di confronto”.

Ad ogni modo la Confederazione – proseguiva l’ufficio Statistica –, non volendo “intralciare lo sviluppo dei lavori delle Commissioni parlamentari”, aveva evitato di “assumere una posizione del tutto negativa” ed anzi si era fatta promotrice di una iniziativa tesa ad arricchire la documentazione sullo stato dei lavoratori. La Cgil aveva infatti proposto di compiere una indagine sui bilanci delle “normali” famiglie operaie e contadine, da condursi in collaborazione con l’Istat e con la piena partecipazione dei sindacati²².

La possibilità di un simile apporto sindacale alle inchieste del parlamento non si concretizzò. A far rientrare le polemiche contribuì forse il fatto che le indagini sulle famiglie povere non nascosero affatto la gravità della situazione nazionale²³. I sindacati avrebbero espresso i propri punti di vista negli interrogatori della Commissione Tremelloni sulla disoccupazione²⁴ e, alcuni anni dopo, sarebbero tornati a confrontarsi con la Commissione parlamentare d’inchiesta sulla condizione dei lavoratori in fabbrica (Addario 1976).

Parallelamente alle indagini statistiche si svolsero le visite dei commissari nelle cosiddette “zone depresse”. Tutte le delegazioni documentarono condizioni disumane d’esistenza. In Sicilia, nel comune di Scicli, i parlamentari visitarono i quartieri delle “grotte”, dove quattromila persone vivevano in antri scavati nella roccia. A Modica circa 1.500 nuclei familiari dividevano con gli animali i propri miseri ricoveri. Nella provincia di Ragusa intere famiglie si spostavano per i raccolti stagionali e la spigolatura del grano, “stando fuori casa anche due mesi e conducendo una vita da zingari”. Bambini e anziani dormivano all’addiaccio

²¹ Nello stesso periodo, la Commissione d’inchiesta sulla disoccupazione conduceva dei rilievi statistici paralleli sui bilanci familiari dei disoccupati.

²² Il documento è in Asc, Miseria, VII Fald., Fasc. *Indagine sui bilanci familiari*.

²³ Inoltre, la Commissione stabilì dei raffronti con altre indagini (a carattere locale) sui bilanci familiari. Cfr. in merito Cao-Pinna 1953, pp. 80-82.

²⁴ Cfr. *L’inchiesta parlamentare sulla disoccupazione* 1954, pp. 328-331.

per racimolare le risorse necessarie alla sopravvivenza (Nicotra 1953). Le campagne dell'isola ospitavano una umanità dolente e abbruttita.

Nello sfogliare le pagine sulle zone depresse si aveva in certi passaggi l'impressione di una condanna inappellabile alla miseria. Sembrava che per il Mezzogiorno valesse ancora il pessimismo geografico di Giustino Fortunato, a giudizio del quale esistevano fattori fisici e climatici che rendevano fatale l'arretratezza di vaste aree del Sud²⁵. Nel caso della Sardegna il determinismo geografico sembrava in certi tratti cedere addirittura il passo a un determinismo biologico di lombrosiana memoria²⁶. Il pastore sardo, chiuso nella sua "naturale fierezza", non aveva sviluppato "quel senso di collegamento sociale che è un po' la caratteristica della evoluzione del nostro secolo". Malaria, tubercolosi e tracoma avevano "inciso per secoli sul fisico degli abitanti" ed era ancora pesante "il complesso di tare ereditarie e di ambiente, contro cui la moderna profilassi sociale deve lottare" (Mannironi-Polano, 1953, *passim*)²⁷. In realtà la relazione acclusa all'inchiesta segnava una discontinuità con gli studi sulla Sardegna dei tempi di Niceforo e riportava giustamente l'indagine sulla arretratezza dell'isola al piano dell'economia e della sociologia. Non esistevano una razza sarda o una razza meridionale condannate alla stagnazione e alla miseria, anche se di lì a poco l'impennata del flusso migratorio Sud-Nord avrebbe alimentato luoghi comuni e pregiudizi.

La delegazione parlamentare recatasi a Napoli, avvalendosi tra gli altri elementi di una relazione della Svimez, invocò il superamento della vecchia ottica assistenziale. Rispetto ai tempi dell'inchiesta Saredo, il risanamento civile ed economico della città non doveva passare attraverso leggi speciali e provvidenze particolari, bensì attraverso un progetto complessivo di sviluppo del Mezzogiorno favorito dall'intervento pubblico. La rinascita industriale napoletana doveva trovare sbocco in un mercato meridionale finalmente in grado di assorbire i suoi prodotti (Vigorelli 1953). L'impostazione dei commissari contrastava da un lato il vittimismo assistenzialista che tanto aveva contribuito alla vittoria di Lauro alle amministrative, dall'altro l'idea all'epoca ancora forte che lo Stato avrebbe sprecato le proprie risorse nel promuovere una innaturale industrializzazione del Sud (Compagna 1988).

Vigorelli e colleghi studiarono anche il complesso mondo assistenziale, le cui disfunzioni erano state la causa prima dell'inchiesta. Fu ricostruito il groviglio di leggi che regolava l'assistenza, mostrandone incongruenze e sovrapposizioni²⁸. Si constatò che annualmente venivano spese somme ingenti per i poveri, ma con scarso profitto. Il fiume degli stanziamenti si esauriva in mille rivoli, senza adeguati controlli sul modo in cui il denaro era impiegato. Mentre enti di dubbia utilità assorbivano risorse pubbliche per mantenere del personale inoperoso, gli Eca erano costretti a sopravvivere tra gravi ristrettezze: tolte le spese, la somma annua disponibile per assistito era irrisoria. Si calcolò che nella provincia di Padova gli Eca disponevano di sole dieci lire al giorno per assistito. Considerato che un pane e una minestra costavano quaranta lire, gli esperti della Commissione conclusero amaramente che i poveri di quella zona avrebbero potuto mangiare

²⁵ Sulla questione del pessimismo geografico si vedano le osservazioni di Quaini (1992, pp. 189 ss.): "Mi sembra [...] del tutto evidente – afferma Quaini – che fatti sociali come gli interessi terrieri delle classi dominanti meridionali [...] debbano innanzitutto trovare la loro spiegazione nella *società* [...] e non nella formazione geologica che milioni di anni fa ha prodotto il disegno della penisola italiana [...]". Il determinismo geografico ha una lunga tradizione alle spalle e ancor oggi alimenta pregiudizi e luoghi comuni. Anche tra i meridionalisti vi fu chi cadde in questa trappola logica. Giustino Fortunato scrisse che "l'Italia meridionale, per estremi difficilissimi di clima e di suolo, ed anche per la soverchia segregazione topografica, è sempre valsa e tuttora vale assai poco". Tuttavia, a onor del vero, le parole di Giustino Fortunato rappresentarono una salutare reazione contro la tendenza dell'epoca a dipingere il Mezzogiorno come un giardino lussureggiante ricco di ogni delizia della natura. Questa immagine esotica ci ricorda che davvero un tempo le diverse parti della penisola erano un mistero l'una per l'altra. Cfr. in merito Compagna (1988, pp. 177-192), che ben ricorda la lezione antideterminista di Croce.

²⁶ Sulla Sardegna come laboratorio privilegiato della scuola antropologica di un tempo, cfr. Petraccone (2000, p. 153 ss.).

²⁷ Tra i rimedi proposti per vincere l'arretratezza della Sardegna, Mannironi e Polano (1953) citavano la "salutare immigrazione di gente più evoluta" (p. 353). Si trattava di una soluzione avanzata già ai tempi di Lombroso e Niceforo, sotto il segno del rimescolamento di razze (cfr. Petraccone 2000, pp. 173-178).

²⁸ *Atti della Commissione parlamentare di inchiesta sulla miseria in Italia e sui mezzi per combatterla*, vol. III.

ogni quattro giorni²⁹. Se questa era la situazione al Nord, al Sud le cose stavano anche peggio. Le ricerche ad esempio sui servizi sanitari mostrarono che mentre nell'Italia settentrionale si spendevano 38 mila lire all'anno per inabile, tale cifra scendeva alle 30 mila delle regioni centrali e soprattutto alle 2.600 di quelle meridionali. Il divario era davvero impressionante e i commentatori dell'inchiesta non mancarono all'epoca di darvi risalto³⁰.

Gli Atti dell'inchiesta parlamentare ospitarono anche un censimento degli organi assistenziali curato dall'Aai di Lodovico Montini. Solo per elencare gli enti e fornire brevi cenni sulle loro attività fu necessario un volume di 350 pagine, a riprova della patologica frammentazione del settore³¹. Montini, nella sua presentazione del censimento, pur rivendicando da cattolico che “da due millenni la carità fonda in Italia istituzioni, inventa attività, sviluppa ogni esperienza assistenziale che nasca ovunque nel mondo civile”, riconosceva al tempo stesso che “il contrasto fra il valore potenziale e la deficienza effettiva dell'assistenza italiana è veramente grande” (Montini 1953, pp. IX-X).

Nella Dc si registravano sintomi di disagio: alcuni dirigenti ritenevano che il partito dovesse impegnarsi di più sul fronte dell'assistenza, promuovendo politiche sociali più moderne; l'eccessivo affidamento al clero delle opere di carità avrebbe finito col limitare l'autonomia democristiana in un settore cruciale per la gestione del consenso. Che la Dc dovesse subire l'iniziativa della socialdemocratica Anea in campo assistenziale era un fatto grave, tanto più che tradizionalmente era il pensiero cattolico a dettar legge su tali problemi³². Queste critiche furono raccolte dai vertici della Dc. Nell'ottobre del 1952, mentre l'inchiesta sulla miseria era nel vivo dei lavori, si svolse a Firenze un convegno nazionale degli amministratori locali democristiani sui problemi della assistenza. La scelta del luogo non appariva casuale: Firenze era infatti la città di Giorgio La Pira, vulcanico promotore di attività assistenziali e fervente partigiano di un incontro tra il Vangelo e le nuove politiche keynesiane (Roggi 1998). Maria Jervolino, responsabile dell'ufficio Problemi assistenziali della Dc, rivendicò in quella sede i meriti storici del cristianesimo. Nei secoli i religiosi avevano fondato e diretto ospizi, ospedali, istituzioni d'assistenza di ogni tipo. Pagine nobili erano state scritte nella totale assenza dei poteri statali. Ora la situazione era mutata: lo Stato proclamava i suoi doveri sociali e si prendeva a modello l'Inghilterra del Piano Beveridge. Le riforme laburiste avevano suscitato molte critiche, “ma nella realtà è dimostrato che l'aver sollevato il cittadino dall'assillo penoso dell'immediato bisogno costituisce un indubbio fattore di progresso spirituale i cui frutti sono manifesti e lo saranno ancor più per le prossime generazioni”. Dopo questa apertura al nuovo, la Jervolino passava ad esaminare le specificità del caso italiano, caratterizzato da una vastissima rete di istituzioni private assistenziali, che rappresentavano “una immensa seppur caotica ricchezza”. Si doveva lavorare per coordinare e integrare l'opera di queste forze dedite alla “carità cristiana”. Tale espressione conservava tutta la sua attualità – aggiungeva la Jervolino –, anche se alcuni la giudicavano sorpassata dalle conquiste dello Stato sociale. Quest'ultimo avrebbe dovuto svilupparsi seguendo il principio di sussidiarietà: gli enti di assistenza – religiosi e laici – non andavano sostituiti ma aiutati, rispettando la libertà di organizzazione presente nel corpo sociale³³.

²⁹ *Atti della Commissione parlamentare di inchiesta sulla miseria in Italia e sui mezzi per combatterla*, vol. V., pp. 19-22, 135 ss.

³⁰ Cfr. ad esempio *La miseria assedia l'Italia*, 1953.

³¹ *Atti della Commissione parlamentare di inchiesta sulla miseria in Italia e sui mezzi per combatterla*, vol. XIII. Nell'ambito del censimento venne raccolto un numero impressionante di Statuti di enti assistenziali. Tale materiale è consultabile in Asc, Miseria, Faldd. XII-XXIV, XXVI-LI.

³² La Segreteria della Commissione Vigorelli raccolse documentazione su questi aspetti del dibattito assistenziale, i quali avrebbero condizionato i passi della Commissione stessa. Si veda Asc, Miseria, I Fald., Fasc. *Congresso Assistenza Dc e Varie, Relazione di R. Fiorentino al primo convegno regionale di studi fra gli amministratori degli Enti locali della Campania (Pompei, 26-30 settembre 1951)*.

³³ Cfr. l'ampio resoconto dell'intervento della Jervolino di G.D., *Organizzazione e coordinamento dell'assistenza fondamentale problema dello Stato moderno*, 1952 (copia dell'articolo è conservata in Asc, Miseria, I Fald., Fasc. *Congresso Assistenza Dc e Varie*).

Nel complesso la posizione della dirigente democristiana – che aveva un valore ufficiale di partito – sembrava il frutto di un delicato compromesso fra tradizioni religiose e sviluppi della società contemporanea. Le parole della Jervolino rispecchiavano la linea che in quei mesi Lodovico Montini stava rappresentando all'interno della Commissione sulla miseria: i pur necessari mutamenti nel settore assistenziale dovevano avvenire in armonia con la tradizione. Condizionata da diverse esigenze, la Dc avrebbe alla fine evitato di promuovere qualsiasi riforma sostanziale dell'assistenza.

Il convegno fiorentino fu seguito due settimane dopo dal quinto congresso nazionale dell'Anea. I delegati della Associazione ribadirono l'obiettivo di attuare una moderna politica assistenziale, come primo passo verso la costruzione di un modello di sicurezza sociale analogo a quelli sperimentati dai paesi europei più avanzati. Furono ribadite anche le critiche al sistema assistenziale italiano che avevano condotto Vigorelli a proporre l'inchiesta sulla miseria. Come era lecito attendersi, si tornò a sottolineare l'importanza degli Eca, “gli unici cui spetti per legge la tutela dei poveri”³⁴. Mentre l'inchiesta procedeva, Napoli aveva così risposto a Firenze: soluzione laica e gestione più tradizionale del problema della assistenza continuavano a fronteggiarsi. Il confronto era impari, data l'enorme forza della Chiesa e della Dc rispetto al Psdi. Ciò avrebbe naturalmente condizionato le conclusioni dell'inchiesta.

Contrariamente alla Commissione gemella sulla disoccupazione, quella sulla miseria elaborò un quadro interpretativo dei dati raccolti. Mentre Tremelloni aveva rinunciato a compilare una Relazione generale che facesse da bussola per il lettore³⁵, Vigorelli portò a termine l'impresa tra le perigliose acque di fine legislatura. L'inchiesta sulla miseria, al pari di quella di Jacini, ebbe la sua Relazione finale. Con la differenza che mentre le conclusioni di Jacini erano state la libera sintesi delle convinzioni del conte lombardo, Vigorelli fu costretto a un lavoro di mediazione difficoltoso³⁶. Il risultato dei suoi sforzi fu una Relazione generale approvata da un arco che andava dai monarchici ai comunisti³⁷.

Questo documento, la cui esistenza già rappresentava un fatto positivo, aveva altresì il merito di evidenziare i risultati più allarmanti delle indagini svolte. I dati sulle abitazioni e sui consumi familiari, sulla mortalità infantile e la scarsa assistenza ebbero un rilievo di cui non avrebbero goduto se fossero rimasti isolati nelle singole parti della inchiesta. Accanto ai meriti, tuttavia, vi erano anche dei limiti. Non venne valorizzata l'analisi economica e sociale pur presente in diversi tratti dell'inchiesta. Invece di insistere su fattori quali la sottoretribuzione strutturale denunciata da Antonio Pesenti (1953), si preferì scrivere che “le cause della miseria sono sempre le stesse (ozio, ignoranza, malattia, inabilità fisica o psichica, temporanea o

³⁴ Cfr. *Il 5° Congresso nazionale degli Enti di Assistenza*, in “Nuova Rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza” (copia del bollettino è conservata in Asc, Miseria, I Fald., Fasc. *Congresso Assistenza Dc e Varie*).

³⁵ Dietro questa mancanza alcuni scorsero l'opera di sabotaggio dei commissari democristiani, impegnati a ridimensionare la portata di una inchiesta la cui stessa esistenza rappresentava una critica verso la politica economica e sociale del governo. “È vero – scrisse su ‘Rinascita’ Antonio Giolitti, deputato comunista membro della Commissione – che nel corso dell'inchiesta – specialmente nella fase degli interrogatori diretti, che permisero ai commissari di prendere contatto personale con i problemi economici più vivi e concreti e con la realtà umana più drammatica – non furono pochi i commissari democristiani che si interessarono attivamente dei lavori della Commissione: ma la direttiva ufficiale di ‘sabotare’ li metteva a disagio e impediva loro di dare tutto quel contributo di cui sarebbero stati capaci. È accaduto allora che quasi tutto il peso della condotta della inchiesta è stato assunto dal presidente della Commissione, on. Tremelloni: giacché egli, preoccupato – non senza motivo – degli scogli politici tra i quali doveva navigare la barca dell'inchiesta, era naturalmente esitante a prendersi a bordo, se non per brevi tratti, i soli commissari delle sinistre”. Questa difficile situazione aveva limitato l'opera dei commissari al piano conoscitivo dei problemi e impedito l'enuciamento di proposte risolutive (Giolitti 1953, p. 549).

³⁶ A tal proposito appare significativo il carteggio Montini-Vigorelli dell'estate 1953 conservato in Asc, Miseria, III Fald., Fasc. *Corrispondenze dal 10.9.52 all'11.1.54* e IX Fald., Fasc. *Corrispondenze varie rimesse dalla Segreteria di Milano*. Se da un lato Vigorelli chiedeva a Montini di omettere nella sua presentazione al vol. XIII degli Atti dei passi negativi verso il piano Beveridge e lo Stato sociale nei paesi comunisti (III Fald., lettera di Vigorelli del 7 agosto), dall'altro il dirigente cattolico esigeva che si dedicasse maggior spazio nella Relazione generale all'assistenza non prestata dagli Eca (IX Fald., lettera di Montini dell'11 agosto).

³⁷ Lo stesso Vigorelli rivendicò il fatto che la Relazione finale avesse trovato “concordi tutti i componenti la commissione” (lettera di Vigorelli a Meuccio Ruini del 3 agosto 1953, in Asc, Miseria, IX Fald., Fasc. *Richieste volumi*).

permanente)³⁸. Forse non a caso l'ozio compariva in cima alla lista: tale termine richiamava la sola responsabilità individuale e scaricava la società dalle sue colpe. Il circolo vizioso della povertà, la spirale negativa ambientale che travolgeva uomini e famiglie e che in mancanza di riforme avrebbe continuato a riprodurre la miseria: questo era il punto che veniva aggirato³⁹.

Limitate risultarono anche le proposte d'intervento avanzate dalla Commissione. In primo luogo esse investivano solo il settore assistenziale, evitando un discorso di più ampia portata. Nell'ambito dell'assistenza, poi, si chiariva che l'Italia non aveva le risorse per affermare le conquiste sociali dei paesi più avanzati. Un piano Beveridge, sia pure adattato al contesto italiano, non era possibile. Più modestamente si doveva puntare a realizzare un maggiore coordinamento nella macchina assistenziale, attraverso la creazione di un ente supervisore in seno al governo⁴⁰. Oltre non si poteva andare nelle condizioni politiche dell'epoca: le pressioni socialdemocratiche sbattevano contro il muro degli interessi consolidati.

Ai socialdemocratici restava il merito di aver ripreso la nobile tradizione delle inchieste parlamentari. L'inchiesta sulla miseria avrebbe ricalcato doppiamente tale tradizione: per la serietà nello sforzo di documentazione dei problemi sociali e – purtroppo – per l'incapacità nel promuovere riforme sulle questioni denunciate.

Le inchieste parlamentari sociali: epilogo di una tradizione

Conclusi i lavori della sua Commissione, Vigorelli sostenne con particolare fervore il varo di una ulteriore inchiesta sulla povertà e la disoccupazione, questa volta interparlamentare, che partendo dal lavoro già svolto arricchisse il quadro statistico e documentario disponibile. L'obiettivo finale di deputati e senatori incaricati delle indagini doveva essere l'elaborazione di un piano organico per un sistema di sicurezza sociale⁴¹. Vigorelli non si limitò a difendere il progetto. Egli cercò di raccogliere il maggior consenso possibile intorno alla nuova Commissione di inchiesta⁴² e depositò in parlamento un disegno di legge per la sua istituzione⁴³.

L'idea della nuova inchiesta era frutto delle diverse prospettive che si erano confrontate all'interno della Commissione sulla miseria. Per salvare l'unanimità e scrivere la Relazione generale Vigorelli aveva dovuto sacrificare la parte più avanzata dei suoi programmi, ottenendo però di inserire tra le proposte questa possibilità della prosecuzione delle indagini⁴⁴. Mentre per il momento ci si doveva accontentare di chiedere un maggiore coordinamento degli enti assistenziali, la nuova inchiesta sarebbe sfociata in un piano complessivo di sicurezza sociale, sul modello delle più avanzate democrazie europee. Si lasciava dunque la porta aperta per continuare le battaglie politiche che erano state alla base delle prime due inchieste

³⁸ *Atti della Commissione parlamentare di inchiesta sulla miseria in Italia e sui mezzi per combatterla*, vol. I, p. 218.

³⁹ In tal senso cfr. la critica di Braghin 1978, pp. XXVIII-XXXI.

⁴⁰ Cfr. *Atti della Commissione parlamentare di inchiesta sulla miseria in Italia e sui mezzi per combatterla*, vol. I, p. 213 ss.

⁴¹ Il progetto della nuova inchiesta interparlamentare veniva accolto con scetticismo: "È diffuso il timore che una Commissione del genere, senza alcun compito preciso e con un campo di lavoro enormemente vasto, finisca per non fare nulla di più concreto e di più operante di quanto non abbia fatto la disciolta Commissione di inchiesta" (*La generale depressione sociale più allarmante della disoccupazione*, 1953).

⁴² Si veda ad esempio la lettera di Vigorelli a Tremelloni del 21 settembre 1953, in Asc, Miseria, VI Fald., Fasc. *Inchiesta sulla miseria*.

⁴³ Camera dei Deputati, *Disegni e proposte di legge-Relazioni*, II Legislatura, vol. II, Doc. 201.

⁴⁴ Cfr. *Atti della Commissione parlamentare di inchiesta sulla miseria in Italia e sui mezzi per combatterla*, vol. I, p. 227.

parlamentari della repubblica. La speranza era che, contrariamente alle inchieste ottocentesche, questa volta si giungesse a riforme concrete⁴⁵.

Il nuovo disegno di legge di Vigorelli rimase tuttavia sulla carta. Nel corso della seconda legislatura vi sarebbe stata una nuova inchiesta parlamentare di carattere sociale, ma si sarebbe trattato della inchiesta sulla condizione dei lavoratori in fabbrica, proposta da deputati democristiani e condotta da una Commissione interparlamentare presieduta da Leopoldo Rubinacci. Dopo il socialismo vigorelliano, questo nuovo capitolo delle inchieste era segnato dal solidarismo cattolico. Analogamente alle Commissioni Tremelloni e Vigorelli, rimaneva centrale il ruolo propulsore di Milano. Come era stato l'Eca milanese a rappresentare la trincea avanzata dell'assistenza pubblica, un modello da applicare al resto del Paese, adesso erano le Acli milanesi a pubblicare il libro bianco *La classe lavoratrice si difende*, mentre la Società Umanitaria organizzava un importante convegno sulle condizioni di lavoro nelle imprese ambrosiane⁴⁶.

In quanto all'inchiesta Vigorelli bis, essa sarebbe comparsa per un certo periodo nei documenti programmatici del Psdi come strumento per avviare le riforme, ma sempre più come semplice auspicio⁴⁷. Il tramonto del progetto vigorelliano era legato alla scelta socialdemocratica di riprendere le proprie battaglie all'interno del governo. Come è noto, nel febbraio 1954 vedeva la luce un esecutivo guidato da Scelba poggiante sulla vecchia coalizione quadripartita. Nel nuovo governo il Psdi era ben presente, con Saragat vicepresidente, Tremelloni alle Finanze, Romita ai Lavori pubblici e Vigorelli ministro del Lavoro (Malgeri 2002). Dopo le inchieste in parlamento, il Psdi intendeva favorire le riforme entrando nella stanza dei bottoni.

Gli incarichi affidati a Tremelloni e Vigorelli stabilivano una linea di continuità con l'azione del Psdi a sostegno delle inchieste e parevano sancire l'autorevolezza delle indagini promosse dalla Camera⁴⁸. I due uomini politici, in collaborazione col comitato dei ministri per il Mezzogiorno, avanzarono un piano contro la disoccupazione esplicitamente ispirato alle conclusioni delle inchieste parlamentari⁴⁹. Da parte sua Vigorelli portò avanti anche i piani di razionalizzazione della previdenza e della assistenza, ad esempio attraverso la proposta di creare un istituto esattore unico per tutti i contributi previdenziali⁵⁰.

A riconoscere l'importanza dell'inchiesta sulla miseria e la necessità dell'intervento sociale dello Stato fu De Gasperi in persona. Il leader politico, al congresso della Dc del 1954, dopo aver citato alcuni dati significativi dell'inchiesta affermò che "l'azione perequatrice dello Stato democratico s'impone; queste classi così definite dalla misura dei consumi, dallo stato dell'abbigliamento, dall'affollamento nelle abitazioni, debbono richiamare l'intervento di qualsiasi governo popolare, il quale dovrà sollecitare lo sforzo

⁴⁵ Al principio della Relazione generale la Commissione riconosceva che le indagini parlamentari sociali non avevano mai prodotto conseguenze di rilievo nella storia italiana. Sotto questo profilo la speranza era che l'inchiesta sulla miseria si distinguesse "da altre simili iniziative del Parlamento italiano nell'epoca prefascista" (Cfr. *Atti della Commissione parlamentare di inchiesta sulla miseria in Italia e sui mezzi per combatterla*, vol. I, p.17).

⁴⁶ Sulla genesi della nuova inchiesta cfr. Addario 1976, p.VII ss.

⁴⁷ La "costituzione di una Commissione interparlamentare per il completamento delle indagini sulla disoccupazione e la miseria e per le conseguenti attuazioni legislative" comparve anche tra i punti del programma di governo concordato il 5 febbraio 1954 tra Dc, Psdi, Pli e Pri. Cfr. Damilano 1968, pp. 661-663.

⁴⁸ "La stessa presenza al Governo – dichiarò Scelba alla Camera il 18 febbraio 1954 – dei presidenti delle Commissioni parlamentari che hanno condotto l'inchiesta sulla disoccupazione e sulla miseria costituisce una conferma dell'orientamento e dell'indirizzo del nuovo Governo" (Camera dei Deputati, *Atti Parlamentari-1954, Discussioni*, vol. VI, p. 5.534).

⁴⁹ Cfr. "Il Tempo di Milano", 18 marzo 1954.

⁵⁰ Gli esordi del governo Scelba coincisero anche con alcune misure concrete. Col concorso di Vigorelli venne approvato un programma d'intervento straordinario per la istruzione professionale, tendente in particolare a migliorare la formazione dei lavoratori agricoli. Il provvedimento costituiva una risposta alle critiche su questo tema avanzate dalle Commissioni parlamentari d'inchiesta. Si vedano gli articoli *Approvato un piano straordinario per l'istruzione professionale*, in "Gazzetta del Mezzogiorno", 14 marzo 1954 e *Provvedimenti fiscali, sociali ed economici all'esame dell'odierno Consiglio dei Ministri*, in "Il Sole", 18 marzo 1954.

produttivo, aumentare il prelievo delle imposte, distribuire le risorse secondo i bisogni”⁵¹. Queste parole sembravano assicurare sul fatto che l’inchiesta non sarebbe caduta nell’oblio e che la nuova legislatura avrebbe affrontato i problemi irrisolti della prima. In realtà il corso degli eventi avrebbe assunto una piega ben diversa. I piani e i programmi socioeconomici maturati all’inizio del governo Scelba sarebbero rimasti in larga misura inattuati. Il quadro politico non consentì una azione di largo respiro (Malgeri 2002). Le speranze vigorelliane in una moderna riforma dell’assistenza sarebbero state tradite ed anzi gli aspetti patologici del settore si sarebbero accentuati col passare degli anni. Vi sarebbe stata una ulteriore crescita del numero degli enti assistenziali, accompagnata da degenerazioni clientelari⁵². Ma nell’Italia che spezzava le catene della secolare arretratezza e correva verso i consumi di massa si tendeva a volgere lo sguardo alle luci piuttosto che alle ombre (Procacci 1968). Lo sviluppo – si diceva – avrebbe cancellato miseria ed emarginazione (Sarpellon 1982). Forse per questo il parlamento non avrebbe trovato un nuovo Vigorelli pronto ad indagare sui problemi della grande trasformazione.

L’inchiesta sulla miseria, insieme a quella sulla disoccupazione e sulle condizioni dei lavoratori in fabbrica, rappresentò l’ultimo capitolo di una storia iniziata con le indagini di Massari sul brigantaggio. Vigorelli e colleghi dipinsero una Italia le cui arretratezze strutturali erano ancora quelle d’inizio secolo. Zanardelli aveva visitato i paesini della Lucania a dorso di mulo, calandosi in una realtà sconosciuta a molti italiani; cinquant’anni dopo i deputati della nuova repubblica documentarono una immutata condizione di isolamento⁵³. Questo parallelismo fu evidenziato da alcuni commentatori dell’inchiesta sulla miseria al termine dei suoi lavori.

“Nel 1911 – osservò ad esempio “Milano Sera” (3 dicembre 1953) – una Commissione parlamentare svolse una approfondita inchiesta nell’Italia meridionale. I risultati furono sconcertanti. La miseria era la condizione normale di migliaia e migliaia di famiglie, la maggior parte dei bambini di quelle infelici terre crescevano in un ambiente scongiabile persino per gli animali. Era l’anno delle esposizioni universali di Roma e Torino. Com’è possibile, ci si chiese, che mentre a Roma e a Torino si vive in piena euforia, vi sia gente che ha fame? Eppure era così. Da fonte ufficiale allora si disse: non preoccupatevi, vedrete che rimedieremo, dateci soltanto un po’ di tempo. Da allora sono trascorsi oltre quarant’anni. Si è fatta un’altra inchiesta, sempre da parte di una Commissione parlamentare, e si è constatato che la situazione è tale quale se non peggiorata, e non solo nell’Italia meridionale, ma in tutta la penisola. Nel nostro Paese, in base ai dati di tale inchiesta, vi sono dodici milioni di persone che vivono in condizioni di miseria o di povertà (la differenza fra i due concetti è irrilevante), in certe zone l’analfabetismo raggiunge punte massime del 70-80 per cento”.

Invece di condurre una nuova inchiesta – concludeva polemicamente l’articolo –, non sarebbe stato più agevole ed economico riproporre i dati del 1911? In tale domanda risiedeva il lato negativo dell’aggancio alla tradizione delle inchieste, che non erano riuscite ad influenzare le grandi scelte di politica sociale ed economica. Quindici anni dopo pregi e limiti delle inchieste parlamentari sociali venivano inquadrati storicamente da Giuliano Procacci.

“Proprio nel bel mezzo della crisi agraria – scriveva Procacci (1968, pp. 412-413) – i 18 volumi dell’inchiesta parlamentare sulle condizioni di vita nelle campagne che, sotto la direzione di Stefano Jacini,

⁵¹ *I Congressi nazionali della Democrazia cristiana*, 1959, pp. 481-482.

⁵² “Di fatto – avrebbe scritto Paolo Braghin (1978, p. XXXIII) – non furono difficoltà di ordine tecnico, come la ristrettezza di tempo a disposizione per l’indagine e per l’approvazione in sede legislativa di alcuni rimedi, o la carenza di fondi per l’approfondimento di problemi specifici, a determinare il mancato sviluppo sul piano legislativo dell’inchiesta sulla miseria. Fu piuttosto la mancanza di volontà politica di porre in discussione il tipo di gestione clientelare degli squilibri sociali più vistosi praticato dal partito di maggioranza relativa”. Il permanere delle disfunzioni assistenziali sarebbe stato certificato tra il 1959 e il 1960 dalla Commissione governativa Scalfaro, le cui proposte di riordinamento non avrebbero conosciuto sorte migliore di quelle avanzate da Vigorelli (cfr. Montini 1971, pp. 321-322).

⁵³ Sulle immutate condizioni dei paesini lucani cfr. l’intervista all’ing. Chiari dei Consorzi di bonifica in *Atti della Commissione parlamentare di inchiesta sulla miseria in Italia e sui mezzi per combatterla*, vol. VII, p. 243.

era stata iniziata nel 1877, vennero a gettare un potente fascio di luce sullo stato in cui versava la classe più numerosa della popolazione italiana. L'Italia ufficiale seppe allora che in vastissime plaghe delle sue campagne la denutrizione era la regola, che la malaria infieriva nelle campagne del Sud e la pellagra [...] in quelle del Nord e che le vittime di queste malattie si contavano ogni anno per migliaia. Seppe delle case-tuguri, dei bambini costretti al lavoro in acerbissima età, dell'analfabetismo e della degradazione.

Ma – si sa – le inchieste parlamentari finiscono con l'essere dimenticate prima che i rimedi proposti dai loro diligenti estensori abbiano avuto il tempo di essere applicati. In Italia poi si può dire che ciò sia stata una regola: la storia parlamentare italiana è ricca di inchieste condotte con grande impegno e serietà, da quella dello Jacini, a quella dell'età giolittiana sulle condizioni dell'Italia meridionale, alle più recenti sulla disoccupazione e la miseria, ma i molti volumi in cui esse si articolano sono stati forse più letti dagli studiosi e dagli storici di oggi che messi a frutto dai politici di allora”.

Anche l'inchiesta sulla miseria avrebbe conosciuto questa sorte. Priva di sbocchi politici, sarebbe stata citata con rispetto dagli scienziati sociali di tutti i settori. Quegli stessi scienziati che avrebbero studiato l'evoluzione dell'Italia per proprio conto, senza venire più coinvolti in grandi progetti di inchiesta del parlamento. Lo spegnersi della consuetudine delle inchieste sociali parlamentari, se da un lato rifletteva l'evoluzione di un mondo in cui una mole crescente di dati era disponibile senza bisogno di promuovere indagini *ad hoc*, dall'altro testimoniava la tendenza della politica repubblicana a concentrarsi nelle relazioni tra partiti piuttosto che tra gruppi parlamentari. Quella dei primi anni Cinquanta fu la ripresa di una tradizione, ma anche il suo canto del cigno.