

CAMERA DEI DEPUTATI

ATTI

DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE DI
INCHIESTA SULLA MISERIA IN ITALIA
E SUI MEZZI PER COMBATTERLA

VOL. I

RELAZIONE GENERALE

1953

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA

CAMERA DEI DEPUTATI

ATTI

DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE DI
INCHIESTA SULLA MISERIA IN ITALIA
E SUI MEZZI PER COMBATTERLA

VOL. I

RELAZIONE GENERALE

1953



PAGINA BIANCA

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA
SULLA MISERIA IN ITALIA
E SUI MEZZI PER COMBATTERLA

Ezio VIGORELLI, *presidente*

Lodovico MONTINI, *vicepresidente*

Cesare BENSI ed Ermenegildo BERTOLA, *segretari*

Mario ALICATA, Gaetano AMBRICO, Laura BIANCHINI, Maria Lisa CINCIARI RODANO, Alfredo COVELLI, Umberto DELLE FAVE, Beniamino DE MARIA, Salvatore MANNIRONI, Giuliana NENNI, Maria NICOTRA, Giovanni PALAZZOLO, Luigi PALMIERI, Luigi POLANO, Adolfo QUINTIERI, Ercole ROCCHETTI, Domenico SARTOR, Riccardo WALTER,
membri.

Hanno sistematicamente collaborato agli studi e alle ricerche della Commissione

gli esperti:

dr. *Maria Cao-Pinna*, dr. *Giandomenico Cosmo*, prof. avv. *Federico Gualtierotti*, prof. avv. *Giuliano Mazzoni*, dr. *Quirino Peroni*, dr. *Silvio Pozzani*, dr. *Luigi Somma*;

il dr. *Paolo Ferri*, segretario per la Camera dei Deputati, il dr. *Cesare Mannucci*, collaboratore per l'ufficio degli esperti;

ed inoltre:

Il Ministero della difesa, l'Alto commissariato per l'igiene e la sanità pubblica (ACIS), l'Istituto centrale di statistica (ISTAT), l'Amministrazione per gli aiuti internazionali (AAI), l'Istituto nazionale luce, l'Associazione nazionale tra gli enti di assistenza (ANEA) e le Scuole di servizio sociale.

ATTI DELLA COMMISSIONE

RELAZIONE GENERALE	Vol.	I
INDAGINI TECNICHE - Condizioni di vita delle classi misere	»	II
INDAGINI TECNICHE - Legislazione assistenziale	»	III
INDAGINI TECNICHE - Criteri e metodi di assistenza	»	IV
INDAGINI TECNICHE - Mezzi finanziari per l'assistenza	»	V
INDAGINI DELLE DELEGAZIONI PARLAMENTARI - La miseria nelle grandi città	»	VI
INDAGINI DELLE DELEGAZIONI PARLAMENTARI - La miseria in alcune zone depresse	»	VII
MONOGRAFIE - Problemi economico-sociali della miseria	»	VIII
MONOGRAFIE - Aspetti particolari di miseria	»	IX
MONOGRAFIE - Sistemi di sicurezza sociale	»	X
MONOGRAFIE - Previdenza sociale e assistenza sanitaria	»	XI
MONOGRAFIE - Esperienze di servizio sociale	»	XII
DOCUMENTAZIONI - Organi ed enti di assistenza pubblica e privata in Italia	»	XIII
INCHIESTA A CARATTERE COMUNITARIO - Risultati e orientamenti	»	XIV

MONOGRAFIE

Bruno BAGNA - Il problema sociale dei profughi	vol. IX
Benedetto BARBERI - Possibilità attuali e potenziali di rilevazione sociologica in Italia	» VIII
Riccardo BAUER - Gli errori nell'orientamento professionale come causa di miseria	» VIII
Bruno BIONDO - Sistemi di sicurezza sociale nei diversi paesi del mondo	» X
Claudio BUSNELLI - Mendicizia e miseria	» IX
Enzo CATALDI - La previdenza sociale nei sistemi positivi stranieri	» XI
Curio CHIARAVIGLIO - Condizione economica e durata della vita umana	» IX
Guido COLUCCI - Il problema della delinquenza minorile e le sue componenti economiche	» IX
Giuseppe DADDI - Importanza sociale delle malattie dell'apparato respiratorio	» IX
Eugenio D'ELIA - La mortalità infantile in Sicilia quale indice delle condizioni economico-sociali della popolazione	» IX
Jean C. DE MENASCE - Inchiesta sui gruppi familiari di ragazzi travciati o in pericolo di travciamento	» IX
Mario DE VIDOVICH - Il problema dei profughi in rapporto alla miseria	» IX
Paolo FERRI - L'intervento statale in materia di igiene e sanità pubblica	» XI
Anna GAROFALO - Prostituzione e miseria	» IX
Agostino GEMELLI O.F.M. - La psicologia degli uomini in miseria	» IX
Aldo GRECHI - La previdenza sociale in Italia	» XI
Federico GUALTIEROTTI - Del benessere	» VIII
Rigo INNOCENTI - Il servizio sociale di fabbrica	» XII
Josette LUPINACCI - Funzione tipica del servizio sociale come metodo di assistenza in alcuni paesi stranieri	» XII
Alberto MARZI - La miseria come causa e conseguenza di disorientamento professionale	» VIII
Manlio MASSA - Esperimento di coordinamento assistenziale nella città di Milano	» XII
Giovanni MIELE - L'assistenza sanitaria ed ospedaliera ai poveri nella legislazione italiana	» XI
Alessandro MOLINARI - Cause ed effetti della povertà italiana: decadente efficienza delle strutture demografico-economiche	» VIII
Ferruccio PERGOLESI - Formule costituzionali in materia di assistenza pubblica e sicurezza sociale	» X
Antonio PESENTI - Sottoretribuzione e miseria	» VIII
Sergio STEVE - Aspetti finanziari della sicurezza sociale	» VIII
Felice VINCI - L'accertamento della miseria e la distribuzione dei redditi	» VIII

RELAZIONE GENERALE
DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE

La presente relazione è stata curata dalla Presidenza
con l'assistenza del Dr. Silvio Pozzani.

I N D I C E

CAPITOLO PRIMO

QUESTA INCHIESTA PARLAMENTARE

1. L'inchiesta parlamentare come metodo di informazione legislativa	<i>pag.</i>	17
2. Le diverse indagini	»	18
3. Difficoltà di una rilevazione statistica sociologica in Italia	»	23

CAPITOLO SECONDO

LA STRUTTURA ECONOMICA E SOCIALE DELL'ITALIA

1. Incidenza della disoccupazione sul reddito nazionale .	<i>pag.</i>	26
2. Reddito nazionale e tenore di vita	»	28
3. Reddito nazionale e redditi stranieri	»	32
4. Reddito e popolazione	»	34
5. Distribuzione territoriale del reddito	»	43
6. Indagine su una classe di leva	»	48
7. Analfabetismo e sviluppo economico	»	59

CAPITOLO TERZO

LA MISURAZIONE DELLA MISERIA

1. Povertà e miseria	<i>pag.</i>	61
2. Le indagini sul tenore di vita della popolazione	»	65
3. L'indagine sulle famiglie povere assistite	»	82
4. L'elenco dei poveri	»	90

CAPITOLO QUARTO
ASPETTI DELLA MISERIA

1. Indagini delle delegazioni di deputati nelle zone depresse	pag. 94
2. Tubercolosi	» 99
3. Delinquenza minorile	» 100
4. Prostituzione	» 105
5. Mortalità	» 107
6. MendicITÀ	» 110

CAPITOLO QUINTO
L'INTERVENTO DELLO STATO CONTRO LA MISERIA

Sezione prima: LA SICUREZZA SOCIALE NEL MONDO MODERNO

1. Dall'uguaglianza giuridica alla sicurezza sociale	pag. 113
2. Concezioni della sicurezza sociale	» 116
3. Le quattro forme della sicurezza sociale	» 120
4. Bilanci dell'assistenza e sicurezza sociale	» 125
5. Varietà di prestazioni nei diversi Paesi	» 128

Sezione seconda: EVOLUZIONE LEGISLATIVA E SITUAZIONE ASSISTENZIALE IN ITALIA

1. Linee di sviluppo nei « bisogni »	» 130
2. I principi e il quadro storico dell'ordinamento assistenziale	» 132
3. Gli enti della pubblica assistenza	» 134
4. Sperequazioni nella previdenza sociale	» 137
5. Deficienze dell'assistenza alla maternità	» 139
6. Insufficienze dell'assistenza all'infanzia	» 140
7. I minori abbandonati e gli orfani	» 142
8. Malati, minorati ed emigranti	» 144
9. Assistenza malattie	» 145
10. L'assistenza ai profughi	» 146
11. L'assistenza alla vecchiaia	» 147
12. L'assistenza generica	» 149

CAPITOLO SESTO

IL FINANZIAMENTO DELLA SICUREZZA SOCIALE

1. Le spese nel bilancio italiano	<i>pag.</i> 151
2. Ripartizione delle spese	» 151
3. Contributi governativi per l'assistenza	» 160
4. Assistenza e migrazioni	» 162
5. Analisi delle spese assistenziali degli enti locali	» 164
6. I bilanci dei vari istituti previdenziali	» 166

CAPITOLO SETTIMO

LE FORME DELL'ASSISTENZA IN ITALIA

1. Il quadro dell'assistenza	<i>pag.</i> 173
2. L'Ente comunale di assistenza	» 174
3. Le disponibilità degli ECA	» 178
4. L'assistenza agli illegittimi	» 191
5. I Patronati scolastici	» 196
6. L'assistenza sanitaria dei Comuni	» 198
7. L'assistenza ai tbc	» 202
8. L'assistenza dell'Opera nazionale maternità e infanzia	» 209

CAPITOLO OTTAVO

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE E PROPOSTE	<i>pag.</i> 213
--	-----------------

PAGINA BIANCA

CAPITOLO PRIMO

QUESTA INCHIESTA PARLAMENTARE

1. - L'INCHIESTA PARLAMENTARE COME METODO DI INFORMAZIONE LEGISLATIVA

Questa inchiesta parlamentare sulla miseria e sui mezzi per combatterla, deliberata dalla Camera dei Deputati il 12 ottobre 1951, si distingue, per evidenti caratteri, da altre simili iniziative del Parlamento italiano nell'epoca prefascista. In verità questo metodo di accertamento delle condizioni obiettive di un fenomeno (sociale ed economico) non ha mai conseguito risultati memorabili nella storia parlamentare italiana, sicchè ben poche se ne ricordano, fra le molte che si seguirono fino al conflitto mondiale, che abbiano avuto rilievo per la novità dei dati appresi e raccolti e per le conclusioni cui sono pervenute.

Assai diversamente, il sistema delle inchieste parlamentari è apprezzato in Gran Bretagna, dove nessuna legge di notevole consistenza — destinata ad avere specifici riflessi economici e sociali sulla vita nazionale — viene accolta ed approvata dal Parlamento senza preventive indagini alle quali vengono impegnati parlamentari specificamente competenti, con l'assistenza di esperti e segretari e con l'autorizzazione a convocare ed interessare alla materia in esame gli studiosi ed i pratici più informati, anche, e soprattutto, se seguano indirizzi e pareri diversi.

Ancora più ampio è il ricorso all'inchiesta da parte del Parlamento americano: ogni legge può dirsi che sia preceduta negli USA da un'inchiesta di Commissioni competenti; e l'inchiesta assume di solito il carattere di una raccolta dei verbali di interrogatori o delle osservazioni sociali ed economiche delle persone invitate dalla Commissione ed esprimere il loro parere, in via obbligatoria. Si tratta, insomma, di vere e proprie testimonianze; e la tecnica stessa delle dichiarazioni — per il fatto che nella Commissione inquirente sono solitamente rappresentate la corrente favorevole alla nuova legge o alla impostazione di bilancio e la corrente contraria — conferisce loro una vera e propria analogia con le

testimonianze giudiziarie, sicchè la raccolta degli *hearings* delle varie Commissioni, nel corso di una sola sessione parlamentare, occupa parecchi e ponderosi volumi.

Accanto a questo sistema diffuso e normale di raccolta di pareri intorno ad un determinato progetto o proposta di legge o di spesa, il Parlamento americano ricorre anche ad inchieste sul tipo di quella che la apposita Commissione del Senato, composta da cinque senatori — presidente incluso — ed assistita da tecnici e studiosi, ha condotto sotto la guida del senatore Estes Kefauver (*Special Committee to Investigate Crime in Interstate Commerce*) dal 10 maggio 1950 al 1° maggio 1951. Essa è stata una vera e propria inchiesta giudiziaria e si è spostata, per l'adempimento del suo mandato, nei vari Stati della Confederazione, da Chicago a Kansas City, da S. Louis a Cleveland, da Detroit alla California.

2. LE DIVERSE INDAGINI

Come si è detto, la nostra Commissione non aveva invece precedenti, nè numerosi, nè autorevoli, cui ispirarsi; e per di più essa fu posta dall'inizio in condizioni di inferiorità, per essere stata approvata e costituita in uno scorcio di legislatura e costretta a combattere con il tempo, mentre il fenomeno da indagare, ed i problemi ad esso connessi, presentano aspetti particolari di novità e difficoltà.

Non si vuole dire con questo che la miseria, e le istituzioni ed i mezzi usati nel corso del tempo per combatterla, costituiscano una «novità», ma non può non apparire subito che qualsiasi indagine sociologica incontra in Italia un primo grande ostacolo nella stessa conformazione geografica del Paese che, nelle diverse regioni e zone, offre all'indagatore diversità pronunciate e stridenti, come ben sa chi conosce i risultati dell'inchiesta forse più famosa della nostra storia parlamentare, quella di Stefano Jacini sulla agricoltura.

Si aggiunga che nei venti anni di regime fascista, anche se si procedette a riforme ed interventi di carattere sociale, non si volle, per preconcetti o pregiudizi di prestigio e propagandistici, che i problemi relativi venissero seriamente dibattuti e che le effettive condizioni di vita dei poveri, nelle loro luci e nelle loro ombre, venissero seriamente e serenamente studiate.

Importava dunque, finalmente, che questo studio fosse impostato; e chi se ne fece promotore ben ne aveva sentito, nella lunga esperienza pratica, la necessità e l'urgenza. Per esprimerci in termini sintetici, era necessario procedere quasi ad un inventario degli obblighi e dei mezzi; occorreva insomma che il Paese potesse venir

messo di fronte ad un documento autorevole, da cui risultassero, da una parte, i doveri che la collettività si è assunta e ancora deve assumere, in armonia con le moderne concezioni sociali e politiche, e come debba adempierli; e, dall'altra parte, i diritti dei cittadini bisognosi di assistenza per impossibilità o incapacità di lavoro, e quanti e quali sono, e quali aspetti giuridici ed economici condizionino l'esercizio del loro diritto. L'inchiesta, in tal modo, potrà contribuire al trapasso, già del resto in atto, dalla concezione paternalistica della « beneficenza » pubblica e dell'assistenza alla nuova concezione organica, fondata sui capisaldi che impongono ora, anche al nostro Paese — come a tutti i Paesi civili della terra — l'adozione di un sistema di sicurezza sociale.

Ma, per questo, e prima ancora, è necessario procedere ad una esatta ricognizione della efficienza attuale degli « strumenti » di cui lo Stato dispone per l'attuazione della politica sociale auspicata, e cioè degli Enti centrali e locali della pubblica assistenza; ed accertare se il lento processo di modificazione che cotesti Enti hanno subito nell'ultimo trentennio li renda idonei alle nuove funzioni e fino a quale punto, e quali siano superati e quali debbano svilupparsi o sorgere *ex novo*, in rapporto alle nuove esigenze ed ai nuovi compiti.

Per quanto riguarda, ad esempio, la situazione di una parte degli Enti di assistenza, non si è tenuto conto sufficientemente delle conseguenze economiche delle due ultime guerre. La prima e la seconda svalutazione della lira hanno ridotto duramente la consistenza patrimoniale di queste istituzioni che, anche in adempimento a vecchie disposizioni di legge, avevano dovuto impiegare il loro patrimonio in titoli di Stato e che soltanto in scarsa misura disponevano di attività patrimoniali di altro genere. Ciò significa — a parte le considerazioni che faremo sulla portata sociale delle istituzioni in parola e sulla necessità assoluta di più consistenti coordinamenti — una forte contrazione e diminuzione delle loro possibilità specifiche.

Parallelamente a questo processo negativo, un altro se ne è svolto nella società italiana in rapporto all'aumento della popolazione: negli ultimi 50 anni si è passati da 33 a 47 milioni di abitanti, e questo fatto non ha potuto non avere conseguenze importanti sulla efficienza degli Enti di assistenza. Nelle regioni settentrionali, o in buona parte di esse, l'industria creava nuovi strumenti di reddito, mentre nelle regioni meridionali la situazione appariva chiusa in un cerchio senza speranza. Ne è derivata, a grandi tratti — prescindendo dai particolari fenomeni patologici della migrazione interna a carattere occasionale e indipendentemente dalle accennate

svalutazioni monetarie — una certa corrispondenza fra i bisogni da assistere e gli strumenti dell'assistenza nelle regioni settentrionali, mentre nelle meridionali si accentuavano le distanze tra l'entità dei bisogni ed i mezzi per affrontarli.

D'altronde, l'estensione e la diffusione della previdenza sociale — che, in una prima fase almeno, ha avuto riflessi specifici sulle popolazioni industriali, con una discriminazione in danno dei rurali e con nullità di effetti nei riguardi dei non occupati o parzialmente occupati — accentuarono le differenze regionali e sociali; e, d'altra parte, la coesistenza di un sistema assistenziale e di un sistema previdenziale — sviluppatisi ognuno per proprio conto, e non soltanto indipendentemente, ma addirittura in una sorta di reciproca diffidenza — rendeva più acuta l'urgenza di una indagine approfondita, intesa ad accertare come i due sistemi interferiscano e come e fino a qual punto, invece, potranno integrarsi nell'avvenire.

Si voleva infine indagare quali fra le disposizioni legislative — numerose e contraddittorie — siano ancora utili e vitali, e come debbano essere coordinate e integrate, e quali nuove norme siano da introdurre per l'ammodernamento della legislazione sociale ed il suo riordinamento in ossequio alla Carta costituzionale e alle concezioni dei tempi in cui viviamo.

D'altra parte — e la cosa apparirà meglio dai dati relativi alla situazione del nostro Paese — soltanto gradualmente, se pure fermamente, è possibile procedere verso l'obiettivo ormai posto della eliminazione della miseria.

La nostra inchiesta si è tenuta ferma alla ricerca e allo studio del fenomeno della miseria in sè e per sè e dei modi con i quali nella situazione presente possa essere alleviata. Se fosse entrata, invece, nello studio del fenomeno della povertà in senso lato, non avrebbe potuto trascurare l'analisi del fenomeno della disoccupazione, invadendo la competenza della Commissione consorella, ma soprattutto rendono praticamente impossibile il raggiungimento di conclusioni concrete particolarmente riguardo ai mezzi per combattere la miseria, ossia lo stato di prostrazione economica e morale in cui l'uomo non è più in grado di risollevarsi senza l'aiuto sociale.

In altri termini, mentre appare possibile, con il perfezionamento dei mezzi esistenti e con la loro migliore coordinazione, e pur contenendo in limiti sopportabili l'incremento della spesa pubblica, combattere efficacemente il fenomeno della miseria, non è possibile — nelle condizioni attuali del Paese — dire altrettanto per la eliminazione del fenomeno della povertà, ossia di una condizione di limitazione del reddito personale a livelli insufficienti, in relazione al

tenore di vita medio prevalente, e con caratteri di insicurezza e di incertezza per quel che riguarda la sua durata e la sua continuazione.

Il lavoro della nostra inchiesta ha assunto forme distinte:

a) *indagini dirette della Commissione parlamentare, attraverso delegazioni di propri membri in talune zone del Paese.*

E qui è forse opportuno qualche chiarimento.

In Italia difetta un sistema tempestivo di informazione sulla situazione sociale ed economica delle varie zone. Si pubblicano annualmente dati e comunicazioni sull'andamento delle produzioni, dei consumi, delle imposte, del reddito, dei risparmi in moneta e in natura; ma tutto questo attraverso elementi complessivi, che non tengono sufficiente conto delle situazioni e condizioni regionali e locali. Non si vogliono avanzare dubbi e critiche intorno a quei dati (per quanto i dubbi e le critiche possano avere legittima apparenza ed evidenza): ma si vuole soltanto dire che, così come vengono consegnati, non offrono sufficienti articolazioni per uno specchio reale della situazione nelle varie regioni, nè in senso statico, nè in senso dinamico; e che soltanto genericamente sono noti taluni concentramenti di miseria che giustificano la definizione di zone economicamente depresse, dove si sa o si ritiene che la miseria sia più cruda.

Per questo motivo la Commissione, non potendo nella ristrettezza del tempo compiere una indagine diretta su tutto il Paese; nè, per le caratteristiche stesse del fenomeno, avendo possibilità di scegliere « campioni » statisticamente efficienti — si è limitata a condurre indagini dirette in alcune zone, in cui il fenomeno della miseria appare in forme più penose o caratteristiche. Si è così deciso di inviare delegazioni di parlamentari in nove zone, e precisamente: 1) nella zona montana-alpina; 2) nel Delta padano; 3) nella zona montana-abruzzese; 4) nella Puglia; 5) nella Basilicata; 6) nella Calabria; 7) nella Sicilia; 8) nella Sardegna; 9) nei suburbî delle grandi città (Roma, Napoli, Milano).

b) *indagini attraverso organi tecnici.*

Anche qui occorrono alcune considerazioni di carattere generale. La Commissione, con l'aiuto del proprio organo tecnico, e cioè dello Ufficio degli esperti, ha predisposto una serie di indagini specifiche: 1) una indagine, con il metodo del campione, contemporanea alla indagine sulle forze di lavoro effettuata dall'ISTAT, intesa a raccogliere elementi sul tenore di vita della popolazione; 2) una indagine sui bilanci familiari di nuclei familiari assistiti; 3) una indagine schermografica effettuata dall'ACIS.

Per questo lavoro la Commissione si è valsa dell'opera tecnica

dell'Istituto centrale di statistica, dopo avere invitato i propri esperti a suggerire i singoli dati da rilevare ed elaborare.

Una indagine sperimentale si è effettuata, con la collaborazione del Ministero della difesa, sui risultati delle operazioni di selezione attitudinale delle reclute della classe 1932, per avere un quadro rappresentativo della situazione professionale, e a grossi tratti sociale, della popolazione maschile italiana al ventunesimo anno di età.

c) *indagini specifiche su aspetti particolari della miseria, dal punto di vista giuridico ed economico.*

Questa parte del lavoro si è compiuta con una serie di monografie e di studi.

È necessario, tuttavia, dire subito che, anche in questo caso, la limitazione del tempo e la relativa novità delle ricerche hanno limitato il numero e la consistenza dei lavori monografici, che si sarebbero voluti in maggior copia e meglio armonizzati.

Invece è stato proficuo e sufficiente il risultato degli studi particolari degli esperti, sia per quel che riguarda l'attuale situazione legislativa dell'assistenza e le deduzioni che possono venire fatte per la sua riforma e il suo perfezionamento, sia per quel che riguarda la situazione delle istituzioni assistenziali, sia infine per l'entità e i criteri della spesa pubblica nelle attività dell'assistenza e previdenza.

d) un'*indagine speciale* è stata promossa, poi, dalla Commissione ai fini di una valutazione approfondita della situazione di una comunità rurale considerata nella sua struttura economica e sociale. È stato scelto il comune di Grassano di Matera, e tutto il lavoro necessario è stato impostato e svolto dall'on. Gaetano Ambrico il quale nel XIV volume degli atti della Commissione ne illustra i risultati. Si è voluto così attuare l'esperimento di un'organica rilevazione a carattere comunitario che fosse in grado di offrire secondo linee le più semplici, e al tempo stesso con la maggiore suscettibilità di generalizzazione, un metodo di indagine e la valutazione del fenomeno, oggetto della sua inchiesta, partendo dalla considerazione di esso nel complesso organico delle strutture sociali ed economiche di una determinata comunità, che si volle scelta tra quelle rurali, ove più impellente urgeva l'esigenza di una ragionata e completa analisi degli elementi costitutivi.

L'ambiente economico e sociale di Grassano è stato studiato nei suoi vari fattori e nei suoi vari elementi, con rilevazioni estese nel tempo, come quella sulle forze del lavoro che è durata per una settimana, quella sui bilanci familiari per 15 giorni, quella sui mercati per l'intero corso dell'anno, e così via.

3. DIFFICOLTÀ DI UNA RILEVAZIONE STATISTICA SOCIOLOGICA IN ITALIA

La Commissione si è trovata di fronte a particolari difficoltà. La brevità del tempo a disposizione per i lavori, in rapporto alla fine imminente della legislatura, non poteva consentire alla Commissione se non una prima cognizione del problema nella sua entità ed una sommaria impostazione dei provvedimenti legislativi e della trasformazione concettuale e pratica da introdurre nei sistemi vigenti.

Converrà, a questo punto, fare una osservazione che deve sempre essere presente nell'esame dei risultati riassunti in questa relazione; e cioè che — a causa delle già rilevanti diversità ambientali tra una e l'altra Regione del nostro Paese e della relativa novità di un'ampia inchiesta sociologica come la nostra — i risultati ottenuti abbisognano di particolare riflessione e inquadramento. Fondamentale è in proposito l'opinione del prof. Benedetto Barberi, direttore dello Istituto centrale di statistica, intorno alle possibilità attuali e potenziali di un sistema di rilevazioni sociologiche in Italia, e in particolare il brano seguente, che concerne l'importanza delle rilevazioni sociologiche e il grado, diremo così, ancora iniziale e sperimentale cui esse sono pervenute nel nostro Paese:

« La delimitazione uniforme ed oggettiva dei vari tipi d'insediamento (centri, nuclei, case sparse) e la connessa rilevazione dei principali aspetti della vita sociale che in essi fluisce costituiscono un materiale di primo ordine già disponibile per studi sociologici, senza precedenti per vastità e completezza in Italia e nel mondo, come è stato anche riconosciuto in Congressi scientifici internazionali e nazionali.

« I dati di cui trattasi, che vanno da quelli concernenti le abitazioni e i loro vari tipi, alle istituzioni culturali assistenziali ed economiche, alle attrezzature igieniche e sanitarie ecc., permettono di dare una plastica e viva rappresentazione dei vari tipi di plessi sociali, dal piccolo nucleo montano al grandissimo centro cittadino.

« Nè le rilevazioni disponibili si limitano a questi aspetti esterni della vita sociale, ma altre permettono di penetrare addentro alle manifestazioni sociologiche cogliendone le varie forme organizzative e funzionali e gli altri più rilevanti caratteri di interesse scientifico e pratico.

« Tali sono le indagini, ad esempio, sugli istituti di assistenza, sulle scuole, sulle istituzioni culturali e ricreative, di cui le rilevazioni statistiche in atto permettono di conoscere le forme giuridiche, le finalità, l'intensità di azione e così via. A causa della mancata considerazione di una visione unitaria dei fenomeni sociologici, queste rile-

vazioni sono state finora considerate, per così dire, ciascuna a sè stante, così da risultare sensibilmente diminuita l'efficacia conoscitiva della fenomenologia sociale. Ma se questi mosaici di rilevazioni fossero — come in effetti dovrebbero essere — ricomposti in un quadro d'insieme, il loro potere illuminante sulle condizioni dei vari plessi sociali ne risulterebbe sicuramente esaltato. Il problema è di studiare il modo di questa composizione, la quale non può nascere che da una rappresentazione concettuale della realtà sociale nei suoi vari aspetti organizzativi e funzionali.

« Non si tratta infatti di allineare cifre statistiche susseguentisi in tabelle, ma di fissare uno schema interpretativo della realtà sociale nei suoi aspetti ambientali ed istituzionali, suscettibile di essere vivificato dal linguaggio delle cifre pensate sociologicamente.

« Questo compito spetta alla sociologia statistica, il cui contenuto è assai più ricco e vario di quanto potrebbero indurre a ritenere le odierne cosiddette statistiche sociali, le quali colgono solo alcuni aspetti dei fenomeni e, come si è osservato, sono ben lontane da quella organica connessione indispensabile per una vera interpretazione sociologica dei dati che forniscono. Supponendo di aver stabilito attraverso uno schema teorico sociologico i caratteri e le forme fondamentali necessarie e sufficienti a scolpire i principali aspetti di un plesso sociale, potrebbe essere posto mano alla realizzazione di tale schema sulla base del materiale di cui si è detto, già al presente disponibile.

« Si tratterebbe in definitiva, e come prima approssimazione, di ricomporre per ognuno dei vari tipi di insediamento individuati in Italia il quadro sociologico ambientale e familiare. Dai plessi sociali così individuati e rappresentati potrebbero prendere le mosse gli studi quantitativi sulla società italiana, di cui così viva è la necessità e che senza la potenza di sintesi della metodologia statistica mai potranno essere affrontati.

« Solo la statistica con la sua tecnica classificatoria può rendere infatti possibile ridurre gli universi costituiti dai vari plessi sociali, individuati dai vari tipi di insediamento, a un conveniente numero di gruppi ciascuno costituito dall'insieme di plessi sociali aventi in comune certi caratteri e tali perciò da potere essere astratti in un sistema di indicazioni segnaletiche, conforme all'indole delle scienze di osservazione dei fenomeni che si appoggiano alla metodologia statistica.

« Da queste ricerche statisticamente accessibili attraverso la utilizzazione del materiale statistico già esistente si avrebbe finalmente la visione del panorama sociologico italiano nelle sue manifestazioni

di ordine per così dire macroscopico, le quali costituiscono la vasta scena nella quale si svolge la più riposta vita sociale, familiare e individuale, sulla quale anche al presente la statistica ha già tentato di puntare l'obiettivo della sua potente macchina rilevatrice ».

È facile dedurre da queste considerazioni che uno studio sociologico della situazione italiana continua a presentare difficoltà particolari e ostacoli assai precisi, anche e soprattutto perché è difficile determinare un insieme di criteri di ordine generale che possano attagliarsi, senza troppe difficoltà e senza troppo arbitrari livellamenti, alla situazione generale del Paese.

Queste verità valgono nel quadro di una considerazione complessiva, ma ancora di più e in modo del tutto pertinente per la considerazione delle situazioni particolari di miseria o di bisogno. Come abbiamo già detto, e ancora dovremo più volte rilevare, le situazioni ambientali del nostro Paese presentano diversità assai pronunciate da una località all'altra: e grande è il distacco tra Nord e Sud, tra Centro e Isole. Ma alle diversità ambientali si aggiungono diversità di situazioni economiche, basate sulla diversità delle occupazioni e dello sviluppo economico e sociale. Ne derivano l'impossibilità di una uniformità di giudizio, di un criterio unico di classificazione; e la convenienza ed opportunità, invece, di aggruppamenti parziali delle varie situazioni, così da ottenere, per ciascuno di essi, criteri precisi di valutazione, non tanto in ordine alle attuali situazioni statiche, ma in ordine ai ritmi di sviluppo, e cioè alle politiche da seguire, agli indirizzi concreti da adottare, alla valorizzazione delle risorse singole, indipendentemente dalla necessità di valutazioni discriminate a seconda delle zone per quel che riguarda i bisogni e le possibilità dell'assistenza.

D'altra parte, e senza precorrere le conclusioni finali, ci pare che — fermo l'impegno della collettività nazionale di curare e combattere in tutto il Paese, condizionando e distribuendo i mezzi secondo le esigenze locali, la miseria e il bisogno degli indigenti e dei disoccupati — sia opportuno, anche in obbedienza ai principî accolti dalla Costituzione, considerare i limiti entro cui sia attuabile una originale azione delle singole Regioni (quando esisteranno) e in ogni caso predisporre l'azione necessaria, secondo la miglior convenienza delle diverse zone in cui dovrà essere sviluppata.

CAPITOLO SECONDO

LA STRUTTURA ECONOMICA E SOCIALE DELL'ITALIA

1. INCIDENZA DELLA DISOCCUPAZIONE SUL REDDITO NAZIONALE

Il reddito nazionale — che risulta estremamente modesto, sia nel confronto con gli altri Paesi, sia e soprattutto in rapporto alla entità della popolazione italiana — non favorisce l'immediata attuazione dei programmi sociali; e — senza voler entrare nella sfera di indagine della consorella Commissione parlamentare di inchiesta sulla disoccupazione — è certo che la disoccupazione influenza largamente la condizione di povertà media del Paese e soprattutto di alcune Regioni, creando il circolo vizioso della riduzione dei consumi, da cui quella della richiesta di beni, che è causa a sua volta di una minore domanda di mano d'opera.

È ovvio che non si può ragionare con i « se » quando si discute di concrete condizioni economiche e sociali. Eppure, se introduciamo un certo « se » all'inizio di questo ragionamento, avremo subito chiara una posizione di partenza piuttosto importante: « se » non esistesse in Italia il tanto lamentato fenomeno della disoccupazione, parecchi sarebbero portati a concludere che nel nostro Paese esiste una situazione sociale ed economica soddisfacente. In verità non è facile immaginare quali potrebbero essere le differenze tra la situazione economica dell'Italia attuale e quella che si realizzerebbe in una condizione di piena occupazione; ma è più che giustificato dire che, anche in tal caso, il nostro Paese non potrebbe raggiungere una situazione di benessere equivalente a quella che esiste presso gli altri Paesi del mondo occidentale.

Tuttavia, affinché non sorgano equivoci, sarà opportuno chiarire meglio questa ipotesi. È chiaro che, nelle attuali condizioni dell'Italia, se l'intera popolazione attiva potesse trovare collocamento economico efficiente nel territorio nazionale, non potrebbe risulterne se non una situazione di maggior benessere e di maggior reddito globale individuale. Ma se, sempre in linea ipotetica, potessimo supporre che l'apporto, negli ultimi anni, alle forze di lavoro fosse stato insuffi-

ciente a colmare i vuoti creati dalle morti e dalla vecchiaia; o se, ancora meglio, potessimo supporre la possibilità che, da un momento all'altro, l'attuale eccedenza della mano d'opera trovasse collocamento in altri Paesi, senza che ne derivassero rimesse dall'estero da parte dei nuovi emigrati, non ci si troverebbe di fronte all'occasione di un nuovo maggior reddito, ma ci si troverebbe certamente di fronte ad una minore spesa globale. D'altra parte, si potrebbe anche supporre che, attraverso appositi congegni legislativi o interventi statali di vario ordine, sia possibile trovare collocamento all'attuale mano d'opera disoccupata, senza che ne derivi un aumento del reddito globale. Si faccia il grossolano esempio di un dimezzamento dell'orario di lavoro di una parte della mano d'opera occupata, in modo da assorbire quella non occupata. Ebbene, fatti questi ipotetici casi, si avrebbe bensì, come abbiamo detto, l'eliminazione del fenomeno della disoccupazione, ma senza che ne derivino perciò benefici economici d'ordine generale: si sarebbe cioè risolto un problema sociale senza soddisfare un'esigenza di sviluppo economico.

Pertanto, l'Italia potrebbe apparire un Paese senza disoccupati, ma apparirebbe, nello stesso tempo, in una situazione di benessere? Crediamo di poter rispondere negativamente, per il semplice fatto che l'attuale livello di reddito medio della nostra popolazione è troppo inferiore a quella che appare la media dei Paesi economicamente sviluppati per poter supporre una deduzione diversa.

È quasi superfluo sottolineare che in questa serie di considerazioni astratte non abbiamo di proposito nè accennato nè discusso quella che potrebbe essere la conseguenza negativa di una diminuzione della spinta, forse più biologica che economica, derivante dall'esistenza di una popolazione abbondante in cerca delle proprie ragioni di sopravvivenza e di sviluppo.

Arriviamo così, per esprimerci in termini banali, a una prima deduzione; e cioè che, anche se per il nostro Paese non esistesse in sede interna e internazionale la preoccupazione che invece esiste per il diffuso grado di disoccupazione e di sottoccupazione, non verrebbe di molto modificata la limitata condizione del reddito nazionale, e quindi del reddito *pro capite*. Bisogna cioè tenere sempre presente che le risorse naturali del Paese sono modeste, e lento è il ritmo dello sviluppo economico naturale e autonomo, e ristretti sono, dunque, i modi di sviluppo del tenore di vita medio. Non vogliamo certamente escludere con queste osservazioni determinate, anzi ben probabili possibilità di miglioramento nell'avvenire dell'economia e della vita sociale del nostro Paese: chè anzi è chiaro che, ove venissero trovati i modi per utilizzare più compiutamente le risorse disponibili e per

avviare la mano d'opera disoccupata — attraverso la creazione di nuove iniziative e nuove industrie — ad occupazioni ben retribuite e qualificate, si modificherebbe certamente il panorama economico complessivo, e trarrebbero via via sempre maggiore incoraggiamento i fattori di sviluppo economico generale.

Le cose attualmente si presentano sotto un altro aspetto, e la paradossale supposizione che abbiamo formulato intorno all'eliminazione della quota di disoccupazione esistente è ben lontana dall'essere realizzata o dall'aver trovato possibilità di rapida realizzazione. Ne consegue che dobbiamo tener conto della situazione sociale del Paese qual è. E allora, in termini quantitativi ben precisi, come si presentano le concrete possibilità di modificazione della situazione sociale attuale? Senza inoltrarci in disquisizioni di teoria economica, dobbiamo tener sempre presente — per rispondere a questa domanda — la correlazione esistente tra il livello del reddito globale disponibile e una eventuale situazione di benessere. È vero che entro tale quadro si potrebbero fare parecchie osservazioni e delucidazioni: si potrebbe cioè fare una precisazione per quel che riguarda un'eventuale, e in concreto possibile, situazione di elevato reddito nazionale e di insoddisfacenti situazioni sociali, per effetto della politica che potrebb'essere condotta da un'oligarchia al potere, magari con i metodi consentiti dalla tecnica moderna di controllo e di dominio delle masse.

Ma, anche a escludere una tale ipotesi, potrebbe apparirne concreta un'altra: quella di un Paese a elevato reddito nazionale con insoddisfacenti situazioni sociali per il fatto che una grossa parte del reddito dovrebbe venire spesa per la guerra o per la difesa. Dobbiamo guardare in modo ben preciso la situazione del nostro Paese; e, per intenderla, non possiamo accontentarci di considerazioni e valutazioni di carattere generale relative all'intero territorio nazionale. Per la diversità ambientale ed economica tra le varie regioni, sarebbe assai ingannevole fidarci di dati e valutazioni che siano risultati di calcoli di media per tutto il Paese. Gli scostamenti dalla media sono troppo ampi perchè ci si possa fondare su di essa, e su di essa costruire una serie di conclusioni positive.

2. REDDITO NAZIONALE E TENORE DI VITA

Appare tuttavia giustificato uno sguardo agli sviluppi complessivi del reddito nazionale in quanto direttamente indicativi del ritmo di progresso e di espansione di carattere generale, indipendentemente da ogni preoccupazione di carattere distributivo.

Anche qui, tuttavia, occorrono talune limitazioni di natura concettuale. Si è andata diffondendo, nelle varie discussioni di politica economica, soprattutto nel dopoguerra, l'abitudine di riferirsi al reddito nazionale. Se tale riferimento può essere utile, da un certo punto di vista, in quanto serve ad ancorare ad una valutazione quantitativa abbastanza idonea i vari confronti temporali, non si può tuttavia non osservare che da molta gente la cifra indicativa del reddito nazionale globale in un determinato anno comincia ad essere considerata come un dato assoluto, matematico, certo, e non come il risultato di una serie di valutazioni, parte delle quali possono quanto meno essere considerate opinabili. Comunque, se nel corso del tempo viene mantenuto lo stesso metro di misurazione e vengono tenuti fermi i vari criteri per le valutazioni delle singole poste componenti il totale del reddito, riescono pur sempre soddisfacenti i confronti tra un'epoca e l'altra; ed è forse questo che conta.

Tuttavia un siffatto discorso può in complesso valere per gli anni del dopoguerra, mentre per gli anni precedenti le esistenti valutazioni, anche se fondate, non pare che combacino con quelle degli anni precedenti, a prescindere dalla diversità del metro monetario. Forse il grosso inciampo consiste proprio in questa diversità del metro monetario e nella conseguente arbitrarietà del multiplo che viene assunto come indicativo del grado di svalutazione subito dalla lira nel corso del tempo.

A questo proposito si può dire che, in conseguenza della diversità degli sviluppi economici e di mercato riguardanti i vari settori, il saggio di svalutazione presenta differenze abbastanza apprezzabili a seconda dei vari settori economici fondamentali; per cui, ad esempio, il multiplo adoperato per valutare la situazione del settore ortofrutticolo non può servire per il settore del legname, e il saggio adoperato per il settore industriale della chimica non può essere utilizzato per il settore di certi apparecchi meccanici, ad esempio, gli attrezzi domestici. In sostanza in casi siffatti si sono intrecciate cause di portata e di motivazioni diverse; in ispecie il fenomeno puro e semplice della svalutazione monetaria si è inserito in una modificazione radicale del mercato, avente, a seconda dei casi, natura positiva o natura negativa.

Importa, tuttavia, considerare che — per un complesso di ragioni, e in particolare per i disastri della guerra e la conseguente necessità di ricostruzione, nonché per le modificazioni intervenute in seno ai vari settori economici dal 1938 in poi — lo sviluppo economico dell'Italia negli ultimi quindici anni non ha rivelato un soddisfacente progresso, nemmeno dentro quel limite di avanzamento del 3 per

cento annuale in cui, secondo taluni studiosi, si fa consistere il saggio prevalente e quasi automatico di espansione delle varie economie. Infatti, nella stessa relazione sulla situazione generale dell'economia del Ministero del bilancio per il 1951 è affermato che, se si poteva nel complesso sostenere che il reddito nazionale complessivo aveva ormai superato il livello del 1938, ove si fosse tenuto conto dell'aumento della popolazione il reddito medio *pro capite* sarebbe risultato equivalente a quello stesso del 1938, se non leggermente inferiore.

Abbiamo detto che ciò è spiegato con sufficiente abbondanza dalla condizione particolare degli anni di guerra, dalle necessità che si sono dimostrate negli anni successivi di reinserimento nel circuito dell'economia mondiale e da un complesso di altri fattori. Importante è, tuttavia, assodare che negli ultimi anni vi è stata una effettiva, per quanto non continuativa ripresa in questa tendenza espansiva dell'economia, e che, in base ai risultati finora conseguiti, è possibile dedurne una previsione positiva per gli sviluppi dei prossimi anni, anche se con molte limitazioni.

Se è vero, infatti, che notevoli sono stati i progressi di ricostruzione e di ripresa nel quinquennio 1948-1951, è anche vero che nel 1952 si sono rivelati certi sintomi di stagnazione delle produzioni. Perciò, anche se non vi è stata recessione rispetto al livello produttivo conseguito nel 1951, si è tuttavia verificato, per la produzione industriale, un rallentamento del processo espansivo (la media dell'indice della produzione industriale per il 1951 è stata di 138, mentre per il 1952 è stata di 142). Per quanto riguarda la produzione agricola, e tenuto conto di una valutazione dei risultati sia quantitativi che economici — considerato cioè lo sviluppo dei prezzi — pare che non si possa affermare che tra il 1938 e il 1952 essa abbia subito un'espansione superiore a una percentuale che sta, a seconda delle valutazioni, tra il 5 e l'8 per cento. Anche in questo caso, cioè, rispunta uno squilibrio tra lo sviluppo produttivo e il saggio di incremento della popolazione, con quest'ultimo superiore al primo. In generale, si deve bensì tener presente che il reddito nazionale dell'Italia è, secondo le valutazioni ufficiali, in aumento; ma altresì che siffatto aumento appare piuttosto lento, sia riguardo all'incremento della popolazione, sia riguardo agli sviluppi di economie diverse dalla nostra.

Nel 1948 il prodotto nazionale netto è stato di 6387 miliardi, nel 1949 di 6853, nel 1950 di 7427, nel 1951 di 8646, nel 1952 di circa il 3 per cento superiore. È necessario osservare che il salto che si è verificato tra il 1950 e il 1951 va in buona parte spiegato con gli sviluppi allarmanti dei prezzi, in conseguenza della congiuntura del cosiddetto periodo coreano tra il 1948 e il 1951. Dovrebbe essere abbastanza

pacifico che il ritmo di sviluppo del tenore di vita non può essere in corrispondenza e proporzione con gli sviluppi del reddito nazionale, quando si voglia supporre che la quota destinata ai risparmi ed investimenti non subisca spostamento da un anno all'altro, nel corso di una variazione espansiva del reddito nazionale.

Quali conclusioni possiamo trarre dalle indicazioni statistiche intorno alle quali ci siamo soffermati? E, soprattutto, quale valore possono avere le osservazioni raccolte ai fini della illustrazione del fenomeno della miseria? È evidente che questo capitolo non può essere se non di avviamento ai risultati delle indagini, condotte con l'obiettivo di fornire un'indicazione precisa nei riguardi degli aspetti e della distribuzione del fenomeno della miseria. Dobbiamo tuttavia insistere — pur senza entrare in una discussione approfondita intorno alle vie, per così dire, obbligate che deve seguire una determinata politica economica — che particolare importanza va attribuita ai confronti che abbiamo stabilito sul piano internazionale per quanto riguarda la consistenza del reddito medio per abitante.

Abbiamo in sostanza asserito che quei dati esprimono una condizione di svantaggio rispetto a quella degli altri Paesi occidentali, e che, sulla base dei dati medesimi, è difficile poter pensare alla possibilità di uno sviluppo economico accelerato o di una rapida modificazione delle linee generali della politica economica e sociale per ciò che riguarda la misura di distribuzione del reddito; il che dimostra la difficoltà delle indagini necessarie per lo studio dei mezzi idonei a combattere la miseria. In sostanza, sul piano di un confronto internazionale, i dati relativi al reddito medio *pro capite* nei vari Paesi ci portano a collocare l'Italia in un quadro di relativa povertà. Soggiungiamo adesso che codeste indicazioni di medie nazionali non possono non essere delle astrazioni, e che, come tali, non forniscono alcuna indicazione attendibile nei riguardi di quella che è l'effettiva distribuzione interna del reddito. Vale a dire, una stessa media potrebbe verificarsi in Paesi aventi una situazione sociale del tutto diversa; essa potrebbe cioè riferirsi tanto a un Paese in cui esiste una quasi uniforme distribuzione delle fortune e dei redditi che a un Paese dove invece questi sono accentrati in pochissime mani. Inoltre, in linea generale, occorre dire che — senza supporre una tendenziale distribuzione democratica del potere economico — non vi è nessuna necessità di corrispondenza tra il dato teorico relativo alla media del reddito nazionale e il tenore di vita medio nazionale. Quest'ultimo dato è — se mai — da ricavare attraverso la combinazione di indici particolari relativi ai consumi, e in particolare a quelle spese che denotano la distribuzione del cosiddetto *confort*.

3. REDDITO NAZIONALE E REDDITI STRANIERI

Queste considerazioni ci aiutano a intendere la concreta posizione della economia italiana e soprattutto la sua attuale condizione di deficienza di forze per uno sviluppo espansivo. Ma sono importanti, come si è già avuto modo di osservare, i dati di confronto con altri Paesi. Nella tabella 1, abbiamo i dati relativi alle valutazioni in moneta nazionale del reddito nazionale di una serie di Paesi. Sono

TABELLA 1

REDDITO NAZIONALE DI ALCUNI PRINCIPALI PAESI

PAESI			1951	
BELGIO	(franchi)	miliardi	296,8	a)
DANIMARCA	(corone)	»	24,22	
FRANCIA	(franchi)	»	9.082	
GERMANIA	(marchi)	»	90,2	
GRECIA	(dracme)	»	19.146	a)
INGHILTERRA	(sterline)	milioni	12.254	
IRLANDA	(sterline)	»	353	b)
ITALIA	(lire)	miliardi	7.746	
NORVEGIA	(corone)	»	15,5	
OLANDA	(fiorini)	»	15,46	b)
PORTOGALLO	(escudi)	»	35,4	b)
SPAGNA	(pesetas)	»	151,8	b)
SVEZIA	(corone)	»	29,75	b)
SVIZZERA	(franchi)	»	19,5	
TURCHIA	(lire)	»	9,61	
GIAPPONE	(yen)	»	4.564	
STATI UNITI D'AMERICA	(dollari)	»	277,6	

a) 1949.

b) 1950.

dati che andrebbero integrati con una serie di confronti nel tempo, per quanto riguarda la capacità espansiva delle singole economie: ma essi, comunque, esprimono già una prima base di valutazione.

La tabella 2, invece, in quanto riferisce valutazioni in dollari, presenta l'immediata possibilità di confronti espressivi: constatiamo subito, ad esempio, che nel 1951 il reddito nazionale della Francia è stato leggermente superiore al doppio di quello dell'Italia; vediamo che il reddito della Germania — di una parte della Germania, quella occidentale — è stato nello stesso anno dell'80 per cento superiore a quello dell'Italia; rileviamo che il reddito dell'Inghilterra, con una popolazione all'incirca uguale alla nostra, è di quasi tre volte superiore al nostro; e stabiliamo, infine, che quello degli Stati Uniti d'America è stato superiore di circa 21 volte.

TABELLA 2

REDDITO NAZIONALE DI ALCUNI PRINCIPALI PAESI
(in miliardi di dollari)

P A E S I	1 9 5 1
BELGIO	5,877
DANIMARCA	3,500
FRANCIA	25,952
GERMANIA	21,450
GRECIA	1,271 a)
INGHILTERRA	34,080
IRLANDA	0,981 b)
ITALIA	12,393
NORVEGIA	2,167
OLANDA	4,063 b)
PORTOGALLO	1,222 b)
SPAGNA	2,864 b)
SVEZIA	5,743 b)
SVIZZERA	4,463
TURCHIA	3,401
GIAPPONE	12,642
STATI UNITI D'AMERICA	277,6

a) 1949.

b) 1950.

Naturalmente codesti confronti, in quanto non tengono conto della consistenza della popolazione, possono avere anche un significato limitato. Ma se abbiamo presente questo elemento, se valutiamo cioè il reddito *pro capite*, constatiamo subito (vedi tabella 3) che il nostro Paese si trova nel gruppo di quelli a basso reddito, nella vicinanza (aritmetica) della Grecia, della Turchia, del Giappone, del Portogallo e della Spagna. Il reddito *pro capite* degli italiani è, all'incirca, il 40 % di quello dei francesi, il 35 % di quello dei belgi, il 60 % di quello dei tedeschi, un settimo di quello degli americani.

È dunque certa la modestia del reddito globale dell'Italia e di quello *pro capite* degli italiani, intorno a cui abbiamo già discusso; e, di conseguenza, è dimostrata anche l'asserzione delle difficoltà di una politica economica e sociale che possa improvvisare miracoli di trasformazione.

A parere nostro, tuttavia, sarebbe pericoloso fermarsi a codeste deduzioni di carattere generale, le quali possono avere una portata pessimistica, ma forse ancora inferiore alla situazione reale. Dobbiamo cioè porre mente alla situazione effettiva delle varie parti del territorio nazionale e alle differenze esistenti, per trarne una conclusione che abbia una specifica e definita portata politica.

TABELLA 3

REDDITO *PRO CAPITE* DI ALCUNI PRINCIPALI PAESI
(in dollari)

PAESI	1951
BELGIO	675,51
DANIMARCA	813,95
FRANCIA	614,97
GERMANIA	445,94
GRECIA	167,23 a)
INGHILTERRA	673,54
IRLANDA	331,41 b)
ITALIA	265,94
NORVEGIA	658,86
OLANDA	394,46 b)
PORTOGALLO	142,09 b)
SPAGNA	101,92 b)
SVEZIA	808,87 b)
SVIZZERA	949,57
TURCHIA	162,72
GIAPPONE	149,96
STATI UNITI D'AMERICA	1.797,92

a) 1949.

b) 1950.

Ci si consenta di cominciare dai dati di carattere demografico — i quali, anche se preliminari rispetto a considerazioni più approfondite ed elaborate, possono rivestire un significato sufficientemente indicativo della realtà — rimandando espressamente al pregevolissimo studio del dr. A. Molinari, che figura negli Atti, su: « Cause ed effetti della povertà italiana ».

4. REDDITO E POPOLAZIONE

Abbiamo voluto illustrare sommariamente codesta situazione con una serie di dati di carattere generale e di pubblico dominio. Vorremmo ora richiamar l'attenzione sulla possibile correlazione tra una condizione di basso reddito regionale e provinciale e l'elevatezza della natalità, con la conseguenza di un addensamento demografico sproporzionato rispetto alle relative esistenti risorse, senza, tuttavia, soffermarci su di essa; e ciò non perchè si tratti di una situazione che non consenta un'oculata politica di correzione, ma perchè si dovrebbe forzosamente esorbitare dagli scopi della presente indagine.

Conviene tuttavia sottolineare un dato di fatto importante, che si ricava dalle indicazioni statistiche già fornite. Cioè: il constatato

squilibrio tra la quota di natalità delle regioni settentrionali del Paese e quella delle regioni meridionali e insulari, con le conseguenti differenze nella consistenza delle eccedenze annuali dei vivi rispetto ai morti, porta alla fondata previsione di un incremento nel processo di addensamento demografico nelle regioni meridionali, mentre — salvo l'intervento di fenomeni migratori — dovrebbe stabilizzarsi la densità della popolazione delle regioni settentrionali. È stato calcolato che le percentuali della popolazione nel Nord e nel Sud erano rispettivamente del 62,6 e del 37,4 nel 1901. Codesta proporzione ha sostanzialmente resistito, senza dubbio per la diversa influenza dei fenomeni migratori, per tutta la prima metà del secolo XX, tanto che nel 1951 la percentuale del Nord è stata del 62,8 e quella del Sud del 37,2.

Tutto ciò sembra molto importante, in quanto minaccia un maggiore squilibrio nella distribuzione delle forze di lavoro di fronte alla situazione rilevata dal censimento del 1951, che ha accertato un complesso di lavoratori equivalente al 65,2 % del totale nazionale per il Nord, e al 34,8 % per il Sud.

Cominciamo, così (vedi tabella 4), a ragionare su un confronto

TABELLA 4

DENSITÀ PER KMQ. DELLE VARIE REGIONI D'ITALIA
(1951)

REGIONI	POPOLAZIONE	Densità PER Kmq.
PIEMONTE	3.513.111	139
VALLE D'AOSTA	94.758	29
LOMBARDIA	6.560.721	276
TRENTINO - ALTO ADIGE	728.559	53
VENETO	3.909.367	212
FRIULI - VENEZIA GIULIA	928.415	122
LIGURIA	1.557.833	287
EMILIA - ROMAGNA	3.538.851	160
TOSCANA	3.152.535	137
UMBRIA	802.332	94
MARCHE	1.361.517	140
LAZIO	3.346.918	195
ABRUZZI E MOLISE	1.682.808	110
CAMPANIA	4.338.699	319
PUGLIA	3.214.854	166
BASILICATA	628.197	62
CALABRIA	2.042.690	135
SICILIA	4.462.220	173
SARDEGNA	1.273.850	52
ITALIA	47.138.235	170

della densità per kmq. della popolazione nelle regioni. Troviamo subito differenze notevoli: ad esempio, al minimo della Sardegna di 52 abitanti per kmq. corrisponde il massimo della Campania di 319 per kmq. La situazione demografica, rispetto alla relativa debolezza della Sardegna, presenta un lieve miglioramento per il Trentino-Alto Adige (53), per la Basilicata (62), per l'Umbria (94), per gli Abruzzi e Molise (110). Addensamenti notevoli sono invece rivelati dalla Lombardia (276), dalla Liguria (287), dal Veneto (212), dal Lazio (195). Si vede subito, in questa elencazione, che il confronto si basa su un calcolo del totale della superficie per ogni regione, indipendentemente dalle caratteristiche del territorio; è per questo che il Trentino-Alto Adige, assai montuoso, segna una densità per kmq. di poco superiore a quella della Sardegna; mentre se si volesse considerare la Valle d'Aosta, avremmo una densità inferiore a qualsiasi altra regione, con 29 abitanti per kmq..

Dati più espressivi sono tuttavia, per rimanere nel campo demografico, quelli relativi alla natalità e alla mortalità (vedi tabelle). In questi casi si profila già una diversità tra le regioni, con un aggruppamento di quelle settentrionali a sè stante, come nel caso delle centrali nei confronti delle meridionali e di quelle meridionali nei confronti di quelle insulari. Infatti in Piemonte nel 1952 la natalità è stata del 10,07 per mille, in Lombardia del 14,8 per mille, nel Veneto del 17,7 per mille, nella Liguria del 10,7 per mille. Tenuto conto del saggio di mortalità, abbiamo che, nello stesso anno da noi considerato, il 1952 (vedi tabella 5c), in Piemonte e in Liguria vi è stato uno sbilancio negativo tra nati e morti, mentre importanti ancora rimangono i saggi di incremento nel Veneto, nel Trentino e nella stessa Lombardia.

Modesto appare pure il saggio di natalità per l'Emilia e Romagna, e per la Toscana. Il panorama si modifica bruscamente passando alle regioni meridionali, ove troviamo saggi di natalità del 25,3 per mille per la Basilicata, del 26 per mille per la Calabria, del 24,1 per mille per la Campania, del 24,6 per mille per le Puglie. Essendosi verificata anche in queste regioni una diminuzione del saggio di mortalità, ne deriva che la quota per mille di supero della popolazione è ancora più elevata. Abbiamo il 15,8 per mille per la Sardegna, il 16,3 per mille per la Calabria, il 13,8 per mille per la Basilicata. Tra il 1937 e il 1952, come si può desumere dalle tabelle 5a e 5c, vi è stato qualche importante spostamento nei saggi di natalità di talune di queste regioni meridionali: ad esempio, la Basilicata che era in testa con 33,4 per mille, adesso si trova dietro la Calabria con 25,3, mentre inferiori sono i saggi di decremento delle altre regioni. Va

TABELLA 5 (a)

NATALITÀ, MORTALITÀ, ECCEDEXZA DEI VIVI SUI MORTI PER LE VARIE REGIONI

1937

R E G I O N I	NATI VIVI	MORTI	% ₀₀ ABITANTI		ECCEDEXZA	
			NATI VIVI	MORTI	ASSOLUTA	% ₀₀ ABITANTI
PIEMONTE	48.699	46.101	14,8	14,0	2.598	1,0
VALLE D'AOSTA	3.512	3.938	15,5	17,4	— 426	— 1,9
LOMBARDIA	121.016	85.224	20,5	14,5	35.802	6,1
TRENTINO - ALTO ADIGE	14.075	9.878	20,8	14,6	4.197	6,2
VENETO	102.411	51.483	23,7	11,9	50.928	11,8
FRIULI - VENEZIA GIULIA	19.111	13.646	19,4	13,8	5.465	5,5
LIGURIA	21.590	18.309	14,5	12,3	3.281	2,2
EMILIA - ROMAGNA	64.222	41.020	19,1	12,2	23.202	6,9
TOSCANA	51.777	36.735	17,3	12,3	15.042	5,0
UMBRIA	15.910	9.646	21,7	13,2	6.264	8,6
MARCHE	29.626	16.653	23,0	12,9	12.973	10,1
LAZIO	64.499	33.605	23,7	12,4	30.844	11,4
ABRUZZI E MOLISE	43.327	25.158	26,8	15,6	18.169	11,3
CAMPANIA	107.085	59.399	28,6	15,9	47.686	12,7
PUGLIA	82.107	44.992	30,7	16,8	37.115	13,9
BASILICATA	18.401	9.682	33,4	17,6	8.719	15,8
CALABRIA	53.041	28.986	29,6	16,2	24.055	13,4
SICILIA	102.730	64.810	25,5	16,1	37.920	9,4
SARDEGNA	28.768	16.155	27,4	15,4	12.613	12,0
ITALIA	991.867	615.420	22,9	14,2	376.447	8,7

TABELLA 5 (b)

NATALITÀ, MORTALITÀ, ECCEDEXZA DEI VIVI SUI MORTI PER LE VARIE REGIONI

1 9 5 0

R E G I O N I	NATI VIVI	MORTI	% ₀₀ ABITANTI		ECCEDEXZA	
			NATI VIVI	MORTI	ASSOLUTA	% ₀₀ ABITANTI
PIEMONTE	40.701	40.857	11,9	11,9	— 156	—
VALLE D'AOSTA	1.500	963	16,0	10,3	537	5,7
LOMBARDIA	103.535	66.642	16,5	10,6	36.893	5,9
TRENTINO - ALTO ADIGE	14.086	7.833	20,1	11,2	6.253	8,9
VENETO	75.558	35.713	19,6	9,3	39.845	10,3
FRIULI - VENEZIA GIULIA	14.684	9.064	15,9	9,8	5.620	6,1
LIGURIA	16.920	16.042	11,1	10,5	878	0,6
EMILIA - ROMAGNA	51.734	32.401	14,8	9,3	19.333	5,5
TOSCANA	42.986	30.489	13,8	9,8	12.497	4,0
UMBRIA	13.425	7.086	16,9	8,9	6.339	8,0
MARCHE	24.270	12.049	18,1	9,0	12.221	9,1
LAZIO	62.229	26.611	18,9	8,1	35.618	10,8
ABRUZZI E MOLISE	35.958	16.139	21,7	9,7	19.819	11,9
CAMPANIA	110.502	40.523	25,7	9,4	69.979	16,3
PUGLIA	85.787	30.771	17,0	9,7	55.016	17,3
BASILICATA	17.627	6.529	28,5	10,6	11.098	18,0
CALABRIA	57.532	17.592	28,7	8,8	39.940	19,9
SICILIA	105.969	42.495	23,9	9,6	63.474	14,3
SARDEGNA	33.482	12.263	26,8	9,8	21.279	17,0
ITALIA	908.485	452.062	19,6	9,8	456.423	9,9

TABELLA 5 (c)

NATALITÀ, MORTALITÀ, ECCEDEXZA DEI VIVI SUI MORTI PER LE VARIE REGIONI

1 9 5 2

R E G I O N I	NATI VIVI	MORTI	% ^{oo} ABITANTI		ECCEDEXZA	
			NATI VIVI	MORTI	ASSOLUTA	% ^{oo} ABITANTI
PIEMONTE	37.902	44.356	10,7	12,6	— 6.454	— 1,8
VALLE D'AOSTA	1.454	1.196	15,3	12,6	258	2,7
LOMBARDIA	96.589	69.547	14,8	10,6	27.042	4,1
TRENTINO - ALTO ADIGE	12.945	8.035	17,7	11,0	4.910	6,7
VENETO	69.080	36.948	17,7	9,4	32.132	8,2
FRIULI - VENEZIA GIULIA	12.773	9.742	13,7	10,4	3.031	3,2
LIGURIA	15.522	16.638	9,9	10,7	— 1.116	— 0,7
EMILIA - ROMAGNA	47.120	33.581	13,1	9,5	13.539	3,8
TOSCANA	40.247	31.756	12,7	10,0	8.491	2,6
UMBRIA	12.217	7.296	15,2	9,1	4.921	6,1
MARCHE	22.753	12.650	16,7	9,2	10.103	7,4
LAZIO	59.101	28.975	17,6	8,6	30.126	9,0
ABRUZZI E MOLISE	32.028	16.493	19,0	9,8	15.535	9,2
CAMPANIA	104.853	42.936	24,1	9,9	61.917	14,3
PUGLIA	80.041	32.146	24,6	9,9	47.895	14,8
BASILICATA	15.913	7.231	25,3	11,5	8.682	13,8
CALABRIA	53.211	19.762	26,0	9,6	33.449	16,3
SICILIA	98.638	47.208	22,2	10,6	51.430	11,6
SARDEGNA	31.760	11.732	24,9	9,2	20.028	15,8
ITALIA	844.147	478.228	17,9	10,1	365.919	7,7

però messo in rilievo che tra il 1937 e il 1952 è diminuito anche il saggio di mortalità, ed è ciò che permette una eccedenza ancora notevole dei nati vivi sui morti.

Più specifiche deduzioni intorno alle diversità economiche tra i vari gruppi regionali possono esser tratte dai dati relativi alla struttura della popolazione attiva. E non già che i dati recenti abbondino; ma i primi risultati del censimento del 1951 possono consentire talune deduzioni di carattere specifico riguardo all'importanza dell'attività industriale nelle varie regioni. Dalla tabella che ci dà il calcolo della percentuale della popolazione attiva dedita all'attività industriale, ai trasporti, al credito, alle assicurazioni e ai servizi deduciamo che alla testa delle regioni come percentuale di popolazione industriale sta la Lombardia e che alla coda sta la Basilicata. A un dipresso i dati relativi alla diffusione della popolazione industriale stanno in proporzione con quelli relativi ai trasporti, al credito e ai servizi, ciò che è più naturale. L'inverso, invece, accade riguardo all'agricoltura; dove è elevata la quota di popolazione destinata all'agricoltura è minore la percentuale degli addetti ai trasporti, al credito e ai vari servizi.

È stata compilata (vedi n. 8) la tabella della percentuale del reddito agricolo rispetto a quello non agricolo nelle varie regioni, e non occorre dire che vi è corrispondenza tra questi dati e quelli relativi alla consistenza percentuale della mano d'opera agricola. Cosa ci dicono essi? Ci dicono che alla testa delle regioni ove prevale, per importanza economica, l'agricoltura sta la Basilicata, in cui il 65 per cento del reddito è rappresentato da quello agricolo; la Basilicata è seguita dagli Abruzzi, dalla Calabria, dalla Sicilia, dalle Marche. In coda alle regioni come importanza della percentuale del reddito agricolo sta la Lombardia con il 17,22 per cento, subito preceduta dal Lazio col 21,32 per cento, dal Piemonte col 24,98 per cento, dalla Toscana con il 30,88 per cento, per arrivare ad un gruppo di regioni in cui sono inclusi il Veneto, il Friuli-Venezia Giulia, il Trentino-Alto Adige, l'Emilia-Romagna, in cui la percentuale di reddito agricolo si aggira tra il 35 e il 40 per cento del reddito complessivo. Su scala nazionale, a considerare i valori del reddito privato, la parte maggiore, nel complesso del reddito industriale, commerciale, del credito e dei servizi, è data dalla Lombardia, con il 28,6 per cento del reddito nazionale complessivo dei settori, seguita dal Piemonte, dal Lazio, dal Veneto, dall'Emilia-Romagna. Paradossalmente, alla testa del reddito agricolo complessivo figura ancora la Lombardia, col 12,76 per cento, seguita dalla Emilia-Romagna, dalla Sicilia, dal Piemonte e dal Veneto.

TABELLA 6

REDDITO PRIVATO PER REGIONI RIPARTITO PER SETTORI ECONOMICI NEL 1951

REGIONI	AGRICOLTURA	PESCA	INDUSTRIA, COMMERCIO, CREDITO E SERVIZI	FABBRICATI	REDDITO COMPLESSIVO	REDDITO PER ABITANTE (LIRE)
PIEMONTE	193.952.000	—	574.470.000	8.040.000	776.462.000	219.781
VALLE D'AOSTA	5.730.000	—	18.813.600	240.000	24.783.600	259.151
LOMBARDIA	281.230.000	—	1.389.228.800	12.465.000	1.632.923.800	251.036
VENEZIA TRIDENTINA	46.945.000	—	73.429.200	1.072.500	121.446.700	164.916
VENETO	197.699.000	1.258.200	356.850.000	4.515.000	560.322.200	146.234
VENEZIA GIULIA	48.268.000	309.600	78.904.800	1.155.000	128.637.400	142.558
LIGURIA	62.153.000	702.000	294.418.800	5.415.000	362.688.800	231.558
EMILIA	256.105.000	1.355.400	351.608.400	5.325.000	614.393.800	175.007
TOSCANA	144.362.000	1.942.200	321.656.400	5.782.500	473.743.100	150.055
UMBRIA	40.994.000	—	57.330.000	1.102.500	99.426.500	123.995
MARCHE	80.226.000	1.639.800	82.555.200	1.777.500	166.198.500	123.383
LAZIO	107.335.000	541.800	389.610.000	8.587.500	506.074.300	150.132
ABRUZZI E MOLISE	81.328.000	815.400	60.325.200	1.560.000	144.028.600	89.179
CAMPANIA	143.040.000	1.058.000	226.231.200	6.112.500	376.442.100	87.374
PUGLIA	144.361.000	2.302.200	131.929.200	4.172.500	282.755.200	88.739
LUCANIA	31.297.000	1.800	16.801.200	472.500	48.572.500	79.179
CALABRIA	89.923.000	363.600	61.682.400	1.312.500	157.281.500	77.641
SICILIA	199.682.000	4.586.400	178.214.400	4.462.500	386.945.300	87.585
SARDEGNA	49.370.000	1.123.200	65.941.200	1.440.000	117.874.400	93.239
ITALIA	2.204.000.000	18.000.000	4.680.000.000	65.000.000	6.977.000.000	149.280
ITALIA SETTENTRIONALE	1.092.082.000	3.625.200	3.087.723.600	38.227.500	4.221.658.300	204.135
ITALIA CENTRALE	372.917.000	4.123.800	851.151.600	17.250.000	1.245.442.000	143.528
ITALIA MERIDIONALE	489.949.000	4.541.400	496.969.200	13.620.000	1.005.079.600	85.923
ITALIA INSULARE	249.052.000	5.709.600	244.155.600	5.902.500	504.819.700	88.843

TABELLA 7

VALORI PERCENTUALI (FATTO = 100 IL TOTALE PER L'ITALIA) DEL REDDITO PRIVATO NELLE REGIONI
PER SINGOLI RAMI DI ATTIVITÀ NEL 1951

REGIONI	POPOLAZIONE AL 4/11/1951	AGRICOLTURA	PESCA	INDUSTRIA COMMERCIO CREDITO E SERVIZI (MEDIA 8 INDICI)	FABBRICATI	TOTALE REDDITO
PIEMONTE	7,56	8,80	—	12,275	10,72	11,13
VALLE D'AOSTA	0,21	0,26	—	0,402	0,32	0,36
LOMBARDIA	13,92	12,76	—	28,616	16,62	23,40
TRENTINO - ALTO ADIGE	1,58	2,13	—	1,569	1,43	1,74
VENETO	8,20	8,97	6,99	7,625	6,02	8,03
FRIULI - VENEZIA GIULIA ..	1,93	2,19	1,72	1,686	1,54	1,84
LIGURIA	3,35	2,82	3,90	6,291	7,22	5,20
EMILIA - ROMAGNA	7,51	11,62	7,52	7,513	7,10	8,81
TOSCANA	6,75	6,55	10,79	6,873	7,71	6,79
UMBRIA	1,72	1,86	—	1,225	1,47	1,42
MARCHE	2,88	3,64	9,11	1,764	2,37	2,38
LAZIO	7,21	4,87	3,01	8,325	11,45	7,25
ABRUZZI E MOLISE	3,46	3,69	4,53	1,289	2,08	2,06
CAMPANIA	9,22	6,49	5,88	4,834	8,15	5,40
PUGLIA	6,82	6,55	12,79	2,819	5,55	4,05
BASILICATA	1,31	1,42	0,01	0,359	0,63	0,70
CALABRIA	4,22	4,08	2,02	1,318	1,75	2,20
SICILIA	9,45	9,06	25,48	3,808	5,95	5,55
SARDEGNA	2,70	2,24	6,24	1,409	1,92	1,69

TABELLA 8

PROPORZIONE TRA IL REDDITO PRIVATO AGRICOLO
E QUELLO NON AGRICOLO PER REGIONI NEL 1951

R E G I O N I	AGRICOLTURA E PESCA %	INDUSTRIA, COMMERCIO CREDITO, SERVIZI E FABBRICATI %
PIEMONTE	24,98	75,02
VALLE D'AOSTA	23,12	76,88
LOMBARDIA	17,22	82,78
TRENTINO - ALTO ADIGE	38,65	61,35
VENETO	35,51	64,49
FRIULI - VENEZIA GIULIA	37,76	62,24
LIGURIA	17,33	82,67
EMILIA - ROMAGNA	41,90	58,10
TOSCANA	30,88	69,12
UMBRIA	41,23	58,77
MARCHE	49,26	50,74
LAZIO	21,32	78,68
ABRUZZI E MOLISE	57,03	42,97
CAMPANIA	38,28	61,72
PUGLIA	51,87	48,13
BASILICATA	64,44	35,56
CALABRIA	58,90	41,10
SICILIA	52,79	47,21
SARDEGNA	42,84	57,16

5. DISTRIBUZIONE TERRITORIALE DEL REDDITO

Parte dei calcoli ai quali ci siamo riferiti risulta da una memoria sul « *Calcolo del reddito privato nelle provincie e regioni d'Italia per l'anno 1951* » del prof. G. Tagliacarne. Converterà, ai fini di quella articolazione dei dati economici relativi al nostro Paese che riteniamo necessaria per averne un'immagine non astratta nè approssimativa, seguire ancora lo studio del prof. Tagliacarne riguardo ad altre deduzioni che si possono trarre dai suoi calcoli.

Possiamo così prendere in esame le valutazioni relative alla ripartizione per regioni del reddito nazionale complessivo, e troviamo i dati seguenti per i grossi aggruppamenti regionali. Il reddito nazionale dell'Italia, secondo il prof. Tagliacarne, è dato per il 60,5 per cento dalle regioni settentrionali, per il 17,8 da quelle centrali, per il 14,4 per cento da quelle meridionali e per il 7,3 per cento dalle isole.

Passando alle regioni, troviamo che il 23,4 per cento del reddito nazionale è dato dalla Lombardia, seguita a molta distanza dal Piemonte con l'11,5 per cento, dall'Emilia con l'8,8 per cento, dal Veneto con l'8 per cento, dal Lazio col 7,2 per cento; in coda troviamo la

Lucania con lo 0,7 per cento, la Sardegna con l'1,7 per cento, la Liguria con l'1,4 per cento, gli Abruzzi e Molise col 2,1 per cento.

Tali risultati collimano abbastanza con analoghi calcoli del prof. Silvio Vianelli. Nella sua tabella vi è quasi perfetta corrispondenza per quanto riguarda la ripartizione del reddito tra i grandi aggruppamenti regionali, mentre qualche differenza si constata nella valutazione del reddito per regione: ad esempio, la Lombardia, pur restando al primo posto, avrebbe dato nel 1951 il 21,6 per cento e non il 23,4 per cento del reddito nazionale, mentre il Piemonte avrebbe dato nello stesso anno il 13,4 per cento e non l'11,5 per cento, come è stato calcolato dal prof. Tagliacarne. Si tratta di dati per i quali occorre tener presente l'avvertenza che abbiamo fatta più sopra, e cioè che se essi non hanno rilevanza matematica in senso

TABELLA 9

REDDITI REGIONALI IN PERCENTO SUL TOTALE DELL'ITALIA
E NUMERI INDICI DEI REDDITI PER ABITANTE
(Vianelli 1950 e Tagliacarne 1951)

REGIONI	PERCENTO SUL REDDITO DELL'ITALIA		NUMERI INDICI DEL REDDITO PER ABITANTE (ITALIA = 100)	
	VIANELLI	TAGLIAC.	VIANELLI	TAGLIAC.
PIEMONTE	13,4	11,5	174	148
LIGURIA	5,2	5,2	158	155
LOMBARDIA	21,6	23,4	155	168
VENEZIA TRIDENTINA	1,8	1,7	115	110
VENETO	7,9	8,0	94	98
VENEZIA GIULIA	1,8	1,9	92	95
EMILIA	7,8	8,8	103	117
TOSCANA	7,1	6,8	106	101
MARCHE	2,2	2,4	75	83
UMBRIA	1,7	1,4	97	83
LAZIO	7,0	7,2	101	101
ABRUZZI E MOLISE	2,1	2,1	57	60
CAMPANIA	5,8	5,4	63	59
PUGLIA	3,9	4,0	58	59
LUCANIA	0,7	0,7	56	53
CALABRIA	2,2	2,2	52	52
SICILIA	6,1	5,6	64	59
SARDEGNA	1,7	1,7	65	62
ITALIA SETTENTRIONALE	59,5	60,5	134	137
ITALIA CENTRALE	18,0	17,8	98	96
ITALIA MERIDIONALE	14,7	14,4	60	58
ITALIA INSULARE	7,8	7,3		

assoluto e definitivo, sono però tali da potervi fondare opportune considerazioni per confronti pertinenti di situazione.

Ed ecco, supposta una media uguale a 100 per tutto il territorio nazionale, quelli che risultano i numeri indici per abitante relativi alle varie regioni; vi è anche qualche diversità tra le valutazioni del prof. Vianelli e quelle del prof. Tagliacarne, e cioè le escursioni risultano più pronunciate in relazione alla quota calcolata per il Piemonte. Così troviamo che le regioni che presentano numeri indici di reddito superiori a 100 sono il per il prof. Vianelli il Piemonte (174), la Liguria (158), la Lombardia (155), la Venezia Tridentina (115), la Toscana, (106), l'Emilia (103), il Lazio (101). Subito al di sotto della media troviamo l'Umbria con 97, il Veneto con 94, mentre all'ultimo scalino troviamo la Calabria con 52, preceduta dalla Lucania con 56, dagli Abruzzi e Molise con 57. Ciò vuol dire che, in complesso, il reddito medio di un abitante della Calabria è meno di un terzo di quello di un abitante della Lombardia. Per grandi aggruppamenti regionali, ad un indice medio di 134 per l'Italia settentrionale corrisponderebbe, secondo il Vianelli, un indice di 98 per l'Italia centrale e un indice di 60 per l'Italia meridionale e insulare. Secondo i calcoli del Tagliacarne, il distacco è leggermente superiore; cioè all'Italia settentrionale spetterebbe una media di 137, a quella centrale di 96, a quella insulare di 58. Si tratta di differenze non molto notevoli, che rilevano tuttavia una propria espressiva consistenza se accettiamo i calcoli dello stesso prof. Tagliacarne nei riguardi della distribuzione del reddito per provincie, anzichè per regioni.

Non occorre che si ripeta ancora l'osservazione che non si tratta di dati matematici e statistici di valore assoluto, ma solamente delle basi per un confronto. Il calcolo del reddito del settore privato in ciascuna provincia e regione d'Italia porta il prof. Tagliacarne alle seguenti indicazioni di massima: « In cifra assoluta è la provincia di Milano che compare al primo posto con 872 miliardi di lire, pari al 12,50 per cento del totale dell'Italia. Viene al secondo posto la provincia di Roma con 382 miliardi (5,47 per cento), seguita al terzo posto da Torino con 353 miliardi (5,6 per cento); all'ultimo posto troviamo la provincia di Matera con 18,7 miliardi (0,27 per cento d'Italia), preceduta da Enna con 19,3 miliardi (0,28 per cento), da Rieti con 20,6 miliardi (0,38 per cento) e Ragusa con 21,2 miliardi (0,30 per cento). La differenza tra il reddito minimo e quello massimo, cioè fra Matera e Milano, è di quasi 48 volte. Anche per il reddito medio per abitante è la provincia di Milano che detiene il primo posto, con 349.000 lire a testa, seguita da Vercelli e da Imperia. Il reddito minimo si riscontra ad Agrigento con 66.563 per abitante, di

poco preceduta da Potenza con 68.803 per abitante. Fra la provincia a reddito minimo per abitante e quella a reddito massimo si riscontra un rapporto di 1 a 5. Il valore mediano è rappresentato dalla provincia di Ancona con un reddito per abitante di 134.292 lire; vale a dire che la metà delle provincie ha un reddito superiore a quello testè indicato e metà un reddito inferiore. La media aritmetica nazionale è di lire 149.280 ».

Diamo qualche altra esemplificazione: in Lombardia, il reddito per abitante della provincia di Milano di 349.000 lire ha come corrispondente all'ultimo posto della scala il reddito per abitante della provincia di Sondrio di 158.260, mentre il reddito per abitante della provincia di Varese è quello che tra le provincie lombarde si scosta meno da Milano (239.000). Nel Veneto a un massimo di 171.000 della provincia di Venezia corrisponde un minimo di Rovigo con 118.000. Nell'Emilia a un massimo di 194.000 di reddito medio per abitante relativo alla provincia di Ravenna fa riscontro un minimo di 130.000 per la provincia di Forlì. Nella Campania il massimo è dato da Napoli con 95.000 e il minimo da Avellino con 71.000, e nelle Puglie il massimo da Brindisi con 102.000 e il minimo da Lecce con 73.000. In Sicilia a un massimo di 116.000 per Siracusa corrisponde un minimo di 66.000 per Agrigento.

È poi interessante constatare che — fatta la graduatoria delle provincie per ordine decrescente di reddito per abitante — l'ultimo terzo delle provincie in coda è dato tutto da provincie dell'Italia centrale e meridionale, mentre nel primo figurano esclusivamente provincie dell'Italia settentrionale; e se, come si è detto, tra la provincia in testa alla graduatoria e quella alla fine vi è un rapporto di 1 a 5, occorre dire che differenze pronunciate sussistono anche tra le provincie nei posti di coda della graduatoria e le provincie che si trovano, per così dire, a metà strada; ad esempio Modena, che si trova al trentesimo posto con 161.000 lire, ha un distacco notevole su Brindisi che si trova al sessantesimo posto, e su Potenza che si trova al novantesimo.

Da queste valutazioni di carattere indiziario possiamo adesso passare ad alcuni confronti che si possono desumere dalle statistiche correnti, e pertanto non discutibili, le quali possono anche essere considerate espressive dei tenori di vita esistenti nelle varie regioni e provincie.

Naturalmente vi sono dati che non danno un'idea delle diversità regionali come quella che è stata offerta dalle indicazioni del reddito, mentre altri la accentuano. Ad esempio, piuttosto rigido è il dato riguardante la spesa per tabacchi per abitante; il rapporto non

è mai di 1 a 5, come si è visto per il calcolo del reddito, e se Milano allinea una spesa per abitante di 8500 lire, Agrigento ne ha una di 3280, cioè il rapporto non è in questo caso nemmeno di 1 a 3.

Comunque, di fronte alla Liguria a 8100, la Lombardia a 7100, il Piemonte a 6600 di spesa media per abitante, troviamo la Lucania a 2800, la Calabria a 3000, la Sicilia a 4100 e la Sardegna a 4300. Cioè, se si misurasse la spesa per i tabacchi e il tenore di vita degli italiani, si avrebbero sempre sproporzioni notevoli, ma minori di quelle desunte da un calcolo indiziario del reddito per abitante. Maggiori differenze sono rivelate dalle spese in spettacoli, per le quali ovviamente si dovrebbe fare il confronto per provincia, anzichè per regione. In questo caso, di fronte a un massimo di 5400 relativo a Milano, troviamo un minimo di 286 lire per Potenza, ma occorre dire che anche nell'ambito di un confronto tra le provincie settentrionali le differenze sono assai cospicue. Nella stessa Lombardia, cioè, di fronte al dato di Milano troviamo quello di Sondrio di 623,6 lire per abitante, mentre nel Veneto di fronte a un massimo di 2618 per Venezia sta un minimo di 1073 per Treviso e in Piemonte di fronte a un massimo di 3555 per Torino figura un minimo di 857 per Cuneo. In Campania, di fronte ad un massimo di 2667 per Napoli figura un minimo di 338 per Benevento, mentre in Sicilia ad un massimo di 1535 per Palermo corrisponde un minimo di 617,7 per Agrigento.

Sono dati per cui occorrerebbero precisazioni particolari, sia riguardo all'influenza su di essi delle manifestazioni sportive, sia, soprattutto, per quel che riguarda la parte che va attribuita a movimento turistico: è chiaro che vi sono città in cui la spesa per spettacoli non dev'essere considerata come pertinente di massima alla popolazione del luogo, ma a turisti di passaggio; se non si tien conto di ciò — cosa difficile da accertarsi — il quadro non può che riuscire falsato. Vediamo un altro dato, quello relativo all'abbonamento radio per abitante: alla testa, anche in questo caso, troviamo Milano con 173 lire per abitante (Roma non è che a 121,9), mentre a non molta distanza sono Torino (con 162,2) Varese con 148, Vercelli con 146, Genova con 135, Bologna con 121; il dato si abbassa notevolmente nelle regioni meridionali, e così abbiamo, per citare i minimi regionali, Teramo con 32,9, Benevento con 27,2, Taranto con 28,2, Potenza con 26,9, Agrigento con 23,5, Nuoro con 20,6.

Dobbiamo ancora vedere, per esaurire questi confronti, i dati relativi alle autovetture private per mille abitanti: qui alla testa abbiamo Torino con 23,6, seguita a ruota da Milano con 23, da Roma con 17,4 e da Genova con 13,9; i minimi regionali risultano di 5,4 per Rovigo, 7 per Ferrara, 4,3 per Massa Carrara, 7,3 per Perugia, 5,8 per

Pesaro e Urbino, 2,6 per Latina, 1,9 per Campobasso, 2,2 per Avellino, 2,9 per Foggia, 1,7 per Potenza, 2,3 per Catanzaro, 1,6 per Agrigento, 1,6 per Cagliari. Tra il minimo del Piemonte di 8 per Asti, e il dato registrato per Agrigento esiste un rapporto di 1 a 5; tra quest'ultimo e il minimo della Lombardia di 6,2 per Sondrio un rapporto di 1 a 4, che non si abbassa in misura notevole nel caso di Rovigo e che si espande ancora per il dato minimo dell'Emilia.

6. INDAGINE SU UNA CLASSE DI LEVA

Daremo ora relazione di un'indagine svolta a cura della Commissione d'inchiesta in collaborazione con il Ministero della difesa intorno ai risultati della selezione psico-attitudinale delle reclute della classe 1932 effettuata presso 94 distretti militari. Si tratta di rilevazioni che potranno acquistare maggior importanza con l'andare del tempo, man mano che si andranno affinando i sistemi veri e propri di selezione, nonchè quelli di raccolta dei dati che le reclute forniscono all'atto della loro presentazione. Come sono apparsi a una prima elaborazione, i risultati ottenuti sembrano esigere un approfondimento, che non è per il momento possibile. Tuttavia, con qualche discrepanza e con qualche eccezione, essi esprimono abbastanza bene la differenza che riteniamo esista nelle condizioni sociali, nel tenore di vita e nel grado di preparazione professionale della popolazione tra le varie provincie.

Mediante un apposito questionario ai distretti erano stati richiesti i dati relativi all'analfabetismo e alla preparazione scolastica, con una ripartizione assai articolata nei riguardi del grado di questa ultima: cioè, nell'ambito di quelli che sanno leggere e scrivere si è chiesta la ripartizione tra coloro che non avevano nessun titolo di studio, coloro che avevano frequentato le prime tre classi elementari, coloro che avevano frequentato la quarta, la quinta, la media inferiore, i corsi di avviamento professionale, il liceo classico, il liceo scientifico, l'istituto magistrale, gli istituti tecnici professionali e l'università. Altre richieste si riferivano alla professione, altre alla condizione sanitaria e altre al risultato vero e proprio della selezione psico-attitudinale.

Qui di seguito vengono riportate alcune tabelle desunte dai dati complessivi, le quali risultano significative ai fini di una riconferma delle diversità regionali.

Cerchiamo di sintetizzare il significato di queste tabelle, cominciando dalla distribuzione dei giovani analfabeti e semianalfabeti nelle varie provincie. Si è constatato che le percentuali in totale degli analfabeti si aggirano intorno a valori minimi nelle provincie

TABELLA 10

**DISTRIBUZIONE DELLE PROVINCE SECONDO LE PERCENTUALI
DI GIOVANI ANALFABETI E SEMIANALFABETI**
(media nazionale 10,0%)

%			
0-10	Pavia	Barletta	Trapani
	Perugia	Bergamo	
	Pesaro	Caserta	TOTALE 4.470
	Piacenza	Catania	% sul to- tale (20.978) 21,31
Ancona	Pinerolo	Chivasso	
Aquila	Pisa	Cosenza	
Arezzo	Ravenna	Foggia	%
Belluno	Reggio Emilia	Lecce	30-40
Bologna	Roma	Napoli	
Bolzano	Sacile	Nola	Benevento
Brescia	Savona	Oristano	
Campobasso	Siracusa	Palermo	TOTALE 638
Casale Monferrato	Sondrio	Pistoia	% sul to- tale (20.978) 3,04
Como	Torino	Ragusa	
Cremona	Tortona	Reggio Calabria	%
Cuneo	Trento	Rovigo	40-50
Ferrara	Treviglio	Sassari	
Forlì	Treviso	Siena	Caltanissetta
Firenze	Udine	Spoletto	Enna
Frosinone	Varese	Sulmona	Teramo
Genova	Venezia	Taranto	
Grosseto	Vercelli		TOTALE 2.011
Ivrea	Verona		% sul to- tale (20.978) 9,59
Latina	Vicenza	TOTALE 8.219	
Lodi	Viterbo	% sul to- tale (20.978) 39,18	
Lucca			%
Macerata	TOTALE 4.086		20-30
Mantova	% sul to- tale (20.978) 22,91		
Massa Carrara			%
Milano			50 e più
Messina	%	Ascoli Piceno	
Modena	10-20	Avellino	Cagliari
Mondovì		Catanzaro	
Monza		Chieti	TOTALE 834
Novara		Potenza	% sul to- tale (20.978) 3,97
Orvieto		Salerno	
Padova	Aversa		
Parma	Bari		

setteentrionali, nelle quali, tuttavia, la posizione si aggrava per il calcolo dei semianalfabeti; ad esempio il distretto di Bergamo ha dato lo 0,5 per cento di analfabeti, ma ben l'11,4 di semianalfabeti; a Chivasso si è avuto presso a poco un risultato identico, cioè lo 0,4 per cento di analfabeti e 11,3 di semianalfabeti; invece a Como tra analfabeti e semianalfabeti si è superato di poco l'1,1 per cento; a Genova si è riscontrato lo 0,3 di analfabeti e il 2,5 di semianalfabeti; a Milano si è constatato lo 0,3 di analfabeti e lo 0,35 per cento di semianalfabeti. Risultati non molto diversi sono stati ottenuti a Modena,

TABELLA 11

DISTRIBUZIONE DELLE PROVINCE SECONDO LE PERCENTUALI
DEI GIOVANI OPERAI
(media nazionale 23,9%)

% 0-10		Perugia Salerno Siracusa Treviglio Cuneo	% 30 e più
Agrigento	Barletta	Totale operai 3.915 % ul totale nazionale (52.382)	Brescia
Aversa	Belluno		Chivasso
Bari	Cagliari		Como (66,8)
Benevento	Campobasso		Cremona
Bologna	Caserta		Ferrara
Bolzano	Catanzaro		Firenze
Caltanissetta	Chieti		Genova
Macerata	Cosenza		Grosseto
Nola	Enna		Ivrea
Oristano	Foggia		Lodi
Orvieto	Frosinone	Lucca	
Padova	Lecce	% 23,91-30	Milano (51,8)
Parma	Mondovi	Bergamo Catania Forlì Latina Mantova Massa Carrara Modena Rovigo Siena Taranto Torino Tortona Trento Venezia	Monza
Potenza	Palermo		Novara
Ragusa	Pesaro		Pavia
Reggio Calabria	Ravenna		Piacenza
Reggio Emilia	Roma		Pinerolo
	Sassari		Pisa
	Spoleto		Pistoia
	Sulmona		Sacile
	Trapani		Savona
	Teramo		Sondrio
	Viterbo	Treviso	
Totale operai 2.418 % sul totale nazionale (52.382)	Totale operai 9.752 % sul totale nazionale (52.382)		Udine
% 10-20	% 20-23,9		Varese (67,5)
Alessandria	Arezzo	Totale operai 8.502 % sul totale nazionale (52.382)	Vercelli
Ancona	Casale Monferrato		Verona
Aquila	Messina		Vicenza
Ascoli Piceno			Totale operai 27.795 % sul totale nazionale (52.382)
Avellino			

a Monza, a Novara, a Sondrio, a Trento, a Treviglio. Invece, ancora tra le provincie settentrionali, una situazione leggermente peggiorata (dal 2,5 al 4 per cento tra analfabeti e semianalfabeti) è stata constatata nei distretti di Lodi, di Parma, di Pavia, di Perugia, di Piacenza, di Treviso, di Verona e di Vicenza. Posizioni ancora peggiorate, ma in ogni caso al di sotto di una percentuale del 10 tra analfabeti e semianalfabeti, si trovano poi nei distretti di Forlì, Firenze, Frosinone, Latina, Massa Carrara, Pisa, Siracusa, Venezia, Viterbo.

Figurano in tabella posizioni peggiorate in un complesso di distretti ove i totali si aggirano tra il 10 e il 20 per cento. Apparten-

TABELLA 12

DISTRIBUZIONE DELLE PROVINCE SECONDO LE PERCENTUALI
DEI GIOVANI ARTIGIANI
(media nazionale 12,8 %)

% 0-5	Casale Monferrato Enna Ferrara Forlì Genova Ivrea Latina Lecce Mantova Massa Carrara Milano Messina Napoli Novara Pavia Pinerolo Pistoia Ragusa Ravenna Salerno Savona Sondrio Sulmona Teramo Tortona Treviglio Udine Venezia Vercelli	% 10-12,8	Caltanissetta Chivasso Foggia Grosseto Palermo Reggio Calabria Spoleto Trapani Vicenza Viterbo
Barletta Bolzano Brescia Campobasso Caserta Catania Catanzaro Como Cosenza Cremona Cuneo Piacenza Pisa Sacile Sassari Siena Taranto Varese Verona		Aquila Ascoli Piceno Bergamo Chieti Firenze Frosinone Lodi Lucca Macerata Modena Mondovì Oristano Perugia Pesaro Potenza Rovigo Siracusa Torino Trento Treviso	Totale artig. 5.247 % sul totale nazionale (28.166) 18,63
Totale artig. 1.203 % sul totale nazionale (28.166) 4,27		Totale artig. 4.220 % sul totale nazionale (28.166) 14,98	% 20 e più
% 5-10	Totale artig. 5.136 % sul totale nazionale (28.166) 18,23	% 12,81-20	Aversa Bari Belluno Benevento Bologna Monza Nola Orvieto Padova Parma Reggio Emilia Roma
Arezzo Cagliari		Agrigento Alessandria Ancona Avellino	Totale artig. 12.360 % sul totale nazionale (28.166) 43,89

gono a questo gruppo distretti dell'Italia settentrionale come Rovigo e Chivasso, dell'Italia meridionale come Bari e Napoli, dell'Italia centrale come Pistoia e Siena, dell'Italia insulare come Palermo e Sassari. Vi sono distretti con percentuali tra il 20 e il 30, tutti nell'Italia meridionale e centrale e distretti come quello di Benevento con una percentuale del 31,9, di Caltanissetta con 40,1, di Enna con il 48, di Teramo con il 41,1. Cagliari segna un massimo con il 53 per cento.

Ma avremo modo di tornare su questo argomento quando esamineremo le conseguenze delle insufficienze dell'istruzione professionale.

TABELLA 13

**DISTRIBUZIONE DELLE PROVINCE SECONDO LE PERCENTUALI
DEI GIOVANI CONTADINI**

(media nazionale 30,8 %)

%			
0-10	Belluno Bergamo Bologna Brescia Cagliari Caserta Catania Grosseto Ivrea Latina Lucca Massa Carrara Nola Palermo Pavia Pisa Pistoia Reggio Calabria Rovigo Sacile Savona Sondrio Taranto Udine Venezia Vercelli Vicenza	Foggia Forlì Lodi Mantova Modena Orvieto Padova Parma Piacenza Pinerolo Ravenna Reggio Emilia Salerno Spoleto Sulmona Trapani Trento Treviso Verona	Cremona Frosinone Lecce Pesaro Ragusa Sassari Siena Tortona Treviglio Viterbo
Como Genova Milano Monza Napoli Torino Varese			
Tot. contad. 1.096 % sul totale nazionale (67.534) 1,62			Tot. contad. 16.892 % sul totale nazionale (67.534) 25,01
%			%
10-20			50 e più
Chivasso Firenze Messina Novara Roma Siracusa			
Tot. contad. 3.054 % sul totale nazionale (67.534) 3,52	Tot. contad. 17.451 % sul totale nazionale (67.534) 25,85	Tot. contad. 16.166 % sul totale nazionale (67.534) 23,94	Arezzo Ascoli Piceno Benevento Bolzano Campobasso Chieti Cuneo Enna Macerata Mondovì Oristano Perugia Potenza Teramo
%	%	%	
20-30,8	30,81-40	40-50	
Aquila Aversa	Bari Ferrara	Agrigento Alessandria Ancona Avellino Barletta Caltanissetta Casale Monferrato Catanzaro Cosenza	Tot. contad. 12.875 % sul totale nazionale (67.534) 19,06

Un altro gruppo di dati che sono riportati nelle tabelle è destinato a dare una idea della distribuzione professionale dei giovani in età di 20 anni. Abbiamo trovato dati che possono essere di un certo interesse: ad esempio, la media nazionale dei giovani operai è risultata del 23,9 per cento, quella dei giovani artigiani del 12,8 per cento; quella dei giovani contadini del 30,8 per cento; quella dei manovali e braccianti del 13,9 per cento, quella dei giovani studenti del 10,8 per cento e quella dei senza professione dell'1,8 per cento.

TABELLA 14

**DISTRIBUZIONE DELLE PROVINCE SECONDO LE PERCENTUALI
DEI GIOVANI MANOVALI E BRACCIANTI**
(media nazionale 13,9 %)

% 0-10	Treviso * Udine Varese Verona Vicenza	Viterbo	% 20-30
Alessandria	TOTALE MANOVALI E BRACCIANTI 5.448 % sul totale na- zionale (30.569) 17,62	TOTALE MANOVALI E BRACCIANTI 5.409 % sul totale na- zionale (30.569) 17,53	Aversa
Ancona		%	Belluno
Arezzo	%	13,91-20	Bergamo
Ascoli Piceno		10-13,9	Catania
Avellino	Barletta Bologna Casale Monferrato Chieti Chivasso Cuneo Genova Grosseto Lecce Modena Oristano Pesaro Pisa Pistoia Potenza Reggio Emilia Roma Spoleto Vercelli	Aquila	Catanzaro
Bari		%	Foggia
Benevento	%	10-13,9	Latina
Bolzano		10-13,9	Massa Carrara
Campobasso	%	10-13,9	Ravenna
Como		10-13,9	Reggio Calabria
Cremona	%	10-13,9	Rovigo
Ferrara		10-13,9	Sassari
Forlì	%	10-13,9	Sondrio
Firenze *		10-13,9	Treviglio
Lodi *	%	10-13,9	TOTALE MANOVALI E BRACCIANTI 7.687 % sul totale na- zionale (30.569) 25,10
Lucca		10-13,9	%
Macerata	%	10-13,9	30 e più
Mantova		10-13,9	Agrigento
Milano *	%	10-13,9	Cagliari
Mondovì *		10-13,9	Cosenza
Monza *	%	10-13,9	Messina
Napoli		10-13,9	Siracusa
Padova	%	10-13,9	TOTALE MANOVALI E BRACCIANTI 4.335 % sul totale na- zionale (30.569) 14,70
Parma		10-13,9	%
Pavia	%	10-13,9	%
Perugia *		10-13,9	%
Piacenza	%	10-13,9	%
Pinerolo		10-13,9	%
Siena	%	10-13,9	%
Teramo		10-13,9	%
Torino *	%	10-13,9	%
Tortona		10-13,9	%

Sarà il caso di osservare che nei riguardi della media dei giovani operai si sono avuti notevoli scostamenti dalla media nazionale, che è di 23,9 per cento, a Milano con il 51,8 per cento e a Varese con il 67,5 per cento; mentre scostamenti in senso inverso si trovano nelle regioni agricole con prevalenza dei distretti meridionali. Ad esempio, con percentuali di giovani operai inferiori al 10 figuravano soltanto i distretti di Bologna, Padova, Parma e Reggio Emilia, mentre una prevalenza di operai si nota anche in distretti come quelli di Cremona, Grosseto, Pavia, Pisa, Sondrio. Discorso inverso è da fare per quanto concerne la distribuzione percentuale dei giovani contadini:

TABELLA 15

**DISTRIBUZIONE DELLE PROVINCE SECONDO LE PERCENTUALI
DEI GIOVANI STUDENTI**
(media nazionale 10,8 %)

%			
0-5			
	Como Cremona Cuneo Enna Ferrara Frosinone Grosseto Ivrea Latina Lecce Lucca Macerata Mantova Modena Monza Novara Padova Parma Pavia Perugia Piacenza Pistoia Potenza Reggio Emilia Rovigo Sacile Sassari Siena Sulmona Taranto Teramo Trento Treviso Udine Varese Venezia Vercelli	Verona Vicenza Viterbo	Forlì Nola Orvieto Palermo Pesaro Pisa Ragusa Reggio Calabria Salerno Spoleto Trapani Torino
Casale Lodi Mondovì Oristano Pinerolo Sondrio Treviglio		N. STUDENTI 9.182 % sul totale nazionale (23.270) 38,7	
N. STUDENTI 392 % sul totale nazionale (23.720) 1,6		%	
		10-10,8	
%			
5-10		Avellino Massa Carrara Ravenna Siracusa Tortona	N. STUDENTI 6.238 % sul totale nazionale (23.720) 26,3
		N. STUDENTI 944 % sul totale nazionale (23.720) 4,0	%
		%	15 e più
		%	
		10,81-15	Aquila Bari Bologna Firenze Genova Milano Messina Napoli Roma Savona
Agrigento Arezzo Ascoli Piceno Aversa Barletta Belluno Benevento Bergamo Brescia Cagliari Caltanissetta Campobasso Caserta Chieti Chivasso		Alessandria Ancona Bolzano Catania Catanzaro Cosenza Foggia	N. STUDENTI 6.964 % sul totale nazionale (23.720) 29,4

la media nazionale è del 38 per cento, e i distretti ove si sono avute frequenze inferiori al 10 per cento sono stati quelli di Como, Genova, Milano, Napoli, Torino e Varese; frequenze superiori al 50 per cento hanno i distretti di Arezzo, Benevento, Bolzano, Campobasso, Chieti, Cuneo, Enna, Macerata, Mondovì, Oristano, Perugia, Potenza e Teramo. Un valore a sè va dato alla dichiarazione di appartenenza ai mestieri di manovale e di bracciante, per i quali si ha una media nazionale piuttosto bassa (13,9 per cento) con allontanamento notevole dalla media nei distretti ove per altra notizia si sa che sussiste una notevole disoccupazione. Degno di riflessione ci pare pure il dato

TABELLA 16

**DISTRIBUZIONE DELLE PROVINCE SECONDO LE PERCENTUALI
DEI GIOVANI IMPIEGATI E COMMERCianti**

(medie nazionali: impiegati 3,3 %, commercianti 2,7 %)

%			
0-2	Chivasso Cuneo Frosinone Latina Lecce Lodi Macerata Messina Mondovì Oristano Palermo Perugia Pesaro Reggio Calabria Sulmona Trapani Teramo Treviso	Forlì Napoli Nola Orvieto Piacenza Sacile Salerno Sassari Savona Siena Siracusa Sondrio Spoleto Treviglio Udine Verona Vicenza Viterbo	Catania Como Firenze Genova Grosseto Ivrea Lucca Mantova Massa Carrara Milano Modena Monza Novara Padova Parma Pavia Pinerolo Pisa Pistoia Ravenna Reggio Emilia Roma Rovigo Taranto Torino Tortona Trento Varese Venezia Vercelli
Aquila Cosenza Enna Foggia Potenza Ragusa			
TOTALE IMPIEGATI E COMMERC. 185			
% sul totale nazionale (13.240) 1,38			
%			
2-4	TOTALE IMPIEGATI E COMMERC. 2.003 % sul totale nazionale (13.240) 15,11	TOTALE IMPIEGATI E COMMERC. 2.431 % sul totale nazionale (13.240) 18,36	
Agrigento Alessandria Ancona Arezzo Ascoli Piceno Barletta Benevento Cagliari Caltanissetta Campobasso Caserta Catanzaro Chieti	%	%	
	4-6	6 e più	
	Aversa Bari Bergamo Bolzano Cremona Ferrara	Avellino Belluno Bologna Brescia Casale Monferrato	TOTALE IMPIEGATI E COMMERC. 8.621 % sul totale nazionale (13.240) 65,15

relativo alla percentuale dei giovani studenti, di coloro cioè che nell'atto di sottoporsi all'esame sanitario si sono dichiarati studenti: la media nazionale è del 10,8 per cento, ma in parecchi distretti, come quelli di Aquila, Bari, Bologna, Firenze, Genova, Milano, Messina, Napoli, Roma e Savona, si sono constatate percentuali superiori al 15; restano i risultati della media dei senza professione dichiarati, con talune storture per il momento non accertabili per quel che riguarda l'allontanamento dalla media; dubbi rimangono sotto questo aspetto i dati registrati dai distretti di Caserta, Palermo e Torino.

Per desiderio di sintesi abbiamo tenuto conto della tabella 20 dei risultati della selezione per quel che riguarda l'assegnazione alla

TABELLA 17

**DISTRIBUZIONE DELLE PROVINCE SECONDO LE PERCENTUALI
DEI GIOVANI SENZA PROFESSIONE**
(media nazionale 1,8 %)

% 0	% 0,1-2	%	%
Agrigento	Ancona	Orvieto	Barletta
Aquila	Arezzo	Parma	Lecce
Ascoli Piceno	Bari	Piacenza	Macerata
Avellino	Belluno	Pinerolo	Napoli
Benevento	Bologna	Potenza	Novara
Bergamo	Cagliari	Ragusa	Padova
Bolzano	Caltanissetta	Ravenna	Reggio Calabria
Brescia	Campobasso	Reggio Emilia	Sulmona
Catanzaro	Casale Monferrato	Roma	Trapani
Chivasso	Catania	Salerno	Venezia
Cosenza	Chieti	Sassari	Verona
Cremona	Como	Savona	
Cuneo	Enna	Siena	TOTALE SENZA PROFESSIONE 1.407
Monza	Ferrara	Siracusa	% sul totale na- zionale (3.973) 35,41
Nola	Foggia	Sondrio	
Pavia	Forlì	Taranto	%
Perugia	Firenze	Tortona	10 e più
Pesaro	Frosinone	Treviglio	
Pisa	Genova	Udine	
Pistoia	Grosseto	Varese	
Rovigo	Ivrea	Vicenza	
Sacile	Latina	Viterbo	
Spoletto	Lodi		TOTALE SENZA PROFESSIONE 639
Teramo	Lucca		% sul totale na- zionale (3.973) 16,09
Trento	Mantova		
Treviso	Massa Carrara		%
	Milano		2-10
TOTALE SENZA PROFESSIONE —	Messina		
% sul totale na- zionale (3.973) —	Modena	Alessandria	TOTALE SENZA PROFESSIONE 1.927
	Mondovì	Aversa	% sul totale na- zionale (3.973) 48,50
	Oristano		

prima e all'ultima categoria, cioè, in termini approssimativi, alla categoria dei migliori e a quella dei peggiori. La media degli assegnati alla prima categoria è risultata nei distretti del 17,27 per cento; la maggiore percentuale di migliori è data dal distretto di Nola, ma, a prescindere dalla osservazione della relativa subiettività dei giudizi, sta di fatto che l'indicazione dei distretti in cui è stata superata la media nazionale — e cioè, in ordine decrescente, quelli di Torino (44,42), Milano (43,09), Brescia (34,29), Genova (39,17), Bologna, Firenze, Ivrea, Monza, Napoli, Novara, Parma, Pisa, Ravenna, Reggio Emilia, Roma, Savona, Tortona, Udine, Venezia, Vercelli — conferma anche qui talune delle deduzioni di carattere generale relative

TABELLA 18

DISTRIBUZIONE DELLE PROVINCE SECONDO LE PERCENTUALI DI
GIOVANI CON IDONEITÀ ATTITUDINALE GENERICA DI 1ª CATEGORIA
(media nazionale 17,27 %)

% 0-10		% 17,28-20	% 30-40
	Bolzano Cagliari Casale Monferrato Catania Chivasso Cremona Cuneo Foggia Grosseto Lodi Lucca Macerata Mantova Massa Carrara Messina Modena Mondovì Orvieto Padova Palermo Pavia Perugia Pesaro Pinerolo Reggio Calabria Salerno Siena Siracusa Sondrio Trapani Teramo Trento Treviso Varese Verona Viterbo	Ancona Belluno Como Piacenza Pistoia Sabile Spoleto Vicenza	Brescia Genova
Agrigento Avellino Bari Barletta Benevento Caltanissetta Campobasso Caserta Catanzaro Chieti Cosenza Enna Frosinone Latina Lecce Oristano Potenza Rovigo Sassari Sulmona Taranto Treviglio		TOTALE 2.545 % sul totale nazionale (34.744) 7,33	TOTALE 2.124 % sul totale nazionale (34.744) 6,11
		% 20-30	Milano Torino
TOTALE 3.572 % sul totale nazionale (34.744) 10,28		Bologna Firenze Ivrea Monza Napoli Novara Parma Pisa Ravenna Reggio Emilia Roma Savona Tortona Udine Venezia Vercelli	TOTALE 4.241 % sul totale nazionale (34.744) 12,21
% 10-17,27			% 50 e più
Aquila Arezzo Ascoli Piceno Bergamo	TOTALE 10.749 % sul totale nazionale (34.744) 30,94	TOTALE 9.872 % sul totale nazionale (34.744) 28,41	Nola TOTALE 1.641 % sul totale nazionale (34.744) 4,72

non solo alla situazione sociale in senso generico delle varie provincie e regioni, ma anche al grado e alla possibilità effettiva di assorbimento professionale e di prosecuzione della preparazione scolastica in senso stretto.

I dati relativi alla quarta categoria sono rispecchiati nella tabella 19; la media nazionale ci sembra, nel complesso, elevata — 33,21 per cento — e ad ogni modo vi è una distribuzione inversa a

TABELLA 19

DISTRIBUZIONE DELLE PROVINCE SECONDO LE PERCENTUALI DI GIOVANI CON IDONEITÀ ATTITUDINALE GENERICA DI QUARTA CATEGORIA
(media nazionale 33,21 %)

%			%
0-10	Bolzano Pavia Casale Catania Chivasso Como Cremona Cuneo Firenze Lucca Mantova Massa Carrara Mondovì Monza Napoli Novara Palermo Piacenza Pinerolo Pistoia Ravenna Roma Sabile Siena Trento Treviso Udine Varese Venezia Vicenza	Lodi Macerata Orvieto Bergamo Salerno Siracusa Sondrio Spoleto Sulmona Teramo Trapani Verona Viterbo	50-60
Nola Padova Pisa Torino			Avellino Aversa Barletta Benevento Caserta Catanzaro Chieti Cosenza Foggia Potenza Reggio Calabria Taranto
TOTALE 635		TOTALE 8.979	TOTALE 16.096
% sul totale nazionale (66.808) 0,95		% sul totale nazionale (66.808) 13,44	% sul totale nazionale (66.808) 24,09
%		%	%
10-20		40-50	60-70
Genova Ivrea Milano Parma Cagliari Reggio Emilia Savona Tortona Vercelli		Aquila Arezzo Ascoli Piceno Bari Campobasso Latina Lecce Messina Oristano Perugia Pesaro Rovigo Sassari Treviglio	Caltanissetta Enna Frosinone
TOTALE 3.018	TOTALE 20.217		TOTALE 4.196
% sul totale nazionale (66.808) 4,52	% sul totale nazionale (66.808) 30,26		% sul totale nazionale (66.808) 6,28
%	%		%
20-33,21	33,22-40		70-80
Ancona Belluno Bologna	Grosseto	TOTALE 11.662	Agrirento
		% sul totale nazionale (66.808) 17,46	TOTALE 2.005
			% sul totale nazionale (66.808) 3,00

quella su cui ci siamo soffermati per quanto riguarda la prima categoria. Sottolineiamo comunque che il distretto di Agrigento ha dato una percentuale del 72,45 per cento di assegnati alla quarta categoria di idoneità attitudinale, quello di Caltanissetta il 68,19 per cento, quello di Enna il 67,38 per cento e quello di Frosinone il 62,90 per cento.

TABELLA 20

**DISTRIBUZIONE DELLE PROVINCE SECONDO LE PERCENTUALI
DEI GIOVANI IN STATO DI NUTRIZIONE MEDIOCRE**
(media nazionale: 4,41 %)

% 0-4,41		% 4,42-10	
Agrigento	Monza	Ancona	Aquila
Arezzo	Nola	Ascoli Piceno	Catanzaro
Avellino	Novara	Chieti	Foggia
Aversa	Oristano	Como	Grosseto
Barletta	Padova	Ferrara	Latina
Benevento	Parma	Forlì	Massa Carrara
Bergamo	Pavia	Frosinone	Napoli
Bologna	Pesaro	Genova	Palermo
Bolzano	Piacenza	Orvieto	Pistoia
Brescia	Pinerolo	Roma	Sulmona
Caltanissetta	Potenza	Savona	Teramo
Campobasso	Ravenna	Spoletto	Vicenza
Casale Monferrato	Reggio Emilia	Tortona	
Chiasso	Rovigo	Trapani	TOTALE 3.527
Cremona	Salerno	Viterbo	% sul totale nazionale (9.156) 38,52
Enna	Siena		%
Firenze	Siracusa	TOTALE 2.689	20 e più
Ivrea	Sondrio	% sul totale nazionale (9.156) 29,37	
Lecce	Taranto		Macerata
Lodi	Torino	%	Perugia
Lucca	Treviglio	10-20	Pisa
Mantova	Treviso		TOTALE 1.370
Messina	Varese	%	% sul totale nazionale (9.156) 14,96
Milano	Vercelli	Alessandria	
Modena	Verona		
Mondovì	TOTALE 1.570		
	% sul totale nazionale (9.156) 17,15		

7. ANALFABETISMO E SVILUPPO ECONOMICO

Un tale processo non potrebbe che aggravare la situazione attuale di scompenso tra risorse e popolazione, tra occasioni di lavoro e forze di lavoro; cioè, non ne potrebbe che risultare peggiorata la posizione di relativa povertà del Sud nei confronti del Nord, a prescindere dai fenomeni veri e propri di miseria, occasionata soprattutto dalla disoccupazione. Ma, senza tener conto delle possibili sorprese dell'avvenire, dobbiamo mettere in rilievo, già nella situazione attuale, l'esistenza di certe insufficienze di fondo che aggravano il problema dell'utilizzazione razionale delle forze esistenti.

Ci riferiamo particolarmente ai dati che abbiamo riportato, e che dobbiamo considerare fondati, relativi al grado di analfabetismo e di semianalfabetismo constatato tra le giovani reclute sottoposte a selezione attitudinale. Sono state scritte fin troppe parole su questo

argomento perchè sia necessario ancora ritornarvi e diffondervi; e però ci limitiamo qui a qualche osservazione di modesto buon senso. Se l'analfabetismo priva l'individuo delle possibilità di una comunicazione con il mondo esterno attraverso la parola scritta e letta, se lo pone in una condizione di inferiorità rispetto a chi invece di quei mezzi sa servirsi e godere, da un punto di vista strettamente economico — se fosse mai possibile soffocare negli animi nostri i sentimenti sociali ed umani che ci ispirano — potremmo anche intendere che in una società con uno sviluppo agricolo, e con le connesse attività primarie, di stampo tradizionale, la capacità o semicapacità di un individuo di leggere e scrivere non rappresenta certo un fattore determinante per lo svolgimento della sua attività di lavoratore. Per quei pochi scambi economici cui esso è destinato nel corso dell'anno bastano rudimentali forme di calcolo e di valutazione. Ma il giudizio cambia, anche nel campo economico, quando ci si presentano le esigenze particolari di attività connesse alla valorizzazione delle risorse del suolo. L'analfabeta non soltanto non potrà mai diventare un operaio specializzato, ma nemmeno avere la responsabilità della utilizzazione di mezzi meccanici nella lavorazione della terra, nè la possibilità di intrecciare quei maggiori scambi con il mondo esterno che codesti progressi tecnici rendono inevitabili e necessari.

Tutto ciò partendo da una considerazione per così dire statica del fenomeno sociale, che presuppone una generica possibilità di utilizzazione delle capacità di lavoro degli analfabeti sul luogo, in via autonoma o in qualche modo organizzata. Il discorso cambia immediatamente se supponiamo che esista, come dobbiamo supporre sulla base delle statistiche, un numero notevole di individui che non riescono a trovare collocamento *in loco*, e che è da ritenere impossibile che possano trovarlo in avvenire sulla base delle condizioni attuali e delle loro effettive capacità di lavoro. È sempre più evidente che il fenomeno della disoccupazione è anche la conseguenza di una insufficiente preparazione tecnica e professionale; ed è pertanto chiaro che chi è sprovvisto anche dei primi rudimenti di un'istruzione si viene a collocare fuori del quadro delle possibilità esistenti.

Constatare codeste deficienze non significa certamente trovare e poter subito proporre la ricetta per superarle; ma è certamente utile e necessario dire che s'impone una riforma e una razionalizzazione del nostro sistema di istruzione professionale, con la creazione di possibilità ambientali per l'istruzione medesima. E qui ci riferiamo alla lucida trattazione del dott. Riccardo Bauer, dirigente della Società Umanitaria di Milano, e all'acuta analisi del prof. Alberto Marzi, entrambe figuranti negli atti della Commissione: esse possono utilmente servire per una preliminare delucidazione del problema.

CAPITOLO TERZO

LA MISURAZIONE DELLA MISERIA

1. POVERTÀ E MISERIA

Quando si voglia tener conto di quanto s'è detto nel precedente capitolo relativamente alle profonde differenze strutturali che esistono tra le varie regioni italiane, come conseguenza del diverso grado di evoluzione economica e delle diverse condizioni ambientali, risulta difficile formulare un criterio unico che valga per una discriminazione delle classi povere e di quelle misere. Se ci si trovasse di fronte a una situazione sociale ed economica abbastanza uniforme, due sarebbero le vie per pervenire a quel risultato: fissare un livello di reddito che corrisponda all'incirca a quello che — come si è verificato specialmente in Francia negli studi di economia del dopoguerra, anche in relazione alle stipulazioni sindacali colà effettuate — è stato definito il minimo vitale; oppure, stabilire un certo «paniere» di consumi minimi indispensabili.

Nell'un caso o nell'altro la permanenza sulla linea del minimo vitale o sul paniere minimo dei consumi corrisponderebbe a una condizione di povertà; una situazione che sia al disotto del minimo vitale come reddito, o del paniere minimo indispensabile come consumi, rispecchierebbe una condizione di miseria.

Come si è già detto, date le profonde diversità tra regione e regione, in Italia non corrisponderebbe ai bisogni di classificazione e di misurazione delle condizioni sociali nè il fissare una linea di reddito minimo vitale eguale per tutto il Paese, nè il determinare un paniere unico indispensabile dei consumi: occorrerebbe stabilire distinzioni che tenessero conto delle condizioni di ambiente e delle diversità di sviluppo economico e sociale. Tutto ciò non solo dal punto di vista astratto o scientifico, ma anche per i possibili riferimenti e le possibili conseguenze di politica economica.

Vi è universale accordo intorno alla relatività dei bisogni, e cioè alla loro continua espansione in connessione con gli sviluppi delle produzioni e quindi con quello che si considera il tenore medio

di vita. Orbene, la relatività del bisogno porta inevitabilmente a considerare orientamenti di relatività per la politica sociale. In un Paese o in una regione in cui le condizioni di vita media siano depresse, e in cui la maggior preoccupazione consista nel conseguire una linea di reddito appena sufficiente alla copertura dei bisogni alimentari, un'eventuale politica di sussidi in ordine alla garanzia di quel certo minimo potrebbe provocare il franamento di ogni incentivo al lavoro; che è quanto dire di ogni incentivo a un miglioramento economico, condizione precipua e indispensabile per un miglioramento sociale. (È quel che è risultato dall'estensione delle provvidenze di sicurezza sociale a taluni territori della Unione francese).

Invece, in una società progredita e in evoluzione, con una certa uniformità di condizioni sociali al di sopra della linea del minimo vitale, una politica sociale che pretendesse in qualche modo di assegnare ai meno adatti o ai meno fortunati un minimo di reddito per garantire loro non solo la soddisfazione dei bisogni alimentari, ma anche quella di qualche leggero *comfort*, non potrebbe essere causa di degradazione di incentivi, perchè chi vive in una società dinamica sente necessariamente la pressione per un miglioramento delle proprie condizioni generali e per un elevamento del proprio tenore di vita. In termini banali, ad un certo punto non basta più raggiungere un reddito che consenta la soddisfazione dei bisogni alimentari, ma ne occorre uno più alto, capace di soddisfare l'esigenza di un più scelto abbigliamento, di una casa confortevole, delle forme sociali di trattenimento, ecc. ecc.

In termini di politica economica, pertanto, nelle situazioni depresse sarà essenziale cercare attraverso un miglioramento progressivo dell'ambiente l'espansione delle produzioni; condizione indispensabile per un miglioramento sicuro dei redditi, e quindi delle condizioni medie. In situazioni di relativo sviluppo economico, con gli incentivi alle maggiori produzioni che funzionano in conseguenza della spinta all'elevazione individuale delle condizioni di vita, potranno risultare idonee quelle forme di politica sociale mediante le quali s'intende venire incontro e garantire condizioni decenti di vita ai diseredati ed agli umili.

Questo dimostra, come si è detto, quanto sarebbe importante poter avere per le varie situazioni di sviluppo in cui si trovano le regioni italiane, o per lo meno per i grandi aggruppamenti regionali (e, cioè, Italia settentrionale, centrale, meridionale e insulare), una indicazione non approssimativa e non soggettiva dei livelli di reddito o dei tenori di consumo. Ora, non solo mancano i dati relativi a queste diverse situazioni regionali, ma manca bensì anche un dato generale su cui ci si possa fondare per deduzioni non arrischiate.

In quei Paesi dove esiste un sistema fiscale basato sull'imposta unica sul reddito, come è in quelli anglosassoni, e dove esiste, come pare che esista, una fondamentale corrispondenza tra reddito tassato ed effettivo, una indicazione della distribuzione del reddito si può ottenere proprio dai documenti fiscali, e si possono costruire delle tavole in cui figura la distribuzione del reddito in relazione alle varie classi, a cominciare dal minimo imponibile. In questi casi si può ritenere che le classi povere siano quelle che non raggiungono quel reddito. Per altra via sarà sempre possibile calcolare la particolare composizione di tale classe e le relazioni di reddito e di consumo.

Ma in Italia non è possibile — e non è nemmeno pensabile, almeno in breve spazio di tempo — delineare un'indagine che possa portare a risultati definitivi nei riguardi della distribuzione dimensionale dei redditi familiari, tenuto conto anche del variare del potere di acquisto. In uno studio preparato per la nostra Commissione, il prof. Felice Vinci ha osservato che « per la nostra popolazione le fondi disponibili, dirette o indirette, non consentono di conoscere tale distribuzione, sia nel complesso che nelle sue parti, con quel minimo di verosimiglianza che è necessario al suo utile impiego. Manca inoltre — malgrado le assidue ricerche compiute — la conoscenza concreta della forma generale di quella distribuzione che consenta almeno di esprimere, ad esempio, la relazione fra alcuni redditi caratteristici e il grado di disuguaglianza economica in termini meno vaghi di quelli che comunemente si impiegano quando si afferma che la distribuzione presenta gruppi di redditeri dapprima rapidamente crescenti e poi lentamente decrescenti al crescere del reddito, un reddito prevalente (talora si considera quello mediano) relativamente basso e minore di quello aritmetico, un grado di disuguaglianza notevole e pure compatibile anche con elevati valori del detto reddito prevalente e di quello medio aritmetico ».

Nel 1949 è stata effettuata dal prof. Piero Luzzatto Fegiz una indagine col metodo del campione, i cui risultati furono illustrati dallo stesso autore nel 1950.

Non c'è bisogno di richiamare qui le condizioni particolari del 1948 per il complesso dell'economia italiana. Si era ancora in fase di ricostruzione, parecchie delle piaghe della guerra erano ancora aperte, taluni settori della vita produttiva del Paese non avevano ancora ripreso l'efficienza normale, e un complesso di difficoltà di varia natura pesava sulla nostra vita economica e politica. Il reddito nazionale complessivo risultava all'incirca del 20 per cento (e forse più) inferiore a quello degli anni dell'ante-

guerra, e una tale situazione aveva riflessi negativi di ordine sociale, in quanto è facile presumere che il movimento di ripresa verificatosi negli anni di massima caduta — intorno al 1945 — avesse profittato alle classi agiate della popolazione ed avesse invece svantaggiato le classi economicamente sfortunate.

Comunque il prof. Luzzatto Fegiz arrivò per quell'anno a calcolare un reddito nazionale complessivo sui 6700 miliardi di lire e a dare la seguente scala di ripartizione:

TABELLA 21

REDDITO COMPLESSIVO E SUA DISTRIBUZIONE IN ITALIA NEL 1948

CLASSI DI REDDITO ANNUO (migliaia di lire)	NUMERO DELLE FAMIGLIE (migliaia)	REDDITO COMPLESSIVO (milioni)	PER 1000 FAMIGLIE	PER 1000 LIRE DI REDDITO
Fino a 130	305	30.640	28	5
130 - 260	1.704	340.760	159	51
260 - 390	2.479	818.268	230	122
390 - 520	1.906	876.668	177	130
520 - 650	1.441	850.308	134	126
650 - 780	845	608.688	79	91
780 - 910	566	481.185	53	72
910 - 1040	357	349.958	33	52
1040 - 1170	212	234.876	20	35
1170 - 1300	269	334.056	25	50
1300 - 1625	229	336.364	21	50
1625 - 1950	158	283.178	15	42
1950 - 2275	63	133.668	6	20
2275 - 2600	62	150.548	6	23
2600 - 2925	21	56.682	2	9
2925 - 3250	21	65.508	2	10
3250 - 3575	16	55.664	2	8
3575 - 3900	20	73.678	2	11
3900 - 5200	25	111.930	2	17
5200 - 6500	16	92.430	2	14
oltre 6500	17	415.000	2	62
TOTALE	10.732	6.699.877	1.000	1.000

Cosa ci dicono le valutazioni del prof. Luzzatto Fegiz? Ci dicono che il 2,8 per cento delle famiglie italiane aveva allora un reddito inferiore a 130 mila lire all'anno, e cioè poco più di 10 mila lire al mese; ma salivano subito al 15,9 per cento le famiglie con un reddito tra 130 mila e 260 mila lire; un altro balzo era fatto per il terzo gradino, che da solo rappresentava il 23 per cento e riguardava i redditi da 260 mila a 390 mila lire; in complesso, su questi tre gradini inferiori-

ri si assideva (malamente) il 41,7 per cento delle famiglie italiane. In due altri gradini, da 390 mila a 520 mila lire, e da 520 mila a 650 mila lire, si collocava il 31,4 per cento delle famiglie italiane. Da questo punto il numero delle famiglie va diradando con il crescere del reddito, fino a quel 2 per cento di famiglie che dispone di oltre 6.500.000 lire di reddito. Si può inoltre tener conto di un'altra indagine dello stesso prof. Luzzatto Fegiz, la quale, anche se è stata compiuta in un tempo successivo, e anche se nel frattempo si è verificato un certo slittamento del valore della moneta, può offrire una prima indicazione su quelle che possono essere le valutazioni soggettive dei livelli di reddito.

Infatti, in una indagine riguardante « gli effetti di ipotetica variazione del reddito sulle uscite di un *campione* di famiglie italiane », il prof. Luzzatto Fegiz ha elaborato le risposte ad una domanda così concepita: « Secondo lei, quanto ci vuole (al mese) per una famiglia della sua classe sociale, e avente lo stesso numero di membri, per vivere in questa città (paese), senza lussi, ma senza privarsi del necessario? ». Risultò che lo 0,8 per cento aveva risposto che bastavano meno di 10 mila lire, il 5,7 per cento da 10.001 a 20 mila lire, il 14,2 per cento da 20.001 a 30 mila lire, il 13,5 per cento da 30.001 a 40 mila lire. Non mancò il 2,2 per cento che disse occorrere più di 160 mila lire al mese.

È evidente che un tale risultato non può interpretarsi senza considerare la situazione di oltre metà della popolazione italiana, cioè di una popolazione che vive in campagna, a contatto diretto o indiretto con la terra e quindi con possibilità di integrazioni in natura del bilancio familiare, mediante l'allevamento di animali domestici, la coltivazione di orti per l'alimentazione di verdura e di frutta della famiglia, l'assegnazione di locali in conduzione senza un determinato corrispettivo di locazione, ecc. L'intervento di codesti redditi in natura — il più delle volte non calcolati, almeno individualmente, secondo il loro effettivo valore economico — spiega le risposte suindicate, le quali danno un certo aspetto ottimistico ai dati correnti sulla situazione sociale della popolazione italiana.

2. LE INDAGINI SUL TENORE DI VITA DELLA POPOLAZIONE

Le considerazioni fin qui esposte possono servire ad inquadrare due indagini compiute per iniziativa e per conto della nostra Commissione; l'indagine sulle condizioni di vita della popolazione e l'indagine sulla vita delle famiglie povere. Con queste due indagini si sono fatti due esperimenti di notevole interesse, tali che — qualunque sia il giudizio che si vorrà dare sulla portata dei loro risul-

tati — non potranno non essere tenuti presenti in avvenire, quando si vorrà, o si dovrà, approfondire lo studio delle condizioni di vita della popolazione italiana e delle sue differenze sociali. L'indagine è stata condotta con quella tecnica del « campione » che, con il suo bene e il suo male, rappresenta la novità nelle indagini statistiche degli anni del dopoguerra ed è d'altronde ormai universalmente ammessa e praticata dagli esperti.

Ammessa la strumentalità di codesta tecnica, è da dire che l'accertamento del numero delle famiglie povere deriva, nell'indagine esperita, dall'accertamento indiziario e indiretto « di pochi elementi che possono essere considerati come sintomi delle condizioni di vita dei nuclei familiari e quindi come elementi di valutazione indiretta del grado di povertà dei nuclei stessi ». Vediamo, partitamente, quali sono il contenuto e il risultato delle due indagini, alle quali ha provveduto la dott. Maria Cao Pinna dell'Amministrazione aiuti internazionali.

Insistiamo che si tratta di esperimenti del tutto nuovi per il nostro Paese, onde è doverosa qualche cautela nella valutazione dei risultati, sia per la mancanza di punti di riferimento e di controllo, sia per la novità dell'applicazione del metodo del « campione » a fenomeni sociali estremamente complessi, come quelli che, per essere relativi al tenore di vita dei singoli, male si esprimono in cifre.

L'indagine sulle condizioni di vita della popolazione è stata condotta tecnicamente insieme con quella che l'Istituto centrale di statistica aveva già predisposto relativamente alle forze di lavoro (« cioè di quella parte della popolazione che esercita una qualunque attività economica o che è in cerca di occupazione »).

In proposito la dott. Cao Pinna segna essa stessa i limiti entro i quali una Commissione parlamentare di inchiesta, con la precisa responsabilità che le incombe, può affidarsi ai dati in esame: « Non si poté ottenere dall'Istituto che l'indagine fosse molto dettagliata: quella sulle forze di lavoro, infatti, era stata già predisposta in tutti i minuti particolari organizzativi e non si poteva eccessivamente appesantire la rilevazione e prolungare troppo l'intervista delle famiglie senza rischiare di compromettere il buon risultato di entrambe le indagini. Ci si dovette perciò limitare ad un ristretto numero di domande sui principali elementi sintomatici del tenore di vita (abitazione, alimentazione, abbigliamento) e delle condizioni di bisogno (assistenza fruita), rinunciando, in quella sede, ad ogni accertamento sullo stato di salute della famiglia (facilità di ammalarsi, predisposizione a certe malattie, ecc.) e sulle condizioni dei bambini (dal punto di vista fisico, educativo, ecc.) ».

In simili condizioni, a malgrado di ogni cura e solerzia nella rilevazione, le domande così formulate sull'abitazione, sull'alimentazione e sull'abbigliamento si possono ritenere per sè sole sufficienti a disegnare un quadro attendibile del tenore di vita degli italiani? In particolare sono sufficienti i dati così raccolti, relativi al grado di affollamento delle abitazioni, ai consumi di carne, zucchero e vino, alle condizioni delle scarpe, per definire le condizioni di vita della popolazione e discriminarle in gruppi di benessere economico? E, in un paese economicamente e strutturalmente tanto differenziato come quello italiano, la combinazione di codesti elementi può valere a stabilire una valutazione accettabile del tenore di vita nazionalmente considerato?

Perplessità e incertezze non sono mancate in argomento neppure al senso critico della indagatrice, se pure essa ritenne che i quesiti posti all'indagine « trovarono una risposta più definita e soddisfacente di quella che cercavano, man mano che si tiravano le somme dei dati raccolti ».

Consideriamo dunque i risultati conseguiti senza preconcetti — che apparirebbero ingiusti — ma con la preoccupazione di non lasciarci trascinare dall'ammirazione per una fatica che è meritoria, anche se perfettibile nella impostazione e non definitiva.

I dati sull'abitazione, posti a confronto con quelli di una indagine esperita nel 1931, si trovano nella tabella 22. Nell' esporli la dott. Cao Pinna così si esprime: « Il grado di attendibilità dei dati potrà essere esattamente valutato allorchè saranno noti i risultati definitivi del censimento delle abitazioni, la cui elaborazione è stata recentemente iniziata. Si conoscono però alcuni dati sommari e provvisori della rilevazione (1):

- stanze occupate: 33.585.360 con 11.373.712 famiglie;
- abitazioni improprie: 193.565 con 218.642 famiglie.

« Si sa, inoltre, che la popolazione residente ammonta a 47.138.235 persone e si può quindi calcolare in 4,06 il numero medio dei componenti la famiglia (il dato è approssimativo per difetto in quanto nella popolazione è compresa la parte, non nota, della medesima che vive stabilmente in collettività).

« Dall'indagine campionaria, considerando la citata composizione media delle famiglie, si possono ricavare i seguenti dati (2):

(1) Cfr. Ist. centr. di statistica - Primi risultati generali dei censimenti - Tip. Failli, Roma, 1952.

(2) Il calcolo è stato effettuato considerando: per le abitazioni non affollate 1 stanza per persona; per quelle affollate una stanza per 1,5 persone, per quelle sovraffollate rispettivamente una stanza per 2,5 persone, per 4,5 persone (comprese le soffitte ecc. ed escluse le baracche e le grotte).

TABELLA 22

FAMIGLIE SECONDO IL GRADO DI AFFOLLAMENTO DELLE ABITAZIONI

GRADO DI AFFOLLAMENTO	FAMIGLIE			
	1952		1931 (1)	
	DATI ASSOLUTI	%	DATI ASSOLUTI	%
1) <i>Abitazioni non affollate:</i> fino ad 1 persona per stanza	4.637.000	40,0	1.325.000	40,9
2) <i>Abitazioni affollate:</i> da oltre 1 a 2 persone per stanza	4.162.000	35,9	1.124.000	34,7
<i>Abitazioni sovraffollate:</i>				
3) da oltre 2 a 3 persone per stanza	1.391.000	12,0	793.000	24,4
4) da oltre 3 a 4 persone per stanza	533.000	4,6		
5) da 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	3.242.000	100,0

(1) Dati desunti dall'indagine speciale sulle abitazioni di 422 Comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti. Il grado di affollamento, cui si riferiscono i dati riportati nella tabella, fu calcolato per 232 Comuni dei 422 considerati nell'indagine.

- stanze occupate 33.667.000 con 11.268.000 famiglie;
- famiglie viventi in abitazioni improprie: 324 mila.

« La rispondenza fra i risultati dell'indagine campionaria e i dati provvisori del censimento è più che soddisfacente per quanto riguarda il numero delle stanze occupate. Una sensibile differenza si nota invece per le abitazioni improprie; lo stesso Istituto centrale di statistica non esclude che la revisione in corso dei dati del censimento conduca a modifiche dei dati finora noti nei confronti delle abitazioni improprie, la cui definizione, peraltro, trova sempre notevoli difficoltà di applicazione al caso concreto ».

È certamente assai deplorabile che non siano ancora stati elaborati i risultati del censimento del 1951, e ciò perchè l'indagine campionaria eseguita sulle abitazioni ha corrispondenza più con i risultati della indagine del 1931 che con quelli sommari risultanti dal censimento stesso; ed è bene tener presente, nella valutazione, l'esistenza del regime vincolistico degli affitti, in conseguenza del quale certi strati di popolazione dispongono di abitazioni di portata superiore al loro effettivo livello di reddito, mentre altri strati della popolazione,

in parte per lo stesso motivo, continuano ad abitare in case che sarebbero stati probabilmente in grado di cambiare, se non esistesse il vincolo; ed inoltre — come già si è detto — le considerazioni di carattere ambientale che possono essere istituite fra città e città, e fra regione e regione.

Secondo i risultati dell'indagine in esame 2 milioni di famiglie vivono in case sovraffollate e 870 mila vivono in abitazioni con più di quattro persone per stanza o in abitazioni «improprie» (grotte, soffitte, ecc.).

Nei riguardi della alimentazione erano state chieste, come si è detto, le seguenti notizie:

Indicare, con riferimento agli ultimi 7 giorni:

Carne macellata e salumi: quante volte ne è stato fatto acquisto?

Frattaglie: quante volte ne è stato fatto acquisto?

Quale quantitativo di zucchero è stato acquistato l'ultima volta?

Quanti giorni dura abitualmente tale quantitativo?

Vino: consumo settimanale: litri...

Gli stessi indagatori — costretti dalla ristrettezza del tempo a fare il meglio possibile, non l'ottimo — sapevano bene nell'atto stesso di iniziare l'indagine:

a) in primo luogo, che le domande surriportate non lasciano alcun margine all'esistente differenza regionale nei consumi;

b) in secondo luogo, che la necessità di restringere le domande sugli acquisti agli ultimi 7 giorni — tenuto anche conto del particolare momento in cui veniva effettuata l'indagine (e, cioè, a fine settembre, quando vi è abbondanza di ortaggi, di verdura e di frutta), senza possibile relazione con le abitudini normali della famiglia — può influire sulla minore esattezza dei dati rilevati;

c) in terzo luogo, che — prescindendo dalle precedenti osservazioni — i consumi di carne e di zucchero possono avere una maggiore rappresentatività come indicazione di un certo livello del tenore di vita, mentre minore è quella data — e per un complesso di motivi, non solo economici, ma anche sociali — dal consumo del vino;

d) in quarto luogo, che, ove si accetti (per il 1950) una media quotidiana di 2.437 calorie per abitante, mediante il calcolo delle disponibilità medie dei generi alimentari in tale media i consumi di carne, zucchero e vino danno un apporto di calorie del solo 14%; cioè di 1/7 della dieta media normale.

Ma ecco, nella pagina seguente, il quadro che è stato consentito dalle risposte concernenti il consumo della carne. Nel rapporto si osserva che « non esistono analoghi dati analitici che consentano di

valutare il grado di attendibilità dei risultati. Si può però effettuare un raffronto largamente approssimativo con la disponibilità media annua di carne», raffronto che tuttavia denuncia una differenza non trascurabile, tale da ammettere caute riserve.

TABELLA 23

FAMIGLIE SECONDO LA FREQUENZA SETTIMANALE
DI ACQUISTI DI CARNE (1)

NUMERO DI ACQUISTI SETTIMANALI	FAMIGLIE	
	DATI ASSOLUTI	%
Nessun acquisto	4.428.000	38,2
1 acquisto	3.188.000	27,5
2 acquisti	1.774.000	15,3
3 acquisti	1.043.000	9,0
4 acquisti	498.000	4,3
5 e più acquisti	661.000	5,7
COMPLESSO	11.592.000	100,0

(1) È stato chiesto anche il numero degli acquisti di salumi e di frattaglie. La classificazione delle famiglie che risultarono aver acquistato solo frattaglie o anche frattaglie è stata effettuata attribuendo a tali acquisti un peso pari a 0,4 rispetto ad 1 acquisto di carne.

Comunque l'indagine campionaria dà come risultato che 4 milioni e 400 mila famiglie italiane non consumano mai carne e 3 milioni e 200 mila circa la consumano una sola volta la settimana: e il dato — anche se lo si considera con spirito critico — induce alla più severa meditazione.

Per il consumo dello zucchero è stata compilata in base ai risultati dell'indagine la tabella che riportiamo (n. 24).

« Anche per questo alimento — rileva il rapporto — non si hanno dati analitici di raffronto che consentano di valutare il grado di attendibilità dei risultati. Si può, tuttavia, con lo stesso procedimento seguito per la carne, desumere il consumo medio per persona e confrontarlo con quello annualmente calcolato in base alla produzione e al commercio estero (kg. 12,4 nel 1950, pari a gr. 33 al giorno) ».

« Dall'indagine campionaria risulta un consumo medio *pro capite* di 22 gr. al giorno, rispetto alla disponibilità media di 33 gr.: questa ultima cifra, però, dev'essere ridotta di circa 6 gr., che si può calcolare siano assorbiti dalle industrie alimentari ».

TABELLA 24

FAMIGLIE SECONDO IL CONSUMO GIORNALIERO
PRO CAPITE DI ZUCCHERO

CLASSI DI CONSUMO GIORNALIERO	FAMIGLIE	
	DATI ASSOLUTI	%
Consumo nullo	1.750.000	15,1
Da 0 a 5 gr.	637.000	5,5
da oltre 5 a 10 gr.	1.078.000	9,3
da oltre 10 a 15 gr.	1.170.000	10,1
da oltre 15 a 20 gr.	1.252.000	10,8
da oltre 20 a 30 gr.	1.994.000	17,2
da oltre 30 a 40 gr.	1.543.000	13,3
oltre 40 gr.	2.168.000	18,7
COMPLESSO	11.592.000	100,0

Ancora una volta, tra i 22 gr. fissati dall'indagine campionaria e i 33 gr. accertati con il calcolo delle disponibilità medie corre una notevole differenza, anche a tener conto dei consumi di zucchero per uso industriale, differenza che non si può trascurare quando dall'apprezzamento individuale si voglia dedurre un dato statistico definitivo.

Come per i consumi di carne e di zucchero, anche per il vino non vi è esatta corrispondenza tra la cifra nota della disponibilità media e quella risultante dalla indagine campionaria; nè sembra esauriente l'osservazione che non si è potuto rilevare con esattezza il consumo nelle osterie, dei produttori di vini, delle famiglie che fanno provviste in grossi quantitativi. La differenza è pur sempre rilevante! Comunque, secondo i dati della indagine campionaria 3 milioni 327 mila famiglie non consumano vino; 2 milioni 306 mila famiglie ne

TABELLA 25

FAMIGLIE SECONDO IL CONSUMO SETTIMANALE
PRO CAPITE DI VINO

CLASSI DI CONSUMO SETTIMANALE	FAMIGLIE	
	DATI ASSOLUTI	%
Consumo nullo	3.327.000	28,7
da 0 a 0,5 litri	2.306.000	19,9
da oltre 0,5 a 1 litro	2.411.000	20,8
da oltre 1 a 2 litri	1.613.000	13,9
da oltre 2 a 3 litri	730.000	6,3
da oltre 3 a 4 litri	556.000	4,8
oltre 4 litri	649.000	5,6
COMPLESSO	11.592.000	100,0

consumano quantità minime (presumibilmente in non più di un giorno alla settimana).

Sulla base di codesti dati si è stabilita una sintesi che è stata operata « attribuendo ai consumi nulli di ciascun prodotto il valore zero e a quelli delle classi successive un valore crescente di uno in uno (da 0 a 5 per la carne, da 0 a 7 per lo zucchero, da 0 a 6 per il vino) e determinando per ogni famiglia la somma dei valori corrispondenti ai suoi consumi. Si sono così ottenute 18 classi di consumi congiunti che, abbinati due a due e restando isolati i consumi nulli di tutti e tre i prodotti, hanno formato nove classi che sono state definite rispettivamente di consumi: nulli, scarsissimi, scarsi, modesti, discreti, buoni, elevati, abbondanti, abbondantissimi ».

Importante ai fini della indagine era arrivare alla seguente tabella 26, secondo la quale « circa 870 mila famiglie non consumano nè carne, nè vino, nè zucchero; oltre 1 milione di famiglie consumano quantità minime di zucchero e vino e niente carne » (1).

Meno espressivo appare il risultato dell'inchiesta sull'abbigliamento, fondata unicamente sulla situazione delle calzature. Il quesito proposto era il seguente:

(1) Tutte le famiglie classificate in questo gruppo risultano con consumi nulli di carne e molte di esse anche con consumo nullo di zucchero e di vino.

TABELLA 26

FAMIGLIE SECONDO IL TENORE ALIMENTARE
(CONSUMI CONGIUNTI DI CARNE, ZUCCHERO E VINO)

CONSUMI DI CARNE, ZUCCHERO, VINO	FAMIGLIE	
	DATI ASSOLUTI	%
Nulla	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

— Quanti membri della famiglia dispongono solo di scarpe risuolate o rattoppate ma non rotte o bucate?

— Di essi quanti sono in età inferiore ai 6 anni?

— Quanti membri della famiglia sono sprovvisti di scarpe o dispongono solo di scarpe bucate o rotte o non riparabili?

— Di essi quanti sono in età inferiore ai 6 anni?

ed è risultata, sempre con il trasferimento del campione al totale della popolazione, la tabella riportata nella pagina seguente la quale ci indica che 590 mila famiglie circa dispongono in media di calzature miserrime o misere.

Tenuto conto delle osservazioni sui risultati dell'indagine nei riguardi dei singoli indici del tenore di vita considerati, ci si deve chiedere se la loro combinazione sia atta a configurare un quadro del tenore di vita della popolazione italiana.

Questo, comunque, è ciò che scrive la dottoressa Cao Pinna per illustrare i dati della tabella (n. 28) che dovrà dare la ripartizione delle famiglie italiane secondo il tenore di vita. « È questo il punto dell'indagine aperto ad ogni discussione e ad ogni critica e non è facile rispondere quando si manca di termini di raffronto » « Noi stessi,

TABELLA 27

FAMIGLIE SECONDO LE CONDIZIONI DELLE CALZATURE

CONDIZIONI DELLE CALZATURE	FAMIGLIE	
	DATI ASSOLUTI	%
Miserrime	232.000	2,0
Misere	359.000	3,1
Cattive	499.000	4,3
Mediocri	4.231.000	36,5
Buone	1.855.000	16,0
Ottime	4.416.000	38,1
COMPLESSO	11.592.000	100,0

d'altronde, non ci sentiremmo di affermare che l'indagine svolta costituisca il miglior metodo per accertare le condizioni di vita della popolazione nè che i suoi risultati rispecchino con assoluta esattezza

TABELLA 28

FAMIGLIE SECONDO IL TENORE DI VITA

TENORE DI VITA		FAMIGLIE			
Gradi	T I P I	DATI ASSOLUTI		%	
0	} misero	116.000	1.357.000	1,0	} 11,7
1		348.000		3,0	
2		893.000		7,7	
3	disagiato	1.345.000		11,6	
4	} medio	1.716.000	7.616.000	14,8	} 65,7
5		2.029.000		17,5	
6		2.063.000		17,8	
7		1.808.000		15,6	
8	} elevato	1.101.000	1.274.000	9,5	} 11,0
9		173.000		1,5	
	COMPLESSO	11.592.000		100,0	

tali condizioni. Nel breve tempo disponibile e nelle condizioni in cui l'indagine è stata svolta non si poteva far di più. Ma per varie ragioni riteniamo di poter dire che i suoi risultati rappresentano una *prima approssimazione* del fenomeno ». E tra queste ragioni si elenca: il fatto che « l'indagine ha messo in evidenza per tutti gli elementi accertati la situazione depressa di tutto il Mezzogiorno e quella particolarmente depressa di alcune regioni di tale zona, come la Basilicata, la Calabria ecc., e inoltre si è trovata una elevata correlazione fra la distribuzione della popolazione per gradi di tenore di vita e numerosi elementi determinanti lo stato di povertà: numero dei componenti la famiglia, numero dei membri occupati, condizione del capo famiglia, posizione professionale del medesimo, tipo di occupazione ».

TABELLA 29

FAMIGLIE SECONDO LA CONDIZIONE DEL CAPO FAMIGLIA
(dati percentuali)

CONDIZIONI DEL CAPO FAMIGLIA	F A M I G L I E		
	IN COMPLESSO	di cui	
		MISERE	DISAGIATE
Occupato	73,5	66,0	70,7
Non occupato	2,3	5,4	3,8
Invalido	4,6	7,8	5,6
In età avanzata	8,6	10,1	9,0
Casalinga	7,3	7,8	8,2
Altre condizioni	3,7	2,9	2,7
COMPLESSO	100,0	100,0	100,0

Comunque, è possibile per altre vie dimostrare che circa 1/4 della popolazione ha un tenore di vita misero o disagiato? È un interrogativo che resta tuttora aperto.

Importanti appaiono invece le indicazioni relative ai riflessi della disoccupazione, della invalidità e della vecchiaia sulla situazione sociale delle famiglie. In particolare, attraverso l'indagine si è stabilita una diretta correlazione fra la condizione di disoccupazione, invalidità e vecchiaia e una correlazione inversa tra occupazione e povertà, come la relativa tabella dimostra.

Sono pure da meditare i dati relativi alla posizione professionale del capo-famiglia, sintetizzati nella tabella 30.

Questi dati, nell'opinione della dott. Cao Pinna, più che dirci « cose nuove sulla evidente correlazione che esiste fra la posizione nella professione e le condizioni economiche, ci indicano la misura di tale correlazione: nelle famiglie misere il 51 per cento ha il capo-famiglia "addetto all'agricoltura" o "operaio" o "subalterno"; la cifra si riduce al 46 % per le famiglie disagiate, e al 40 per cento per le famiglie in complesso. Particolarmente elevata (29 per cento) rispetto alla media (15,5 per cento) è la percentuale di famiglie misere il cui capo famiglia è addetto all'agricoltura: questa notevole differenza rispecchia una nota realtà: la diffusa povertà in vaste zone agricole depresse e ricche di braccia ».

TABELLA 30

FAMIGLIE SECONDO LA POSIZIONE PROFESSIONALE DEL CAPO FAMIGLIA
(dati percentuali)

POSIZIONE PROFESSIONALE DEL CAPO FAMIGLIA	F A M I G L I E		
	IN COMPLESSO	DI CUI	
		MISERE	DISAGIATE
Operai e manovali	22,2	19,0	21,9
Lavoratori agricoli	13,5	29,3	20,4
Subalterni	4,2	2,5	4,1
Indipendenti	26,1	19,8	25,2
Dirigenti e impiegati	8,0	0,7	2,5
Condizioni non professionali	24,3	28,1	25,1
Altre condizioni	1,7	0,6	0,8
COMPLESSO	100,0	100,0	100,0

In uno studio sui rapporti tra sottoretribuzione e miseria compilato per la nostra Commissione dal prof. Antonio Pesenti sono contenuti alcuni dati per una rappresentazione della situazione sociale delle classi lavoratrici nel nostro Paese. L'autore osserva che « una stima del 1949 trova per il Mezzogiorno e la Sicilia n. 86 mila salariati fissi e 1.020.000 fra braccianti e assimilati; a questi si devono aggiungere 270-280 mila contadini che ricavano una parte minore del

reddito, ma sempre notevole, da lavoro salariato. Ma tali cifre sono certamente in difetto per la mancata iscrizione agli elenchi anagrafici di gran numero di lavoratori. Il basso numero dei salariati fissi rispetto alla massa bracciantile dimostra la precaria occupazione della grande maggioranza dei braccianti meridionali, i quali nel loro complesso lavorano in media 78 giorni l'anno. Però, scendendo ad una indagine più analitica, si ha che nelle zone di agricoltura intensiva della Campania 177 mila avventizi lavorano 43 giornate all'anno; nelle zone a latifondi contadini della Sicilia 220 mila braccianti lavorano 77 giornate all'anno, nelle coste arborate altri 300 mila salariati agricoli lavorano 83 giornate l'anno ».

Orbene, secondo questi dati i salari giornalieri sono di 651 lire per gli uomini e 474 lire per le donne; quelli mensili di 6280 lire per gli uomini e di 5555 lire per le donne, quelli annuali di 77.998 lire per gli uomini e di 42.186 lire per le donne. Migliori sono le condizioni salariali degli operai dell'industria, sempre nelle regioni meridionali, con minimi che oscillano tra le 30 e le 34 mila lire il mese, compresi gli assegni familiari.

Ci richiamiamo alle considerazioni svolte nel secondo capitolo, riguardo alle presumibili connessioni tra l'eccesso di densità demografica e la situazione di miseria, soprattutto se si tiene presente che siffatta densità è in molti casi la conseguenza dell'elevatezza del numero medio di componenti della famiglia. In altri termini, si può stabilire una correlazione tra l'elevata densità demografica e il numero medio elevato dei componenti la famiglia. Risulta che il 33,3 per cento delle famiglie ha un numero di componenti di 5 e oltre; una tale percentuale si eleva al 50,4 per cento nel caso delle famiglie a bassissimo tenore di vita (misere), discendendo al 45,1 per cento nel caso delle famiglie a basso tenore di vita (disagiate). Per curiosità si ricorda che nel corso dell'indagine è stata rivelata l'esistenza di una famiglia con 33 componenti.

Fin qui abbiamo cercato di sintetizzare i dati dell'indagine sul tenore della popolazione avente carattere generale, riferita cioè a tutto il Paese. Abbiamo già avuto modo di sottolineare, sia nel primo che nel secondo capitolo, quanto una tale considerazione della situazione sociale italiana in base ai dati medi si discosti dall'effettiva realtà delle cose, date le forti differenze esistenti fra regione e regione e fra diversi gruppi regionali. Un'articolazione dei dati considerati in precedenza tra le varie provincie permette un'ulteriore dimostrazione. Vediamo come. Cominciamo con il riferirci a quelle 869 mila famiglie per le quali si era potuto parlare in

TABELLA 31

FAMIGLIE SECONDO IL NUMERO DEI COMPONENTI
(dati percentuali)

NUMERO DEI COMPONENTI	F A M I G L I E		
	IN COMPLESSO	DI CUI	
		MISERE	DISAGIATE
1 componente	9,1	10,5	7,8
2 componenti	17,3	10,6	12,6
3 componenti	20,9	14,3	16,2
4 componenti	19,4	14,2	18,3
5 componenti	13,3	16,6	16,0
6 componenti	8,4	11,9	11,6
7 componenti	4,9	9,0	7,1
8 e più componenti	6,7	12,9	10,4
COMPLESSO	100,0	100,0	100,0

precedenza di vita in abitazioni sovraffollate o di consumi nulli di carne, di zucchero e di vino. Come si ripartiscono queste 869 mila

TABELLA 32

**FAMIGLIE IN ABITAZIONI CON OLTRE 4 PERSONE PER STANZA E IN
ABITAZIONI IMPROPRIE - per ripartizioni territoriali (dati assoluti e %
sul totale delle famiglie)**

RIPARTIZIONI TERRITORIALI	FAMIGLIE IN ABITAZIONI CON OLTRE 4 PERSONE PER STANZA O IMPROPRIE							
	COMPLESSO		D I C U I					
			CON OLTRE 4 PERSONE		SOFFITTE CANTINE, ECC.		BARACCHE, GROTE	
		%		%		%		%
Nord	148.000	2,9	49.000	0,9	76.000	1,5	23.000	0,4
Centro	103.000	4,9	34.000	1,6	42.000	2,0	27.000	1,3
Sud	443.000	15,5	340.000	12,0	71.000	2,6	32.000	1,1
Isole	175.000	11,6	122.000	8,3	43.000	2,7	10.000	0,7
ITALIA	869.000	7,5	545.000	4,7	232.000	2,0	92.000	0,8

TABELLA 33

FAMIGLIE CON CONSUMI DI CARNE, ZUCCHERO, VINO (TENORE ALIMENTARI) NULLI, SCARSI, SCARSISSIMI - per ripartizioni territoriali - (dati assoluti e % sul totale delle famiglie)

RIPARTIZIONI TERRITORIALI	FAMIGLIE CON CONSUMO DI CARNE, ZUCCHERO, VINO							
	NULLI, SCARSI, SCARSISSIMI		D I C U I					
			NULLI		SCARSISSIMI		SCARSI	
		%		%		%		%
Nord	364.000	6,9	56.000	1,1	65.000	1,2	243.000	4,6
Centro	381.000	18,8	69.000	3,4	109.000	5,4	203.000	10,0
Sud	1.628.000	56,9	469.000	16,4	558.000	19,5	601.000	21,0
Isole	861.000	58,9	275.000	18,8	300.000	20,5	286.000	19,6
ITALIA	3.234.000	27,9	869.000	7,5	1.032.000	8,9	1.333.000	11,5

famiglie, che corrispondono al 7,5 per cento della popolazione? Le 869 mila famiglie che vivono in abitazioni sovraffollate sono ripartite in 148 mila nel Nord, 103 mila al Centro, 443 mila al Sud, e 175 mila nelle Isole; ossia, in percentuale della popolazione totale, in 2,9 nel Nord, 4,9 al Centro, 15,5 al Sud, 11,6 alle Isole. Le 869 mila famiglie con consumi nulli di carne, zucchero e vino si ripartiscono in 56 mila al Nord, 69 mila al Centro, 469 mila al Sud, e 275 mila nelle Isole; ossia, in termini di popolazione totale, 1,1 per cento al Nord, 3,4 per cento al Centro, 16,44 per cento al Sud, 18,8 per cento nelle Isole:

TABELLA 34

FAMIGLIE CON CALZATURE IN CONDIZIONI MISERRIME E MISERE - per ripartizioni territoriali - (dati assoluti e % sul totale delle famiglie)

RIPARTIZIONI TERRITORIALI	FAMIGLIE CON CALZATURE IN CONDIZIONI MISERRIME E MISERE					
	MISERRIME E MISERE		D I C U I			
			MISERRIME		MISERE	
		%		%		%
Nord	128.000	2,4	55.000	1,0	73.000	1,4
Centro	71.000	3,5	28.000	1,4	43.000	2,1
Sud	304.000	10,6	109.000	3,9	195.000	6,8
Isole	88.000	5,9	40.000	2,6	48.000	3,3
ITALIA	591.000	5,2	232.000	2,0	359.000	3,1

Si può subito osservare che non vi è necessariamente corrispondenza individuata tra famiglie che vivono in abitazioni sovraffollate e famiglie con consumi nulli di carne, vino e zucchero, come non vi è corrispondenza con il dato riguardante l'abbigliamento. Nel rapporto si osserva: « Come si spostano queste cifre sintetizzando in un unico indice le tre condizioni considerate? E cioè quante di quelle famiglie che, attraverso il congiunto esame dell'abitazione, dell'alimentazione, dell'abbigliamento, sono state classificate con tenore di vita misero o disagiato, si trovano nel Sud e quante nel Nord? Ce lo dicono le cifre della tabella 35. I dati sono calcolati rapportando quelli del campione all'intera popolazione ».

TABELLA 35

FAMIGLIE MISERE E DISAGIATE, PER GRANDI RIPARTIZIONI TERRITORIALI

RIPARTIZIONI TERRITORIALI	FAMIGLIE A TEN. DI VITA BASSISS.		FAMIGLIE A TEN. DI VITA BASSO	
	FAMIGLIE		FAMIGLIE	
	DATI ASSOLUTI	%	DATI ASSOLUTI	%
Nord	78.000	1,5	225.000	4,3
Centro	118.000	5,9	195.000	9,7
Sud	803.000	28,3	624.000	21,9
Isole	358.000	24,8	301.000	20,6
ITALIA	1.357.000	11,8	1.345.000	11,6

La sintesi che si può trarre dalla tabella è questa: che su un totale di 1 milione 357 mila famiglie a tenore di vita misero, appartengono alle regioni meridionali e insulari 1 milione 161 mila e che 925 mila famiglie con 4 milioni 226 mila componenti, su un totale di 1 milione 345 mila a tenore di vita disagiato, appartengono al Mezzogiorno. La diversa intensità dei bisogni tra Nord e Sud risultante da questi dati è così forte da rendere più che giustificato un interrogativo: la differenza sarebbe risultata minore se fossero stati considerati anche altri indici di bisogno, oltre quelli dell'abitazione, di alcuni prodotti scarsamente consumati nel Mezzogiorno e di un solo genere di abbigliamento? La risposta potrebbe essere affermativa, senza arrivare a un rovesciamento della situazione così illustrata.

Di estremo interesse risulta comunque la tabella che è stata compilata non in relazione ai gruppi regionali, ma alle stesse regioni:

TABELLA 36

FAMIGLIE MISERE E FAMIGLIE DISAGIATE - SECONDO LE REGIONI

REGIONI	FAMIGLIE MISERE		FAMIGLIE DISAGIATE	
	DATI ASSOLUTI	%	DATI ASSOLUTI	%
PIEMONTE - VALLE D'AOSTA	10.000	0,9	29.500	2,6
LOMBARDIA	23.900	1,4	60.000	3,4
TRENTINO - ALTO ADIGE	3.500	2,0	11.200	6,3
VENETO	18.100	2,3	60.300	7,7
FRIULI-VENEZIA GIULIA	6.300	3,1	16.600	8,1
LIGURIA	7.600	1,7	17.500	3,9
EMILIA - ROMAGNA	9.600	1,2	29.900	3,6
<i>Nord</i>	79.000	1,5	225.000	4,3
TOSCANA	13.200	1,8	34.900	4,7
UMBRIA	11.700	7,1	15.800	9,6
MARCHE	11.000	3,8	30.600	1,1
LAZIO	82.100	10,0	113.700	13,8
<i>Centro</i>	118.000	5,9	195.000	9,7
ABRUZZI	88.200	23,0	76.700	20,0
CAMPANIA	230.000	22,8	202.800	20,0
PUGLIA	241.700	23,9	177.200	20,0
BASILICATA	51.500	33,2	38.100	24,0
CALABRIA	190.600	37,7	129.200	25,5
<i>Sud</i>	802.000	28,3	624.000	21,9
SICILIA	289.300	25,2	250.000	21,6
SARDEGNA	68.700	22,7	51.000	16,8
<i>Isole</i>	358.000	24,8	301.000	20,6
ITALIA	1.357.000	11,8	1.345.000	11,6

3. L'INDAGINE SULLE FAMIGLIE POVERE ASSISTITE

L'indagine sulle condizioni di vita delle famiglie povere, esperimenta sui bilanci familiari di un certo numero di famiglie assistite, tende a darci la rappresentazione della situazione di un certo gruppo della popolazione italiana, in base a elementi che dovrebbero essere sicuri e attendibili.

Non vi sono grandi osservazioni da fare, una volta che si abbia chiara l'idea dell'importanza sociologica del sistema dei bilanci familiari, e che si sia accettato il criterio che codesto sistema possa servire a fotografare una determinata situazione e a confrontare un fenomeno in movimento, come si potrebbe ottenere da una considerazione dei bilanci familiari spaziatosi nel tempo, cioè di bilanci relativi a un periodo piuttosto lungo e non solamente a una quindicina.

L'indagine sulle condizioni di vita delle famiglie povere venne pure condotta attraverso l'Istituto centrale di statistica, nell'intendimento di ottenere un complesso di dati relativi a tutto il territorio nazionale. Anche qui si è trattato di uno sforzo veramente ingente e di una iniziativa del tutto nuova, in quanto i precedenti in materia riguardano limitati gruppi di famiglie o zone territoriali molto circoscritte. Venne scelto per codesto accertamento lo strumento dei bilanci familiari e venne utilizzato anche in questo caso il metodo del « campione ». Cioè non vennero considerate tutte le famiglie che godono di prestazioni assistenziali, ma soltanto un certo numero di esse, sufficiente per poterle considerare rappresentative nell'ambito di un certo comune. Dei comuni, poi, si tenne conto soltanto dei capoluoghi di provincia, formando per ciascuno un gruppo rappresentativo (e cioè 37 capoluoghi di provincia con un totale di famiglie sottoposte alla indagine ammontante a 1847). L'accertamento si è riferito ad un periodo di 15 giorni ed è stato usato un modello destinato a raccogliere i dati seguenti:

a) per ciascuno dei 15 giorni di rilevazione, le spese effettuate, l'oggetto delle stesse e, in tutti i casi in cui ciò era possibile e significativo, la quantità acquistata;

b) le provviste familiari all'inizio e alla fine della rilevazione, dati essenziali per l'accertamento dei consumi della famiglia;

c) le occasionali assenze dai pasti di uno o più membri della famiglia e le eventuali presenze ai pasti di persone non facenti parte abitualmente della famiglia;

d) annotazioni, da parte del personale incaricato di assistere le famiglie nella registrazione delle spese, su particolari aspetti del-

l'ambiente e dell'economia domestica, ai fini di indirizzare il giudizio sulla attendibilità dei dati in sede di controllo;

e) notizie sul sesso, l'età, la professione ecc. dei singoli componenti la famiglia;

f) notizie di carattere riservato, fornite dagli addetti alla rilevazione, in merito all'abitazione, all'affollamento, all'assistenza fruita, ad eventuali fonti di reddito non professionale;

g) giudizio finale dell'assistente alla rilevazione sulla attendibilità dei dati dichiarati dalla famiglia.

Questa indagine, come abbiamo già detto, si è svolta attraverso l'esame dei bilanci familiari di 1.847 famiglie distribuite in 37 capoluoghi. Va subito osservato che la relativa modestia del numero dei casi osservati non dev'essere ritenuta tale da infirmarne i risultati: bisogna dire che questa è stata la prima indagine in Italia, e forse in Europa, che abbia considerato un numero tanto notevole, e pertanto rappresentativo, di casi. Ciò vuol dire che gli accertamenti dei tenori di vita o dei modi di spesa attraverso i bilanci familiari sono estremamente complicati e costosi, a prescindere da ogni considerazione di più vasta portata riguardo alla loro attendibilità. Si osserva poi ancora che l'indagine ha avuto una ben precisa delimitazione, come si è già detto, dato che essa si è svolta su famiglie assistite dai Comuni e dagli ECA. « Ci si può chiedere — si osserva nel rapporto — se “assistenza” e “povertà” siano termini che si condizionano a vicenda e quindi se una indagine su famiglie assistite sia rappresentativa di famiglie povere. A questo proposito rammentiamo che sono state prese in esame famiglie che fruiscono delle due tipiche forme di assistenza la cui concessione è condizionata dall'esistenza di situazioni di bisogno particolarmente urgenti e evidenti (la assistenza sanitaria gratuita da parte dei Comuni e quella generica, immediata e temporanea, quale la legge la definisce, degli Enti comunali di assistenza). Si può anche osservare che per ottenere la prima è necessaria la cosiddetta “tessera di povertà” e che la scheda si traduce molto frequentemente nell'erogazione di modestissimi sussidi ».

Va anche osservato che, nell'attuazione di codesta indagine, è stato seguito un metodo mirante alla classificazione delle famiglie in gruppi omogenei perchè « lo studio delle condizioni di vita delle famiglie povere non può esaurirsi in una considerazione di assieme; anche per esse, e ancor più per esse, è necessario scendere all'analisi per gruppi omogenei come composizione familiare e condizione professionale, e ciò non soltanto ai fini di una più esatta valutazione

delle sole condizioni di vita, ma anche allo scopo di esaminare in quale misura gli elementi che concorrono a determinare uno stato di povertà influiscano sul grado più o meno accentuato della povertà stessa ».

Il criterio adottato tiene conto contemporaneamente di tutti gli elementi con le diverse citazioni (numero di componenti, età, sesso) e li suddivide in gruppi abbastanza omogenei e per numero di unità di consumo.

Il numero delle famiglie secondo le varie classificazioni operate è riportato nella tabella seguente.

TABELLA 37

NUMERO DEI COMPONENTI		CLASSI DI UNITÀ DI CONSUMO	N. FAMIGLIE
I.	Famiglie con 1 componente	— —	262
II.	Famiglie con 2 componenti	— —	380
III.	Famiglie con 3-4 componenti:		
	sottogruppo a)	da 1,83 a 2,83	323
	sottogruppo b)	da 2,84 a 4,00	224
IV.	Famiglie con 5-6 componenti:		
	sottogruppo b)	da 2,84 a 4,00	101
	sottogruppo c)	da 4,01 a 5,66	261
V.	Famiglie con 7-8 componenti		
	sottogruppo c)	da 4,01 a 5,66	69
	sottogruppo d)	da 5,67 a 7,80	131
VI.	Famiglie con 9 componenti e oltre	— —	96
	COMPLESSO	— —	1.847

Vi è indicata, anzitutto, la principale classificazione, cioè quella per numero di componenti e per classi di unità virili. Esaminando i dati si nota: a) la presenza di un consistente numero di famiglie in ciascun gruppo, ciò che conferma l'opportunità del criterio di classificazione seguito ai fini della elaborazione dei dati; b) un numero di famiglie di 1 o 2 componenti (34 % circa) proporzionalmente più elevato di quello risultante per tutte le famiglie dell'indagine sulle condizioni di vita della popolazione (27 %); ciò trova una spiegazione nel fatto che i vecchi e gli inabili, specie se vivono soli, costituiscono

una delle tipiche categorie di assistibili dagli Enti comunali di assistenza (1); c) numericamente poco consistente è il primo sottogruppo di famiglie con 7-8 componenti che, come già accennato in un precedente paragrafo, è caratterizzato da una elevata aliquota di membri giovani; questo sottogruppo, pertanto è meno significativo degli altri; d) analoga osservazione, ma con minore rilievo, può farsi per il primo sottogruppo delle famiglie con 5-6 membri, anch'esso caratterizzato da una elevata aliquota di membri giovani.

La ripartizione territoriale delle famiglie ripete quella stabilita nel piano di indagine (2); il numero delle famiglie di cui sono stati elaborati i bilanci è infatti inferiore di sole 153 unità a quello programmato (2.000). In questa ripartizione delle famiglie, specialmente quella analitica per singoli grandi Comuni, vi sono alcuni gruppi di famiglie poco significativi che non raggiungono le 10 unità; è il caso, ad esempio, delle famiglie povere di Torino, che per la massima parte sono composte di 1 o 2 membri.

La ripartizione delle famiglie secondo la condizione del capo famiglia indica una prevalenza di famiglie con capo famiglia in condizioni non professionali o disoccupato (54 %). Questo fatto conferma quanto già detto circa la rappresentatività dell'indagine su famiglie assistite come indagine su famiglie povere.

Analogo rilievo può farsi per la composizione delle famiglie secondo il carico familiare; il 61 % di esse risulta nelle più disagiate situazioni (tutti i membri in condizioni non professionali o tutti non occupati o più di tre persone a carico per ogni occupato). In questa classificazione figurano molti gruppi non significativi perchè composti di poche famiglie o perchè costituiscono casi che non si possono verificare o che raramente si verificano.

Ed eccoci ai risultati: la spesa media di tutte le 1847 famiglie considerate è risultata di 27.682 lire al mese. Le spese alimentari in media è risultato che assorbivano 565 lire al giorno. Nel complesso la spesa alimentare è risultata corrispondente al 62 per cento della spesa complessiva, quella di abbigliamento all'8,5 per cento, quella di abitazione al 3,5 per cento, quelle per illuminazione e riscalda-

(1) Si rammenta che le famiglie sono state sorteggiate per metà tra quelle assistite dagli ECA e per metà fra quelle assistite dai Comuni. In eventuali future indagini su famiglie povere assistite è pertanto opportuno limitare a priori il numero delle famiglie di 1 o 2 componenti nel 20 % circa.

(2) Si rammenta che l'indagine è stata svolta in 37 Comuni capoluoghi di provincia e precisamente in quello più popoloso e in quello meno popoloso di ogni regione. Per ogni Comune scelto il numero delle famiglie è stato stabilito dall'Istituto centrale di statistica con criterio matematico, in base ad aliquota decrescente in funzione logaritmica col crescere della popolazione.

mento all'8,1 per cento, le varie al 17,9 per cento, secondo il seguente specchio:

1. alimentazione	L. 17.266	62,0 %
2. abbigliamento	» 2.344	8,5 %
3. abitazione	» 980	3,5 %
4. illuminazione, riscaldamento, cottura cibi	» 2.206	8,1 %
5. varie	» 4.886	17,9 %
	<hr/>	
<i>Spesa complessiva</i>	L. 27.682	100,0

Questi dati riassuntivi permettono una maggiore articolazione, attraverso una specificazione delle voci di spesa sia del settore alimentare che degli altri, come risulta dalla tabella della pagina seguente.

In base al rapporto, un esame dei dati riportati starebbe a indicare gli aspetti più critici del bilancio delle famiglie povere, e cioè:

a) compressione delle spese per generi alimentari di elevato potere nutritivo e di alto costo (carne, salumi, formaggi, uova, latte, frutta, vino);

b) espansione delle spese per i generi alimentari di basso prezzo (pane, generi da minestra e legumi) e il cui consumo non può scendere oltre un certo limite (quali i condimenti);

c) compressione delle spese per i generi di abbigliamento e delle spese voluttuarie;

d) incidenza particolare delle spese pur modeste per l'abitazione, l'illuminazione e la cottura dei cibi e delle spese per i medicinali;

e) presenza di una tipica voce di spesa: «i debiti».

Inoltre si ritiene interessante sottolineare quelli che sono stati i risultati complessivi della indagine riguardanti la misura della spesa delle famiglie povere nel Nord, nel Centro e nel Sud. I dati sintetici sono questi: Italia settentrionale lire 30.522; Italia centrale lire 31.916; Italia meridionale lire 20.262; Italia insulare lire 18.488. Per capoluoghi si hanno le seguenti indicazioni: Milano spesa media lire 32.194; Roma lire 33.490; Napoli lire 20.264; Palermo lire 18.016. Si osserva nel rapporto che esistono zone di povertà anche in regioni economicamente sviluppate, come prova il raffronto fra i risultati delle indagini per le famiglie povere di Torino e per quelle operaie e impiegatizie della Fiat: considerando le sole famiglie di due o tre componenti (che prevalgono a Torino in entrambe le indagini) si trovano le seguenti spese medie mensili: Torino, operai e impiegati Fiat lire 57.400; Torino, famiglie povere 28.450. È comunque interessante e significativa la tabella che riportiamo (n. 38).

TABELLA 38

SPESA MEDIA QUINDICINALE SECONDO LA COMPOSIZIONE DELLA FAMIGLIA - PER RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE
E IN ALCUNI GRANDI COMUNI

RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE — COMUNI	FAMIGLIE CON MEMBRI									
	1	2	3-4		5-6		7-8		9 e più	Complesso
			(a)	(b)	(b)	(c)	(c)	(d)		
	SPESA COMPLESSIVA									
Nord	8.291	11.405	16.016	17.297	18.575	24.109	19.888	24.926	32.056	15.261
Centro	7.258	10.751	13.629	15.964	18.018	17.386	15.260	28.690	25.625	15.958
Mezzogiorno ...	3.334	8.194	8.343	10.796	9.188	11.215	11.267	13.742	16.038	10.127
Isole	2.793	6.283	7.552	9.728	(*)	12.093	(*)	10.868	18.869	9.248
ITALIA	7.081	10.322	13.594	15.243	14.931	17.670	13.410	20.367	23.098	13.814
	% SPESA ALIMENTARE									
Nord	56,7	62,6	61,5	62,0	57,7	59,8	49,2	65,8	65,8	60,9
Centro	61,2	62,8	59,6	65,5	54,3	65,9	68,2	59,2	65,6	62,5
Mezzogiorno ...	67,3	63,5	63,3	58,9	64,8	69,0	69,0	64,0	66,5	65,2
Isole	73,1	71,0	69,4	67,6	(*)	64,1	(*)	63,8	61,4	63,3
ITALIA	58,7	63,2	61,6	62,9	58,7	63,2	63,3	61,7	65,5	62,3
	SPESA COMPLESSIVA									
Milano	9.713	11.890	16.968	19.970	(*)	32.590	(*)	(*)	(*)	16.097
Roma	4.422	11.477	13.076	14.779	18.780	17.328	(*)	26.867	24.017	16.795
Napoli	3.684	8.182	7.156	11.906	10.298	10.433	10.963	17.260	11.871	10.132
Palermo	(*)	6.663	(*)	(*)	(*)	11.811	(*)	10.666	(*)	9.008

Note: a) da 1,83 a 2,83 unità di consumo; b) da 2,84 a 4,00 unità di consumo; c) da 4,01 a 5,66 unità di consumo; d) da 5,67 a 7,80 unità di consumo.

(* Non si indica la cifra perchè scarsamente significativa in quanto riferita a poche famiglie.

Come conclusione di questa indagine valgono le seguenti osservazioni della dottoressa Cao Pinna:

«È evidente che con meno di 30.000 lire al mese una famiglia di media composizione vive male, molto male. È pure evidente che quando di questa somma il 62 per cento è assorbito dalle spese per l'alimentazione, non rimangono grandi possibilità di scelta nello spendere; l'abitazione, l'illuminazione, la cottura dei cibi lasciano margini irrisori, se non nulli, per tutte le spese che nel nostro secolo arricchiscono di voci il bilancio di una famiglia di medie condizioni economiche.

«Ed è ancor più evidente che se questa grigia fotografia della famiglia povera è ben diversa da quella immagine di vita "libera" e "dignitosa" che la Costituzione promette ad ogni cittadino, la fotografia ancor più grigia della famiglia povera del Sud è da quell'immagine ad una distanza incalcolabile o... ben calcolabile.

«Perciò, se si vuol trarre da questo lungo capitolo una conclusione, non può essere che una: vi è un *problema di assistenza, urgente*, ed una *graduatoria territoriale di urgenza*, nell'attesa che un programma di politica sociale e di sicurezza sociale riassorba e contenga in quelli che potrebbero dirsi i suoi limiti naturali — al mondo vi saranno sempre illegittimi, orfani, inabili — gli attuali sconfinati problemi dell'assistenza».

Si rimanda al rapporto per l'illustrazione particolareggiata dei dati relativi all'alimentazione delle famiglie povere: qui si riportano solamente i dati riguardanti la dieta giornaliera dell'unità di consumo (cioè dell'uomo superiore ai 18 anni) della famiglia povera, che si riassume così;

325	gr. di pane
177	» di generi da minestra e legumi
68	» di carne, pesce, salumi e formaggi
301	» di patate e verdure (crude)
57	» di vino (quasi tre dita)
41	» di grassi
25	» di zucchero

Unica ricchezza, in tanta povertà di dieta: i grassi (40 grammi) e lo zucchero (25 grammi). Come spiegarlo? Si può pensare che i cibi poveri richiedono maggiori condimenti per essere più appetibili, che il prezzo dello zucchero non è elevato. Il consumo di quest'ultimo prodotto è comunque inferiore alla disponibilità media per abitante. È da osservare che una simile dieta consente un distacco non eccessivo dalla dieta teorica di sufficienza misurata in calorie: la differenza in meno è solo del 19 per cento: la deficienza invece sale sino al 49 per

TABELLA 39

SPESA MEDIA QUINDICINALE PER SINGOLE VOCI

(dati assoluti e percentuali)

VOCI DI SPESA	FAMIGLIE POVERE			TRIESTE
	SPESA MEDIA (L.)	% SUL TOTALE	% SPESE ALIMENT. E NON ALIMENT.	
1. Pane e farina	1.657	11,3	19,3	11,00
2. Generi da minestra	1.015	7,4	11,8	4,48
3. Legumi secchi	179	1,3	2,1	1,06
4. Pesce fresco e conservato	265	1,9	3,1	4,21
5. Carni e frattaglie	1.009	7,4	11,7	} 19,60
6. Salumi e altre derrate animali ...	270	2,0	3,1	
7. Grassi	932	6,8	10,8	10,95
8. Formaggi	414	2,9	4,8	3,22
9. Latte	560	4,1	6,5	4,97
10. Uova	198	1,4	2,3	4,09
11. Frutta, ortaggi, patate	868	6,4	10,1	13,55
12. Conserva di pomodoro e altre der- rate vegetali	190	1,4	2,2	1,45
13. Vino e bevande	282	2,0	3,3	6,34
14. Zucchero	288	2,1	3,4	4,12
15. Marmellata, cacao, caffè, dolci ...	337	2,5	3,9	6,02
16. Consumazioni fuori casa	105	0,8	1,2	4,74
17. Sale	44	0,3	0,5	0,20
<i>Totale spese alimentari</i>	8.613	62,0	100,0	100,00
1. Abbigliamento	1.170	8,6	22,5	31,28
2. Spese per la casa	316	2,3	6,1	} 8,03
3. Medicinali	197	1,4	3,8	
4. Sapone	167	1,2	3,2	} 2,45
5. Cancelleria, giornali, ecc.	246	1,8	4,7	
6. Illuminazione	240	1,7	4,6	2,13
7. Cottura cibi e riscaldamento	863	6,4	16,6	7,81
8. Affitto e impianti domestici	644	4,6	12,4	6,42
9. Trasporti	230	1,7	4,4	9,66
10. Spese postali, telegrafiche, radio...	19	0,2	0,4	3,72
11. Spettacoli	51	0,4	1,0	3,57
12. Servizi sanitari	77	0,7	1,5	} 3,05
13. Altri servizi	257	1,9	4,9	
14. Istruzione, culto, ecc.	55	0,4	1,0	1,26
15. Tabacchi	266	1,9	5,1	9,74
16. Pagamento debiti	333	2,3	6,4	—
17. Lotterie, canoni e spese varie ...	70	0,5	1,4	10,88
<i>Totale spese non alimentari</i>	5.201	38,0	100,0	100,00
TOTALE SPESE	13.814	100,0	—	—

cento nel caso delle proteine animali e al 22 per cento nel caso delle proteine vegetali. Una deficienza, pertanto, soprattutto qualitativa. Anche per questa indagine è interessante vedere quelle che sono le differenze di carattere regionale.

Nel rapporto della dottoressa Cao Pinna si osserva: « Ancora una volta si deve porre l'accento sul problema delle zone depresse e parlo in cifre che riflettono cognizioni più che scontate, ma che le misurano in tutta la loro gravità. Povertà e alimentazione scarsa e scadente sono situazioni che si accumulano: lo abbiamo visto chiaramente valutando in poche cifre il magro pasto della famiglia povera, eccezion fatta per i poveri (del Nord) che vivono soli. L'alimentazione diventa scarsissima e scadentissima quando la povertà è diffusa e accentuata. E quanto lo sia ce lo dicono le poche cifre che ricaviamo dalla tabella che segue, e che riassumono la dieta media giornaliera delle famiglie povere del Mezzogiorno (quella delle Isole è leggermente inferiore):

pane	gr. 342
generi da minestra e legumi	» 193
carne, pesce, salumi, ecc.	» 34
patate e verdure	» 243
vino	» 26
latte	» 61

« Sparisce, in questa dieta, anche la relativa abbondanza di grassi e zucchero dell'alimentazione media della famiglia povera italiana. E la notevole insufficienza quantitativa e qualitativa della dieta si riassume nelle seguenti differenze percentuali rispetto alla dieta teorica di sufficienza — Voit:

carboidrati	— 26 %
grassi	— 76 %
proteine vegetali	— 19 %
proteine animali	— 16 %
calorie	— 25 %

4. L'ELENCO DEI POVERI

Arrivati a questo punto, e tenendo presenti tutte le constatazioni risultanti dai dati e dalle osservazioni fin qui riferiti, appare forse opportuno richiamarsi alle statistiche degli iscritti negli elenchi comunali dei poveri. Non offrono certo un quadro che sia il risultato di valutazione obiettive, secondo un criterio unico e uniforme: si tratta, piuttosto, di riflessi di situazioni particolari, tradizionali o derivanti dalle specifiche condizioni delle finanze comunali, cioè del

TABELLA 40

CONSUMI MEDI GIORNALIERI PER UNITÀ DI CONSUMO, PER RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE
E IN ALCUNI GRANDI COMUNI

GENERI ALIMENTARI — CALORIE, PRINCIPI NUTRITIVI	FAMIGLIE POVERE	D I C U I							
		Nord	Centro	Mezzog.	Isole	Milano	Roma	Napoli	Palermo
GENERI ALIMENTARI (gr.)									
1. Pane e farina	325	297	341	342	338	280	327	287	292
2. Generi da minestra	155	164	133	164	162	170	137	148	175
3. Legumi	22	16	26	29	17	10	28	28	17
4. Pesce	17	17	19	16	14	11	15	16	14
5. Carni e frattaglie	31	49	36	9	7	62	25	9	6
6. Salumi	8	10	10	3	3	14	10	3	3
7. Grassi	41	46	45	35	30	47	43	39	25
8. Formaggi	12	18	11	4	8	25	10	4	6
9. Latte	148	240	135	61	66	227	135	53	57
10. Uova	6	9	7	2	1	9	7	2	2
11. Patate ortaggi, ecc.	301	330	352	243	204	318	348	198	192
12. Conserva, ecc.	16	15	20	13	20	16	21	12	20
13. Vino, ecc.	57	84	61	26	21	101	28	20	21
14. Zucchero	25	37	24	13	12	39	22	16	10
15. Marmellata, caffè, ecc.	9	14	11	4	4	15	10	8	3
16. Consumi fuori casa (n.)	—	—	—	—	—	—	—	—	1
17. Sale	16	16	16	17	13	16	15	14	17
CALORIE (N.), PRINCIPI NUTRITIVI (gr.)									
Calorie	2.506	2.657	2.642	2.273	2.138	2.655	2.629	2.048	2.373
Proteine animali	19	29	21	9	8	32	18	8	8
Proteine vegetali	62	58	63	64	60	55	66	56	57
Grassi	63	74	71	47	42	76	69	44	37
Carboidrati	390	396	402	376	359	391	403	284	335

marginale ad esse consentito per lo svolgimento di una seria opera assistenziale.

Pertinenti sono a questo proposito le osservazioni svolte dal prof. Giovanni Miele nella sua monografia su «L'assistenza sanitaria ed ospedaliera nella legislazione italiana». Egli scrive: «...Il titolo per fruire gratuitamente di quest'assistenza è dato dalla qualità di *povero*, mentre gli abbienti potranno servirsi di essa solo mediante pagamento. A tale riguardo il legislatore suppone che lo stato di povertà possa essere diversamente determinato in rapporto alle condizioni dei luoghi e rimette pertanto ai singoli Comuni di designare le classi di persone a cui si debba riconoscere la qualità di *povero*: ciò sarà fatto con apposite norme, da inserirsi nei regolamenti di igiene e di sanità deliberati dal Consiglio comunale e approvati dalla Giunta provinciale amministrativa, previo parere del Consiglio provinciale di sanità. Tuttavia, occorre pur sempre che sia tenuto presente un criterio di massima per definire la nozione di povertà, ed esso dovrebbe essere dato dal rapporto fra le condizioni economiche della persona e l'assistenza sanitaria di cui può avere bisogno: ossia, non già la povertà assoluta, o indigenza, dovrebbe considerarsi il titolo per l'ammissione all'assistenza gratuita, ma solo la mancanza dei mezzi necessari a sostenere le spese delle cure sanitarie e dei medicinali (*miseria relativa*). Viceversa, la prassi attualmente seguita dai Comuni è generalmente nel senso che l'assistenza gratuita viene concessa solo a chi manchi del necessario per il suo sostentamento.

«In conformità alle norme regolamentari, la Giunta comunale, sentito il medico o i medici condotti, delibera non più tardi del 15 dicembre di ogni anno l'elenco dei poveri dimoranti nel Comune ammessi all'assistenza sanitaria gratuita per l'anno successivo.

«Dall'elenco sono esclusi, oltre, naturalmente, le persone abbienti, anche coloro che hanno diritto a prestazioni di alimenti a carico di persone abbienti in misura tale da poter retribuire il sanitario; inoltre non vi sono iscritti, benchè poveri, quelli a cui è assicurata l'assistenza sanitaria da parte di altre amministrazioni o enti, come militari, ricoverati in ospizi con trattamento sanitario, detenuti, iscritti alle Casse mutue e all'INAM. Per questi ultimi, però, abbiamo già rilevato che l'esclusione dagli elenchi, seppure suggerita dalla opportunità di evitare un duplicato dell'assistenza, può condurre a notevoli inconvenienti, perchè l'assistenza mutualistica non sempre si estende ai familiari e cessa nei periodi di disoccupazione: in questi casi il povero dovrebbe richiedere alla Giunta comunale di essere aggiunto all'elenco e intanto, in caso d'urgenza, potrebbe ottenere tutte le cure e i medicinali di cui abbisogna, riservata ogni questione

TABELLA 41

ISCRITTI NEGLI ELENCHI COMUNALI DEI POVERI

REGIONI	COMUNI	PERSONE ISCRITTE	
	TOTALE	N.	% ABITANTI
PIEMONTE	1.180	111.754	3,2
VALLE D'AOSTA	73	3.168	3,3
LOMBARDIA	1.476	305.024	4,7
TRENTINO - ALTO ADIGE	285	24.531	3,3
VENETO	581	333.018	8,7
FRIULI - VENEZIA GIULIA	206	39.160	4,3
LIGURIA	231	38.490	2,4
EMILIA - ROMAGNA	334	274.748	7,8
TOSCANA	280	167.851	5,3
UMBRIA	91	59.158	7,4
MARCHE	245	112.354	8,3
LAZIO	366	172.398	5,1
ABRUZZI E MOLISE	435	120.898	7,5
CAMPANIA	538	313.222	7,3
PUGLIA	247	486.743	15,3
BASILICATA	126	56.188	9,1
CALABRIA	406	293.629	14,9
SARDEGNA	334	147.080	11,7
SICILIA	370	600.812	13,5
ITALIA	7.804	3.660.226	7,8

di compenso e salvi i provvedimenti che il sindaco è autorizzato a prendere in via provvisoria, sentito il medico e con la successiva approvazione della Giunta comunale ».

I dati statistici fanno pensare, tuttavia, che non sia del tutto esatto che i Comuni si attengano, in generale, ad una interpretazione restrittiva della lettera della legge, e che tra la concessione dell'assistenza per i casi di *miseria relativa* e quelle per i casi di *indigenza* vi siano margini abbastanza importanti di applicazione. La tabella n. 41 ci indica il rapporto, per regioni, tra iscritti agli elenchi dei poveri e popolazione.

Si vedrà nell'apposito capitolo come la iscrizione nell'elenco dei poveri non significhi garanzia di assistenza sufficiente.

CAPITOLO QUARTO
ASPETTI DELLA MISERIA

1. INDAGINI DELLE DELEGAZIONI DI DEPUTATI NELLE ZONE DEPRESSE

I dati del capitolo precedente integrano le considerazioni svolte per illustrare la condizione sociale generale degli italiani, e offrono una base abbastanza sicura per alcune considerazioni d'ordine generale riguardanti la portata e la diffusione del fenomeno della miseria nel nostro Paese. Tuttavia, la Commissione ha sentito l'esigenza di fare accertamenti particolari, anche se territorialmente limitati, e ha ritenuto perciò conveniente procedere, attraverso sue apposite Delegazioni, allo studio del tenore di vita di alcuni settori territoriali ben delimitati del territorio italiano. Naturalmente, come si è già detto, si è tenuto conto, in questa prima scelta, di zone nelle quali si sapeva *a priori* che esiste una condizione generica di povertà diffusa, se non propriamente di miseria. È stato così deciso di sottoporre a un'indagine specifica talune zone montane del Nord (Alpi bresciane e cuneesi), la zona di Comacchio, alcuni centri della Calabria, altri della Lucania, con particolare riguardo per Grassano, taluni centri delle Puglie, nonchè i suburbi delle grandi città, e cioè di Roma, Napoli e Milano.

I risultati delle indagini nelle zone che dovevano ritenersi di più fitta povertà, compiute dalle apposite delegazioni parlamentari, figurano in due volumi degli Atti e non è quindi necessario diffondersi in questa sede in un lungo lavoro di illustrazione. Converrà comunque, osservare che non è stato seguito dappertutto lo stesso sistema e che da delegazione a delegazione sono variati i punti di maggiore interesse, e questo nel senso che per talune delegazioni è apparso importante rilevare la diffusione del fenomeno della miseria, per altre l'adeguatezza e l'efficienza delle istituzioni assistenziali esistenti, per altre ancora un inquadramento della situazione economica e sociale complessiva ai fini di soluzioni generali.

La relazione più diffusa e più completa dal punto di vista formale e da quello sostanziale appare senz'altro quella stesa per la Basilicata

dall'on. Gaetano Ambrico. In essa, infatti, figura una illustrazione, aggiornata con gli ultimi dati disponibili, della situazione economica della regione, una esposizione della situazione sociale, e la riproduzione dei verbali di interrogatorio di persone qualificate, per la posizione ricoperta o per specifica competenza, del capoluogo regionale per la definizione di un preciso quadro delle condizioni sociali.

La delegazione che ha studiato la situazione dei poveri nella città di Milano ha compiuto un altro genere di lavoro, in quanto si è preoccupata di accertare quali sono i modi di funzionamento degli enti assistenziali e in quale concreta misura essi contribuiscono ad alleviare le pene e le sofferenze dei bisognosi.

Qui di seguito verranno richiamati alcuni punti essenziali emergenti dai lavori delle delegazioni parlamentari, senza con ciò entrare in una valutazione di merito dei singoli rapporti e nemmeno in una considerazione della specifica portata delle situazioni locali nel quadro generale della situazione del Paese.

Ad esempio, dal rapporto sulla situazione della Calabria (compiato dalla delegazione guidata dall'on. Quintieri) traiamo una delineazione della situazione della regione: « La Calabria — si trova scritto — può in un certo senso definirsi regione depressa. Ma al contrario di altre zone in cui la miseria segna alcune punte tipiche a larga e implacabile diffusione, questa si può dire naturalmente attrezzata affinché una vasta bonifica dell'ambiente, sia fisico che psicologico, sia in grado di produrre sensibili trasformazioni in meglio. Le sue riserve potenziali in agricoltura, in commercio e nella stessa industria sono notevoli, e nel corso di questa relazione apparirà documentata l'affermazione che, nel quadro di una generale ripresa del Mezzogiorno, la Calabria può avere non dal punto di vista caritativo ma da quello di una bonifica produttiva un posto fondamentale e un rango di primissimo piano ».

Per altra regione, la Sardegna, la delegazione (on. Mannironi e Polano) svolge, in sostanza, analoghe considerazioni, riguardanti cioè le effettive possibilità di un sollevamento della situazione economico produttiva, e quindi della eliminazione dei fenomeni più penosi di miseria: « Per la Sardegna la lotta contro la miseria diventa soprattutto la lotta contro la generale arretratezza dell'ambiente e contro l'inerte atavica ignoranza delle popolazioni. Se a questo si aggiunge la scarsa conoscenza dei diritti sanciti dall'attuale legislazione del lavoro e della previdenza sociale, si potrà comprendere come non soltanto l'opera di tutela sindacale quanto la stessa azione degli enti di assistenza sia inficiata alla base dallo scarso interesse e dalla estraneità dei diretti interessati. Il lavoro considerato come attività fine a se stessa è tuttora la concezione predominante nell'agri-

coltore o nel pastore sardo, sì che la naturale fierezza del suo carattere e la non meno naturale diffidenza verso ogni innovazione che non sia efficacemente maturata nel suo pensiero ne disturbano quel senso di collegamento sociale che è un po' la caratteristica dell'evoluzione del nostro secolo ».

L'on. Ambrico definisce, ancora in linea preliminare, la situazione sociale della provincia di Matera, cercando di rispondere alla domanda: « Quanta è la miseria del materano? » ed ecco cosa scrive:

« Anzitutto bisogna notare come si renda estremamente difficile distinguere la " miseria " dalla " povertà " nella zona: i confini sono così impalpabili che se un metro è possibile adottare, questo non può essere altro che il metro dell'agiatezza. Il metro dell'agiatezza ci dice infatti che su 182.000 abitanti da 5 a 10 mila vivono in una condizione passabilmente agiata, il resto è in situazione di estremo disagio. I dati che concernono la contribuzione fiscale, i dati che concernono l'abitazione, i dati che concernono la struttura fisica del terreno legittimano questa illazione che necessariamente è induttiva. Nè d'altro canto è possibile, allo stato delle cose, trovare degli elementi di maggiore approfondimento quantitativo. Quali sono le cause di questa diffusa miseria? Le cause sono remote e prossime e di natura diversissima tra loro. Vi sono infatti cause naturali: la struttura stessa della terra e il conseguente ordinamento culturale, che sono la condizione prima di una economia chiusa e incapace di avere un'esportazione ragionevole che incoraggi al massimo la produzione. Vi sono cause economiche dovute non solo alle ragioni ambientali sopradette, ma anche ad una certa pigrizia dell'iniziativa che in questi ultimi tempi si va però notevolmente risvegliando. Vi sono cause sociali, per cui i rapporti tra gli uomini non sono ancora aperti a tal punto da rendere possibile la cooperazione sul terreno economico: la tradizionale diffidenza dei risparmiatori, la oscura e prolungata povertà dei lavoratori non sono l'ambiente più idoneo a promuovere iniziative concrete: la chiusura delle classi predominanti dei galantuomini e dei contadini ha sempre determinato l'atmosfera di divisione che regna nella società materana; questo tuttavia non esclude che nelle manifestazioni di questa società si siano trovate delle rappresentazioni di rapporti prodotti sul terreno schiettamente morale e sociale ».

Dal rapporto della delegazione che ha indagato sulla situazione sociale della città di Napoli sono emerse talune osservazioni di rilievo per la interpretazione dei problemi di questa città. Ad esempio risulta che su oltre 1.100.000 persone figura occupato soltanto il 28,7 % (e in ciò è inclusa un'alta percentuale di artigiani). Il deficit del Comune di Napoli ammontava all'inizio del 1953 a 31 miliardi, le

entrate annuali a circa 6,5 miliardi, mentre le sole uscite per ammortamento capitali e interessi su debiti consolidati ammontano a oltre 7,5 miliardi. La provincia da parte sua presenta un bilancio deficitario di circa 1 miliardo. Il deficit edilizio è ancora più spaventoso: vi sono ancora oggi quasi 19.000 senza tetto ricoverati per così dire in baracche, caverne, antri, ecc. Su un fabbisogno di 4.100 aule scolastiche ve ne sono disponibili a malapena circa 2.100, di cui 900 di fortuna. Insufficienti, antigienici e primordiali il macello, il mercato del bestiame e quello del pesce (ove con le oscillazioni della marea il contenuto delle fogne rigurgita negli scantinati con le conseguenze facilmente immaginabili). Lo stato delle fognature è quanto mai precario, il servizio di nettezza urbana insufficiente.

La delegazione parlamentare per il settore di Milano (on. Vigorelli, Bensi e Bertola) ha steso una relazione in cui il problema considerato è quello del rapporto tra situazione di bisogno e mezzi esistenti per farvi fronte. Viene osservato nella relazione: « Gli assistiti dall'ECA sommano a 13.490 nuclei per un complesso di 26.584 componenti. Costoro sono senz'altro i più bisognosi della città. Sono coloro che posseggono redditi minimi fissati dall'ente per la necessità di concentrare verso i più miseri il suo sforzo assistenziale, che non superano nel loro complesso le lire 5.000 per il capo famiglia e le lire 3.000 per ogni altro componente. Tali limiti hanno caratteristica orientativa per lasciare qualche margine per una non tassativa applicazione quando nel nucleo siano inseriti componenti ammalati, vecchi, inabili, ecc. L'assistenza generica ordinaria in danaro ha peraltro carattere surrogativo del mancato e insufficiente reddito soltanto in via parziale e del tutto irrilevante: essa si aggira infatti dalle lire 900 al mese per persona a lire 1500 per nucleo di tre persone, a lire 2500 per nucleo di sette persone, ecc. La esiguità di questi sussidi è talmente significativa per cui ogni commento torna superfluo ».

Risulta poi che presso il Comune di Milano sono assistiti gratuitamente per le spese sanitarie 23.887 nuclei familiari comprendenti 49.356 persone. Altre 9072 persone risultano ricoverate in ospizi per cronici, convalescenziari, ospedali, ricoveri di minori. La relazione espone poi la situazione dell'assistenza nella città di Milano e si chiude con i verbali di riunioni di dirigenti delle commissioni assistenziali di zona e dello stesso Consiglio di amministrazione dell'Ente comunale milanese. Da questi verbali si possono desumere dati interessanti come quelli, ad esempio, risultanti dalla deposizione del signor Alberto Citerio, che è reggente della commissione assistenziale per il rione Ticinese: « Nella mia zona i bisognosi assistiti sono in maggioranza rappresentanti della categoria dei vecchi o degli

anziani. Secondo il profilo sanitario i bisognosi della zona Ticinese possono classificarsi così: 15 per cento sani, 10 per cento ammalati dell'apparato respiratorio, 20 per cento cardiopatici, 30 per cento artritici, 20 per cento arteriosclerotici, 5 per cento affetti da malattie diverse. Il sussidio dell'ECA copre soltanto il 10 per cento di quanto è da ritenersi che corrisponda al minimo vitale. Nella zona esiste un concentrazione caratteristico di miseria nelle baracche dove sono sistemate tra le altre una quarantina di famiglie di recente immigrazione dall'Italia meridionale». La delegazione per il settore di Milano ha compiuto una diligente inchiesta sulle baracche della periferia di Milano, nelle quali abitano complessivamente 1220 nuclei familiari con 4577 componenti. Vi sono due tipi di baracche, quelle spontanee, e quelle allestite dalla amministrazione comunale. Queste ultime sono in legno con tetto di tegole, fornite in prevalenza di acqua, luce e servizi igienici, fognature, ecc.

Una indagine sulla situazione degli abitanti delle baracche ha permesso di constatare che si tratta di persone di recente immigrazione, in media provvisti di redditi sufficienti. Tra le baracche dell'Ortica il reddito medio mensile per nucleo familiare è risultato di 36.814 lire. Su 278 persone in età lavorativa, 4 risultano assenti per servizio militare e 38 disoccupate.

Un'indagine analoga è stata compiuta nella Capitale, estesa però, oltre che a famiglie abitanti in baracche, grotte, ricoveri di fortuna ricavati nei ruderi degli antichi acquedotti, ecc., a nuclei residenti in borgate scelte tra quelle a suo tempo costruite per ospitare gli sfollati dalle zone della città sottoposte al piano regolatore, nonché a famiglie abitanti in fabbricati del vecchio centro cittadino nei quali si manifesta con particolari caratteri di gravità il fenomeno del sovraffollamento. Anche qui l'apposita delegazione parlamentare (on.li Maria Lisa Cinciari Rodano, Lodovico Montini e Giovanni Palazzolo) ha potuto accertare che una notevole parte della popolazione più misera è costituita da persone immigrate nel corso dell'ultimo decennio.

Dal rapporto della delegazione per il settore del Delta padano (on.li Giuliana Nenni, Maria Nicotra e Domenico Sartor) è emersa la grave insufficienza della struttura assistenziale di fronte ad una situazione ambientale che può essere considerata tra le più depresse del Paese. A ciò si aggiunge l'assoluta mancanza di coordinamento tra i vari enti, sia pubblici che privati, che agiscono in quella zona. La questione, pur presentando in quel territorio particolari aspetti di urgenza, riveste importanza nazionale, e perciò deve essere inquadrata in una conclusione di carattere generale.

La delegazione per la zona montana alpina (on.li Montini, Bianchini, Walter) ha compilato un rapporto in cui vengono analizzate le situazioni economiche e sociali dei singoli Comuni con la indicazione dei risultati di sopralluoghi nelle abitazioni delle famiglie più povere.

2. TUBERCOLOSI

Le indagini di carattere territoriale svolte dalle delegazioni della Commissione potrebbero essere spiegate e approfondite nell'illustrazione di taluni fenomeni tipici delle condizioni di miseria, quali l'analfabetismo di ritorno, in quanto espressione di una situazione sociale depressa, la delinquenza minorile, la prostituzione, l'abbandono di minori, la mendicizia e l'alcolismo. Inoltre vi sono malattie, in particolare la tubercolosi, che non possono non essere considerate, almeno in parte, conseguenza di una insufficienza economica.

Si rimanda pertanto alle monografie compilate a questo scopo, e che figurano negli Atti della presente inchiesta. Ad esempio, nella monografia del prof. G. Daddi, direttore della Clinica fisiologica dell'Università di Milano, troviamo questo brano dedicato ad illustrare il rapporto tra l'alimentazione e le malattie tubercolari: « Il valore delle caratteristiche dell'alimentazione come fattore di malattia è universalmente riconosciuto; dall'assunzione di cibo l'organismo trae i materiali necessari alla vita; una alimentazione inadeguata come quantità o qualità può arrecare danni notevoli ed essere causa diretta di malattia. Nella patologia dell'apparato respiratorio, più che l'eccesso di alimentazione (che sembra avere qualche rapporto con forme di enfisema), ha importanza la deficienza di alimentazione, che può estrinsecarsi in duplice modo: come carenza assoluta, ipoalimentazione, o come carenza di determinate sue componenti e specialmente di vitamine, ipovitaminosi. Negli individui denutriti i poteri di resistenza sono ridotti; ciò è rivelato da innumerevoli lavori sperimentali e dalle osservazioni compiute nell'uomo in occasione di gravi carestie, di guerre, ecc. Basti ricordare l'estrema gravità assunta dalla tubercolosi nei periodi bellici e immediatamente post-bellici nelle popolazioni sottoposte alle maggiori costrizioni alimentari; dalle osservazioni fatte negli Imperi centrali, in occasione della prima guerra mondiale, alla triste esperienza vissuta anche nel nostro Paese dalla popolazione civile, ma soprattutto dalle truppe sui fronti più travagliati e dai prigionieri, tutta una significativa documentazione statistica e clinica pone in rilievo l'impressionante moltiplicarsi ed aggravarsi della tubercolosi polmonare e anche extrapolmonare nei periodi di diffusa ipoalimentazione. Si può dire che l'aumento

della mortalità per tubercolosi è proporzionale alla diminuzione di calorie nella razione alimentare.

« È certo, d'altra parte, che, nelle condizioni individuali e collettive nelle quali si incontrano le maggiori difficoltà alimentari, sogliono essere presenti anche altri fattori nocivi (fatica, insufficiente protezione dal freddo, sofferenze morali, ecc.). Anche in tempi normali, purtroppo, esiste un numero non piccolo di individui denutriti, decaduti fisicamente e moralmente, nei quali la tubercolosi attecchisce con facilità e si sviluppa assumendo una evoluzione rapidamente progressiva. Ciò si è potuto constatare, ad esempio, negli accertamenti sistematici fatti nei dormitori pubblici a Milano, fra gli ospiti dei quali si sono scoperti numerosi malati gravissimi.

« Quello che vale per la tubercolosi, vale per le altre molte malattie infettive del polmone: le polmoniti e soprattutto le broncopolmoniti colpiscono più facilmente i soggetti mal nutriti nei quali assumono molte volte particolare gravità ».

Ma anche altre malattie di carattere sociale possono essere, se non una conseguenza, un'occasione della diffusione della miseria. In linea generale è lecito affermare che tutte le malattie derivanti da un'insufficiente protezione igienica, sanitaria ed economica nel lavoro, e che non danno possibilità di appositi e sufficienti indennizzi per la perdita, che ne consegue, delle capacità fisiche e di lavoro, sono causa specifica di miseria. D'altra parte, possono esservi situazioni locali caratteristiche che determinano speciali malattie a carattere diffuso, l'esistenza delle quali, comportando una difficoltà per il lavoro e le normali capacità produttive, porta alla diffusione di situazioni di disagio economico e sociale.

3. DELINQUENZA MINORILE

Siamo ancora troppo vicini al dopoguerra e alle sue tipiche manifestazioni per essere abbastanza informati delle conseguenze straordinarie di una situazione di bisogno come fattore di delinquenza minorile, anche se in linea assoluta non basta una condizione di miseria a determinare fenomeni di delinquenza. È noto infatti, dalle descrizioni che si sono finora avute del triste fenomeno, che i minori delinquenti provengono, in taluni casi, anche da famiglie abbienti: allora sono altri fenomeni ad esserne causa: contrasti familiari, desiderio di rapida ricchezza, una morbosa inclinazione per l'avventura, e così via.

Uno studio di particolare interesse, condotto con serietà ed intenti e con modernità di metodo e di visione, è quello del dott. Guido Colucci su « Il problema della delinquenza minorile e le sue componenti economiche ». Attraverso i risultati di un'indagine *sulla per-*

sonalità dei minorenni delinquenti dagli 8 ai 18 anni il dott. Colucci, concentrando le sue osservazioni su fenomeni di delinquenza minorile in tre grandi città, e cioè Roma, Palermo e Firenze, ha stabilito una serie di rilevazioni statistiche nei riguardi del tipo di abitazione, dell'indice di affollamento delle abitazioni, delle caratteristiche del nucleo familiare, delle condizioni economiche della famiglia, della occupazione del padre, della occupazione della madre, della condotta irregolare della madre; nonchè, dopo questi coefficienti ambientali, una serie di rilevazioni statistiche relative a coefficienti individuali, lo stato civile, la scolarità, la salute fisica, la salute psichica e l'attività del minore.

Le conclusioni cui si perviene attraverso l'eloquenza delle cifre sono evidenti ad una prima occhiata, ma il dott. Colucci le ha sottoposte ad una quantità di precisazioni e delimitazioni dettate da una seria meditazione sociologica ed economica. Ad esempio, egli ha accertato che tra i minori delinquenti di Roma il 67 per cento apparteneva a famiglie in cattive o pessime condizioni economiche. Tale percentuale saliva al 72,5 per cento per Palermo, mentre diminuiva al 61 per cento per Firenze. È da notare che per condizioni cattive o pessime s'intendono quelle relative a redditi normali al di sotto del minimo vitale. Altro dato di particolare interesse è quello relativo all'occupazione del padre. I dati di Roma sono molto espressivi, giacchè risulta che i padri dei minorenni delinquenti appartengono alle seguenti categorie: per il 29 per cento operai qualificati, per il 26,5 per cento operai non qualificati o manovali, per il 13,5 per cento artigiani, commercianti, venditori ambulanti, per il 12,6 per cento impiegati (d'ordine e di concetto), per lo 0,1 per cento professionisti, per lo 0,3 per cento contadini (questo dato è scarsamente rappresentativo per il fatto che la rilevazione ha avuto luogo nella città di Roma), per il 10 per cento disoccupati abituali, per l'8 per cento disoccupati perchè pazzi o carcerati o alcolizzati.

La rilevazione sulla città di Firenze è ancora più espressiva, soprattutto per quanto si riferisce alla elevata percentuale dei padri di minorenni delinquenti disoccupati abituali (12 per cento) o disoccupati perchè pazzi, carcerati, ecc. (15 per cento), così da dare un totale del 27 per cento. Meno espressivi di una condizione di povertà o di miseria o comunque di anormalità sociale i dati relativi alla occupazione della madre: tanto a Roma quanto a Palermo e a Firenze è risultato che le madri dei minorenni delinquenti non avevano una occupazione extra familiare; il 54 per cento a Roma, il 50 per cento a Palermo e il 55 per cento a Firenze era addetto alle faccende domestiche; il 44 per cento a Roma, 45 per cento a Palermo, 40 per cento

a Firenze risultavano esercenti attività lavorative fuori casa. Un'altra serie di accertamenti intorno alla condotta irregolare della madre ha portato a questi risultati: il 17 per cento a Roma, il 12 per cento a Palermo, il 26 per cento a Firenze avevano una condotta irregolare, o in quanto pregiudicate o carcerate, o con relazioni extra coniugali notorie o con prostituzione aperta.

Fra i tre coefficienti individuali di una certa portata appare subito quello relativo allo stato civile del minore, in quanto gli illegittimi figurano con una percentuale del 12 per cento a Roma e del 13 per cento a Firenze; cui si potrebbero aggiungere le percentuali dei legittimati o dei riconosciuti, del 2 per cento a Roma e del 5,5 per cento a Firenze. Sempre tra i coefficienti individuali appare notevolmente indicativo che scarsa, specialmente a Roma e a Palermo, è la percentuale di coloro che posseggono una istruzione elementare o media: il 41 per cento a Roma, il 27 per cento a Palermo, mentre gli analfabeti risultavano del 26,5 per cento a Roma e del 44 per cento a Palermo. Se ad essi si dovessero aggiungere coloro che risultavano in possesso solamente di un'istruzione rudimentale, quelle percentuali diventerebbero rispettivamente del 59 per cento e del 73 per cento.

Gli accertamenti poi nei riguardi della salute fisica dei minori delinquenti hanno portato ad una constatazione di questo genere: che il 21 per cento a Roma, il 18 per cento a Palermo, il 27 per cento a Firenze è da considerare di minorati o per scarso sviluppo fisico o per difetto sensoriale, o per esisti poliomielitici, o per malattie veneree, o per tbc; percentuali ad un dipresso analoghe sono quelle dei minorati psichici e cioè deboli mentali, epilettici, nevrotici ecc.

Per quanto riguarda la composizione del gruppo dei delinquenti accertati per sesso, il dott. Colucci ha fissato che il rapporto fra maschi e femmine è di 4,1 per cento a Roma, 23,1 per cento a Palermo.

In conclusione si può dire che l'ambiente in cui i minorenni sono cresciuti e vivono è « troppe volte caratterizzato da gravi ristrettezze economiche per non addebitare almeno in parte l'inadattamento sociale di quei minori al disagio in cui sono vissuti ». Il dott. Colucci però a questo punto osserva: « Si potrebbe ribattere, d'altro canto, che la storia di molti ragazzi rivela spesso delle circostanze deteriori ben diverse dalla miseria; che le statistiche non tengono conto di quei delinquenti e di quei travati che, appartenendo a famiglie agiate, non vengono segnalati al tribunale dei minorenni per un eventuale ricovero in casa di rieducazione; che molte volte le condizioni economiche sono assai più floride di quanto non venga dichiarato all'assistente sociale, nel timore che questi sia un agente delle tasse; che moltissimi ragazzi sono vissuti nella più squallida miseria senza

commettere, per questo, azioni riprovevoli; che, per contro, la delinquenza minorile si manifesta con episodi, talvolta gravissimi, anche in Paesi ad alto livello economico, come dimostrano le cronache della stampa estera e gli ordini del giorno di tanti convegni internazionali.

« Tutte queste obiezioni possono sicuramente avere un solido fondamento: non si vuole certo affermare che, per tutti gli appartenenti ai gruppi più miseri considerati dalle precedenti tabelle, l'inadattamento sociale debba senz'altro dipendere dal disagio economico.

« Ben di rado, del resto, si riesce a individuare con certezza un motivo sufficiente a determinare da solo un comportamento particolare ».

Comunque, le statistiche utilizzate nell'indagine del dott. Colucci mostrano che una larga percentuale dei minori delinquenti e travati appartiene a famiglie che dispongono di risorse economiche inferiori a ciò che abitualmente si considera un « minimo vitale ».

« Ma molto di più — egli aggiunge — rivelano i fascicoli individuali conservati presso i Centri distrettuali di servizio sociale, che per ciascun minore hanno proceduto ad accurate inchieste domiciliari. Non di rado la vita di quei minori è un susseguirsi continuo di esperienze negative, più o meno collegate alle condizioni economiche della famiglia. Ben più scarse le esperienze positive capaci di neutralizzare, almeno in parte, il deleterio effetto delle prime ».

In questa indagine sui minorenni delinquenti sono inoltre lumeggiati taluni fattori di disagio, che, pur direttamente interdipendenti con la situazione economica generale della famiglia, sono senz'altro tali da aggravare certe predisposizioni o certi incitamenti alla delinquenza. Così abbastanza importante appare il fattore urbanistico; per esempio a Roma l'ambiente delle borgate esercita una deplorabile influenza sui minori che vi risiedono; un alto fattore importante è la deficienza degli alloggi, con il sovraffollamento, le promiscuità, e così via; altrettanto e forse più si deve dire per l'alimentazione, giacchè molti dei minorenni accolti nei centri di rieducazione rivelano, al loro ingresso, uno stato di iponutrizione cronica « che — scrive il dott. Colucci — non è forse estraneo alla loro scarsa adattabilità sociale ».

A questi particolari fattori sono da aggiungere le irregolarità scolastiche, giacchè le « statistiche ricavate dalle indagini dei Centri distrettuali rilevano in molti minorenni delinquenti o travati una scolarità fortemente irregolare: l'alto numero di analfabeti, semianalfabeti e rudimentalmente istruiti denota una scarsa applicazione della legge sull'istruzione obbligatoria che è tanto più grave quanto più

dipende dall'incomprensione dei genitori: l'interruzione e l'irregolarità degli studi rappresentano spesso una delusione per il minore, quando egli avrebbe voluto studiare e ha dovuto rinunciare per la mancanza di attrezzatura scolastica o per la necessità di lavorare per concorrere al mantenimento della famiglia; non c'è da sorprendersi se ad un certo punto il suo comportamento si fa irregolare».

Occorre infine tener presenti codeste constatazioni nei riguardi delle gravi influenze derivanti, per il minore e per le persone della sua famiglia, dall'estrema difficoltà di trovar lavoro: « Non c'è bisogno — scrive il dott. Colucci — di insistere sull'aspetto squisitamente economico di questo grave problema, che è l'origine prima di moltissime irregolarità del comportamento minorile ».

« A questo proposito si deve tener conto tanto della disoccupazione del minore quanto di quella dei suoi familiari, e soprattutto del padre: infatti molti conflitti riscontrati nella famiglia di un minore travolto sono risultati connessi alla insofferenza di un minore che concorre, col suo guadagno, al mantenimento della casa e non vuole quindi sottostare all'autorità del padre disoccupato. In altri casi il conflitto si determina perchè il padre sostiene da solo il peso della famiglia e non sopporta che il figlio non lo aiuti col suo lavoro ».

È sulla traccia di queste considerazioni che il dott. Colucci può giungere ad una conclusione che merita di esser meditata: « Pensiamo quindi che, nel maggior numero dei casi, il fattore economico abbia avuto qualche parte, sia pure indiretta, nella storia dei minori di cui ci siamo occupati: talvolta alle esperienze negative determinate dallo stato di bisogno se ne sono aggiunte altre positive, determinate da altri fattori, capaci di compensare le prime: il fattore economico è rimasto, in tal caso, inerte ed estraneo alla determinazione dell'atto irregolare, la cui causa dovrà quindi essere ricercata in fattori diversi dal disagio economico, e cioè in un fattore fisiologico, psicologico, morale ecc. In altri casi il disagio economico non potrà spiegare, da sè solo, un atto irregolare, ma sarà apprezzabile come elemento predisponente per eventuali irregolarità determinate da esperienze d'altra natura. In altri casi, infine, il disagio economico avrà dato luogo ad un susseguirsi di tante esperienze negative da rappresentare l'unica determinante del comportamento irregolare. Ciò forse non sarebbe avvenuto se fossero tempestivamente intervenute altre forze capaci di arginare la graduale influenza deviativa di quelle esperienze; si ricordi però che la mancanza di adeguate difese può dipendere, come nel caso del lavoro e della scuola, da un disagio economico generale che impedisce di compensare efficacemente le esperienze negative derivate dal disagio economico individuale.

« Concludiamo quindi ripetendo che vi sono certo molti fattori non economici capaci di determinare un irregolare comportamento minorile; ma che, d'altra parte, il disagio economico si manifesta troppe volte nella storia di minorenni delinquenti o travciati per non ritenere che esso rappresenti uno stimolo deviativo di primaria importanza ».

4. PROSTITUZIONE

Il fenomeno della prostituzione è studiato nella monografia, che figura negli Atti, della scrittrice Anna Garofalo. Non c'è bisogno qui di discutere l'evidente rapporto tra una situazione di miseria e la prostituzione, dato che le indagini statistiche fin qui seguite hanno dimostrato, attraverso l'accertamento della classe di origine delle prostitute, la prevalenza di condizioni di miseria.

Significativo a questo proposito risulta un recente lavoro di uno studioso giapponese, che ha illustrato la diffusione della prostituzione in Giappone anche in conseguenza della guerra e degli spostamenti sociali da essa arrecati, ma soprattutto del fatto dell'occupazione delle truppe americane. Cioè: in una situazione di miseria generale della popolazione si è inserita, ad un certo momento, la possibilità, causa la presenza di truppe di occupazione, di un guadagno straordinario attraverso il meretricio. Ne è derivata una diffusione che deve aver avuto un'ampiezza straordinaria, se le autorità giapponesi e le autorità militari americane si sono preoccupate in mille modi di arginarla.

Il fatto importante, da un punto di vista sociale, da mettere in rilievo è che la prostituzione come fenomeno sociale, soprattutto come fenomeno del commercio della donna, si sviluppa quando esistono in uno stesso territorio due condizioni effettivamente contrastanti: una situazione di miseria assoluta, o quasi, per taluni ceti della popolazione, e una situazione di relativa buona capacità economica per altri strati della popolazione.

Nel caso del Giappone la miseria dei bassi strati della popolazione giapponese si è trovata di fronte non solo alle buone disponibilità economiche delle truppe americane di occupazione, ma anche alla speciale condizione delle truppe stesse, lontane dal loro paese e dalle loro famiglie. Ne è risultata una specie di illustrazione scolastica del fenomeno.

Nella monografia della Garofalo vi è un punto in cui si contrasta la tesi della relativa irrilevanza della povertà come causa della prostituzione: « In una pubblicazione speciale della Società delle nazioni dell'agosto-settembre 1938: "Les antécédents des prostituées", si

afferma che un terzo delle donne iscritte risulta anormale, mentre solo un piccolo numero viene da famiglie estremamente povere. Si riassumono così le cause del meretricio: pigrizia e amore del lusso, debolezza mentale e fisica, carattere, focolare disgraziato, cattiva educazione, negligenza, cattive condizioni di lavoro, salario basso, occupazioni monotone o poco interessanti, disoccupazione.

« Che cosa vuol dire: *solo un piccolo numero viene da famiglie estremamente povere*, quando la maggior parte delle cause enunciate hanno per base le condizioni di vita e queste appaiono tali da generare, in persone deboli e senza principi morali, il desiderio di uscirne a qualunque costo? Miseria non vuol dire soltanto la mancanza di un pezzo di pane, necessità di accattonaggio, dormitorio pubblico, stracci. Miseria è anche l'insofferenza dell'individuo per la sua vita mancata, priva di ogni soddisfazione, di ogni incoraggiamento. Questo concetto è stato assai bene espresso da Aneurin Bevan nel suo libro: " Il socialismo e la crisi internazionale " (Einaudi, 1952): « Per miseria intendo una generale coscienza di privazioni non necessarie, e questa è la normale condizione di milioni di persone, nella moderna società industriale, unita ad un profondo senso di delusione e d'insoddisfazione per l'attuale situazione sociale. Non serve a nulla ribattere che le cose vanno pur sempre meglio di una volta. La gente vive nel presente, non nel passato. Lo scontento nasce dal contrasto tra ciò che si sa possibile e ciò che effettivamente è. Esiste la universale e giustificata convinzione che la gran massa degli uomini e delle donne sta peggio di quanto potrebbe ».

E ancora: « Per coloro che si affannano ad escludere che la miseria, diretta o indiretta, sia fra i principali fattori della prostituzione, può essere interessante conoscere anche una statistica fatta ad Amburgo nel 1946-47 e riferita da Ormea in « Minerva medica », n. 4 e n. 19, 1949. La statistica riguarda la professione esercitata dalle meretrici prima di darsi alla prostituzione ufficiale (in %):

Nessuna professione	19 %
Persone di servizio	23 %
Sarte, ricamatrici, stiratrici	5,5 %
Cameriere in albergo, bariste	18,5 %
Commesse, impiegate, stenotipiste, telefoniste	8 %
Operaie	15,5 %
Rivenditrici	6,5 %
Altre professioni	4 %

« Lo specchio dimostra che si tratta, per la maggior parte, di umili mestieri e non sappiamo quante delle donne che si decisero a prendere altra via erano disoccupate, quante guadagnavano assai meno

del necessario al sostentamento, quante non sopportavano la fatica pesante loro imposta. Si potrebbe obiettare che anche la fatica della prostituzione non è leggera, ma è certo diversa ».

5. MORTALITÀ

Delle conseguenze di una condizione di povertà non soltanto sulla condotta ma anche sulla salute dell'individuo e quindi sulla stessa durata della vita umana si occupa uno studio dell'ing. Curio Chiaraviglio, in cui sono sintetizzati i risultati degli studi e delle indagini che sono stati compiuti a proposito di questo fenomeno. In particolare egli si richiama a studi, ai quali ha aperto la via il prof. Hersch con un saggio su « L'inégalité devant la mort », che sono stati effettuati fra gli altri dal prof. Gini e dal prof. Wislow.

Richiamandosi esplicitamente alle indagini del prof. Hersch, egli sottolinea come la miseria costituisca un terreno propizio per la propagazione dei bacilli della tubercolosi per tutto l'insieme dei mali che essa generalmente comporta, quali la sottoalimentazione, il *surmenage*, l'abitazione insalubre, la mancanza di pulizia personale, di igiene, di cure mediche. Lo stesso si può dire per le epidemie infantili (rosolia, scarlattina, difterite), onde per ogni bambino fra i sei e i dieci anni che muore nella classe più agiata, ne muoiono tre in quella più povera. La disuguaglianza di fronte alla morte per epidemie infantili dei bambini delle classi povere in relazione a quelle benestanti è realmente impressionante ed è certo una delle più inique del nostro mondo sociale.

Dal canto suo il prof. Wislow dell'Università di Yale ha messo in evidenza la diretta correlazione che esiste fra l'impiego dei mezzi economici e la salute, dimostrandone l'esistenza attraverso un'ampia massa di dati. Egli ritiene che il costo delle malattie negli Stati Uniti raggiunga l'imponente totale di 38 miliardi di dollari; cosicchè diventa assai evidente « che le malattie che si potrebbero evitare impongono alla umanità schiaccianti carichi finanziari. Tutto ciò che potrà essere fatto per alleggerire questo onere avrà non soltanto la conseguenza di alleviare le sofferenze e prolungare la vita umana, ma inoltre quella di accrescere la produttività e di condurre alla prosperità ». Lo stesso prof. Wislow, in un'indagine esperita nel 1948 negli Stati Uniti su 80 mila operai abitanti in otto città americane, è arrivato a dimostrare « che alle famiglie con redditi annuali inferiori a 1.000 dollari la tubercolosi ha provocato incapacità di lavoro 4 volte maggiore che nelle famiglie in cui i redditi superavano i 5.000 dollari. Anche questa inchiesta conferma che la povertà, persino nei paesi più prosperi, determina un netto aumento delle malattie che

sarebbero evitabili» — concluse l'ing. Chiaraviglio. Forse una tale affermazione è eccessiva nel senso che, invece di malattie evitabili, si potrebbe riferire a malattie che si possono tutt'al più limitare, o attenuare, o circoscrivere.

Nella stessa linea di indagine di questi specialisti che hanno studiato il fenomeno dell'ineguaglianza davanti alla morte, si può inserire lo studio monografico del prof. Eugenio D'Elia sulla mortalità infantile in Sicilia, quale indice delle condizioni economiche e sociali della popolazione. Egli rileva che « se si considerano, con riferimento alla medesima data, stati diversi o varie circoscrizioni territoriali di un medesimo Stato, si riscontra che ove vi è un elevato benessere economico vi è bassa mortalità infantile; per contro, ove dominano modeste condizioni economiche si ha un'elevata frequenza dei morti in età da 0 a 1 anno. D'altro canto, se per una qualunque serie di anni si analizzano i quozienti di mortalità infantile di un Paese nel quale si sono conseguiti sostanziali miglioramenti nel tenore di vita e progressi sociali, sarà agevole constatare che l'evoluzione economica e sociale si riflette in forti flessioni della frequenza dei morti da 0 a 1 anno ». Egli si addentra quindi nella metodologia della indagine che ha effettuata direttamente spiegando che « il calcolo dei quozienti di mortalità infantile secondo la categoria economico-sociale implica la conoscenza dei dati sui nati vivi e sui morti in età da 0 a 1 anno, distinti secondo il citato carattere che, ovviamente, dovrà fare riferimento al genitore. Nella statistica ufficiale italiana riguardante i nati vivi e i morti da 0 a 1 anno, fra le varie modalità che si rilevano figura la professione del padre, da indicarsi secondo una nomenclatura obiettiva preventivamente predisposta. Sulla base di tale nomenclatura si è pensato di selezionare le multiformi professioni, così da comporre delle sottoclassi sufficientemente omogenee sotto il duplice aspetto economico e sociale. Le sottoclassi cui si accenna sono state ulteriormente raggruppate secondo le tre seguenti categorie:

« 1) categoria economico-sociale inferiore:

- a) lavoratori agricoli;
- b) operai;
- c) altri.

« 2) categoria economico-sociale media (costituita da un solo gruppo):

« 3) categoria economico-sociale superiore:

- a) professionisti, proprietari e benestanti;
- b) altri.

« Lo spoglio dei nati vivi e dei morti da 0 a 1 anno secondo la suddetta classifica ha permesso il calcolo dei quozienti demografici necessari per procedere ad una approfondita analisi sociale della mortalità infantile in Sicilia ».

Il risultato è il seguente: facendo riferimento al 1949, si può concludere, fra l'altro, che se la mortalità infantile della Sicilia fosse pari a quella dei professionisti, proprietari e benestanti (categoria superiore) i morti nel primo anno di vita si ridurrebbero del 70 per cento. Così egli continua: « Sarebbe, quindi, da dedurre che nelle classi economico-sociali inferiori, un'altra causa di morte (ignorata dalle classi economico-sociali superiori), oltre quelle prospettate dalla scienza medica, opererebbe una intensa falcidia sulle fragili vite, a poca distanza dalla nascita. Qual è questa altra causa di morte, che sembrerebbe un triste privilegio delle classi inferiori? La miseria, l'indigenza, l'arretratezza dei costumi; tali fattori causali, ovviamente, non interessano la scienza medica, la diagnostica, o la terapia. Essi, purtroppo, dominano però nel quadro dei decessi dei miseri a favore dei quali si invoca un'equa politica economica ».

I dati del resto parlano chiaro: di fronte ad una mortalità infantile per tutta la Sicilia del 73,4 per mille, risulta che quella dei figli di lavoratori agricoli era dell'88,8 per mille, quella degli operai del 66,4 per mille, quella degli altri della stessa categoria inferiore del 58,8 per mille, così da dare una media sul totale del 78,2 per mille. I neonati della classe media invece danno una mortalità media del 52,7 per mille, e quelli della classe superiore del 22,8 per mille.

Vi sono notevoli differenze tra le provincie. Infatti, di fronte ad un massimo di mortalità infantile per i figli di lavoratori agricoli del 106,8 per mille per Caltanissetta, si passava al 69 per mille a Ragusa. Ma in provincia di Caltanissetta si constatava poi un fenomeno ancora più sconcertante e cioè, di fronte ad una posizione di primato dell'indice di mortalità delle varie categorie della classe inferiore, risultava un indice assai basso della mortalità della classe superiore, il 13,8 per mille nella sotto categoria dei professionisti, proprietari e benestanti di fronte a una media per tutta la Sicilia del 22,8 per mille. Tenuto conto di tutto questo, e rimandando per il resto alla attenta esposizione del prof. D'Elia, sembrano legittime le seguenti conclusioni:

« a) i fattori che in prevalenza concorrono nell'esaltare la mortalità infantile dei gruppi della categoria inferiore rispetto alle categorie media e superiore sono da ricercarsi nelle precarie condizioni che caratterizzano l'ambiente esterno della famiglia, quali l'igiene dell'abitazione, il sovraffollamento, ecc., nonché nelle scarse possibi-

lità economiche che precludono l'assistenza al neonato e, in specie, una adatta dietetica della nutrizione;

« b) premesso che, nei gruppi della categoria inferiore, la frequenza dei morti da 0 a 1 anno per malattie dell'apparato respiratorio o della nutrizione supera quella da addebitarsi alle "altre cause", consegue che le direttive intese ad alleviare la mortalità infantile dei ceti disagiati dovrebbero essere indirizzate nel rimuovere i fattori di cui è fatto cenno al comma a);

« c) nell'ambito della stessa categoria economico-sociale la mortalità per malattie dell'apparato respiratorio (bronchiti, polmoniti, ecc.) sul corrispondente totale della mortalità infantile incide in misura inferiore a quella della mortalità per malattie della nutrizione;

« d) per il complesso della Sicilia la mortalità per malattie dell'apparato respiratorio rappresenta nella categoria inferiore il 22 per cento della mortalità infantile totale; tale percentuale si riduce al 17 per cento e al 14 per cento allorchè si considerano, rispettivamente, la categoria media e i professionisti, proprietari e benestanti. L'incidenza della mortalità per malattie della nutrizione sul totale della mortalità infantile diminuisce dal 30 al 27 per cento allorchè si passa dalla categoria inferiore a quella media; nel gruppo dei professionisti, proprietari e benestanti tale incidenza risulta pari a poco più del 21 per cento;

« e) le percentuali esposte al precedente comma danno la misura delle possibilità che offrirebbe una sana politica sociale al fine di debellare l'elevata intensità della mortalità infantile nelle classi meno agiate della regione siciliana. Nel contempo le percentuali cui si accenna danno la misura indiretta delle sensibili differenziazioni che caratterizzano l'ambiente familiare in fatto di igiene delle abitazioni, affollamento, nutrizione del neonato, ecc., allorchè si passi dai gruppi della categoria inferiore a quelli della categoria superiore».

6. MENDICITÀ

Di una particolare situazione si interessa, con dovizia di informazioni, una monografia del dott. Claudio Busnelli, e precisamente dei rapporti tra mendicITÀ e miseria. Il problema vi è assai ben delineato e i dati offerti sono di notevole interesse. A cominciare dalla definizione dei mendicanti che, secondo il concetto economico, sono «tutti coloro che vivono con proventi di minima entità (ed i cui consumi non superano certe aliquote) con origine dalla beneficenza o da una attività lavorativa praticamente improduttiva. Vi

rientrerebbero non solo coloro che chiedono l'elemosina per le vie, ma tutti quelli che "vivono" di assistenza; economicamente, non c'è differenza fra accattone ed eremita o fra il povero assistito dalla San Vincenzo e il misero suonatore di pianino ».

Ma soprattutto importante è la considerazione che è stata data all'aspetto giuridico della mendicizia, con il preciso richiamo alle disposizioni di legge che vietano certe particolari forme di mendicizia e, sostanzialmente, ne ammettono delle altre. Da non tralasciare comunque, in questa parte della monografia, l'accento a una probabile disfunzione della legislazione esistente nei riguardi della disciplina dei minorenni. Il dott. Busnelli infatti osserva: «Tuttavia tutti quelli che esercitano mestieri girovaghi, dai menestrelli ai conducenti di autoveicoli, sono considerati giuridicamente alla stessa stregua: tutti debbono chiedere una iscrizione in apposito registro presso l'Autorità locale di pubblica sicurezza, che rilascia un certificato dell'avvenuta iscrizione da esibirsi ad ogni richiesta. Secondo la legge quindi chi vive raccogliendo le "cicche" sui marciapiedi delle strade delle grandi città, chi s'intrufola nei rifiuti per raccogliere i materiali metallici esercita un mestiere "indipendente" autorizzato: non è un mendicante. Diversa è la disciplina per i fanciulli minori degli anni 16. I bambini che percorrono le piazze, laceri e denutriti, cantando dietro un pianino, fino ad avere la voce rauca e il petto dolorante, sarebbero per sé oggetto di assistenza. Infatti l'autorizzazione all'esercizio del mestiere di girovago, che l'art. 122 del T.U. delle leggi di pubblica sicurezza ammetteva potesse essere accordata anche a minori, deve ritenersi non più possibile dopo l'emanazione della legge sulla maternità e l'infanzia che prevede anzi delle sanzioni a carico di chiunque impieghi minori a tali scopi. In che misura queste norme vengano applicate non possiamo sapere con esattezza, ma non va passato sotto silenzio il fatto dei fanciulli del Cassinate, per i quali, fino allo scandalo giornalistico, le autorità di pubblica sicurezza (probabilmente anche per la scarsa conoscenza di una legislazione farragginosa e non coordinata) non erano solite prendere alcun provvedimento.

« Nello scorso anno ha suscitato infatti grande scalpore sulla stampa la "tratta dei bambini di Cassino", cioè l'esodo di bambini e ragazzi di alcuni piccoli paesi del Cassinate verso le città del Centro e del Nord Italia, al seguito di sfruttatori che li impiegavano in mestieri girovaghi e nell'accattonaggio.

« Risulta però che il fenomeno, presentato per sbalorditivo e impensabile, aveva origini assai antiche e costituiva un uso normale convalidato dal tempo.

« La tratta dei bambini consisteva nell'affidare qualche figlio, da parte di famiglie misere con prole numerosa, a determinati girovagli, per un periodo stabilito e per un compenso mensile (ad es. L. 8000) da corrisponderci al genitore. Trattavasi di veri e propri contratti di " affitto " (!!!) di bambini e speculatori. Costoro li conducevano con sè di città in città, presentandoli nell'aspetto più compassionevole, a volte con appesa al collo la scritta " Sono di Cassino ". Non sarebbe agevole definire in termini di stretto diritto se questi piccoli vagabondi fossero dei " professionisti " cantastorie o degli accattoni; certo il bisogno di un intervento assistenziale non può tener conto di distinzioni formali ».

L'indagine intorno agli aspetti della mendicizia è di notevole interesse anche se si concentra soltanto su taluni casi e su talune situazioni. Da raccomandare, comunque, l'illustrazione del funzionamento di alcuni dormitori in varie città italiane sulla traccia di indagini compiute direttamente.

CAPITOLO QUINTO

L'INTERVENTO DELLO STATO CONTRO LA MISERIA

Sezione Prima:

La sicurezza sociale nel mondo moderno

1. DALL'UGUAGLIANZA GIURIDICA ALLA SICUREZZA SOCIALE

Un'analisi del processo storico attraverso cui sono passate le società moderne per giungere alla enunciazione dei concetti di sicurezza sociale sarebbe di un estremo interesse ai fini teorici e pratici, ma non rientra nelle possibilità della nostra relazione. Studi soddisfacenti sono già stati compiuti sull'argomento e indicazioni di particolare interesse possono essere trovate nella relazione del prof. Mazzoni e nelle monografie particolareggiate dei prof. Pergolesi, Cataldi e Biondo, che sono pubblicate negli Atti dell'inchiesta.

Tuttavia, non si può fare a meno di fissare alcuni punti essenziali che hanno importanza non solo in quanto esposizione scientifica del trapasso concettuale cui ci siamo già riferiti, ma anche per la impostazione di una definita esigenza politica e quindi dell'indicazione dei metodi acconci per tradurla in atto. Così diciamo che, in un certo senso, l'affermazione del concetto di sicurezza sociale rappresenta un'articolazione empirica e concreta del concetto altrimenti astratto di uguaglianza sociale. E se è vero che lo Stato moderno, sorto dalla rivoluzione francese, aveva atteggiato e impostato il criterio dell'uguaglianza, è anche vero che di quel concetto era stata data prevalentemente una interpretazione giuridica e costituzionale, tanto che i tentativi di interpretazione e di applicazione economica incontravano anche nell'epoca stessa della rivoluzione ostacoli specifici, intorno ai quali è inutile ora diffonderci. Ne risulta che il passaggio da una concezione di indifferenza e, per così dire, di esaltazione fatalistica del fenomeno della miseria a un'affermazione di responsabilità della collettività, quindi dello Stato, per superarla non si avrà unicamente come effetto di astratta riflessione e di deduzione dottrinarica, ma anche come conseguenza concreta della trasformazione in atto delle condizioni economiche generali. Questo è un punto sul quale conviene avere idee chiare, al di fuori di ogni restrizione ideologica.

È evidente che a stabilire un freddo confronto storico ci si trova di fronte, in un certo tempo, a un'accettazione passiva non soltanto del fenomeno generico della disuguaglianza sociale, ma anche di quello dell'esistenza di una categoria inferiore della società, cui non si provvede in modo sistematico, ma attraverso l'elemosina e la carità (1), senza considerazioni dirette sulla portata e sulla vivezza di certe tipiche manifestazioni di bisogno. Vi sono state naturalmente situazioni storiche assai diverse, da paese a paese, e da regione a regione, e in quelle collettività cittadine ove si erano andate formando naturali concezioni di solidarietà verso certe manifestazioni di meseria (vecchi, trovatelli, malati cronici, ciechi) si andò provvedendo con apposite istituzioni, frutto della carità privata, che si era magari espressa con lasciti e con speciali fondazioni. Tutto ciò aveva però manifestazioni irregolari e comunque saltuarie, e non contrastava la diffusa mentalità dell'indifferenza dello Stato nei riguardi della condizione di miseria di taluni strati della popolazione.

È poi da dire che, ad una fredda osservazione economica, l'inesistenza di apposite organizzazioni di difesa dei lavoratori e l'abbondanza di uno strato di popolazione misera fornivano condizioni adeguate allo sviluppo di nuove iniziative economiche, con il gioco della mano d'opera a buon mercato, e della differenza di retribuzioni da luogo a luogo. Simile modo di ragionare è prevalso nell'epoca della rivoluzione industriale, non solo in Inghilterra, ma anche nei Paesi che in seguito sono passati attraverso altre esperienze. Non è necessario richiamare qui le abbondanti testimonianze bibliografiche. Le moderne società occidentali si sono risolutamente staccate da quelle concezioni, e la preoccupazione più evidente tra le forze politiche propulsive dei vari Paesi consiste nel creare le condizioni per il *Welfare State*, per lo Stato, cioè, del benessere, oppure, ove si voglia essere più modesti, per lo Stato sociale. Una tale evoluzione non ha ormai più carattere propagandistico, ma risulta già, almeno in parte, realizzata in una serie di Paesi, a cominciare dall'Inghilterra per finire agli Stati Uniti, dove è stata ambizione del partito democratico, che ha tenuto il potere negli ultimi venti anni, creare le condizioni specifiche del *Welfare State* per la società americana.

È evidente che al centro della concezione dello Stato del benessere e dello Stato sociale sta il nucleo della dottrina della sicurezza sociale, ciò che in termini concreti vuol dire l'assunzione da parte dello Stato di garanzie economiche di vita per tutta la popolazione. Vedremo in seguito il significato tecnico preciso del concetto; per

(1) V'è chi osserva che elemosina e carità provengono da una sfera di atti umani che non è quella di cui si tratta.

ora basta avere individuato e sottolineato codesta sostanziale modificazione nella concezione politica generale dei vari Paesi.

Vogliamo richiamarci, tuttavia, a ciò che abbiamo detto più sopra nei riguardi della motivazione economica di codesto trapasso concettuale; il che vale a dire, in sostanza, riprendere almeno in parte le considerazioni svolte nel secondo capitolo riguardo al ritmo di formazione del reddito nazionale globale e alle politiche idonee a orientare la sua migliore distribuzione. In generale diciamo subito che la concezione dello Stato sociale non può essere che una conseguenza dei progressi economici relativamente rapidi che si sono verificati nei vari Paesi nell'ultimo cinquantennio, soprattutto come conseguenza della diffusione della tecnica moderna e dell'applicazione delle macchine a forme sempre più vaste di attività economica. Si può dire che il fatto che si sia andata determinando la possibilità di una sempre più ampia produzione di beni e di merci, anche di quelle destinate al consumo, abbia automaticamente determinato la necessità di un allargamento dei vari mercati nazionali; ciò che vuol dire un elevamento ed una maggiore giustizia distributiva tra le classi sociali, appunto per consentire quell'incremento della domanda totale che comincia ad essere una necessità di fronte all'espansione della offerta globale, soprattutto derivante dalla applicazione della macchina, e cioè dai cosiddetti metodi di produzione in serie.

È vero che in questo quadro a grandi linee si possono smarrire taluni punti di giudizio di notevole importanza per quel che riguarda l'apparizione di fenomeni secondari e in un certo senso incongrui rispetto a quella evoluzione. Cioè, mentre il maggior benessere sociale generale sembra consentire senza difficoltà la possibilità di assistenza a certe tipiche manifestazioni di bisogno, insorge tuttavia, a tratti abbastanza frequenti, un fenomeno preoccupante e diffuso come quello della disoccupazione, in parte derivante da fenomeni di ordine tecnologico, e a far fronte al quale non pare sempre che le collettività nazionali dispongano dei mezzi appositi, o che vogliano, comunque, in qualche modo provvedervi. Questa diversità di giudizio per quel che riguarda, nello stesso ambito dello Stato sociale in formazione, le necessità di assistenza ai differenti tipi di bisognosi, è un fenomeno intorno al quale conviene riflettere, anche perchè esso è tale da diffondere, ove assuma proporzioni ampie e distinte, una sensazione di insicurezza generale, che finisce poi per avere tipiche manifestazioni patologiche, sia di carattere economico che di carattere sociale.

È importante tuttavia sottolineare che la tendenza sicura dei vari ordinamenti legislativi nei diversi Stati procede nel senso di un com-

pletamento e di una integrazione dei vari metodi e sistemi di interessamento dello Stato per garantire un margine sempre più largo di sicurezza sociale. Questa evoluzione non procede ovunque senza difficoltà e senza pause, ma a guardare indietro, a quello che è stato il cammino percorso nella prima metà di questo secolo, non si può che constatare un sempre più netto progresso in avanti, sia pure in una varietà assai larga di forme e di presupposti.

Non c'è bisogno di riportare quanto si è già detto in precedenza circa la stretta connessione tra gli esistenti sistemi di sicurezza sociale e il grado di evoluzione economica di un Paese. È infatti da ritenere che soltanto dopo avere raggiunto un discreto grado di sviluppo civile ed educativo riesca possibile la realizzazione di un sistema di sicurezza sociale. Non c'è bisogno, del resto, di spiegarne le ragioni, ed è evidente che la formulazione di qualunque sistema ben sviluppato e coerente di sicurezza sociale dev'essere tale da contribuire al rafforzamento economico del Paese, e non a ingenerare fenomeni di rilassamento e di ozio.

Luigi Einaudi ha giustamente osservato che occorre « evitare il pericolo di ricreare qualche cosa come il *panem et circenses* che ha portato alla rovina del mondo romano. Non sono stati tanto i barbari che hanno fatto cadere l'impero romano; ma l'impero era marciò in sè stesso; ed una delle cause della decadenza interna era che i cittadini romani sdegnavano di essere soldati e lavoratori, perchè, mantenuti dallo Stato, preferivano andare ad assistere al Foro agli spettacoli, alla caccia data ai cristiani dalle belve, ecc. ».

2. CONCEZIONI DELLA SICUREZZA SOCIALE

Una tale premessa economica di carattere generale risulta pur sempre presente anche in quegli ordinamenti di sicurezza sociale che sembra abbiano avuto il maggiore sviluppo, e che da qualche parte è stato ritenuto che contengano previdenze piuttosto larghe rispetto alla esigenza di un sistema economico efficiente e produttivo. Comunque, il problema consente di essere formulato in termini abbastanza chiari e definiti per l'intervento dei pubblici poteri nell'eliminazione delle situazioni di bisogno che determinano, ove non vengano soddisfatte, fenomeni di miseria: si tratta, in sostanza, di enucleare una serie di ipotesi ben precise di carenza del reddito da parte dell'individuo e di provvedere al fine di rimediarvi.

Come risulta dalla completa e perspicua monografia del dott. Bruno Biondo su « I sistemi di sicurezza sociale nei diversi Paesi del mondo », che figura negli Atti dell'inchiesta, il concetto di sicurezza sociale, e quindi dei mezzi attraverso i quali essa si realizza, è

un concetto in continua trasformazione. E bene a ragione può essere citata qui l'affermazione di uno scrittore francese, riportata dal prof. Biondo, che « la sicurezza sociale è una materia vivente e come ogni vita è estremamente complessa; pertanto essa non si sviluppa su un piano esclusivamente teorico e preconcelto; ma è, in larga parte, formata di costruzioni empiriche risultanti dalle tradizioni, dai costumi, dalle influenze reciproche, dal gioco delle forze in atto ». Un tale concetto viene a dimostrarsi fondato e suffragato dalla concreta esperienza storica nei vari Paesi, quando ci si accinga ad esaminare le soluzioni che via via sono state date ai problemi e alle situazioni della povertà, dell'indigenza e della miseria.

Per quel che riguarda lo svolgimento storico è possibile stabilire, anche tenuto conto delle diversità di sviluppo economico e delle diversità di struttura produttiva nei vari Paesi, una prima distinzione essenziale; nei Paesi a larga tradizione cattolica la concezione della assistenza pubblica tarda ad apparire ed a svilupparsi, fino a sfociare in quella di sicurezza sociale, per il fatto che gran peso si è dato, e si è continuato a dare per tanto tempo, alle possibilità della carità privata, sia nelle forme preferite e spontanee dell'elemosina, sia in quelle relativamente più organizzate delle varie istituzioni caritativevoli, delle cosiddette opere pie, risultato di fondazioni, di lasciti, di elargizioni dei privati.

Che nella situazione sociale relativamente statica di una parte almeno dei Paesi a tradizione cattolica un tale sistema possa essere sembrato in certi momenti sufficiente ed idoneo, è cosa provata dalle indagini storiche. E tuttavia non si può non tener presente che anche per i modi della beneficenza a carattere privato, si deve ritenere che siano stati assai vari nel corso dei secoli i criteri di giudizio e di necessità. Ad esempio, ancora nella Francia degli anni immediatamente precedenti la grande rivoluzione si pensava che compito degli ospedali fosse prevalentemente quello di provvedere alla sepoltura dei defunti, mentre sappiamo che ben più larga e ben più umana era la concezione che se ne aveva, almeno in certe regioni italiane, come si può desumere dalla storia dell'Ospedale Maggiore di Milano.

Nei paesi che sono invece passati attraverso la riforma protestante si è manifestata ben presto l'esigenza di attribuire allo Stato la responsabilità dell'assistenza, così da farne una specie di diritto, certamente ancora informale e non articolato, dei cittadini poveri.

Tutti gli studiosi citano a questo proposito l'esperienza inglese, e Luigi Einaudi nelle sue " Lezioni di Politica Sociale " ricorda che le tradizioni di politica sociale dell'Inghilterra «risalivano al 1601, quando un atto della regina Elisabetta sancì il diritto del cittadino

britannico, lavoratore e non, caduto in povertà ad essere mantenuto dai guardiani dei poveri»; ma ricorda anche che nel 1834 «in virtù di una grande inchiesta e di un celebre rapporto si abolirono quasi tutti i soccorsi elemosinari distribuiti a domicilio ai poveri, con larghezza siffatta che essi erano divenuti quasi una integrazione del salario dei lavoratori, salario che perciò non era necessario fosse sufficiente al mantenimento della famiglia operaia». Ma egli rammenta ancora che nel 1909, in conseguenza di una seconda grande inchiesta e particolarmente del rapporto di minoranza steso da C. Sidney e Beatrice Webb, venne dato impulso ad una trasformazione, iniziata fin dal 1897, dell'antico sistema dell'aiuto ai poveri attraverso la Cassa di lavoro e i guardiani dei poveri in un sistema di assistenza e di assicurazione, differenziato a seconda dell'evento dannoso; indennizzi in caso di morte e di invalidità, pensioni di vecchiaia, sussidi di malattia e di maternità, sussidi di disoccupazione, sussidi per le famiglie numerose. Ed è sulla base di tale sviluppo storico, che l'Inghilterra è passata al piano Beveridge e alla realizzazione che il partito laburista ha fatto nel dopoguerra dello Stato sociale.

Passando a considerazioni di carattere generale si può adesso rammentare qui con il dott. Biondo che «a mano a mano dalle manifestazioni caritative che partirono dalla spontaneità dei beni (beneficenza) si è passati ovunque ad una assistenza pubblica generica, elargita agli indigenti dallo Stato o per esso da un ente pubblico; e poi dalla assistenza pubblica, corrisposta spesso in modo inorganico e indifferenziato fra innumerevoli categorie di bisognosi, la situazione è maturata e sfociata nella assicurazione obbligatoria o sociale, con cui viene garantita una protezione di diritto al lavoratore, quale membro della categoria che più frequentemente viene colpita dal bisogno. Il che si ottiene con la utilizzazione di alcuni concetti e sistemi propri della assicurazione privata».

Ma così l'evoluzione non è completa. Dalla previdenza sociale, frutto di una maturazione e di una integrazione dei sistemi assicurativi, si passa infatti alla protezione della intera popolazione «in modo che la tutela del bisogno sia garantita, su di un uguale piano di diritto soggettivo, a tutti coloro che si trovano in stato di necessità, anche se non fanno parte con una certa continuità — quale è richiesta dalle varie forme di previdenza sociale — della classe lavoratrice in senso stretto. Il periodo bellico e post-bellico affrettano tale impostazione, creando la necessità di proteggere nuove estese categorie di bisognosi, reduci, profughi, internati civili, danneggiati dalla guerra. Questo, mentre i reggitori degli Stati cercano di dare un nuovo, più vasto contenuto sociale alla lotta di liberazione e additano obiettivi e nuove mete».

Così dove le riforme non si concretano rapidamente (« Un periodo rivoluzionario nella storia del mondo è il momento più opportuno per fare cambiamenti radicali invece di semplici rattoppi » — scrisse Beveridge) si assiste ad uno sviluppo dell'assistenza pubblica, già ammessa dalle varie legislazioni come diritto oggettivo del cittadino, sino a farne argomento di specifici diritti soggettivi dei singoli, e attribuirvi, di norma, il termine di assistenza sociale; contemporaneamente o in un secondo momento, i due bracci della protezione si uniscono in un sistema più organico e completo, e allora si forma, come realtà o come definitiva aspirazione, il concetto di sicurezza sociale.

Converrà a questo punto riassumere quello che si è detto e procedere, accettando una formula di uno studio del *Bureau International du Travail*, ad una definizione di un sistema della sicurezza sociale. « Un sistema di sicurezza sociale — dice la definizione in parola — è dato dal complesso delle disposizioni legali che riconoscono il diritto, a certe determinate persone, di riscuotere determinate prestazioni, allorchè si realizzino talune eventualità. Non si è tenuto conto delle legislazioni che fanno pesare in modo individuale sui datori di lavoro il carico dell'attribuzione delle prestazioni, a meno che non vi fosse una garanzia per il versamento di siffatte prestazioni, nè dei regimi di assicurazioni facoltative, a meno che non risultino sovvenzionati con l'aiuto di fondi pubblici ».

Codesta definizione rispecchia forse troppo da vicino il lavoro empirico di elencazione proprio dello studio indicato. Vediamo, pertanto, come dice la definizione di un organo ufficiale, il *Federal Security Agency* di Washington, che « il termine di sicurezza sociale, nel senso con cui viene correntemente usato, abbraccia programmi pubblici di assicurazione sociale, assistenza sociale a persone in bisogno e cure mediche connesse, nonchè programmi di conservazione del reddito. Obiettivo comune a tutte le misure di sicurezza sociale è di garantire a tutti o a certi membri della collettività un reddito basso quando i guadagni vengano interrotti o cessino come risultato della vecchiaia, della invalidità, della disoccupazione o della morte del capo famiglia, nonchè la concessione di cure mediche. Anche i sussidi speciali alle famiglie con prole possono venire considerati come un programma di sicurezza sociale ».

Il dott. Biondo, tuttavia, nella monografia citata, dopo avere stabilito un parallelo fra la concezione della protezione sociale, ritenuta imbevuta di motivi paternalistici, e il concetto di sicurezza sociale, è arrivato alla seguente definizione, che possiamo ritenere idonea e sufficiente: « Per sistema di sicurezza sociale di un Paese si

può intendere l'insieme delle disposizioni legali a tutela della sua popolazione in base alle quali un soggetto, al verificarsi di determinati eventi che creano per esso una condizione di bisogno — o in quanto annullano o riducono le sue possibilità di guadagno, o in quanto rendono questo insufficiente rispetto alle necessità sue e della sua famiglia — ha diritto sotto certe condizioni a determinate prestazioni, che tendono ad eliminare le cause e a riparare o attenuare le conseguenze degli eventi medesimi, in modo da garantirgli in ogni caso, accanto alle cure fisiche, un livello minimo e decoroso di vita; a fianco di tale ordinamento, e con funzione integrativa, di norma interviene un insieme di iniziative dirette a prevenire tutti quegli eventi verso i quali sia possibile svolgere opera di prevenzione ».

Elementi caratteristici di un sistema di sicurezza sociale rimangono comunque il diritto alle prestazioni previste dai vari regimi (e la potestà di fare valere tale diritto) nonchè l'estensione della protezione all'intera popolazione semprechè si manifesti una condizione di bisogno.

3. LE QUATTRO FORME DELLA SICUREZZA SOCIALE

In linea concreta è da osservare adesso che la sicurezza sociale si esprime in quattro forme: della *previdenza obbligatoria*; della *previdenza facoltativa*; del *servizio pubblico nazionale*, e dell'*assistenza sociale*. Non c'è bisogno di illustrare le due prime forme. Per le due ultime osserviamo che il *servizio pubblico nazionale* si realizza quando è previsto un generico diritto della popolazione a determinate prestazioni a carico della collettività, e quando le prestazioni stesse vengano conferite senza accertamenti delle risorse personali dei singoli; mentre invece l'*assistenza sociale* è il sistema in base al quale si riconosce ad una categoria di persone il diritto a determinate prestazioni a carico della collettività, subordinatamente all'accertamento delle risorse personali individuali.

Tenuto conto di queste definizioni e osservazioni di carattere generale, possiamo adesso seguire la monografia del dott. Biondo nella illustrazione dei momenti fondamentali del progresso della sicurezza sociale.

1883 - Il principe di Bismark istituisce in Germania la prima *assicurazione obbligatoria per le malattie e la maternità* (esempio seguito nel 1888 dall'Austria; nel 1891 dall'Ungheria, nel 1901 dal Lussemburgo; nel 1909 dalla Norvegia; nel 1901 dalla Gran Bretagna e Irlanda; nel 1903 dai Paesi Bassi; tutti gli altri sistemi sono successivi alla prima guerra mondiale).

- 1884 - Pure in Germania viene istituita la prima *assicurazione obbligatoria per gli infortuni sul lavoro* (esempio seguito nel 1888 dall'Austria; nel 1894 dalla Norvegia; nel 1895 dalla Finlandia; nel 1897 dalla Gran Bretagna e l'Irlanda; nel 1898 dall'ITALIA, Francia e Danimarca; nel 1900 dall'Ungheria; nel 1901 dai Paesi Bassi e Svezia; nel 1902 dal Lussemburgo, ecc.).
- 1889 - Sempre in Germania viene istituita la prima *assicurazione obbligatoria per l'invalidità*, seguita quindi da quella per la *vecchiaia* e per i *superstiti* (esempio seguito, per uno o per tutti i detti eventi, da Danimarca nel 1891; Austria nel 1907; Australia e Islanda — sola vecchiaia — nel 1909; Francia nel 1910; Gran Bretagna, Irlanda — sola invalidità — e Lussemburgo nel 1911; nei Paesi Bassi e Svezia nel 1913; ITALIA nel 1919, ecc.).
- 1907 - Viene istituita in Danimarca la prima *assicurazione obbligatoria per la disoccupazione* (esempio seguito da Inghilterra e Irlanda nel 1911; Finlandia e URSS (poi abolita) nel 1917; ITALIA nel 1919; Austria nel 1920; Polonia nel 1924; Bulgaria nel 1925; Germania nel 1927; Nuova Zelanda nel 1930, ecc.).
- 1919 - Viene creata l'*Organisation Internationale du Travail* (OIT), che ha per scopo di favorire l'applicazione della giustizia sociale nel mondo, e di studiare quindi anche i problemi relativi alla sicurezza sociale, di fissare delle norme idonee a costituire una base internazionale minima (che possono prendere forma di convenzione o di raccomandazione), e di controllare la loro applicazione nei diversi Paesi (l'OIT ha tre organi principali: il *Bureau International du Travail* - BIT - il *Conseil d'Administration* e la *Conference Internationale du Travail*).
- 1919-1936 - La conferenza internazionale del lavoro approva una serie di *convenzioni* e di *raccomandazioni* (rispettivamente 18 e 11), aventi per oggetto: la protezione per la disoccupazione e per il caso di maternità (1919 e 1934), gli infortuni sul lavoro (1921, 1924, 1925), le malattie professionali (1924, 1934), le malattie in genere (1927, 1929) invalidità, la vecchiaia e la morte (1932, 1933, 1935), ed aspetti vari delle assicurazioni sociali.
- 1926 - Venne istituito per la prima volta, in Nuova Zelanda, un sistema di *assegni familiari*.
- 1927 - È fondata a Bruxelles, sotto gli auspici del BIT, la «*Conférence Internationale de la mutualité et des assurances sociales*», che nel 1947 si trasformerà in «*Association Internatio-*

nale de la sécurité sociale» (AISS), con lo scopo di coordinare sul piano internazionale e intensificare gli sforzi per l'estensione, la difesa e il perfezionamento tecnico ed amministrativo della sicurezza sociale nel mondo.

- 1938 - La Nuova Zelanda istituisce un sistema di *sicurezza sociale*, che entra in vigore nell'anno successivo.
- 1940 - Si costituisce a Lima un « Comitato interamericano per lo sviluppo della sicurezza sociale » che nel 1942 si trasformerà in « Conferenza interamericana della sicurezza sociale ».
- 1941 - (14 agosto) Gli Stati Uniti e la Gran Bretagna sottoscrivono la Carta Atlantica, con cui si propongono, fra l'altro, di realizzare una assoluta collaborazione fra le nazioni « allo scopo di assicurare a tutti le migliori condizioni di lavoro, il progresso della loro economia e la sicurezza sociale », e si addita nella « libertà dal bisogno » una delle quattro libertà che debbono garantire la dignità dei popoli e dei singoli individui; i principi e gli scopi principali della Carta Atlantica vengono poi sottoscritti il 1° gennaio 1942 dalle altre Nazioni Unite in una apposita « Dichiarazione ».
- 1942 - Viene reso noto il rapporto della Commissione presieduta da Sir William Beveridge, e noto comunemente col nome di « *piano Beveridge* »; è la più completa e minuta analisi delle situazioni di bisogno e il più organico progetto per risolverle che mai siano stati approntati; il documento, acuto ed elaboratissimo, può a ragione essere definito il più profondo banditore della sicurezza sociale nel mondo, e ovunque ha determinato una vastissima eco e influenza.
- 1944 - La Conferenza internazionale dell'ort, riunita a Filadelfia, approva i due documenti che vanno sotto il nome di « Raccomandazioni di Filadelfia »: la n. 67, concernente la garanzia dei mezzi di esistenza, e la n. 69, concernente le cure mediche. Particolarmente importante la prima che racchiude in una organica raccolta i principi base per un sistema di sicurezza sociale per qualunque Paese.
- 1945-46 - In quasi tutti i Paesi del mondo si elaborano progetti per la riforma della previdenza sociale o per l'approntamento di sistemi di sicurezza sociale; si revisionano e si riordinano i sistemi esistenti; si amplifica la protezione in intensità e in estensione; si prendono nuove misure protettive (vi si affermano, in particolare, la Gran Bretagna, la Nuova Zelanda, la Francia e la Cecoslovacchia). L'AISS tiene a Gine-

vra nel 1947 la sua VIII Assemblea generale che adotta importanti risoluzioni, sulle orme ed a sviluppo delle raccomandazioni di Filadelfia.

A Nuova Delhi si riunisce la Conferenza regionale del vicino e medio Oriente; a Rio de Janeiro la Conferenza interamericana della sicurezza sociale.

Il BIT traccia un programma di lavoro per la revisione delle raccomandazioni adottate in materia prima del 1944.

1948 - (10 dicembre) l'Assemblea generale delle Nazioni Unite approva la « *Dichiarazione universale dei Diritti dell'Uomo* »; all'art. 25 è detto: « Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de la famille notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires; elle a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de moyens de subsistance, par suite de circonstances indépendantes de sa volonté.

La maternité et l'enfance ont droit à une aide et à une assistance spéciales. Tous les enfants, qu'ils soient nés dans le mariage, jouissent de la même protection sociale ».

1949-51 - Si susseguono le riforme, le riunioni e gli studi nei vari Paesi, e si disciplina con accordi internazionali la protezione dei lavoratori che si trasferiscono in Paesi diversi dal proprio. L'AISS tiene a Roma nel 1949 la IX Assemblea generale, e a Vienna nel 1951 la X, con importanti argomenti all'ordine del giorno.

Organizzato dall'ONU, si svolge a Parigi, pure nel 1949, il primo ciclo europeo di studi sociali.

La conferenza interamericana della sicurezza sociale si riunisce a Buenos Aires e approva una dichiarazione che prende il nome di « Carta di Buenos Aires ».

La Conferenza internazionale del lavoro dell'ORT imposta e approfondisce la questione relativa agli obiettivi e alle norme minime della sicurezza sociale.

Nuove istituzioni sorgono in Egitto, in Turchia, in Cina, nell'India e in alcuni Paesi del Centro e Sud America.

1952 - Il Consiglio d'Europa imposta il progetto per un « Codice europeo della sicurezza sociale ». La Conferenza internazionale del lavoro, nella sua 35ª sessione, approva il testo della « *Convenzione sulla sicurezza sociale (norme minime)* » e imposta il problema degli obiettivi e delle *norme superiori* della sicu-

rezza sociale, col proposito di trasformare in convenzione i principi contenuti nelle raccomandazioni di Filadelfia, di definire gli elementi essenziali di un regime completo di sicurezza sociale, articolato sin nella misura minima delle prestazioni, e di spingere a un livello superiore di protezione sia i Paesi più progrediti nei loro sistemi protettivi sia i Paesi più arretrati e ancora nella fase iniziale di organizzazione di un sistema di protezione.

Sulla base di queste indicazioni è possibile dare uno sguardo di massima alla diffusione del sistema della sicurezza sociale nel mondo. Risalta subito che il sistema vero e proprio della sicurezza sociale, inteso con quell'ampiezza che abbiamo dianzi riferito, non ha ancora una grande diffusione. Infatti l'estensione della protezione all'intera popolazione si ravvisa soltanto in taluni casi; così in Albania è prevista l'estensione a tutta la popolazione della sola assistenza sanitaria; in Australia l'assistenza sanitaria per le malattie, l'assistenza alla maternità e gli assegni familiari; in Finlandia comincia a figurare l'assistenza per invalidità, per vecchiaia, per morte e gli assegni familiari; in Inghilterra vi è la protezione per l'invalidità, la vecchiaia, la morte, per l'assistenza sanitaria e per gli assegni familiari; in Islanda per l'invalidità, vecchiaia, morte, per le malattie, per la maternità e per gli assegni familiari; in Norvegia per i soli assegni familiari; nella Svezia per l'invalidità, la vecchiaia o malattie e gli assegni familiari; nella Svizzera per l'invalidità, la morte; nell'URSS per la assistenza sanitaria.

Nella maggior parte dei Paesi, a quel che risulta, la protezione è riservata ai lavoratori dipendenti, e in taluni gruppi di Paesi ad una sola parte di lavoratori dipendenti. Vi sono poi gradazioni particolari per quel che riguarda il regime di protezione per i lavoratori indipendenti e per taluni gruppi particolari di lavoratori. In sintesi è da dire che in 62 Paesi vi è la protezione per alcuni infortuni sul lavoro e le malattie professionali, in 49 Paesi per la vecchiaia, in 47 Paesi per l'invalidità, in 45 Paesi per le malattie e per la maternità, in 44 Paesi per la morte, e cioè per un trattamento ai superstiti bisognosi, in 29 Paesi per il carico di famiglia, ossia per gli assegni familiari, in 28 Paesi per la disoccupazione. Questa protezione varia da evento a evento protetto, secondo le forme della assicurazione obbligatoria; e ad esempio, per quanto riguarda la vecchiaia, vi sono diversità notevoli nell'età convenzionale prevista dal diritto a pensione e si va da 50 anni nell'Uruguay a 70 nel Canada, Irlanda e Norvegia.

Valga qualche esempio per la protezione della vecchiaia. Pren-

diamo il Belgio: sono protetti i lavoratori dipendenti, compresi gli agricoltori, attraverso il sistema dell'assicurazione obbligatoria con versamenti combinati dei datori di lavoro e dei lavoratori; l'età convenzionale è di 65 anni per gli uomini e di 60 anni per le donne; la protezione si realizza con la pensione che è di importo proporzionato ai contributi, più un concorso dello Stato variabile a seconda dell'età e con maggiorazione per diverse situazioni. È stabilito un minimo per persona singola e per coppia oltre i 65 anni.

In Francia la protezione per la vecchiaia riguarda i lavoratori dipendenti ed i lavoratori indipendenti, compresi i lavoratori dipendenti agricoli. Vi è una combinazione di assicurazione obbligatoria e di assistenza sociale. L'età minima della protezione è di 60 o 65 anni sia per gli uomini che per le donne. È previsto un sistema di pensione per coloro che hanno versato i contributi per 30 anni o che, giunti alla età di 65 anni, hanno versato i contributi in un periodo da 5 a 15 anni. La pensione corrisponde al 20 % della retribuzione annua base, più il 4 per cento per ciascun anno di contribuzione oltre i 60 anni. Il sistema dell'assistenza sociale invece dà diritto alle persone di limitate risorse economiche ad un importo fisso, variabile per luogo di residenza, dedotte altre entrate.

Lo stesso sistema combinato di pensione e di assistenza sociale è vigente in Inghilterra: le pensioni hanno un importo fisso, maggiorato se si tratta di coppie, nonchè per i figli sotto i 15 anni; sono previsti aumenti per i contributi versati dopo l'età pensionabile, mentre il sistema di assistenza sociale dà diritto ad un importo fisso, dedotte determinate entrate e ove non venga superato un certo livello di proprietà.

Non è necessario che ci estendiamo con ulteriori esemplificazioni nei riguardi dei sistemi seguiti nei vari Paesi: cerchiamo invece di dare un'idea — perchè è la questione, con ogni probabilità, più importante — del costo della sicurezza sociale nei vari Paesi. Occorre dire subito che non si tratta di una ricerca facile e che, comunque, non è tale da approdare a risultati che possano prestarsi a deduzioni di carattere generale.

4. BILANCI DELL'ASSISTENZA E SICUREZZA SOCIALE

Vi è stata recentemente un'inchiesta del *Bureau International du Travail* con la quale sono stati ricercati i dati essenziali relativi ai sistemi di previdenza e assistenza vigenti, tenuto anche conto dei dati relativi alla popolazione e al reddito nazionale. Sulla base dei risultati di questa inchiesta si è potuta compilare una tabella in ordine

decescente della spesa per abitante, espressa in lire, in 24 Paesi a titolo di prestazioni per la sicurezza sociale:

1. Nuova Zelanda	L. 68.800
2. Svezia	» 53.406
3. Gran Bretagna	» 50.706
4. Sarre	» 47.106
5. Belgio	» 44.431
6. Stati Uniti	» 42.412
7. Francia	» 38.768
8. Canada	» 37.400
9. Danimarca	» 37.300
10. Irlanda	» 34.743
11. Germania occidentale	» 33.125
12. Norvegia	» 30.500
13. Lussemburgo	» 29.750
14. Australia	» 28.118
15. Paesi Bassi	» 24.875
16. Islanda	» 23.343
17. Svizzera	» 22.887
18. Finlandia	» 18.325
19. Austria	» 18.175
20. ITALIA	» 13.943
21. Israele	» 12.781
22. Grecia	» 6.856
23. Unione Sud Africa	» 6.031
24. Turchia	» 1.093

È agevole constatare che l'Italia si trova, in quanto a spese per abitante, in uno degli ultimi posti. Ma se si tiene conto del rapporto tra il reddito nazionale e la spesa per abitante il nostro Paese risulterebbe abbastanza nella graduatoria; come si può desumere dalla tabella che segue (ma della questione parleremo in seguito).

1. Sarre	21,16 per cento
2. Germania occidentale	16,49 » »
3. Austria	13,43 » »
4. Francia	12,97 » »
5. Nuova Zelanda	12,97 » »
6. Belgio	12,83 » »
7. Svezia	10,95 » »
8. Gran Bretagna	10,51 » »
9. ITALIA	10,35 » »
10. Lussemburgo	8,67 » »
11. Danimarca	8,62 » »

12. Grecia	8,62 per cento
13. Finlandia	8,42 » »
14. Norvegia	8,27 » »
15. Islanda	7,93 » »
16. Paesi Bassi	7,93 » »
17. Canada	6,75 » »
18. Irlanda	6,67 » »
19. Australia	6,63 » »
20. Israele	5,51 » »
21. Stati Uniti	4,61 » »
22. Svizzera	4,36 » »
23. Unione Sud Africa	3,61 » »
24. Turchia	1,40 » »

I dati più sopra riportati possono venire meglio compresi attraverso le indicazioni sommarie fornite dai vari Paesi. Così, ad esempio, risulta che in Australia nell'esercizio finanziario 1948-49 si sono avute le seguenti entrate come contributo per la sicurezza sociale: e cioè 111,8 milioni di sterline come contributi dei lavoratori e dei datori di lavoro; 47 milioni di sterline come contributo dello Stato; 1,2 milioni di sterline come entrate varie, e cioè un totale di 160 milioni di sterline. Vennero invece spesi: 81,9 milioni di sterline per l'invalidità e vecchiaia, le malattie, la maternità, gli infortuni e le malattie professionali e la disoccupazione; vennero spesi 2,3 milioni di sterline per le pensioni ai dipendenti pubblici, 22,2 milioni di sterline per i servizi medici pubblici e 22,5 milioni di sterline per l'assistenza pubblica. In totale cioè 129 milioni di sterline.

In Francia per il 1949 il bilancio della sicurezza sociale ha dato 916 miliardi di entrate e 948 miliardi di spese: le entrate sono derivate per 539 miliardi come contributo per le varie forme previdenziali, 26 miliardi come contributo per le pensioni, 357 miliardi per gli assegni familiari, 98,3 miliardi per le pensioni ai dipendenti pubblici, 119,6 miliardi per l'assistenza pubblica. Il totale delle spese è andato per 357 miliardi alle indennità per invalidità e vecchiaia, malattie, maternità, infortuni e malattie professionali; 26 miliardi alle pensioni volontarie, 349 miliardi agli assegni familiari, 96 alle pensioni ai dipendenti pubblici e 118 alla assistenza pubblica.

Negli Stati Uniti, nell'esercizio fiscale 1948-49 il bilancio della sicurezza sociale ha mostrato una entrata di 13 miliardi di dollari e una uscita di 10,5 miliardi di dollari. Il totale delle entrate ha avuto la seguente ripartizione: 4 miliardi di contributi dei lavoratori e dei datori di lavoro; 500 milioni di altre entrate sociali; 1,6 miliardi per stanziamenti per le pensioni ai dipendenti statali e pubblici,

1,2 miliardi per stanziamenti per i servizi medici pubblici e 5,6 miliardi di stanziamenti per l'assistenza pubblica. In totale sono stati spesi 2,9 miliardi per le varie forme previdenziali, 830 milioni di dollari per le pensioni, 1,1 miliardi di dollari per i servizi medici pubblici e 5,5 miliardi di dollari per l'assistenza pubblica.

Un'ulteriore illustrazione della forma della previdenza sociale nel quadro generale della sicurezza sociale è offerta dalla monografia dell'avv. Enzo Cataldi, che figura negli Atti. Egli esamina in una prima parte il fondamento giuridico e la funzione della previdenza sociale; in una seconda parte, la previdenza sociale nelle varie legislazioni. Sono senz'altro importanti le informazioni riguardanti le istituzioni cui spetta la gestione dell'assicurazione, così come quelle che riguardano la definizione delle persone che hanno l'obbligo della assicurazione. Particolarmente importante è il capitolo che tratta delle prestazioni. È il caso di soffermarci un momento su questa parte.

5. VARIETÀ DI PRESTAZIONI NEI DIVERSI PAESI

L'avv. Cataldi distingue le prestazioni *sanitarie* (cure mediche e chirurgiche, forniture di apparecchi di protesi, prestazioni farmaceutiche); *rieducative* (rieducazione professionale, riadattamento funzionale degli invalidi) ed *economiche* (indennità, rendite, pensioni, assegni *una tantum*). Risulta dalle indagini eseguite che le prestazioni sanitarie vengono corrisposte, in genere, presso tutti o quasi i sistemi previdenziali moderni, e al verificarsi, di solito, di tutte le eventualità che possono richiederle: malattie, maternità, infortuni professionali. L'assistenza avviene o direttamente, a mezzo di apposite istituzioni (medici di Cassa, che è il modo più diffuso) o col rimborso delle spese incontrate dal malato (con la libera scelta del medico come si usa in Franca, in Svezia e in qualche altro Paese). Per quel che riguarda le prestazioni rieducative, risulta che in quasi tutti i Paesi europei ed extra europei vengono emanate leggi e vengono creati organismi allo scopo della riabilitazione professionale. Una delle prime leggi avutesi in questo campo è quella inglese del 1° marzo 1944.

È impossibile indicare tutte le prestazioni economiche, sia per la loro intrinseca varietà in rapporto alle persone, alle condizioni e al modo della loro concessione, sia per il loro moltiplicarsi a seconda degli eventi dannosi e per quanti sono i Paesi che nella loro legislazione sociale le prevedono. Le principali prestazioni economiche sono prestazioni per incapacità temporanea, prestazioni per incapacità permanente e prestazioni per cause di morte e assegni familiari. Non tutti i Paesi adottano lo stesso sistema per cal-

colare l'indennità di inabilitazione temporanea. I sistemi sono molti e il più diffuso è quello di riferire tale indennità ad una percentuale fissa del salario. Alcuni Paesi (URSS e Jugoslavia) variano tale percentuale a seconda del tempo e del tipo del lavoro; altri (Cecoslovacchia, Finlandia, Messico, Filippine) variano l'indennità in rapporto alla quantità o ai tipi di salario; altri ancora, come la Gran Bretagna, stabiliscono una indennità fissa, e quindi sganciata dal salario; ma occorre aggiungere che molte volte sono previsti anche dei minimi (ad esempio nel Belgio) e dei massimi (in Belgio, Olanda, Portogallo, Svizzera, Francia, Bulgaria, ecc.) del salario base per il calcolo. L'indennità temporanea è prevista anche per l'evento delle malattie comuni, oltre che per l'evento della maternità. È importante infine la considerazione del sussidio di disoccupazione. Esso è stabilito con criteri diversi, nei vari Paesi, e in diverse misure; in generale però è posto in relazione con gli oneri familiari e legato ai periodi di permanenza nell'assicurazione. La durata del sussidio di disoccupazione varia da 3 a 6 mesi.

Le prestazioni per inabilità permanente sono stabilite in conseguenza di infortuni sul lavoro o di malattie professionali, nonché per la inabilità permanente derivante da malattie comuni o da vecchiaia. Prestazioni sono pure stabilite in caso di morte.

È facile constatare, per quel che fin qui se ne è detto, che anche dove sono stabiliti criteri orientativi di determinazione delle varie indennità, ad esempio il sussidio di disoccupazione per 3 o per 6 mesi di durata dell'evento, oppure un certa percentuale del salario base come indennità per l'inabilità permanente o temporanea, riesce estremamente difficile stabilire un quadro comparativo della portata che codeste forme di assistenza rivestono per gli interessati. È chiaro che vi è una diversità da Paese a Paese in relazione ai criteri generali di giudizio del benessere. D'altra parte è evidente che tutto si collega alla particolare situazione in cui si trovano i vari Paesi e alla parte che in essi possono assumere, in senso economico generale, le varie categorie di aventi diritto agli indennizzi.

Abbiamo già fatto un accenno alla graduatoria delle spese per la sicurezza sociale nei vari Paesi, nonché alla quota del reddito nazionale che all'interno dei vari Paesi viene destinata a queste forme di assistenza. È chiaro che si tratta in linea generale di sistemi di redistribuzione del reddito, quando non si tenga conto di quelli che possono essere gli effettivi risultati delle varie assicurazioni come costituzione di un fondo per l'eliminazione del flusso delle indennità. Una considerazione degli effetti di carattere economico di codesti sistemi non può che riportarci alle osservazioni di carattere generale già fatte.

Sezione seconda

Evoluzione legislativa e situazione assistenziale in Italia

1. LINEE DI SVILUPPO NEI « BISOGNI »

Questa parte dell'inchiesta si è valsa della competenza e della fervida preparazione del prof. Giuliano Mazzoni, che ha considerato molto attentamente il trapasso storico e lo sviluppo legislativo della assistenza pubblica in Italia, svolgendo, per di più, un'indagine minuta e particolareggiata sulle istituzioni che si dedicano all'assistenza mediante un esame dei relativi statuti. Lo studio, comprendente la raccolta coordinata della vigente legislazione assistenziale, figura negli Atti della presente inchiesta, ed a esso pertanto non si può che rimandare.

Ma, come si è fatto per gli altri studi e per i vari rapporti, anche per quello del prof. Mazzoni conviene qui un lavoro di largo riassunto e citazione, ai fini della completezza della presente relazione.

Il prof. Mazzoni prospetta ed illustra la legislazione attuale come riflesso di una situazione storica. Egli giustamente osserva che, in conseguenza di quegli orientamenti, cui abbiamo già accennato, di diffusa preferenza per le forme della beneficenza, « l'intervento legale diretto, trattando della opportunità di non sopprimere le fonti della carità privata, è stato assai debole nella prima fase della storia dello Stato italiano, e la successiva azione legislativa fu sempre basata su questa particolare impostazione iniziale che non presupponeva l'assistenza legale come pubblico servizio, e anzi, la subordinava a quella istituzionale di origine volontaria ». Ne deriva che « l'evoluzione del diritto assistenziale italiano si può seguire, più che con l'esame cronologico dello sviluppo sociale, dal progressivo evolversi del concetto sociale di "bisogno" e della sua conseguente protezione giuridica ». In una prima fase la legge ha una concezione puramente passiva del « bisogno »; « bisognoso è colui che soffre l'indigenza quando questa dà luogo ad una manifestazione anche generica e estrema di miseria: l'abbandono dell'infante, l'accattonaggio, l'inabilità al lavoro in genere ». In una seconda fase il bisogno viene individuato, non tanto nelle sue cause quanto nelle sue manifestazioni specifiche: invalidità di guerra e di lavoro, vecchiaia, disoccupazione, infanzia travata.

Il prof. Mazzoni, sempre a proposito dello sviluppo storico del diritto assistenziale italiano, ha individuato quattro linee di sviluppo nella concezione del bisogno: la prima ha riguardato il passaggio, sotto il controllo dello Stato, della beneficenza e dell'assistenza ai poveri e agli indigenti attuate dalla Chiesa e dalle istituzioni caritative private, mediante le leggi del 1862, 1890, 1923.

La seconda linea di sviluppo si è realizzata partendo dalla constatazione della insufficienza della sola beneficenza e dell'assistenza pubblica a coprire certi stati di bisogno prodotti non tanto dalla povertà, ma generatori di povertà e di indigenza. Codesta linea è quella della legislazione sociale per la protezione dei socialmente ed economicamente più deboli.

La terza linea di sviluppo si è avuta con l'intervento dello Stato per coprire, prevedendoli, gli stati di bisogno che possono sopraggiungere nella vita di un soggetto economicamente e socialmente debole, e cioè attraverso la creazione di un sistema obbligatorio di assicurazioni sociali, con la determinazione di alcune categorie di cittadini beneficiarie della previdenza sociale.

L'ultima linea di sviluppo riguarda un ampliamento e una modernizzazione dell'azione di assistenza diretta, ed è in atto dalla guerra 1914-18 in poi.

Sul terreno legislativo codesto processo è ancora ben lontano dal giungere a maturazione, mentre la Costituzione ha già posto alcuni principî che dovrebbero improntare l'azione di intervento dello Stato.

Giustamente viene rammentato l'art. 4 della Costituzione per la sua affermazione del diritto al lavoro; l'art. 32 che, concretando il principio del diritto alla salute, garantisce « cure gratuite agli indigenti » nell'interesse dell'individuo e della collettività; e infine l'art. 38 che riguarda la dichiarazione del diritto al mantenimento e alla assistenza sociale « per ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto di mezzi necessari per vivere ».

È evidente che se si possono in un certo senso ritenere concluse quelle particolari evoluzioni del diritto assistenziale, altrettanto non si può dire per le norme stabilite dalla Costituzione e che dovrebbero improntare la struttura del nuovo Stato italiano. Non c'è bisogno di dire che, per effetto della diffusa disoccupazione, il diritto al lavoro continua ad essere una promessa che non può trovare, per una quota abbastanza numerosa di cittadini, la sua realizzazione, mentre per quel che riguarda l'obbligo che la collettività si è assunta, con ben precisi articoli della Costituzione, dell'assistenza al cittadino, quando per ragioni indipendenti dalla sua volontà non sia in condizioni di lavorare, rimaniamo nel campo delle promesse, anche se vi sono non scarse realizzazioni.

Come potrebbe lo Stato garantire il diritto al lavoro? Creando possibilità pubbliche e private di lavoro, aiutando l'emigrazione, prestando la propria opera per il collocamento gratuito, intervenendo per l'orientamento professionale, la qualificazione professionale e così via. Non si può dire che lo Stato italiano si esima del tutto da codesti

obblighi e che mediante la politica di lavori pubblici, la preoccupazione di accordi internazionali per l'emigrazione e di forme particolari di assistenza per la stessa, l'opera degli uffici di lavoro per il collocamento gratuito, nonchè speciali iniziative per la riqualificazione professionale, non cerchi in qualche modo di provvedere a questa funzione, che è stata riconosciuta di sua spettanza. Ma le difficoltà della situazione sono tali da non consentire l'impostazione vera e propria del diritto al lavoro, come diritto soggettivo.

Per quel che invece riguarda l'obbligo dell'assistenza, lo Stato ricorre a due forme di intervento: la prima deriva dal lavoro effettuato e predispone la copertura del bisogno nel periodo in cui il soggetto, col suo lavoro, può accantonare una riserva utile (previdenza sociale); la seconda presuppone l'individuo permanentemente nella incapacità di lavoro e si attua con una forma di intervento riparatore: « cioè col totale mantenimento e l'assistenza sociale » a carico della collettività.

2. I PRINCIPI E IL QUADRO STORICO DELL'ORDINAMENTO ASSISTENZIALE

Convieni adesso tornare ad una illustrazione delle caratteristiche e dei principî fondamentali del nostro ordinamento assistenziale, indipendentemente da quello che dovrà essere il nuovo apporto per la concreta realizzazione delle disposizioni della Costituzione. Abbiamo accennato alle leggi del 1862, 1890, 1923. La legge 3 agosto 1862, n. 753 sulla amministrazione delle opere pie, fu sostanzialmente informata all'esigenza di un certo controllo pubblico sulle opere pie per ottenere il regolare andamento delle singole amministrazioni, pur nella presupposizione della massima autonomia degli enti in ossequio alla volontà dei fondatori. Tuttavia, la legge si rivelò insufficiente allo scopo, e apparve necessaria un'inchiesta per stabilire quale era la concreta situazione del tempo, in modo da potere, sui risultati così ottenuti, stabilire una nuova legislazione.

Si arriva così alla legge del 17 luglio 1890, n. 6972, con la quale l'intervento dello Stato diventa molto più evidente, i controlli più rigorosi, più chiaramente definite le responsabilità dei legislatori e definite ben chiaramente le funzioni e le responsabilità di un nuovo ente, la Congregazione di Carità. Non sarà superfluo, in questa relazione, ricordare che la legge del 1890 rappresentava il coronamento di tutto un denso lavoro di inchiesta per la riforma della legge 1862 che, iniziato nel 1874 con l'inchiesta Minghetti, e proseguito nel 1876 (con la nomina della Commissione speciale di inchiesta da parte del ministro Nicotera) è sbocciato nei due congressi di Napoli e di Milano, rispettivamente del 1879 e del 1880. È in seguito a questo

fervore di studi e di ricerche che fu nominata dal ministro Depretis, il 3 giugno 1880, la « Commissione reale di inchiesta sulle opere pie », che presentò il risultato delle sue indagini in nove volumi e in un progetto di legge. Sciolta la Commissione nel 1889, i suoi lavori servirono di base per la riforma Crispi, attuata con la legge che abbiamo citata.

Invece, per quanto concerne la seconda linea di sviluppo del diritto assistenziale italiano, va detto che essa si è realizzata attraverso un sempre maggiore interessamento a protezione e difesa dei miseri. Presero così sviluppo le norme per la carità legale, inserite nelle leggi di pubblica sicurezza, riguardanti il ricovero degli inabili al lavoro, la legge sui manicomi e gli alienati con il mantenimento e il ricovero dei mentecatti poveri, la legge sanitaria per la distribuzione gratuita dei medicinali e le cure sanitarie gratuite ai poveri.

Si tratta quindi, da questi primi esempi, di intervento d'una legislazione sociale a carattere tipicamente protettivo « con la quale lo Stato mira a correggere, con le norme di legge, i troppo elevati squilibri che l'indigenza provoca negli individui, lasciandoli del tutto privi di difesa di fronte a eventi che tolgono loro le possibilità minime di assistenza, impedendoli perfino di agire in stato di eguaglianza di fronte alla legge. Entrano in questo novero le leggi contenenti disposizioni protettive a integrazione della assistenza pubblica, le leggi speciali a protezione delle donne e fanciulli, le leggi speciali a protezione dei lavoratori ».

La terza linea di sviluppo del diritto assistenziale concerne da vicino gli sviluppi della previdenza sociale, basati sulla trasformazione « del movimento assicurativo delle varie forme delle assicurazioni sociali, soprattutto nel campo della assicurazione dei lavoratori e fra questi dei lavoratori subordinati ». In linea storica la previdenza sociale si è manifestata anche con forme volontarie, attraverso le società operaie di mutuo soccorso, e in forme obbligatorie, riguardanti queste gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, le malattie nell'industria e agricoltura, le assicurazioni sulla invalidità e vecchiaia, la tubercolosi, la disoccupazione involontaria, la maternità e le malattie e infine gli assegni familiari. Le varie forme di previdenza obbligatoria son gestite da quattro grandi istituti previdenziali, enti parastatali, e cioè l'INAIL, l'INPS, l'INAM, e l'ENPAS, ma esistono pure istituti e casse autonome per particolari categorie di lavoratori.

Il rapporto in parola mette in rilievo l'importanza della legislazione assistenziale lungo la quarta linea di sviluppo. In sostanza tale sviluppo riguarda l'assunzione da parte dello Stato, o di enti pubblici di ciò espressamente incaricati, dell'assistenza a determinate cate-

gorie di cittadini, indipendentemente da quella che può essere l'opera delle esistenti istituzioni di beneficenza, e indipendentemente dallo sviluppo della legislazione sociale protettiva e di quella previdenziale. In concreto, attraverso codesta linea di sviluppo, si realizza il passaggio dalla pubblica beneficenza alla pubblica assistenza, ossia dalla elargizione volontaria, e magari occasionale, all'assistenza continuativa e di diritto. I trapassi legislativi furono molto lenti; comunque, già in una legge del 18 luglio 1904 si enuncia il concetto di assistenza pubblica; e ciò proprio in occasione della costituzione delle Commissioni provinciali e del Consiglio superiore dell'assistenza e della beneficenza pubblica.

3. GLI ENTI DELLA PUBBLICA ASSISTENZA

Il concetto diventa sempre più esplicito con il decreto 30 dicembre 1923 e con la successiva legge 27 giugno 1926, le quali hanno trovato coronamento nella legge 3 giugno 1937, con la quale non solo vi è stato un mutamento di nome nella Congregazione di carità, che è divenuta Ente comunale di assistenza, ma è stato sancito il principio dell'allargamento dell'assistenza « a tutti gli individui e le famiglie che si trovano in condizioni di particolare necessità ». L'opera dell'Ente comunale di assistenza è stata, mediante la stessa legge, sottoposta all'azione di controllo e di coordinamento dei comitati provinciali di assistenza e di beneficenza. Tuttavia, con una siffatta impostazione le cose rimangono ancora nel generico, mentre l'evoluzione legislativa porta alla più moderna concezione dell'assistenza, che consiste nell'assistenza a singole categorie di bisognosi. Il sistema dell'assistenza specifica integra in un certo modo l'opera e i risultati della previdenza sociale, in quanto copre un settore per il quale quel sistema non era possibile o non prestava sufficiente ampiezza. Ne consegue che si può subito stabilire una prima distinzione delle forme di assistenza specifica: forme con gestione da parte di enti pubblici specializzati, e forme di assistenza che, in quanto completano l'opera della previdenza sociale, sono gestite dagli stessi enti previdenziali o da enti ad essi collegati.

Le categorie degli assistiti a titolo specifico sono abbastanza numerose. La prima, istituita dalla legge, fu quella dei mutilati e invalidi di guerra, che viene assistita attraverso l'apposita Opera nazionale mutilati e invalidi di guerra, cui ha fatto seguito poi l'assistenza agli orfani di guerra con la propria Opera nazionale, ai mutilati civili, agli orfani dei lavoratori morti per infortunio su lavoro, pure attraverso apposito Ente nazionale degli orfani dei lavoratori.

Istituzione tipica dell'assistenza è l'Opera nazionale per la protezione e l'assistenza della maternità e dell'infanzia, avente compiti assai vasti e tuttavia ben definiti per quel che riguarda sia la protezione e l'assistenza delle madri, sia la protezione e l'assistenza dei bambini e dei fanciulli bisognosi, nonché dei minorenni anormali fisicamente o psichicamente, oppure abbandonati, travati o delinquenti.

Altra importante categoria di assistenza specifica è quella riguardante i lavoratori, destinata a integrare in gran parte l'opera della previdenza. Vari sono gli organi che svolgono codesta attività: dall'ENPAS per l'assistenza agli impiegati dello Stato, all'Ente nazionale di propaganda per la prevenzione degli infortuni, all'Ente di assistenza alla gente di mare, alla Cassa nazionale di assistenza per impiegati agricoli e forestali, all'Opera nazionale dei pensionati.

Agli assistibili, la cui condizione di bisogno dipenda da una minuzione fisica o psichica, è stato provveduto mediante leggi speciali; abbiamo così la legge sugli alienati, sui cancerosi, sugli encefalitici, sui sordomuti, sui ciechi, sui tubercolosi e sugli affetti da rabbia, sui malarici e pellagrosi.

A questo punto si presenta necessaria una prima osservazione, che è questa: nella sostanza, attraverso leggi piuttosto disparate come motivazione ed ampiezza, la nostra legislazione è andata coprendo un campo abbastanza vasto di assistenza, o anche di vera e propria sicurezza sociale. Ma, proprio per il modo frammentario con il quale si è cercato via via di far fronte alle esigenze che si manifestavano in modo sempre più evidente, è risultata una costruzione, nel complesso, caotica e incoerente, con diversità notevoli di trattamento da caso a caso e con disposizioni non sempre congrue ai fini.

Questo in linea generale, e diremo, astrattamente giuridica, mentre il problema più grave da risolvere è proprio quello di stabilire se e fino a qual punto alla enunciazione del diritto o della possibilità giuridica dell'assistenza faccia riscontro una pratica sufficiente, tale da consentire non solo la soluzione del problema particolare di bisogno, ma anche tutta la complessa opera necessaria al suo superamento, attraverso una riqualificazione professionale o sociale del bisognoso, e anche attraverso le cure opportune.

Tutto ciò a prescindere da un esame, quanto mai doveroso dal punto di vista politico e sociale, della concreta rispondenza del sistema esistente agli enunciati della Costituzione. Osserva assai bene il prof. Mazzoni che «la riforma dell'attuale sistema assistenziale, oltre che dal confronto con i sistemi di sicurezza sociale realizzati in altri Paesi, ci viene imposta dai nuovi concetti contenuti

negli articoli della Costituzione che affermano — in contrasto col vigente regime assistenziale — dei diritti soggettivi per tutti i bisognosi secondo un principio che potrebbe formularsi: a eguale bisogno, eguale assistenza ». Nè egli si nasconde che questa necessaria riforma è soggetta a difficoltà assai gravi, che hanno cause remote e cause prossime. Causa remota, e varrebbe forse meglio dire fondamentale, è l'incertezza che continua a permanere tra due indirizzi concettuali e pratici opposti: uno che tende ad affermare e conservare l'originale carattere spontaneo alla carità e alla beneficenza privata, sottoponendoli a poche norme di coordinazione e di ordinamento di carattere generale; l'altra, che riconosce l'esigenza di un sempre maggiore intervento dello Stato in modo da realizzare la gestione pubblica dell'assistenza in nome della solidarietà sociale.

Quando si abbia la necessaria comprensione delle conseguenze di natura pratica, sul piano politico e su quello amministrativo, di questa altalena di incertezze e di concezioni, che è anche sostanzialmente un tentativo di elusione di responsabilità specifiche incombenti sulla società moderna, si possono considerare anche cause importanti quelle che il prof. Mazzoni chiama le cause prossime delle gravi difficoltà di una riforma dell'attuale regime assistenziale italiano, provenienti dalla frammentarietà della legislazione — intorno a cui abbiamo già discusso — dalla mancanza di metodi appropriati alla soluzione dei problemi specifici, dalla molteplicità degli organi e delle risultanti sempre dannose interferenze e, infine, « dalla assenza di qualsiasi forma di assistenza legata a stati di bisogno che producono o sono conseguenza della miseria e per i quali l'assistenza privata si dimostra del tutto inadeguata ».

L'indicazione di queste difficoltà per una riforma dell'assistenza pubblica rappresenta, in sostanza, anche la caratterizzazione delle insufficienze del sistema. E non si può qui che rimandare all'analisi che, da un punto di vista strettamente giuridico, vien fatta nel rapporto in parola sulle varie incongruenze della legislazione esistente. Mancano in essa, infatti, criteri ben chiari e definiti per l'accertamento e la definizione degli stati del bisogno, sicchè ne risulta una molteplicità di enti e di amministrazioni con l'assenza di un qualsiasi piano razionale; manca inoltre il riconoscimento della necessità di una tecnica moderna di esercizio dell'assistenza, che non può verificarsi se non attraverso il moderno sistema del servizio sociale.

A prescindere dalla funzionalità di codesto servizio nei casi particolari dell'assistenza, utili elementi di informazione e di giudizio sono offerti dallo studio di Rigo Innocenti relativo al servizio sociale di fabbrica.

4. SPEREQUAZIONI NELLA PREVIDENZA SOCIALE

Se il sistema dell'assistenza, che si è venuto profilando o evolvendo attraverso un complesso di leggi intese al soccorso di particolari categorie di cittadini in stato di bisogno, mostra le insufficienze da noi rilevate, che cosa si dovrà dire dell'attuale sistema previdenziale? Il prof. Aldo Grechi, nella sua monografia su « La previdenza sociale in Italia », che è inserita negli Atti della presente inchiesta, risponde a questa domanda già nella premessa dicendo che « l'ordinamento della previdenza sociale si manifesta inadeguato e deve essere corretto per affinarlo in funzione di una più adeguata lotta contro lo stato di bisogno, cui il lavoratore deve essere sottratto con la copertura dei rischi di miseria ai quali è esposto in misura maggiore che non altre categorie di cittadini ». « È attuale — egli scrive ancora — un sistema di estensione organica della previdenza sociale. Destinatari di essa devono essere soltanto coloro che sono parti in un rapporto di lavoro, quali lavoratori subordinati, oppure si deve avere riguardo a tutte le categorie di lavoratori compresi gli autonomi, i piccoli imprenditori (coltivatori diretti del fondo, artigiani, piccoli commercianti) e coloro che esercitano una attività professionale organizzata prevalentemente con il lavoro proprio e dei componenti della famiglia? ».

Senza entrare nel problema specifico, che è già stato impostato in sede competente, della necessità della riforma del sistema previdenziale esistente, ci sembra opportuno riferire una considerazione contenuta nella monografia del professor Grechi, relativa alle insufficienze e incongruenze del sistema vigente, che appare una conseguenza del suo stesso processo di formazione; e ciò per i riflessi che ne derivano rispetto ad una considerazione generale del problema della lotta alla miseria: « Una previdenza sociale generale dovrà aver riguardo a quelle manifestazioni tipiche e comuni di bisogno, rispetto alle quali deve essere superato, senza dubbi, il frammentarismo odierno, la cui gravità, per le conseguenze che ha apportato, salta subito agli occhi. Basta tenere presente che per il sistema seguito finora durante il processo di formazione di una pluralità di considerazioni sociali separate e non coordinate, sistema che pure ha una giustificazione storica che non va addebitata al legislatore, il quale ha seguito il movimento sociale delle idee e dei sentimenti dell'epoca, questa pluralità non ha servito a garantire i lavoratori contro il rischio complessivo della perdita dei mezzi di sussistenza, qualunque sia la causa: la disoccupazione, l'infortunio, la malattia, la vecchiaia ecc. L'interesse sociale ha agito sinora sul concetto di rischio, mentre ormai non si può dire certamente che scopo della previdenza sociale sia

il puro e semplice risarcimento dei bisogni dei lavoratori a seconda dei diversi eventi, intendendosi per "evento" la situazione da cui sorge il bisogno. Non si tratta perciò tanto di provvedere ad un'opera di coordinazione di servizi e di rischi — cosa di per sè necessaria allo scopo di risparmiare nelle spese di gestione — quanto di unificare le prestazioni e non disperderle, prendendone per questo verso spesso di illusorie e variandone l'importo, quando le necessità messe in luce dal verificarsi di un dato rischio appaiono le stesse di quelle conseguenti al verificarsi di un rischio diverso.

«Così è venuto meno proprio lo scopo principale delle assicurazioni, che è quello di impedire e di ridurre la miseria, abbia questa una causa o un'altra. L'esemplificazione a questo fine sarebbe numerosissima. Non si capisce, ad esempio, perchè in caso di incapacità al lavoro si corrisponda più o meno, sempre versando in tema di infortunio, a seconda che la incapacità derivi da infortunio sul lavoro nell'industria o da infortunio sul lavoro nell'agricoltura, e non si spiega perchè il legislatore attenda a conglobare le due assicurazioni in una ».

Tenuto conto di queste considerazioni ci si può ora chiedere: il sistema previdenziale rimedia alla perdita dei mezzi di sussistenza derivante da disoccupazione, da infortunio, da malattia, e da vecchiaia? A tale domanda il prof. Grechi ha risposto mettendo in luce che vi sono già notevoli differenze tra categorie di lavoratori e categorie di lavoratori, indipendentemente dal fatto della assicurazione. In linea generale, è da osservare che se, soprattutto con le recenti modificazioni, una certa consistenza cominciano ad avere le pensioni per la vecchiaia, e se l'assistenza previdenziale in caso di malattia si dimostra, pur con le già accennate sperequazioni, sufficiente, non certamente si può dire lo stesso per la disoccupazione, e per i casi d'infortunio. E allora è necessario tornare a una considerazione economica della situazione, e mettere cioè ancora una volta in rilievo la differenza che esiste, nell'ambito sociale, tra la categoria dei cittadini occupati e la categoria dei disoccupati. In sostanza, chi è occupato nell'industria o nei pubblici impieghi non solo gode di una sufficiente stabilità di guadagno, ma è anche protetto contro i rischi delle malattie, degli infortuni, della vecchiaia, spesso non individualmente, ma anche con i familiari a carico; mentre il disoccupato o il lavoratore indipendente e occasionale godono soltanto di larvate forme di protezione, indipendentemente da quella che a un certo momento potrà essere la funzione dell'assistenza pubblica.

È evidente che ne risultano fenomeni di disuguaglianza e di sperequazione sociale che non possono non essere gravemente risentiti;

ciò che porta alla considerazione del problema economico generale, soprattutto per quanto concerne la massima possibile utilizzazione delle esistenti forze di lavoro, sia ai fini di una elevazione del reddito, sia per una reimpostazione del rapporto previdenziale ed assistenziale.

5. DEFICIENZE DELL'ASSISTENZA ALLA MATERNITÀ

Indipendentemente da quel che si è avuto occasione di osservare riguardo alle insufficienze del sistema assistenziale attuale, sia di fronte alle forme dell'assistenza generica che a quelle dell'assistenza specifica, sarà opportuno seguire l'analisi critica che il prof. Mazzoni ha minutamente eseguita nella seconda parte della sua relazione e che riguarda le attuali forme di assistenza specifica. Per l'assistenza alla maternità egli osserva infatti che « la impostazione dell'assistenza è, in sè, moderna, ma soddisfa solo in parte al concetto di assistenza sociale ».

In realtà, sebbene l'assistenza sia in prevalenza di carattere igienico-sanitaria, sia con ricovero che con cure domiciliari, non sono escluse altre forme di assistenza, specie in relazione allo stato di bisogno delle madri. Tuttavia queste forme, che vanno dalle prestazioni in natura (alimenti, vestiario) a quelle in danaro (sussidi, premi), all'azione di collocamento delle madri disoccupate, nonchè alla assistenza morale per favorire le pratiche legali per il riconoscimento nei casi di madri nubili, ha carattere nettamente complementare nei confronti dell'assistenza principale, che rimane quella sanitaria.

Le indagini effettuate attraverso questionari rimessi al Centro di servizio sociale fanno risultare evidenti molte lacune, specie in relazione a un'estensione, nel campo più propriamente sociale, dell'assistenza alla maternità.

È stato rilevato da più parti (1) che troppo scarsa importanza la legge ha dato al problema della madre nubile. Esistono solo istituzioni private che accolgono le gestanti nubili, perchè la legge sembra ignorare la gravità e la frequenza dei casi di ragazze in stato di gravidanza che si allontanano o sono allontanate dalla propria casa. Ora, poichè l'assistenza alla maternità inizia solo all'ottavo mese di gravidanza, è chiaro che manca a queste persone qualsiasi assistenza organizzata nel periodo anteriore. Del resto, le madri accolte nei brefotrofi sono spesso obbligate ad allattare un altro bambino, come compenso del loro mantenimento. Sono applicate disposizioni rigorosis-

(1) Risposte delle Scuole di servizio sociale in Roma, Trentino e Venezia al *Questionario*.

sime che equiparano il ricovero a un reclusorio, nè si ha sufficiente cura di reinserire la donna in una vita lavorativa.

Inoltre, la legge non ha preso in alcuna considerazione i problemi sociali della madre nubile e cioè: a) il problema della capacità di allevamento della prole della madre molto giovane (i casi di maternità a 13-14 anni non sono puramente teorici); b) il problema della capacità della madre nubile ad affrontare i problemi della sua vita e quella del fanciullo; c) i problemi della capacità educativa della madre nei confronti del figlio; d) i problemi di recidiva nella maternità illegittima, dopo l'uscita dall'istituto che ha accolto la madre nubile.

D'altra parte, la madre nubile che riconosce il figlio riceve un sussidio legale assolutamente insufficiente se si pensa che il massimo mensile è di L. 3.000 e che questo mensile diminuisce col crescere dell'età del bambino, inversamente alle esigenze reali.

Altra lacuna si rileva nella legge di tutela delle lavoratrici madri. Tale legge esclude l'assistenza alle lavoratrici che, al sesto mese, non risultino in servizio, danneggiando quelle che sono adibite ai lavori stagionali, per le quali non esiste alcuna disposizione legislativa. Inoltre, certe categorie di lavoratrici gestanti dovrebbero avere maggiori concessioni di tempo per assentarsi dal lavoro specialmente in certi reparti (esempio, le manifatture di tabacchi) onde non intossicare sè stesse ed il neonato, specie nel periodo dell'allattamento al seno. Infine, la legge dovrebbe stabilire che i complessi industriali siano dotati di locali e servizi meglio attrezzati per le sale di allattamento, studiando soprattutto la più opportuna e razionale dislocazione di essi (aggiornamento della legislazione sull'igiene del lavoro).

6. INSUFFICIENZE DELL'ASSISTENZA ALL'INFANZIA

Per l'assistenza all'infanzia, pure illustrata nel rapporto citato, sono state constatate le seguenti lacune:

« *Problema dei brefotrofi* - Anzitutto, esiste il problema del sovraffollamento. In secondo luogo, non è da approvare la tendenza a risolvere questa situazione con nuovi e grandissimi istituti, i quali, per la loro stessa complessa organizzazione, trascurano completamente i problemi affettivi del bambino; tali esigenze potrebbero essere risolte solo in istituzioni a carattere familiare. Invece è deplorabile che in Italia esista un numero addirittura esiguo di case-famiglie, malgrado che la loro istituzione sia prevista anche dal regolamento dell'ONMI. La mancanza di un "focolare" si riflette con effetti permanenti sullo sviluppo psichico del bambino, che diviene facilmente — come ha dimostrato il prof. Bowlby in uno studio per

conto della Organizzazione mondiale della sanità — un nervoso e un “ instabile ” dal punto di vista del carattere; sintomi che possono portare, nell'età evolutiva, al traviamiento (1).

« *Avvicendamento delle forme assistenziali* - Un altro inconveniente dell'attuale metodo assistenziale per l'infanzia è il continuo passaggio da un istituto all'altro (dal brefotrofito in altri istituti, asili ecc.) oppure alle famiglie affidatarie. Anche tali cambiamenti creano inevitabili problemi affettivi e morali che non vanno sottovalutati. Le famiglie affidatarie, non avendo generalmente una capacità educativa tale da comprendere i problemi del trovatello, e non essendo in seguito nè aiutate nè seguite, non sanno affrontare tutti i problemi propri dell'infanzia e, in seguito, dell'adolescenza, che per il trovatello sono poi aggravati dalla sua particolare condizione.

« *Situazione assistenziale degli illegittimi* - La situazione assistenziale degli illegittimi dipende dalle prescrizioni dell'art. 4 del decreto 8 maggio 1927, n. 798, nei confronti dell'assistenza ai bisognosi legittimi. Secondo tale norma, gli illegittimi sono ammessi all'assistenza solo quando essa sia richiesta prima del compimento degli anni sei, decadendo da ogni diritto a prestazioni assistenziali al compimento del 14° anno, età legale di ammissione al lavoro. Questa discriminazione è assurda e ingiusta, e parecchie voci si sono già levate per parificare l'assistenza all'infanzia, sia essa legittima o illegittima.

« *Durata della permanenza negli istituti* - Una volta entrato in un istituto, il bambino vi rimane anche quando sia cessata la situazione di bisogno che ha dato luogo al ricovero. Ciò è dovuto alla difficoltà di sistemare altrove il ragazzo, perchè mancano i collegamenti fra i vari settori assistenziali anche nel campo dell'infanzia; il che porta, di conseguenza, l'impossibilità di collocare nell'istituto sovraffollato bambini che avrebbero titolo per l'assistenza. D'altra parte, resta inapplicata la norma dell'art. 52 del decreto legislativo 22 marzo 1945, n. 173, secondo il quale le amministrazioni delle istituzioni pubbliche debbono comunicare al prefetto copia dei loro statuti e delle successive modificazioni e, entro il mese di gennaio di ogni anno, un prospetto indicante i posti disponibili o previsti tali entro l'anno. Lo stesso difetto si riscontra nella denuncia delle dimissioni dei fanciulli dagli istituti all'autorità tutoria, onde il fanciullo dimesso rischia di rimanere privo di legale rappresentanza e ritorna in situazione di abbandono, da cui può essere tolto solo dall'iniziativa privata. C'è poi da osservare una grande varietà nell'applicazione dell'art. 4 del cap. 1

(1) Bowlby - *Maternal care and Mental Health* (World Health Organization, 1952).

del T. U. 24 dicembre 1934, n. 2316: alcuni comitati provinciali limitano la loro assistenza fino ai tre anni, altri fino al quinto anno, alcuni provvedono con rette di ricovero fino al 14° anno, ma ben difficilmente si supera questo limite, mentre la legge prevede l'assistenza fino al diciottesimo ».

7. I MINORI ABBANDONATI E GLI ORFANI

Invece per l'assistenza ai minori il prof. Mazzoni svolge le critiche seguenti:

« Come per l'infanzia, dovremo procedere all'esame critico delle varie disposizioni legislative e degli attuali metodi dell'assistenza.

« a) *Critica al sistema dei ricoveri per minori abbandonati* — Per i minori che si trovano in condizione di abbandono per colpa della famiglia si ricorre oggi, in via principale, alla soluzione del ricovero. Tale soluzione non è sempre adeguata in quanto si creano degli istituti molto vasti tipo caserma, e i ragazzi si abituanò, così, alla anonimità della vita collettiva.

« Gli istituti non assicurano sempre al minore un ricovero avente il carattere della stabilità, come sarebbe necessario ed opportuno. Viceversa, si crea una categoria di privilegiati e di proletari della assistenza, con una differenziazione di rette da provincia a provincia che provoca una ingiusta discriminazione fra i bisognosi e difficoltà di collocamento. D'altra parte, bisogna evitare una duplice ingiustizia organizzando istituti ricchi di tutte le possibilità igieniche e ricreative i quali, tuttavia, non lasciano ai loro ricoverati la possibilità di contatti col mondo esterno, ed escludono, inoltre, altri ragazzi dalla utilizzazione delle strutture assistenziali.

« Il sistema degli istituti impedisce spesso di fornire all'adolescente quell'insieme di beni morali, spirituali, affettivi, necessari sia ad un pieno sviluppo della personalità che ad adattare il minore all'inserimento nella vita sociale. Si comprende, quindi, la grande importanza che ogni istituto di ricovero sia organizzato in modo aperto verso il mondo esterno.

« Una più moderna e razionale organizzazione di assistenza sarebbe, tuttavia, quella che occorrerebbe per i minori abbandonati o esposti all'abbandono; l'istituzione, cioè, di piccole comunità a tipo familiare (case o focolari), dirette da personale qualificato, che accogliessero bambini o ragazzi in numero non superiore ai 10 soggetti. Ciò ricostruirebbe loro una famiglia e permetterebbe il loro sviluppo fisio-psichico in un ambiente sano. Si eliminerebbe, così, una causa sicura di miseria. La vita di queste piccole comunità si dovrebbe avvicinare a quella familiare. In tal modo, sarebbero ovviati i difetti

e le deficienze dei collegi. Il tentativo, poi, di ricostruire una famiglia per questi fanciulli riuscirebbe ad evitare (dal momento che la loro irregolarità è dovuta all'ambiente) che essi diventino elementi negativi per la società.

« b) *Problema degli orfani ed errore nella differenziazione attuale del loro trattamento* — Due errori fondamentali stanno alla base dell'attuale assistenza agli orfani; il primo errore riguarda l'assistenza all'orfano in funzione della condizione paterna e non in funzione della causa di bisogno dell'orfano. Questa causa di bisogno è eguale per tutti ed è la *privazione del nucleo familiare*.

« Da queste considerazioni si deduce che le attuali suddivisioni in categorie degli orfani, cioè in orfani di guerra, orfani di lavoratori, orfani di militari, sono dannose, mentre la difficoltà di creare qualche tipo di ufficio unico che si occupi di tutti i problemi degli orfani deriva dalla complessità della formulazione di un piano organico. Accade, inoltre, che l'assistenza agli orfani divisi in categorie, secondo il criterio che risulta dall'enumerazione stessa, non tiene conto delle esigenze individuali che richiederebbero istituti adatti ad ogni singolo minore e non l'assegnazione all'unico istituto delle categorie. Le organizzazioni per le categorie degli orfani tipo ONIG e ENAOLI provvedono all'assistenza agli orfani solo con ricovero anche quando l'ambiente familiare è ottimo e costituirebbe il luogo più adatto per l'educazione del minore.

« Altro punto di critica è la diversità delle rette versate dai vari enti che si occupano degli orfani. Inoltre, mentre è facile ottenere il ricovero per il bambino rimasto orfano nella prima infanzia, non è altrettanto facile una soluzione assistenziale qualsiasi nel caso in cui i minori abbiano superato i dodici anni o rimangano orfani a tale età. D'altra parte, costituisce un concetto molto generalizzato e superficiale quello di far prevalere i problemi di miseria e di ambiente sui problemi di assistenza educativa e sociale del ragazzo. Un bambino non dovrebbe mai essere tolto ad un ambiente familiare per ragioni puramente economiche e di povertà: quando un bambino deve essere educato fuori della sua famiglia, il tipo di istituto prescelto dovrebbe tener conto di tutti i bisogni del bambino fra cui i suoi bisogni affettivi.

« La soluzione del problema degli orfani dovrebbe essere trovata, anzitutto, nella unificazione delle istituzioni, indipendentemente dalla categoria cui appartengono o provengono gli orfani; in secondo luogo, dando la prevalenza all'educazione nell'ambiente familiare per mezzo di aiuti finanziari a domicilio, il cui impiego potrebbe essere eventualmente controllato da assistenti sociali. Ciò costituirebbe indubbiamente un risparmio per l'organizzazione sociale nei confronti del-

l'attuale retta di ricovero. A questo proposito, possiamo citare alcuni casi significativi: un solo bambino ricoverato a spese dello Stato, dalla nascita a 21 anni, costa, calcolando non soltanto la retta giornaliera, ma anche le spese generali di organizzazione e impianto dell'ente, almeno 500 lire al giorno. Quindi, la spesa per il suo mantenimento fino alla maggiore età è di circa quattro milioni di lire. È evidente, da questa premessa, che la soluzione dell'affidamento familiare è la più favorevole, sia dal punto di vista economico che dal punto di vista assistenziale.

« Viceversa, il requisito richiesto oggi dalla legge, che cioè l'orfano si trovi " in stato di abbandono e pericolo morale ", spinge le famiglie degli orfani ad aggravare un atteggiamento di indifferenza o di ripulsa verso questa categoria di minori. Infine, non si considera oggi abbastanza il diritto del minore di non essere separato dai propri fratelli, i quali vengono spesso ricoverati a caso in istituti diversi. I trasferimenti nei vari istituti non seguono un nesso logico e la dimissione del minore non è accompagnata dalle cautele necessarie per facilitare l'inserimento del minore nella vita lavorativa ».

8. MALATI, MINORATI ED EMIGRANTI

Pure criticabili e lacunose sono considerate le provvidenze in atto per gli anormali psichici, soprattutto per quel che riguarda la insufficienze del sistema scolastico; difettose sono anche le disposizioni e le provvidenze vigenti nel caso dei minorenni travati.

Altrettanto criticabile è l'assistenza che viene attualmente svolta a favore degli adulti minorati. Insufficiente è la protezione dei ciechi; e importa qui rammentare che sono state avanzate nell'attuale legislatura alcune proposte di legge, che non sono ancora giunte in porto, tendenti a sollevare e a modificare la condizione dei ciechi civili. Così è da rammentare la proposta Barbieri n. 1947 e la proposta Pieraccini n. 2935 per la concessione di una pensione ai ciechi civili, ai quali, invece, secondo una proposta di legge dell'on. Bianca Bianchi, dovrebbe essere concesso un assegno vitalizio di assistenza, mentre una proposta di legge Varriale, n. 2475, introdurrebbe l'ammissione dei laureati e diplomati ciechi a concorsi di cattedra in materie che non comportano la correzione di compiti scritti.

Per i tubercolotici si osserva che la competenza per i casi di tbc dei lavoratori e dei loro familiari è divisa tra l'INPS e l'INAM, ma con norme poco chiare, tanto che spesso l'INPS fa eccezioni di incompetenza perchè la legge ammette le prestazioni solo in una determinata fase della malattia (e questi casi costituiscono una percentuale limitata), mentre dal canto suo l'INAM si rifiuta alle presta-

zioni mediante una interpretazione eccessivamente restrittiva dell'art. 5 della legge 11 gennaio 1943, secondo cui la sua competenza terminerebbe non dove altre istituzioni intervengono in forma positiva, ma semplicemente quando i casi di malattia sono altrimenti assicurati.

Si lamenta poi in linea generale che il decreto legislativo 15 maggio 1948, n. 538, concernente l'avviamento al lavoro dei dimessi dai luoghi di cura per guarigione clinica di affezione tubercolare, sia rimasto del tutto inefficiente. È però necessario a questo punto osservare che tra la dimissione dal luogo di cura e l'avviamento al lavoro dovrebbe trascorrere un certo periodo di riqualificazione e di riadattamento professionale, cosa non sempre possibile in linea privata e autonoma. Da questo sorge la necessità di apposite istituzioni post-sanatoriali, come quella che l'ECA di Milano ha realizzato, trovando molto favore e andando così incontro ad una necessità effettivamente sentita.

Per quel che concerne il trattamento dei minorati psichici adulti è stato giustamente osservato che la legislazione attuale mira, con la determinazione della « condizione di pericolosità ad essi e agli altri e di pubblico scandalo », più ad una difesa della società che ad una assistenza del minorato psichico, per il quale, comunque, indipendentemente da ogni considerazione di carattere clinico, dovrebbe esistere un diritto all'assistenza negli appositi istituti, senza tener conto del grado di pericolosità.

Largo margine alla critica offrono pure i vigenti sistemi di assistenza ai disoccupati e agli emigranti, anche se, date le insufficienze del sistema assicurativo previdenziale, sono stati introdotti provvedimenti sempre più numerosi per far fronte alla loro situazione. Tuttavia si tratta di un sistema parziale e probabilmente di difficile miglioramento, data la diffusione del fenomeno. Si può tornare a ciò che si è detto in precedenza (e riguardo all'insufficiente protezione dei lavoratori a domicilio e dei lavoratori indipendenti e artigiani).

9. ASSISTENZA MALATTIE

È questo un altro punto svolto dal prof. Mazzoni relativamente all'assistenza per le malattie da parte dell'INAM. L'INAM sospende infatti la sua assistenza dopo i 6 mesi.

Nel momento che si riscontra nell'operaio la tbc, l'INAM sospende immediatamente la sua assistenza. Prima che tale assistenza possa essere portata ad effetto dall'INPS, passa un lasso di tempo tale che può riuscire assai nocivo all'interessato.

È molto grave che — in una generazione indebolita come la nostra, in cui gli esaurimenti organici e nervosi sono comunissimi e, se trascurati, possono portare a disturbi molto compromettenti — l'INAM non possa fornire le medicine gratuitamente, tranne che nel caso che l'ammalato si assenti dal lavoro. Si osserva che questi disturbi debbono pure esser curati, anche se non è necessaria la sospensione del lavoro. Il fatto che sia permesso recarsi all'ambulatorio dell'INAM, per farsi *in loco* la cura ricostituente, non risolve niente. L'operaio, già esaurito dopo le regolari ore di lavoro, ha difficilmente la volontà di portarsi ancora all'ambulatorio, per ricevere le cure del caso.

Non è necessario dilungarsi sulla critica che potrebbe venir fatta al sistema esistente di assistenza, in quanto, più che critica alle provvidenze legislative, dovrebbe essere critica alla condotta delle varie istituzioni che hanno codesto compito di assistenza e non l'hanno svolto in questi ultimi anni nei modi dovuti. Ma è chiaro che è problema da considerare a parte, in sede strettamente politica.

10. L'ASSISTENZA AI PROFUGHI

Tra gli Atti della inchiesta figura una monografia di Mario de Vidovich su « Il problema dei profughi in rapporto alla miseria », alla quale si rimanda. È noto che secondo la legge del 4 marzo 1952, numero 137, è previsto il diritto all'assistenza specifica per i profughi, i quali hanno diritto ad un sussidio *una tantum*, al ricovero in centri di raccolta, a cure ospedaliere, sanitarie e farmaceutiche, ecc.

Dalla relazione de Vidovich desumiamo: « Lo Stato, nel periodo intercorrente tra la fine della guerra ed il 31 dicembre 1952, si è trovato ad assistere direttamente circa 300 mila profughi, dei quali oltre una metà sono passati attraverso i cosiddetti campi di raccolta.

« Alla data del primo marzo 1947 funzionavano in Italia n. 109 campi di raccolta con 55 mila profughi, ai quali, nel periodo dall'1 marzo 1947 al 31 dicembre 1951, se ne sono aggiunti altri 50 mila.

« Al 31 dicembre 1952, essendo stati nel frattempo soppressi 67 campi, ne risultavano in funzione n. 42, con un complesso di 29 mila ricoverati, cui va aggiunto un migliaio circa costituito in prevalenza di sinistrati dai bombardamenti che, privi di abitazione, ne hanno trovata una nei campi stessi. Ai profughi assistiti nei campi di raccolta debbono poi essere aggiunti quelli assistiti fuori campo, perchè già alloggiativamente sistemati, ammontanti a 35 mila unità; infine, debbono essere aggiunti i profughi dalle colonie, già assistiti dal Ministero dell'Africa italiana, ammontanti a circa 40 mila unità.

« Queste cifre hanno valore approssimativo, in quanto la popolazione dei profughi è di natura fluida, in conseguenza del fatto che

ogni tre mesi si procede ad una revisione delle denunciate condizioni di bisogno, sempre variabili, perchè molti profughi hanno trovato occupazione, altri hanno lasciato i campi perchè trasferiti o assorbiti dall'emigrazione, altri infine sono ripiombati nelle condizioni di bisogno e così via.

« Dei 105 mila profughi accolti nel dopoguerra nei campi di raccolta 76 mila sono stati sfollati, di cui 54.913 sono stati dimessi e 20.872 sono stati allontanati per mancanza di titoli all'assistenza.

« Alla data del 31 dicembre 1952 si trovano pertanto ricoverati nei campi, come sopra detto, 29 mila profughi dei quali 9.500 capi famiglia, calcolati come tali anche gli isolati; di tali 29 mila circa 22 mila usufruiscono dell'assistenza da oltre 18 mesi e circa 7 mila hanno un periodo di permanenza nel campo inferiore a detto limite.

« Agli effetti della presente monografia, pertanto, risultano assistiti dallo Stato n. 105 mila profughi, la cui situazione rappresenta quindi un quadro abbastanza grave e sintomatico di quella miseria che il Paese intende combattere e reprimere.

« Per chiudere l'esame della situazione generale, sarà necessario mettere anche in evidenza quello che è, in linea di massima, lo stato d'animo dei profughi, i quali all'atto del rimpatrio debbono adattarsi in ambienti differenti e diversi da quelli dai quali provengono, molto spesso ostili specie là dove esiste già una depressione economica che la popolazione locale teme di vedere aggravata per la loro presenza ».

Nella suddetta monografia tuttavia si sostiene « che l'assistenza è del tutto insufficiente a coprire le sia pur minime esigenze di vita », mentre « occorre una azione più penetrante, specialmente sull'infanzia e sulla adolescenza e, comunque, non si possono lasciare in uno stato di semiabbandono sociale i centri di raccolta che sono luoghi di infezioni fisiche e morali ».

11. L'ASSISTENZA ALLA VECCHIAIA

A prescindere dalle critiche che possono venir fatte al vigente sistema delle pensioni, particolarmente di quelle derivanti dalla previdenza sociale, i modi con i quali si realizza l'assistenza a una importante e diffusa categoria di assistibili, quella dei vecchi, si prestano a gravi critiche e rivelano parecchie insufficienze. La sola forma di « assistenza ai vecchi » — e non vi è criterio comune ed accettato per la definizione del termine « vecchio » — è quella istituzionale effettuata mediante ricovero nelle istituzioni pubbliche e private di beneficenza; ma si osserva che la categoria dei vecchi si trova in condizioni di assistibilità spesso urgenti, come è provato da una inchiesta effettuata su invito della nostra Commissione.

In risposta al questionario inviato da questa Commissione alle

Scuole di servizio sociale per conoscere il loro pensiero sulle disapplicazioni e lacune legislative, si è effettuata dalla Scuola di Trieste una rilevazione campionaria di 100 nuclei riguardanti un totale di 121 persone nate prima del 1890 (cioè tutte ultrasessantenni). Da questa rilevazione si nota che oltre il 50 per cento dei casi esaminati è rappresentato da persone che vivono in condizioni di assoluto abbandono, morale e materiale, perchè i sussidi assistenziali, nella misura in cui vengono erogati, sono ben lungi dal risolvere il problema di vita di questi diseredati. Dalle cifre suddette si rileva altresì un'alta percentuale di donne nubili che arrivano in tarda età senza appoggi di sorta.

Le condizioni di salute sono gravi a causa della scarsa alimentazione, delle condizioni di ambiente e anche dello scoraggiamento cui tutte queste persone vanno incontro non vedendo soluzione al loro problema: moltissimi non possono essere ricoverati come « cronici » in un gerontocomio per l'affollamento dei posti. Oltre la metà dei vecchi sono senza figli, alcuni perchè premorti per cause varie; la stessa percentuale vive in condizioni pessime di ambiente (soffitte e cantine, senza biancheria e perfino senza materasso). Oltre il 50 per cento dei casi esaminati non aveva diritto a pensione.

Si è notato in questa interessante inchiesta: a) la non applicazione dell'obbligo degli alimenti ai genitori o comunque agli ascendenti; b) l'inadeguatezza delle attuali forme di assistenza, tipo sussidi ECA e pasto giornaliero; c) l'inadeguatezza dei dormitori e degli ospizi, sia per le attrezzature che per i mezzi e la capienza; d) l'opportunità di risolvere il problema colla costituzione di « case di riposo » per i vecchi, in cui questi possano vivere e godere di libertà, avendo anche le cure e l'assistenza opportuna.

Dalle considerazioni che precedono possiamo trarre alcune deduzioni. Anzitutto, esiste un problema urgente dei « vecchi » ed è quello dei vecchi malati e di quelli in « stato di abbandono materiale e morale ». Come esiste una legislazione che si occupa dell'infanzia e dei minori in stato di abbandono materiale e morale, così dovrebbe esistere una legislazione protettiva dei « vecchi » e forme assistenziali idonee che si occupino dei vecchi malati cronici, e di quelli bisognosi, abbandonati o soli perchè privi del nucleo familiare.

In secondo luogo, la legge dovrebbe direttamente intervenire ad assicurare a tutti i vecchi bisognosi, come tali, una pensione che li aiuti fino al termine della loro vita. Questo sistema di intervento, applicato già in alcuni Paesi (1) è il migliore e il più efficace perchè

(1) Vedi la monografia del dott. Biondo, « I sistemi di sicurezza sociale nei vari paesi del mondo », specie le tabelle « *Vecchiaia* ».

non obbliga il vecchio non malato al ricovero, mentre « case di riposo » potranno accogliere coloro che necessitano e desiderano assistenza diretta.

Da considerare dovrebb'essere la situazione delle donne prive di famiglia, e degno d'attenzione il problema dell'assistenza agli ultradiciottenni. Caso particolare è quello dato dalle famiglie dei carcerati. È chiaro, tuttavia, che, indipendentemente da quella che può essere l'opera volontaria della beneficenza privata, una sistemazione dei problemi derivanti da queste situazioni di bisogno presenta aspetti molto delicati e comporta la considerazione più individuale e particolareggiata possibile dei singoli casi, invece che conclusioni di carattere generale.

12. L'ASSISTENZA GENERICA

Esaurita, sulla scorta del rapporto Mazzoni, l'analisi della situazione e dei metodi dell'assistenza specifica, nonchè delle relative deficienze, passiamo a considerare la portata e il contenuto dell'assistenza generica. Questa è definita l'assistenza « attuata da più enti e diretta a categorie varie, eterogenee di persone, per stati di bisogno non bene identificati o predeterminati dalla legge ».

L'assistenza generica consiste in una serie di prestazioni in denaro o in natura effettuate principalmente dagli Enti comunali di assistenza verso i poveri, i bisognosi di assistenza che dimorano nel comune e gli individui e le famiglie « che si trovino in condizioni di particolare necessità »; ed è definibile altresì attraverso le prestazioni ospedaliere e elemosiniere effettuate dai Comuni a favore dei « poveri »; infine, è riferibile a quelle forme di ricovero e di sussidio effettuate dalle istituzioni di pubblica assistenza e beneficenza.

Rimandiamo al rapporto Mazzoni per la precisazione delle disposizioni di legge cui devono uniformarsi tanto i Comuni quanto gli ECA nell'esercizio della loro attività di assistenza. Qui si deve osservare, da un punto di vista illustrativo, che ai Comuni appartiene in gran parte l'assistenza ospedaliera e sanitaria, con i mezzi propri o con il rimborso delle spese agli istituti ospedalieri, mentre gli ECA esercitano l'assistenza mediante erogazioni o sussidi in denaro o in natura. All'ECA spettano anche forme di assistenza sociale, nonchè compiti di rappresentanza legale e gratuito patrocinio dei poveri. La sistemazione dell'assistenza generica è trattata in altro capitolo, dedicato alle forme dell'assistenza in Italia, che è il risultato di apposita indagine condotta presso varie istituzioni di assistenza. Non entriamo quindi nella considerazione delle diversità dei criteri per l'assistenza generica da comune a comune, anche perchè è ovvio che

codeste diversità non dipendono da capriccio, ma da generica situazione di bisogno nell'assistenza come si manifesta localmente.

Vanno tuttavia sottolineate talune osservazioni nei riguardi dei futuri augurabili indirizzi dell'assistenza generica, soprattutto in conseguenza di una modificazione degli indirizzi e delle facoltà degli ECA. In primo luogo, è ormai il tempo di attribuire all'ECA l'introito dell'intera addizionale del 5% di cui al decreto legge 30 novembre 1937 modificato dall'art. 7 del decreto legge 18 febbraio 1946. In secondo luogo ogni ECA dovrebbe conoscere in anticipo l'ammontare del contributo statale attribuitogli per l'anno finanziario; mentre sul piano più specificatamente istituzionale occorre rivedere i compiti di assistenza sociale e le funzioni che l'ECA deve esercitare nel coordinamento dell'assistenza. Dal punto di vista generale sembra poi necessario elevare da 20 mila a 500 mila lire annue il minimo di reddito delle istituzioni di beneficenza per il loro riconoscimento giuridico.

Sulla base di queste considerazioni si giunge alla impostazione di una tesi che ha carattere risolutivo e fondamentale: «Ormai l'assistenza dell'ECA, che dovrebbe essere temporanea e di "pronto soccorso", va diventando uno dei pochi se non l'unico mezzo di lotta contro la miseria, con quei risultati, spesso irrisori, che tutti possono constatare. Gli ECA non sono oggi minimamente attrezzati per questa assistenza e la loro organizzazione di colonie estive, di ricoveri e di mense è più dannosa che utile. Essa è infatti quanto mai contingente e sporadica e disperde in rivoli le già scarse risorse finanziarie della assistenza di urgenza. La mancanza di una legge veramente organica che colleghi l'assistenza generica con quella specifica aggrava la situazione, perpetuando errori di metodo e di pratica assistenziale, che influiscono negativamente anche sui settori di assistenza specifica».

Si vedrà in altro capitolo quali possono essere le conclusioni che scaturiscono da una tale impostazione del problema.

CAPITOLO SESTO

IL FINANZIAMENTO DELLA SICUREZZA SOCIALE

1. LE SPESE NEL BILANCIO ITALIANO

Nel capitolo precedente si è accennato a una serie di dati raccolti dal *Bureau International du Travail* sulle entrate e le spese per i servizi di protezione sociale. Per l'Italia è stata compilata la tabella che riportiamo nella pagina seguente, per introdurre a una prima considerazione dell'aspetto finanziario del vigente sistema assistenziale e previdenziale, ove non si voglia parlare di « protezione sociale » come hanno fatto gli estensori della tabella medesima.

Intorno ai dati che in essa figurano vi sarebbero osservazioni da fare anche per quanto concerne la loro effettiva corrispondenza alle intestazioni degli stanziamenti relativi. Tuttavia, attraverso di essa riusciamo a farci immediatamente un'idea di quelle che sono a grandi linee le spese dell'assistenza pubblica: tenendo ben presente che mancano valutazioni anche approssimative relative alla beneficenza e alle varie forme di carità.

Pertanto, le statistiche così riportate danno un quadro insufficiente della spesa complessiva della collettività italiana per far fronte ai fenomeni della miseria. D'altra parte nello specchio sono incluse le spese per la previdenza sociale nel loro complesso, e cioè sia come spese amministrative, sia come tassazioni degli assicurati. Ne risulta, come si vedrà, una prospettiva piuttosto falsata e tale da non riflettere una reale condizione di cose.

2. RIPARTIZIONE DELLE SPESE

Sarà pertanto opportuno procedere a un esame più approfondito degli aspetti finanziari dell'assistenza sociale, tralasciando per il momento il campo previdenziale intorno al quale, anche a non tener conto di quello che si è detto in precedenza, occorrerà fare un particolare ragionamento. In questa parte converrà seguire da vicino il rapporto ben articolato del dott. Giandomenico Cosmo su « L'onere finanziario per la protezione sociale ».

ENTRATE E SPESE PER I SERVIZI DI PROTEZIONE SOCIALE - ANNO 1949

FORME DI PROTEZIONE SOCIALE	ENTRATE				SPESE			DIFFER. TRA ENTRATE E SPESE
	CONTRIB. DATORI DI LAVORO E LAVOR.	CONTRIB. DELLO STATO O DI ALTRI PUBBLICI POTERI	ALTRE ENTRATE	TOTALE ENTRATE	PRESTAZ.	ALTRE SPESE	TOTALE SPESE	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
1) Forme di previdenza obbligatoria e facoltativa per <i>invalidità-vecchiaia superstiti-malattie-maternità, infortuni e malattie professionali, disoccupazione, tubercolosi</i>	240.841	26.873	12.927	280.641	228.160	32.260	260.420	+20.221
2) Pensioni non contribut.								
3) Assegni familiari	139.428		367	139.795	130.366	3.206	133.572	+ 6.223
4) <i>Pensioni dipendenti statali e enti locali</i>	?	?	?	52.468	52.468		52.468	
5) Servizi medici pubblici		230.425		230.425	230.425		230.425	
6) Assistenza pubblica								
7) Varie								
TOTALE	320.269	257.298	13.294	703.329	641.419	35.466	676.885	26.444

1. Sono comprese le entrate e le spese dell'INPS, INAM, INAIL, ENPAS, ENPDEDP, ENPALS. Mancano le entrate e le spese dell'INADEL, delle Casse marittime ed altri Enti minori.

4. Le spese concernono l'esercizio 1/7/1948-30/6/1949 (v. Compendio statistico italiano 1951, pag. 256).

5 e 6. La cifra esposta è ricavata aggiungendo all'importo delle spese sostenute dallo Stato per la beneficenza e l'assistenza pubblica (104 miliardi e 425 milioni, esercizio 1949-50, V. Compendio statistico italiano 1952, pag. 73) le spese per le pensioni di guerra e le pensioni straordinarie (80 miliardi), le spese delle Provincie (21 miliardi) e dei Comuni (25 miliardi: v. AA1 « Quanto spendono per l'assistenza le amministrazioni provinciali », Roma 1951). Mancano peraltro le entrate e le spese di alcuni enti assistenziali riconosciuti.

Dati dopo il 1949. - Le spese per prestazioni nel 1950 e nel 1951 (dati provvisori) per la colonna 5 sono stati del seguente ammontare:

	<i>in milioni di lire</i>	
	1950	1951
voce 1	276.756	314.227
voce 3	136.941	157.869
voce 4	70.000	70.000 (?)
voce 5-6	246.000	246.000 (?)
	729.697	788.096

V. Bilancio INPS; Compendio statistico italiano 1952, pag. 247 e Rassegna di statistiche del lavoro 1951, 6, 659.

Non è necessario richiamarsi alle osservazioni svolte in precedenza circa lo sviluppo conseguito nel primo cinquantennio del nostro secolo dalla concezione dell'assistenza pubblica, giacchè è evidente che al lento progresso degli atteggiamenti dottrinali e politici non può non aver fatto riscontro una trasformazione, sia pure più lenta, di istituzioni e di metodi. Vi sono comunque parecchi fattori di carattere economico e di carattere sociale da considerare in questa analisi, per evitare deduzioni affrettate o sproporzionate all'effettivo svolgersi degli eventi e delle istituzioni.

In primo luogo, occorrerà rammentare l'espansione demografica, che ha provocato una sproporzione sempre maggiore tra risorse e bisogni. All'epoca della costituzione del Regno d'Italia la popolazione era di 25 milioni, adesso è sui 47 milioni; quasi il raddoppio in meno d'un secolo. Inoltre, nel medesimo arco di tempo, si è realizzato nel

TABELLA 43

EROGAZIONI PER FINI ASSISTENZIALI
IN RAPPORTO ALLE SPESE COMPLESSIVE DELLO STATO

(Dati in milioni di lire)

ESERCIZI	FONTI	EROGAZIONI PER FINI ASSISTENZ. (1)	SPESE STATALI COMPLESSIVE (2)	EROGAZ. ASSIST. IN % SPESE COMPLESSIVE
1908/1909	Bilanci consunt.	23,8	2.100	1,13
1913/1914	» »	47,5	2.690	1,76
1918/1919	» »	2.445,2	32.450	7,54
1923/1924	» »	2.161,2	21.000	10,29
1928/1929	» »	1.457,0	19.650	7,41
1933/1934	» »	1.367,7	24.430	5,60
1937/1938	» »	1.598,1	38.640	4,13
1938/1939	» »	1.770,8	39.850	4,44
1947/1948	» »	135.798,5	1.561.600	8,86
1948/1949	Stati di prev.	86.842,5	1.519.220	5,72
1949/1950	» »	118.659,4	1.771.570	6,70
1950/1951	» »	154.437,4	1.852.710	8,44
1951/1952	» »	198.463,2	1.823.770	10,38
1952/1953	» »	195.286,7	2.132.020	9,16

(1) Non sono compresi i contributi erogati dallo Stato al « Fondo per l'addestramento professionale dei lavoratori », che vengono computati fra le spese per la ripresa economica. Tali contributi per gli esercizi finanziari 1949-1950, 1950-1951, 1951-1952 ammontano rispettivamente a miliardi 20, miliardi 10, miliardi 28.

(2) I dati si riferiscono alle spese effettive in complesso.

nostro Paese, anche se in dimensioni ancora insoddisfacenti, il processo di diffusione delle industrie, fattore di spostamenti sociali di grande rilievo e anche di squilibri, comportanti transitoriamente effetti sociali negativi. Per di più l'Italia ha avuto due guerre sul territorio nazionale, e altre due ne ha fatte in Africa.

È stato in tal modo rotto il quadro statico della società italiana, nè si può dire che sia stato conseguito, almeno finora, e con carattere generale, un nuovo equilibrio stabile. Sono pertanto comprensibili manifestazioni e fenomeni di bisogno, una maggiore dipendenza di categorie, anche numerose, di cittadini, e una più larga azione della collettività attraverso i propri organi: lo Stato, gli enti locali, le varie istituzioni di beneficenza e assistenza.

È comunque importante mettere subito in rilievo che le erogazioni per fini assistenziali sono passate, nel bilancio statale, dalla modestissima percentuale dell'1,13 % nel bilancio 1908-1909 al 9,16 % nel bilancio del corrente anno fiscale. Occorre però osservare subito che in questo totale figura una spesa complessiva di 110,7 miliardi di lire per pensionati di guerra, assistenza ai reduci, agli ex partigiani e oneri minori sempre dipendenti da postumi di guerra: spesa che è destinata a raddoppiarsi, o quasi, nel prossimo esercizio.

Ove si dia il suo esatto valore a questa circostanza, che è la conseguenza più tipica delle guerre che l'Italia si è trovata a combattere dal 1911 in poi, e tenuto conto altresì del fatto che in buona parte le pensioni di guerra non rimediano, almeno in linea assoluta, a situazioni di miseria nè generica nè specifica, ma rappresentano spesso l'integrazione di redditi o di lavoro o patrimoniali, la parte che lo Stato italiano destina a scopi assistenziali diventa, come si potrà vedere dalle tabelle relative, ben minore.

I dati statistici riguardanti le erogazioni per fini assistenziali in rapporto alle spese complessive dello Stato in lire attuali sono comunque abbastanza espressivi. Ma essi debbono venire valutati in modo più preciso con la destinazione, che figura nella tabella 45, tra le spese per pensioni, ecc. e le spese vere e proprie per beneficenza e assistenza. Risulta così che le erogazioni complessive dello Stato per fini assistenziali sono aumentate tra il 1908-1909 e il 1952-1953 di 26 volte; la categoria delle pensioni di guerra è aumentata di 55 volte; gli impegni per l'assistenza e beneficenza vera e propria sono aumentati di 17 volte.

Non va tuttavia tralasciata, da questo stesso punto di vista, la seguente constatazione: « Le somme stanziare sul bilancio statale — ed egualmente quelle impegnate sui bilanci degli enti locali — per fini assistenziali si riducono ovviamente della percentuale di spese

TABELLA 44

EROGAZIONI PER FINI ASSISTENZIALI E SPESE COMPLESSIVE
DELLO STATO

(dati in milioni di lire attuali (1))

ESERCIZI	FONTI	EROGAZIONI PER FINI ASSISTENZIALI		SPESE STATALI COMPLESS.	
		MILIONI DI LIRE	1908/09= 100	MILIONI DI LIRE	1908/09= 100
1908/09	Bilanci consunt.	7.357,19	100,0	649.164,39	100,0
1913/14	» »	12.883,36	174,4	725.773,44	112,0
1918/19	» »	159.998,72	2.174,7	2.123.326,81	327,1
1923/24	» »	73.323,41	996,6	1.031.767,80	159,9
1928/29	» »	77.489,52	1.053,2	1.045.971,50	161,0
1933/34	» »	114.757,69	1.559,8	2.049.813,81	315,8
1937/38	» »	95.397,31	1.296,7	2.306.583,89	355,3
1938/39	» »	98.828,35	1.343,3	2.224.028,50	342,6
1947/48	» »	131.761,62	1.790,9	1.689.338,88	250,2
1948/49	Stati di prev.	89.048,30	1.210,4	1.557.808,19	240,0
1949/50	» »	128.116,60	1.741,4	1.912.764,13	294,7
1950/51	» »	176.012,30	2.392,4	2.111.533,59	325,3
1951/52	» »	198.463,20	2.697,5	1.823.770,00	280,9
1952/53	» »	195.286,50	2.654,4	2.123.020,00	328,4

(1) I valori in lire attuali sono stati ottenuti dai valori in lire correnti degli anni indicati nella prima colonna, adottando coefficienti di trasformazione calcolati in base agli indici dei prezzi all'ingrosso.

generali che grava su di esse per ottenere il risultato finale. È qui evidente che la molteplicità degli enti assistenziali si traduce in un forte aumento delle spese di amministrazione. Basti rilevare che sullo stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno vengono nel corrente esercizio finanziario 1952-1953 impegnati per l'assistenza 33.598 milioni di lire, ma 4.043 milioni di questa somma sono destinati al pagamento del personale statale che serve a curare l'attuazione. Sicchè la somma destinata in concreto all'assistenza sembrerebbe a prima vista ridursi a 29 miliardi di lire, ma in realtà si riduce maggiormente se si considera che questa somma costituisce in parte assistenza indiretta per il Ministero dell'interno, cioè contributi per il funzionamento degli ECA. Ora è evidente che tali organismi hanno necessariamente anche essi le loro spese di amministrazione. È questo un aspetto assai delicato dell'attività assistenziale, per cui occorre molta cautela e vigilanza da parte degli amministratori. L'opinione pubblica reagisce infatti sfavorevolmente in simile materia e propende con facilità a conclusioni avventate, ingenerando

TABELLA 45

EROGAZIONI DELLO STATO PER FINI ASSISTENZIALI

(Dati in milioni di lire, 1951) (1)

ESERCIZI FINANZIARI	Pensioni di guerra, assistenza ai reduci, partigiani e oneri minori		Beneficenza e assistenza sociale	
	Cifre assolute	1908-1909 =100	Cifre assolute	1908-1909 =100
Bilanci consuntivi:				
1908-1909	1.823,84	100,0	5.533,35	100,0
1913-1914	6.619,31	362,9	6.214,05	112,3
1918-1919	147.795,32	8.103,5	12.203,40	220,5
1923-1924	69.310,23	3.800,2	4.013,18	72,5
1928-1929	68.660,93	3.764,6	8.828,59	159,6
1933-1934	96.944,53	5.315,4	17.813,16	321,9
1937-1938	54.178,46	2.970,6	41.218,85	744,9
1938-1939	51.769,36	2.838,5	47.058,99	850,5
1947-1948	83.915,01	4.601,0	62.846,61	864,7
Stati di previsione:				
1948-1949	48.787,30	2.675,0	40.261,00	727,6
1949-1950	60.205,50	3.301,0	67.911,10	1.227,3
1950-1951	83.575,70	4.582,4	92.436,60	4.670,5
1951-1952	94.770,40	5.196,2	103.692,80	1.874,0
1952-1953	100.762,30	5.524,7	94.524,20	1.708,3

(1) I valori in lire attuali sono stati ottenuti dai valori in lire correnti degli anni indicati nella prima colonna, adottando coefficienti di trasformazione calcolati in base agli indici dei prezzi all'ingrosso.

un clima di sfiducia molte volte non giustificato. Così, ad esempio, per quanto concerne l'Opera nazionale maternità ed infanzia, che ha ricevuto nel corso dell'esercizio 1951-1952 un'erogazione di 7 miliardi di lire a carico del bilancio del Ministero dell'interno, non si comprende perchè essa debba destinare, in base al suo bilancio di previsione, una somma di 4,5 milioni di lire a spese di "propaganda" nello stesso esercizio» (Cfr. rapporto Cosmo).

Secondo i calcoli della Ragioneria dello Stato (vedi tabella 46), le spese sostenute dallo Stato per la beneficenza e l'assistenza sociale sono state di 101,7 miliardi nel 1950-1951 e di 134,8 miliardi nel 1951-1952: in esse sono esclusi gli stanziamenti per pensioni di guerra ecc.; ma vi figurano (per 20 miliardi nel 1950-1951 e per 8,3 miliardi nel

1951-1952) quelli per l'assistenza, addestramento, avviamento al lavoro dei partigiani, esclusi in precedenza dalle spese « sociali ». Se ora facciamo qualche altra precisazione che riduca il totale, tenendo conto del carattere non precisamente di spesa per *assistenza normale* degli stanziamenti, resterà da constatare che, almeno in linea diretta, ciò che vuol dire funzionale, e controllabile, il carico nel bilancio dello Stato per assistenza sociale viene a ridursi notevolmente.

Infatti, per limitarsi all'ultimo esercizio considerato dalla Ragioneria generale dello Stato, si potrebbe eliminare:

a) il già citato stanziamento di 8.276 milioni sotto il titolo « assistenza, addestramento e avviamento al lavoro dei reduci, profughi, partigiani »;

b) lo stanziamento di 42.783 milioni sotto il titolo « lavoro, previdenza, assistenza e educazione professionale dei lavoratori »;

c) il contributo di 400 milioni alla organizzazione internazionale profughi;

d) il contributo all'ENDSI e all'AAI, in quanto pura restituzione di somme già incassate (5.950 milioni);

e) lo stanziamento abbastanza notevole (9.334 milioni) per la assistenza alle popolazioni colpite dalla guerra e per l'assistenza post-bellica;

f) i soccorsi (907 milioni) alle famiglie dei prigionieri di guerra e ai richiamati alle armi;

g) lo stanziamento per le spese di trasporto pacchi dono dagli USA di 2.500 milioni (evidentemente sono tutte e tre, queste ultime, contabilizzazioni di stralcio di spese già effettuate).

Tutte queste poste fanno un totale di lire 70.150 milioni, che riducono a 64.596 milioni di lire la spesa complessiva rientrante con caratteri di normalità nelle spese sociali (comprese quelle imprevedibili e accidentali come l'assistenza agli alluvionati). Questa analisi di destinazioni specifiche di stanziamenti per scopi straordinari e normali di assistenza permette due constatazioni:

a) la prima, riguarda la diffusione di valutazioni complessive e troppo generiche sui compiti che lo Stato assolve nel campo dell'assistenza;

b) la seconda, riguarda il danno e il pericolo che derivano da tali valutazioni, le quali prescindono da accertamenti circa l'utilità specifica delle spese globali e da considerazioni intorno alle possibilità — o ai doveri — dello Stato. Danno e pericolo che diventano quanto mai preoccupanti quando si pensa al gran numero di enti e istituti, che è poi la causa, e la risultante insieme, di questo frazio-

TABELLA 46

EROGAZIONI DELLO STATO. — SPESE SOSTENUTE DALLO STATO PER LA BENEFICENZA E L'ASSISTENZA SOCIALE (a)
(milioni di lire)

FORME DI ASSISTENZA	1945/46	1946/47	1947/48	1948/49	1949/50	1950/51	1951/52 (b)
Servizi d'igiene e sanità pubblica	4.383	6.562	11.986	18.801	25.383	19.872	20.955
Contributo all'ONMI	905	1.130	3.000	7.000	4.000	6.500	7.000
Integr. bilanci ECA e Com. prov. assistenza e beneficenza pubblica	3.125	8.745	11.000	12.000	10.800	10.800	11.500
Beneficenza romana	437	877	1.664	2.382	2.790	3.358	3.358
Contributo ad opere di assistenza (c)	2.002	2.899	4.541	1.776	3.231	2.770	6.778
Indennità ad indigenti per aumento del prezzo pane e pasta	2.232	2.150	6.300	11.894	8.260	6.500	6.000
Mantenimento inabili al lavoro	23	65	195	195	275	275	360
Assistenza lavoratori rimpatriati	541	1.246	1.056	1.180	2.110	1.751	1.121
Lav., prev., assist., e rieducazione professionale lavoratori ..	1.013	8.057	16.931	19.008	d) 18.946	d) 19.535	42.783
Soccorso invernale disoccupati	—	—	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
Assistenza, addestramento e avviamento al lavoro di reduci, profughi e partigiani	17.358	16.397	25.131	23.172	23.426	20.012	8.276
Contr. organizz. internaz. dei profughi	—	—	—	1.383	1.485	97	400
Contributo all'ENDSI e all'AAI	761	380	354	650	852	7.710	5.950
Assistenza alle popolazioni colpite dalla guerra e assistenza post-bellica (e)	937	8.197	20	10	60	—	9.334
Soccorsi e sussidi straordinari alle famiglie dei prigionieri di guerra e dei richiamati alle armi	7.351	6.100	1.310	1.720	800	200	907
Trasporto pacchi dono provenienti dall'USA	—	—	—	—	—	—	2.500
Assistenza alle popolazioni alluvionate	—	—	—	—	—	—	5.050
Altre	211	116	717	302	1.007	1.314	1.474
COMPLESSO	41.279	62.921	85.205	102.563	104.425	101.694	134.746

(a) Dati forniti dalla Ragioneria generale dello Stato. Essi comprendono gli oneri di carattere normale, classificati nella « Nota preliminare al bilancio » sotto la voce « spese per la beneficenza e l'assistenza sociale », e quelli compresi nella voce « spese eccezionali » per erogazioni di carattere contingente, sempre con finalità assistenziali. Le cifre relative agli esercizi 1945/46, 1946/47, 1947/48 indicano le somme stanziare, quelle relative agli esercizi successivi concernono accertamenti provvisori.

(b) Compresi gli stanziamenti in corso di approvazione.

(c) Mantenimento ed educazione dei ciechi e sordomuti, istituzioni e stabilimenti diversi. Il dato dell'esercizio 1946/47 comprende anche 300 milioni per spacci e ristoranti popolari.

(d) Non compresi i contributi di 20 miliardi e 10 miliardi erogati dallo Stato, rispettivamente nel corso degli esercizi finanziari 1949/50 e 1950/51 al Fondo per l'addestramento professionale dei lavoratori, che vengono computati tra le spese per la ripresa economica.

namento di compiti e di funzioni, di questa confusione fra compiti ordinari e straordinari dello Stato e della collettività.

Le osservazioni anzidette diventano ancora più fondate, quando si osservi che la stessa Ragioneria generale dello Stato ha idee abbastanza imprecise circa la quota di spesa per l'assistenza e la beneficenza nel bilancio statale. Se ne può avere la riprova confrontando lo specchio che l'on. Vigorelli ha compilato dopo un'analisi del preventivo 1952-1953.

Infatti, ove si distingua, come è stato fatto in precedenza, nel complesso lo stanziamento per pensioni di guerra di 90.523 milioni (ora in via di raddoppiarsi), e si tolgano, nel bilancio del Ministero del lavoro, i 28 miliardi destinati all'addestramento dei lavoratori (e non perchè non si tratti di necessaria, doverosa assistenza, ma perchè occorre sottolinearne il carattere straordinario e transitorio) arriviamo a una valutazione non molto lontana (tenendo anche conto che sono calcoli che non si riferiscono allo stesso esercizio) da quella della Ragioneria dello Stato, ma con componenti diverse. Tanto per fare un esempio, manca lo stanziamento, che figura nel bilancio della Presidenza del Consiglio, per le « assegnazioni » all'Opera nazionale orfani di guerra, all'Opera nazionale invalidi di guerra e all'Opera caduti in guerra, che nel bilancio 1952-1953 è di 7,7 miliardi.

TABELLA 47

STANZIAMENTO DEI DIVERSI MINISTERI NEL 1952-53

Presidenza del Consiglio	L.	16.271.000.000
Alto Commissariato Sanità	»	25.938.500.000
Ministero del Tesoro	»	101.333.605.000
Ministero dell'Interno	»	34.034.339.400
Ministero delle Finanze	»	200.650.000
Ministero di Grazia e Giustizia	»	1.715.000.000
Ministero Pubblica Istruzione	»	2.213.926.700
Ministero della Difesa	»	2.731.100.000
Ministero Agricoltura e Foreste	»	19.000.000
Ministero Lavoro e Previdenza Sociale	»	48.076.729.400
Ministero degli Esteri	»	369.081.400
Ministero Africa Italiana	»	815.700.000
Ministero del Bilancio	»	1.000.000
Ministero Industria e Commercio	»	2.850.000
Ministero dei Trasporti	»	221.000.000
Ministero Commercio con l'Estero	»	3.000.000
Ministero Lavori Pubblici	»	11.000.000
Ministero Marina Mercantile	»	3.600.000
Ministero Poste e Telecomunicazioni	»	99.000.000
TOTALE STANZIAMENTI DELLO STATO	L.	234.060.081.900

3. CONTRIBUTI GOVERNATIVI PER L'ASSISTENZA

Approfondendo l'indagine su taluni stanziamenti e facendo dei raffronti tra l'esercizio 1941-1942 e quello 1951-1952, tenuto conto del valore della moneta, possiamo constatare che vi è stata un'espansione abbastanza sensibile delle spese, in corrispondenza alle maggiori necessità collettive. Infatti, per i servizi di igiene e sanità pubblica si spesero nell'esercizio 1951-1952 113 milioni di lire, nello esercizio 1951-1952 20.955 milioni, ciò che vuol dire, almeno a parità di metro monetario, 4 volte in più.

Abbastanza in linea — a tener conto dell'effettivo valore della moneta nel 1941-1942, e indipendentemente dalle congetture che possono esser fatte con le indicazioni disponibili circa l'andamento dei prezzi ufficiali — è da ritenere il contributo dell'ONMI; invece, nettamente deficiente appare la quota destinata alla integrazione dei bilanci ECA e dei Comitati provinciali per l'assistenza e beneficenza pubblica; infatti, di fronte ad una spesa complessiva di 430 milioni nel 1941-1942 vi è stata una impostazione di spesa per 11,5 miliardi di lire nel bilancio 1951-1952.

Supponendo un multiplo di svalutazione della moneta di 40 volte, se si fosse potuta tenere la proporzione esistente nel bilancio 1941-42 sarebbe stato necessario dedicare a questo capitolo per lo meno 17 miliardi di lire. Ciò vuol dire che avrebbe dovuto essere accolta la proposta di legge di iniziativa parlamentare del Presidente dell'Associazione nazionale tra gli enti di assistenza, che richiedeva un aumento di 5 miliardi sullo stanziamento governativo complessivo.

Occorre poi rammentare che questo fondo statale per l'integrazione dei bilanci degli ECA e dei Comitati provinciali non rappresenta una liberalità dello Stato, in quanto esso ricava le disponibilità necessarie attraverso l'applicazione dell'addizionale del 5 per cento su alcuni tributi erariali, in virtù dei decreti legge 30 dicembre 1936 e 18 febbraio 1946, la quale avrebbe dovuto dare 16 miliardi nel 1950-1951, 18,5 miliardi nel 1951-1952 e 22,5 miliardi nell'esercizio in corso. Tenuto conto di queste considerazioni, non si può non concludere che per la spesa effettiva in assistenza pubblica non vi è stata nei bilanci statali quella espansione che risulta a prima vista.

Convorrà, comunque, fare una qualche osservazione intorno allo sviluppo e alla ripartizione del contributo governativo a favore degli ECA (vedi tabella 48).

Secondo precisazioni ufficiali, fornite dal ministro dell'Interno Scelba al Senato della Repubblica nella seduta del 15 ottobre 1952, per l'assegnazione dei fondi a favore degli ECA verrebbero tenuti presenti due elementi fondamentali:

- a) la popolazione;
- b) la situazione economica locale.

Circostanze eccezionali — come l'aumento della disoccupazione o una calamità — determinerebbero interventi di carattere particolare. Ma i due criteri fondamentali sono quelli dell'indice della popolazione in rapporto alle condizioni economiche locali. Cioè il concetto ispiratore del Ministero dell'interno negli ultimi esercizi finanziari sarebbe stato quello di favorire le regioni più depresse anche nell'assegnazione dei contributi agli Enti comunali di assistenza. Ciò emerge, almeno in parte, da una successiva rielaborazione dei dati forniti ufficialmente da fonte governativa.

TABELLA 48

RIPARTIZIONE DEL CONTRIBUTO GOVERNATIVO A FAVORE DEGLI ECA
(Indici erogazioni del 1945/46 = 100)

RIPARTIZIONE	1945/46	1946/47	1947/48	1948/49	1951/52
ITALIA SETTENTRIONALE	100	314,0	386,1	381,0	364,2
ITALIA CENTRALE	100	432,5	492,5	477,1	255,1
ITALIA MERIDIONALE	100	180,0	550,2	597,2	825,1
TOTALE	100	316,9	450,6	454,0	435,0

Se facciamo un paragone con i dati del 1945-1946 troviamo che vi è stato un aumento del 264 per cento nella parte destinata all'Italia settentrionale, del 115 per cento per l'Italia centrale e del 725,1 per cento per quella destinata all'Italia meridionale. Riportiamo in proposito uno specchietto relativo all'aumento delle assegnazioni ECA delle regioni meridionali (vedi tabella 49).

Il Ministero dell'interno, in una propria valutazione, ha voluto rammentare che:

- 1) dal 1945 fino a quasi tutto il 1952 (primo trimestre dell'esercizio 1952-1953) è stata erogata per integrazione dei bilanci degli ECA la somma complessiva di 70.948,1 milioni di lire, con una spesa media annua di 9.718,8 milioni di lire;
- 2) le sovvenzioni straordinarie agli ECA nei casi di particolari pubbliche calamità, in occasione delle inondazioni di Avellino e Be-

TABELLA 49

ASSEGNAZIONI AGLI ECA DELLE REGIONI MERIDIONALI
(dati in milioni di lire)

REGIONI	1945/46	1951/52	AUMENTO	
			ASSOLUTO	PERCENT.
ABRUZZI E MOLISE	44	526	+482	+1.095,5
CAMPANIA	156	1.087	+931	+ 596,8
PUGLIA	25	919	+894	+3.576,0
BASILICATA	8	175	+167	+2.087,5
CALABRIA	22	523	+501	+2.277,3
SICILIA	299	1.151	+852	+ 285,0
SARDEGNA	12	317	+305	+2.641,7

nevento (1949), della rotta del Reno (1950) e dei terremoti della Sicilia sono ammontate a 171 milioni di lire. Per le alluvioni dell'autunno 1951 sono state erogati agli ECA delle località sinistrate altri 9.539,1 milioni di lire;

3) complessivamente, pertanto il Ministero dell'interno nei 7 esercizi finanziari decorrenti dal 1945-1946 compreso e nel primo trimestre del 1952-1953 ha erogato agli ECA, per sovvenzioni di carattere ordinario e straordinario, l'importo di 80.658,8 milioni di lire.

4. ASSISTENZA E MIGRAZIONI

Ben a ragione si osserva però che « se le somme così impegnate paiono imponenti, esse non consentono che un'attività ridotta. Ne consegue che generalmente il sussidio medio che gli ECA riescono a distribuire ammonta a poche centinaia di lire al mese per persona assistita. Fermo rimanendo o poco variando l'importo complessivo delle integrazioni, è risultato che, per il criterio pienamente giustificato di venire maggiormente incontro alle esigenze delle regioni depresse dell'Italia meridionale ed insulare, è purtroppo accaduto agli ECA di importanti grandi centri di subire sensibili decurtazioni nei contributi attualmente ricevuti rispetto a quelli ottenuti nel corso dell'esercizio 1945-1946. Ciò — tenuto anche conto dell'ulteriore svalutazione monetaria intercorsa nel periodo — ha determinato, come

facilmente si comprende, delle difficoltà per il mantenimento regolare di quell'assistenza capillare e sistematica che sarebbe proprio compito degli ECA. D'altronde — se, ripetiamo, il criterio di favorire le regioni depresse dell'Italia meridionale anche nelle assegnazioni dei contributi agli ECA si giustifica sia dal punto di vista economico che da quello umano — non bisogna però dimenticare che dopo la Liberazione, in conseguenza della decennale sospensione dell'emigrazione, sia per le direttive del regime fascista prima che per lo stato di guerra poi, si è verificato un esodo crescente di lavoratori meridionali che hanno cercato sistemazione nelle regioni economicamente più progredite dell'Alta Italia. Se la maggioranza di questi lavoratori è riuscita a inserirsi nel ciclo economico produttivo, non si deve dimenticare che contingenti abbastanza numerosi — specialmente a Milano ed a Genova — di questi immigrati sono rimasti in situazioni precarie e del tutto marginali e devono pertanto fare appello alla pubblica assistenza o ricorrere alla più degradante ed umiliante carità privata. I Comuni fanno resistenza all'iscrizione di nuovi immigrati, anche perchè sovente capi di numerose famiglie, nelle liste anagrafiche: l'esempio clamoroso di Taggia (provincia di Imperia), ove dall'analisi fatta in occasione degli incresciosi incidenti dell'11 febbraio 1953 è emersa l'esistenza, accanto ad una popolazione censita di 6.300 persone, di una colonia di 2.500 calabresi circa, di cui circa la metà in posizione anagrafica irregolare, dovrebbe essere ammonitore. Si verifica cioè un fenomeno del tutto paradossale: la disoccupazione e sottoccupazione non può essere ridotta, nonostante i lodevoli sforzi, al Sud per l'esistenza di un evidente fenomeno di sovraffollamento agrario, aggravato dal persistere di un elevato tasso di natalità. Le attività di carattere assistenziale, specialmente nelle aree depresse e sovraffollate, non eliminano — pur essendo altamente encomiabili — le cause della miseria. Si determinano così le ragioni di un esodo in condizioni di disperazione e miseria, che assume proporzioni crescenti: la novità sociologica più interessante di questo dopoguerra è l'inserimento di manovalanza meridionale nelle attività agricole del Piemonte e della Liguria, mentre prima della guerra si aveva un notevole inserimento di elementi meridionali, ma limitato alle attività artigianali ed industriali del triangolo industriale Torino-Milano-Genova. Ora le conseguenze non volute delle direttive adottate in materia di erogazioni di sussidio agli ECA e — come vedremo — in materia anche di finanza locale, sono che:

1) le condizioni di miseria sono tali al Sud da consigliare la rottura di qualunque barriera artificiale o legale pur di trovare una sistemazione decente al Nord;

2) i lavoratori meridionali che emigrano ora al Nord, per la mancata iscrizione alle liste anagrafiche e per la resistenza di molte ditte alla corresponsione dei regolari contributi previdenziali, finiscono per costituire una categoria inferiore del proletariato.

« Il problema pone pertanto un interrogativo: se, cioè, il Ministero dell'interno sia l'organo più opportuno per presiedere alle attività assistenziali in Italia. E sono appunto gli elementi obiettivi a imporre una conclusione negativa, anche se si è riluttanti a trarla. Demandando i servizi di assistenza ad un organismo che possa dedicare ad essi il meglio delle sue attenzioni, che sia capace di intendere i problemi nella loro unità, di inquadrarli in una valutazione più ampia di quella possibile al dicastero più squisitamente politico di tutte le amministrazioni statali, si dovrebbe rendere possibile un miglioramento delle attività assistenziali. D'altronde, è in questo senso la esperienza dei Paesi socialmente più progrediti ».

5. ANALISI DELLE SPESE ASSISTENZIALI DEGLI ENTI LOCALI

Prima di esporre altri dati riguardanti le differenze esistenti tra il Nord e il Sud, proseguiamo nell'analisi delle spese assistenziali degli enti locali, tenuto conto dei compiti ad essi devoluti. Spetta infatti ai Comuni provvedere alle spese per il servizio medico-chirurgico e ostetrico, per la somministrazione di medicinali e rimborso di ospedalità degli ammalati appartenenti al Comune per domicilio di soccorso; compete altresì ad ogni Comune il mantenimento degli invalidi del lavoro, il contributo alle spese di assistenza agli infanti illegittimi abbandonati, e la somministrazione dei locali ai comitati di patronato per la protezione della maternità e dell'infanzia.

Spetta invece alle amministrazioni provinciali provvedere alle spese riguardanti gli alienati, gli infanti illegittimi abbandonati, i ciechi e sordomuti, nonché un contributo all'Opera per la protezione della maternità e dell'infanzia.

Risulta nel quadro annesso alla monografia del dott. Biondo che nel 1949 i Comuni avrebbero speso 25 miliardi di lire per l'assistenza e beneficenza pubblica e le Province 21 miliardi di lire. Nel rapporto del dott. Cosmo si afferma che complessivamente le spese assistenziali dei Comuni si possono valutare per il 1950 intorno a 43 miliardi di lire (per il 1951 sono state accertate in lire 45.560.141.000 dall'indagine appositamente esperita dal dott. Peroni), mentre le spese assistenziali della provincia si avvicinano a 29 miliardi di lire.

Egli aggiunge poi:

« a) per le Province la voce più importante di spesa è quella

determinata dalla gestione degli ospedali psichiatrici, nonchè dalle spese di degenza dei malati di mente bisognosi di ricovero. Poichè la cifra media delle persone ospitate annualmente nei manicomi oscilla da 50 a 60 mila, di cui soltanto il 25 per cento abbienti, ne risulta che la spesa media sostenuta dalle amministrazioni provinciali per il solo mantenimento dei malati si avvicina ai 20 miliardi di lire all'anno. Nell'esercizio 1950-1951 la somma spesa per l'assistenza agli illegittimi è stata di circa 4 miliardi di lire, mentre la profilassi dell'assistenza antimalarica ha richiesto altri 360 milioni di lire;

« b) l'assistenza esercitata dai Comuni si estrinseca — specialmente nei centri minori — nella prestazione a favore dei non abbienti iscritti all'elenco de poveri che ciascun Comune è obbligato a compilare, entro il 15 dicembre di ogni anno, per l'anno successivo ».

Dai calcoli del dott. Cosmo risulta che, in cifre assolute, le spese di assistenza e beneficenza dei Comuni sono passate da 10,5 miliardi di lire nel 1907 a 43 miliardi di lire nel 1950. Facendo una riduzione delle varie spese in relazione alla popolazione, si ottengono i dati come dalla tabella n. 50.

TABELLA 50

SPESA ASSISTENZIALE MEDIA PER ABITANTE DEGLI ENTI LOCALI
(dati in lire attuali)

A N N I	C O M U N I			AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI		
	SPESA IN LIRE	ANNO BASE = 100	SCOSTAM. % DAL MASSIMO	SPESA IN LIRE	ANNO BASE = 100	SCOSTAM. % DAL MASSIMO
1907	313	100,0	-70,9	316	100,0	- 50,9
1935	1.075	343,5	100,0	643	203,5	100,0
1950	926	295,8	- 13,9	619	195,9	- 3,7

Nota. — I dati per le provincie si riferiscono al 1909.

Essi sono abbastanza significativi e denotano una differenza assai importante rispetto ai dati già riportati relativi alle spese statali. Ciò dà motivo a una riflessione che può avere un certo valore. Si chiede cioè: fino a che punto è opportuno ed economicamente utile che ai compiti dell'assistenza venga provveduto dallo Stato, e non vi siano invece tentativi idonei e sufficienti di soluzione da parte degli

enti locali? In altri termini, non dovrebbe essere piuttosto localmente che si sviluppano le iniziative per far fronte ai bisogni della popolazione povera, in modo da evitare o da attenuare quella specie di disinteresse che subentra quando un certo compito è stato assunto dallo Stato?

Nello stesso rapporto del dott. Cosmo è posto poi l'accento su talune assai appariscenti differenze di carattere regionale. Nel 1913, ad esempio, le spese in assistenza e beneficenza delle Province davano un massimo di lire 3,50 per abitante in Liguria, e un minimo di 0,76 in Lucania; fatto il confronto per provincia anzichè per regioni, passiamo da un massimo di 3,70 per Genova a un minimo di 0,52 per Sassari. Fatto il paragone per anni più vicini, e cioè per il 1949, ci troviamo di fronte a una spesa di 585 lire per abitante in provincia di Milano e di 127 lire in provincia di Matera. Invece, per quel che riguarda le spese comunali, da un confronto fatto sui dati del 1950 per i bilanci di 22 capoluoghi risulta che la spesa annua di assistenza e beneficenza ha avuto un massimo di 3.097 lire a Milano e un minimo di 204 lire (sempre per abitante) a Taranto.

Comprendendo nelle spese, oltre che l'attività assistenziale in senso stretto, anche quella per la sanità e l'igiene, nel 1950, sempre nei limiti dell'indagine compiuta su 22 capoluoghi, si constatava un massimo di 11.559 lire per abitante a Ferrara e un minimo di 1.738 per abitante a Palermo.

I dati che fin qui abbiamo riportato consentono una visione abbastanza convincente delle necessità di spesa dell'attività assistenziale in tutto il Paese. Essi forniscono altresì indicazioni importanti per le differenze regionali sia di spesa che di metodo della spesa medesima.

6. I BILANCI DEI VARI ISTITUTI PREVIDENZIALI

Nel quadro della protezione sociale, come del resto si è visto chiaramente nel precedente capitolo, l'impiego della collettività non si esaurisce con l'assistenza (generica o specifica) ai bisognosi: tutti gli sforzi della legislazione sociale tendono, infatti, a preconstituire posizioni di « sicurezza » per i cittadini che per cause naturali (vecchiaia, malattia) o accidentali (infortunio, invalidità) o economico-sociali (disoccupazione) vedano interrotte le loro capacità di reddito.

Nella legislazione italiana ciò avviene prevalentemente attraverso lo schema assicurativo, per quanto l'approvazione da parte della Camera di uno schema di legge, che estende ai coltivatori diretti i benefici dell'assistenza malattia, abbia significato l'introduzione di altro e diverso sistema: quello delle imposte *ad hoc* su soggetti di-

versi da quelli dichiarati a godere delle prestazioni (prelievo di lire 6 per kg. di zucchero che esce dagli stabilimenti). Non è certamente questo il luogo per discutere a fondo la delicata e assai importante questione dei criteri di convenienza sociale per i sistemi assicurativi-previdenziali, che in parte, almeno, si basano sui sacrifici, per quanto non volontari, dell'individuo, e quelli di sicurezza sociale derivanti da un riconoscimento di doveri della collettività; la quale ottiene i mezzi necessari attraverso l'applicazione di imposte di carattere generale (dirette o indirette). Nel quadro, comunque, della legislazione attuale appaiono giustificati gli interrogativi circa la corrispondenza fra il peso che il sistema assicurativo-contributivo comporta e il sollievo sociale che esso offre.

Un'indagine assai perspicua dei motivi che conducono a considerare ponderatamente se convenga mantenere, in un sistema di sicurezza sociale, lo schema assicurativo o non sia invece più opportuno passare a sistemi di ripartizione, è stata effettuata per la Commissione dal prof. Sergio Steve. Di notevole interesse è pertanto la sua monografia, che figura negli Atti. Qui non si può che richiamare l'impostazione che il prof. Steve ha dato del problema, il quale, comunque, acquista un suo valore concreto e preciso se lo si rapporta ad un'affermazione di fondo, e cioè « che uno schema soddisfacente di sicurezza sociale non può ricercarsi al di fuori di una politica generale diretta all'espansione economica del Paese ».

Il prof. Steve ha messo in luce che nel corso del tempo si sono andate indebolendo le ragioni sostanziali per costruire la sicurezza sociale sullo schema assicurativo. Infatti:

« a) si dà sempre maggiore importanza al criterio del bisogno (anzichè al pagamento dei contributi) come elemento fondamentale per il diritto alle prestazioni. Si pensa sempre più alla garanzia di un minimo di esistenza per tutti i componenti della collettività (o almeno per tutti i lavoratori, dipendenti e indipendenti) e sempre meno a un sistema di prestazioni condizionato dal funzionamento di un meccanismo assicurativo;

« b) si espande il campo dei soggetti dei sistemi di sicurezza sociale (della quale espansione il passaggio al criterio del bisogno è d'altronde una delle principali spinte). L'espansione dei sistemi riduce il contenuto e la funzione degli schemi assicurativi. Essa è, tra l'altro, il motivo essenziale (anche a parte la instabilità monetaria) della decadenza, che si riscontra ovunque, dei sistemi di capitalizzazione: infatti la costituzione di riserve è garanzia adeguata per il funzionamento di schemi assicurativi limitati; è inadeguata per schemi molto estesi, nei quali la garanzia dipende sempre dalla politica

economica generale. Infatti, quando la redistribuzione del reddito reale raggiunge le dimensioni che ha, o che si avvia ad avere, in tutti i paesi civili, la sua attuazione dipende in ultima analisi dalla possibilità che gli Enti pubblici riescano a contrarre il reddito disponibile di una parte della collettività (mediante imposte, ecc.) a favore dei beneficiari della sicurezza sociale ».

Ma il passaggio a schemi di ripartizione, che appare quanto mai logico e coerente quanto più la sfera dei beneficiari si allarga a sempre nuovi strati della popolazione e quanto più si ammette che una parte del finanziamento debba restare a carico della collettività, trova limiti di varia natura. Può, infatti, convenire una particolare distribuzione dei costi di un sistema protettivo (ad esempio gli infortuni) e può essere insoddisfacente per funzionamento e indirizzi il sistema tributario esistente. In ogni caso è da tenere presente che con il passaggio dal regime assicurativo a quello di ripartizione si realizzerebbe, oltretutto un'economia di spese di amministrazione e di organizzazione, una trasformazione del sistema dei prelievi, che non cadrebbero più sui salari, almeno direttamente. Ciò avrebbe effetti considerevoli nel campo dell'occupazione operaia.

Il calcolo del totale delle prestazioni degli enti previdenziali che figura nella tabella iniziale di questo capitolo (n. 42) può venire aggiornato e precisato con i dati relativi al totale dei contributi e delle prestazioni del 1951.

Può essere adesso opportuna una breve analisi dei dati riguardanti i vari istituti.

Per l'INPS sono noti i dati di bilancio relativi al 1951, dai quali appare che l'importo maggiore (161 miliardi) per le prestazioni è dato dagli assegni familiari. Qui sarebbe opportuno osservare che gli assegni familiari possono essere considerati come elemento integrativo del salario e dello stipendio, e non come il risultato di una volontà di previdenza; comunque, il fattore assicurativo non vi entra in alcun modo; caso mai, invece, esso traduce l'intento di redistribuire per legge una certa parte del fondo salari nell'applicazione di sicurezza sociale con basi etico-politiche.

Dai bilanci dell'INPS risulta, fatta astrazione dagli assegni familiari e dal sistema dell'integrazione salariale, che le prestazioni relative alle tre grandi forme di assicurazione che l'istituto esercita, e cioè quella dell'invalidità e vecchiaia, quella contro la tubercolosi e quella contro la disoccupazione, hanno assorbito nel 1950 e nel 1951 rispettivamente 145 e 160 miliardi di lire. È noto che aumento dovrà esservi, e notevole, per il 1953.

Uno sguardo alla ripartizione del numero delle pensioni esi-

TABELLA 51

CONTRIBUTI ED EROGAZIONI DEGLI ENTI PREVIDENZIALI NEL 1951

ENTI PREVIDENZIALI	CONTRIBUTI	PRESTAZIONI
	(milioni di lire)	
Istituto Nazionale Previdenza Sociale	364.728	326.654
Istituto Nazionale Assicurazione Malattie	82.666	67.499
Istituto Nazionale Infortuni sul Lavoro	38.891	39.868
Altri enti	11.461	6.454
Ente Nazionale di previdenza per i dipendenti da enti di diritto pubblico	2.916	2.616
Istituti ed enti di assistenza e di previdenza per i dipendenti statali e amministrativi	20.986	19.421
Istituti ed enti di assistenza per i dipendenti da enti locali	35.167	15.625
TOTALE	556.815	478.137

stenti alla fine del 1950 ci rivela che su un totale di 1.801.376 pensionati (per vecchiaia, invalidità e superstiti) la maggior parte apparteneva alle regioni settentrionali; ossia ben 1.071.000 pensionati, per un totale di pensioni di 34 miliardi su 58 miliardi, figuravano nel Nord. Il motivo di questa diversità risiede nel meccanismo stesso di questo tipo di assicurazione sociale, in prevalenza riguardante i lavoratori dell'industria. La stessa considerazione tuttavia si può fare per l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione. Su 858.000 indennizzati nel 1951, 512.000 appartenevano a regioni settentrionali e anche questa circostanza dipende dal sistema dell'assicurazione e dal fatto che beneficiari di essa sono lavoratori già occupati. È chiaro che una diversa indicazione deriverebbe da una statistica dei sussidi e delle spese comunque destinate a sollevare mano d'opera disoccupata.

Passiamo ad altro settore, quello riguardante l'Istituto nazionale per l'assicurazione contro le malattie: imponente risulta il numero dei lavoratori assicurati e dei loro familiari. Nel 1951 risultavano assicurati complessivamente 7,6 milioni di lavoratori con 6,6 milioni di familiari a carico. Ciò vuol dire che una parte notevole della popolazione, ossia 14,2 milioni, aveva diritto all'assistenza.

Complessivamente nel 1951 si aveva la seguente ripartizione dei

lavoratori assicurati contro le malattie: 4,1 milioni di lavoratori agricoli; 3 milioni di lavoratori dell'industria; 388.000 lavoratori del commercio; 80.000 lavoratori del credito. Risulta che nel 1951 erano stati definiti 1.855.000 casi di malattia con 29 milioni di giornate indennizzate.

Forniti questi elementi, che hanno senz'altro importanza in una visione generale della situazione sociale del popolo italiano, è il caso di tornare ad una critica al sistema previdenziale italiano. In particolare il rapporto del dott. Cosmo osserva: « Nel valutare l'onere economico del sistema italiano di previdenza sociale si presentano due aspetti di ordine diverso:

a) costo dei servizi previdenziali resi attraverso il sistema, onde ottenere i massimi risultati col minimo mezzo;

b) ripartizione dell'onere e sua distribuzione in modo da realizzare la massima possibile equità.

« Si pone subito, per quanto riguarda il primo problema prospettato, la questione dei costi di amministrazione del sistema previdenziale italiano. Nel prospetto seguente è calcolata l'incidenza di tali spese per quanto concerne i bilanci dei tre principali Istituti di diritto pubblico:

Incidenza spese di amministrazione sui contributi previdenziali

Istituto	1938	1945	1946	1947	1948	1949	1950	1951
INPS	6.64	10.77	6.47	5.38	4.96	4.42	4.50	4.58
INAIL	13.97	26.46	18.40	13.60	12.14	13.77	14.10	12.90
INAM (1)	—	20.84	14.88	12.66	12.53	15.86	17.17	14.12

« In generale viene mossa ai tre istituti parastatali l'accusa che un'eccessiva burocratizzazione domini i servizi organizzativi sia al centro che alla periferia, e che vi siano più uffici ed impiegati di quanto sarebbe necessario per far funzionare il sistema. Pertanto i costi di amministrazione del sistema previdenziale italiano risulterebbero eccessivi. Si lamenta inoltre che gli investimenti fatti dai tre istituti in sedi di rappresentanza siano pure sproporzionati rispetto alle necessità effettive di funzionamento.

« Giova qui osservare che:

1) tali critiche non vengono soltanto mosse dal ceto imprenditoriale, ma sono largamente condivise;

2) i tre istituti impiegano complessivamente oltre 28.000 addetti;

3) le prestazioni fornite agli aventi diritto sono sovente ri-

(1) L'INAM è stato costituito soltanto nel 1943.

dicole se paragonate all'imponenza e lussuosità delle sedi ed alla complessità e costosità delle pratiche da espletare».

Nel seguito del rapporto questi accenni critici sono sviluppati e approfonditi. Non è certamente questa la sede per commentarli e per sottoporli ad una nuova valutazione; anche il problema della riforma o della riorganizzazione dell'istituto previdenziale si pone in modo autonomo, indipendentemente dalle considerazioni di carattere generale riguardo ai metodi più idonei per far fronte a situazioni di povertà e di miseria. Ma è assai importante, invece, anche per i riflessi che ne possono derivare sulla politica delle varie aziende, e particolarmente per quanto concerne il rinnovo della mano d'opera qualificata attraverso l'immissione di elementi giovani e professionalmente addestrabili, la considerazione riguardante l'elevatezza degli oneri previdenziali.

Infatti, mentre l'incidenza degli oneri previdenziali sul costo della produzione si aggirava sul 3 % nel 1938 e risultava salita al 9-10 % nel 1951, secondo dati forniti da singole aziende meccaniche gli oneri sociali aumentano dal 3 al 7 % il costo di produzione. Tuttavia si osserva ch'è opportuno « sottolineare — in contrasto con valutazioni di fonti interessate, secondo le quali gli oneri previdenziali supererebbero addirittura il 50 % delle retribuzioni dei lavoratori — che, in base a calcoli degli uffici ministeriali per il 1952, le percentuali d'incidenza risultano come segue:

« 1) rispetto ad un salario medio, nei vari settori dell'industria, di 1150 lire giornaliera, l'onere complessivo è del 38,78 per cento;

« 2) tale percentuale comprende però anche i gravami per gli assegni familiari e le casse integrazioni salariali, i cui contributi costituiscono complessivamente il 16 per cento e devono essere considerati come una forma di redistribuzione del salario in relazione a particolari situazioni;

« 3) l'onere complessivo per la previdenza sociale vera e propria si riduce pertanto intorno al 22,3 per cento a carico dei datori di lavoro e al 3 per cento a carico dei lavoratori, compresa la quota INA-Casa ».

Abbiamo così passato in rapida rassegna l'impiego dei mezzi per la protezione sociale nel nostro Paese. Abbiamo avuto modo di constatare una condizione di insufficienza nella quota di spesa che gli enti pubblici destinano all'assistenza, nonchè una innegabile confusione di istituti e di funzioni. Si è poi visto che per quanto riguarda l'attività degli enti assistenziali (e ciò sarà più chiaro al capitolo settimo) assai notevoli, e per ragioni specifiche di possibilità, sono le differenze tra regione e regione.

Diffusa è apparsa, invece, l'attività degli istituti previdenziali, anche se appare criticabile il loro attuale ordinamento amministrativo. Non si può non rilevare che attraverso la loro opera viene ad accentuarsi, pur ubbidendo ad una esigenza che ha trovato quasi ovunque riconoscimento, la distinzione tra quella parte della popolazione che ha occupazione stabile e sicura, e l'altra che è inoccupata o disoccupata. In altri termini, il nostro sistema previdenziale finisce per garantire ai lavoratori, mediante il sistema delle pensioni, dell'assistenza malattia e infortuni, di non dover cadere in situazione di miseria, ma lascia allo scoperto coloro che non riescono a trovare occupazioni continuate e sicure.

Esso giova, sostanzialmente, ad assistere chi qualcosa ha o potrebbe comunque — nell'accordo degli obblighi contributivi — avere; ma non ripara, in linea generale, a situazioni di miseria.

CAPITOLO SETTIMO

LE FORME DELL'ASSISTENZA IN ITALIA

1. IL QUADRO DELL'ASSISTENZA

Una accurata rilevazione dei molteplici Enti che esplicano nel territorio attività assistenziale è stata effettuata dall'Amministrazione aiuti internazionali che ha posto a disposizione della Commissione l'importante opera condotta con obiettività scrupolosa e con rigido criterio scientifico. Il lavoro, cui è stato, a buon titolo, attribuito valore documentario, risulta inserito al XIII volume degli atti: Documentazioni — Organi ed Enti di assistenza pubblica e privata in Italia.

Non è luogo di riassumere in questa sede, il contenuto del volume con il quale si è risposto all'interrogativo, « Quali sono gli organi dell'assistenza pubblica in Italia? » perchè materia così vasta e, come detto, trattata con ampia analisi della natura giuridica e delle diverse caratteristiche organizzative e finanziarie dei singoli organismi che esercitano l'assistenza, mal si adatterebbe ad una sintetica esposizione che assai difficilmente potrebbe sortire efficace.

Nel far pertanto richiamo alla documentazione in argomento, alla quale si rimanda il lettore che voglia approfondire la conoscenza della materia, si vuol ricordare che l'opera sviluppa la sua panoramica indagine spaziando per tutte le attività del Paese esercite dai vari organismi quali: lo Stato attraverso la Presidenza del Consiglio e gli organismi da essa dipendenti (Alto Commissario igiene e sanità pubblica e Amministrazione aiuti internazionali) nonchè i vari Ministeri; gli Enti territoriali locali: regioni, provincie, comuni; gli Enti e le Associazioni nazionali controllate dallo Stato; le Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza a carattere nazionale; le Associazioni nazionali di categoria giuridicamente riconosciute; gli Enti locali non territoriali: Consorzi, Istituzioni pubbliche di beneficenza e assistenza, Enti di assistenza scolastica ed altri Enti con fini di assistenza; gli Enti sottoposti all'autorità ecclesiastica ed infine gli Enti e le Associazioni privi di riconoscimento giuridico.

Di ogni Ente, Associazione, Istituto sono indicati l'origine, gli scopi, la struttura e gli organi, i mezzi, le attività esercitate, le condizioni per la concessione dell'assistenza, ecc., talchè l'opera acquisita agli atti della Commissione, che è di facile consultazione, può giustamente essere ritenuta la più completa guida assistenziale ora esistente.

2. L'ENTE COMUNALE DI ASSISTENZA

In questa parte della relazione, sulla traccia dell'attento lavoro preparato da un appassionato competente dei problemi dell'assistenza sociale, il dott. Quirino Peroni dell'ECA di Milano, ci proponiamo un lavoro di sintesi, ricercando quali forme ed estensione abbia attualmente in Italia l'attività di alcuni tipici enti assistenziali; e cioè gli ECA, le Amministrazioni provinciali (solo per quanto riguarda il servizio di assistenza agli illegittimi), i Patronati scolastici (nelle città capoluoghi di provincia), le Federazioni provinciali dell'Opera nazionale maternità e infanzia, i Consorzi provinciali antitubercolari, i Comuni.

Pertanto non ritorneremo qui a ciò che si è esposto nei capitoli precedenti; daremo invece conto dei risultati ottenuti attraverso una serie di inchieste, svolte appositamente per la Commissione al fine di chiarire la portata degli atteggiamenti e dei criteri che gli Enti assumono nei confronti delle varie necessità di assistenza, e in quale misura essi sono in grado di farvi fronte.

Attraverso tale indagine dovrebbe venire in primo piano una serie di indicazioni aggiornate sulla condotta dei principali enti assistenziali, oltre a una informazione attendibile ed egualmente aggiornata sui mezzi di cui essi dispongono. Senza anticipar giudizi, è evidente che la completezza o meno di certe attività assistenziali è in proporzione diretta alle possibilità finanziarie dell'ente.

Il rapporto del dott. Peroni, nella sua parte introduttiva, riguarda taluni giudizi e valutazioni sull'attività assistenziale, particolarmente degli ECA e dei Comuni; importanti non solo in quanto frutto di lunga pratica, ma anche perchè consentono un primo approccio per intendere il processo di rinnovamento di procedimenti e di metodi che è in atto. Bene a ragione è stato rammentato che le funzioni dell'ente comunale di assistenza meritano un'attenta illustrazione: « in primo luogo, per l'importanza che ha assunto nell'orbita dell'assistenza generica, anche se è costretto ad agire con mezzi inadeguati alle possibilità di sviluppo che gli sono naturalmente connesse, in quanto unico ente pubblico destinato ad una attività assi-

stenziale che, per essere indeterminata, consente le più ardite esperimentazioni nell'ambito dell'assistenza sociale ».

Mediante il questionario che attraverso l'Associazione nazionale fra gli enti di assistenza è stato inviato a tutti i presidenti degli enti comunali di assistenza, si è voluto « porre l'accento sia sull'accertamento e documentazione dell'assistibile che sulla organizzazione e attività dell'assistenza svolta da ciascun ECA ». In particolare, sono stati richiesti elementi di informazione nei riguardi di un possibile coordinamento dell'assistenza, sulla composizione dei nuclei dei familiari assistiti, sull'esistenza o meno del servizio sociale, sulla designazione delle categorie dei bisognosi, e così via. Tutto ciò rientra in una considerazione a larghi tratti della cosiddetta assistenza generica; ma si osserva che attraverso l'indagine « si è voluto porre in luce anche le eventuali attività specifiche realizzate dall'ECA sia nel ramo mense e ristoranti popolari, dormitori notturni, colonie, ecc., sia per fornire elementi di giudizio sul problema dei dormitori notturni, la cui attività, secondo il Ministero degli interni, dovrebbe essere trasferita dagli ECA ai Comuni in quanto assistenza specifica.

« Ma è da osservare subito che codesta veduta del Ministero degli interni trova resistenza nell'ambito delle amministrazioni comunali, le quali osservano che, finora almeno, l'onere relativo non è obbligatoriamente previsto dalla legge a loro carico, mentre gli ECA più organizzati e meglio dotati possono sostenere che mettere a disposizione un letto per una notte ad un bisognoso non costituisce una attività specifica in senso sostanziale e concreto; rientra invece nelle forme dell'assistenza generica ».

Le amministrazioni provinciali debbono provvedere a compiti importanti e assai delicati di assistenza specifica, particolarmente per la gestione degli ospedali psichiatrici. Compito dell'indagine è stato invece quello di ottenere informazioni soltanto su uno dei rami dell'attività assistenziale dell'amministrazione provinciale: quello dell'assistenza agli illegittimi, e ciò per i complessi problemi che vi sono connessi.

« È noto che le amministrazioni provinciali ammettono all'assistenza gli illegittimi fino al 6° anno di età, e proseguono, quando è necessario, l'assistenza fino al 14° anno. È altrettanto noto che quei bambini che per avventura non hanno fruito di assistenza entro il sesto anno, e cadono in condizioni di bisogno solo dopo tale epoca, non possono fruire dell'assistenza prevista. Questo stato di cose è veramente incomprensibile sia sotto il profilo pratico che sotto quello morale, in quanto viene a colpire la madre nubile che ha potuto, talvolta a prezzo di sacrifici notevoli, provvedere al figlio naturale

dalla nascita fino al sesto anno, e alla quale, per vicende sfavorevoli della vita, viene a cessare questa possibilità in tempo successivo. Ma era anche interessante accertare la consistenza di un servizio sociale presso le amministrazioni e il modo col quale si provvede alla destinazione dei minori dopo il 14° anno».

Importante è l'opera di assistenza svolta dai patronati scolastici, ed è evidente che una conoscenza delle forme di assistenza che essi esercitano riesce a fornire un quadro perspicuo della situazione sociale di una determinata località.

Addirittura imponente è il numero di dati e la portata delle informazioni circa l'attività delle Federazioni provinciali dell'Opera nazionale maternità ed infanzia, non solo per quanto concerne l'esercizio della funzione che ad esse assegna la legge (assistenza ai bambini, limitatamente alla tenera età, alle gestanti e alle madri), ma anche nei riguardi della situazione assistenziale dei fanciulli al di sopra dei 5 anni di età.

Con l'indagine presso i Consorzi provinciali antitubercolari vennero ricercati non solo i dati relativi agli assistiti in rapporto all'età, ma si è anche cercato di avere un'informazione sulle condizioni di vita degli assistiti al fine di poter trarre qualche utile elemento circa la possibile influenza dell'ambiente sulla malattia e principalmente sulla sua ricaduta. « Sono state così formulate alcune tra le più significative domande per accertare il numero di coloro che provengono da abitazioni inadatte o sovraffollate o che sono privi di abitazione, e di quanti sono soggetti ad occupazioni inadatte e alimentazione insufficiente. Infine particolare importanza — e qui si può rammentare quanto si è detto circa le spese complessive dei comuni per l'assistenza e le diversità esistenti da luogo a luogo — ha assunto l'inchiesta sull'attività assistenziale dei comuni, specialmente per quanto riguarda l'ammontare e la suddivisione della spesa in forme di assistenza sanitaria agli illegittimi, agli inabili e al contributo per l'ECA ».

In vista di augurabili miglioramenti delle attività assistenziali vanno tenute presenti alcune considerazioni riguardo alla conoscenza reciproca fra ente e bisognoso, alle possibilità dell'ente in rapporto ai bisogni, alla formazione del provvedimento assistenziale, all'assistenza in denaro o in natura, al servizio sociale, alla preparazione del personale e al coordinamento.

Non occorre sottolineare le osservazioni relative alla necessità di una migliore conoscenza, che crei un rapporto di fiducia tra l'ente e i bisognosi. « Il bisognoso — è detto nel rapporto del dott. Peroni — non vuole essere compatito, vuole essere compreso. Vuole poter dire tutto quanto lo riguarda e deve quindi essere ascoltato con pazienza,

anche se talvolta non può rendere in sintesi la sua situazione ». È pertanto di estrema importanza la preparazione e l'addestramento del personale che deve concretare l'attività degli enti, e per altro verso risulta necessario che il bisognoso possa avere una nozione sicura e non approssimativa delle possibilità specifiche dell'ente cui si rivolge.

Particolarmente valide sono le osservazioni nei riguardi delle possibilità dell'ente in rapporto ai bisogni, ed è senz'altro da accogliere l'osservazione secondo cui con il termine di « assistibile » ci si riferisce, in questa sede, soltanto a quei bisognosi che l'ente può assistere, secondo le sue possibilità. Quindi il bisognoso non è sempre l'assistibile: lo è solo quando, accertata la condizione di bisogno, i mezzi a disposizione consentono la sua ammissione all'assistenza. L'ente può in conseguenza annoverare un certo numero di bisognosi; in generale, riterrà assistibili di volta in volta solo quelli che può soccorrere. Da questo punto di vista, assai importante e delicata è la determinazione dei criteri obiettivi mediante i quali si può costruire una scala di priorità dei bisogni.

Quale carattere conviene che assuma l'assistenza: in denaro o in natura? Specialmente quando il costo del servizio è identico, vale meglio l'assistenza in denaro, e ciò per il valore morale che vi è connesso. « È stato detto e ripetuto che uno dei compiti dell'assistenza è quello di contribuire al raggiungimento di una migliore educazione dei cittadini, educazione intesa in senso lato e quindi anche quale senso di responsabilità. Questo maggior senso di responsabilità si può raggiungere più facilmente erogando denaro che non pane, pasta e latte, poichè con il denaro il bisognoso valuta l'utilità di ogni lira spesa, e tra i suoi tanti bisogni tende a soddisfare quello più urgente, discriminando gli uni dagli altri con apprezzamenti del tutto soggettivi, ma sempre in funzione della sua volontà ».

Questa osservazione è importante, a prescindere dalla considerazione, che, se genericamente e in astratto si può immaginare che il bisognoso sciupi il danaro che riceve dall'ente che lo assiste, nulla prova che la stessa cosa non possa accadere anche dell'assistenza in natura. Anzi si è sperimentato che gli assistiti in natura hanno molte volte ceduto a rivenditori l'indumento o il genere alimentare ricevuti in dono, perdendo quindi parecchio sul loro valore intrinseco.

Altra raccomandazione scaturita dalla esperienza diretta, e che può avere una pratica importanza per l'avvenire, è quella che si riferisce alla raccomandazione del servizio sociale da parte degli enti di assistenza. Su questo le vedute del dottor Peroni si accostano a quelle del prof. Mazzoni e della dottoressa Cao Pinna: tutti e tre

ritengono indispensabile una più razionale impostazione, attraverso l'adozione di una tecnica idonea dell'assistenza sociale. Nel rapporto del primo si osserva: « Gli assistenti sociali (usciti dalle scuole in questi ultimi anni) hanno portato in questo campo di attività un notevole contributo di suggerimenti e una tenace volontà di superamento delle inevitabili difficoltà connesse a questa nuova interpretazione dell'assistenza. Essi possono quindi essere definiti i realizzatori di questa opera che è destinata, e questo è l'augurio, a divenire tra non molto imponente. Si tratta in definitiva di una azione intesa a creare nuove utilità per i bisognosi, entro i limiti delle possibilità ambientali dell'attuale struttura sociale ».

Un punto sul quale si insiste è quello del coordinamento, sebbene i pareri siano discordi: « Si ritiene che ponendo a disposizione di vari enti taluni strumenti della moderna tecnica assistenziale si otterrebbe un risultato già positivo. Se, ad esempio, ogni ente volesse attingere informazioni assistenziali presso un'unica centrale particolarmente addestrata e con personale tecnicamente capace, potrebbe essere attuato uno schedario dei bisogni, una vera anagrafe del bisogno, funzionante con tutte le garanzie della massima serietà e riservatezza. Comunque codesta necessità di coordinamento si realizza particolarmente per i rapporti che esistono tra l'ECA e il Comune, tra l'ECA e le amministrazioni provinciali, con particolare riguardo all'assistenza ai minori e agli alienati; tra l'ECA e il Consorzio provinciale antitubercolare per l'assistenza ai tbc. Si ravvisano possibilità di coordinamento anche tra gli ECA e gli organismi previdenziali, ad esempio l'INPS, per quel che si riferisce al pagamento e all'espletamento delle pratiche di pensione ».

Anche in un'altra monografia, dovuta al dott. Manlio Massa dell'ECA di Milano, sul concorso dei vari enti e istituzioni all'opera assistenziale nella città di Milano e le prospettive offerte da un coordinamento in materia, si propone con insistenza l'adozione del libretto unico di assistenza; che dovrebbe essere di tipo unico per tutto il territorio del Paese, e la cui istituzione rappresenta una condizione indispensabile per una razionale distribuzione dell'assistenza di qualsiasi natura.

3. LE DISPONIBILITÀ DEGLI ECA

Cominciamo dalla situazione degli ECA. Converrà qui anzitutto riassumere qualche dato risultante dai capitoli precedenti. Gli ECA dispongono, nell'intero Paese, del contributo del Ministero degli interni, e cioè di 11,4 miliardi di lire, nonchè dei redditi derivanti dai

patrimoni di loro spettanza e dei contributi comunali (ove esistano). Nel complesso è da ritenere che essi abbiano una disponibilità di introiti intorno ai 21,5 miliardi di lire, su cui gravano, tuttavia, le spese di amministrazione. Ma la ripartizione di codesto reddito non è affatto uniforme, e gravi differenze sono risultate da accertamenti dell'Istituto Centrale di statistica, condotti organicamente per la nostra Commissione tra i vari ECA. Soprattutto deficienti sono le loro possibilità nei piccoli comuni, dove, anche ad ammettere che la miseria

TABELLA 52

SVILUPPO E RIPARTIZIONE DEL CONTRIBUTO GOVERNATIVO
A FAVORE DEGLI ECA

(Dati in milioni di lire)

RIPARTIZIONI TERRITORIALI	1945/46	1946/47	1947/48	1948/49	1951/52	RAPP. 1951/52	
						SOMME EROG.	POPOL. PRES.
ITALIA SETT.	1.341	4.211	5.178	5.109	4.884	42,9	45,0
ITALIA CENTRALE .	708	3.062	3.487	3.378	1.806	16,7	16,7
ITALIA MERID.	570	1.026	3.136	3.404	4.703	40,4	38,3
TOTALE	2.619	8.299	11.801	11.891	11.393	100,0	100,0

Nota. — Rielaborazione dei dati forniti in sede di discussione dello stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno per l'esercizio finanziario 1952/1953 al Senato della Repubblica dal Ministro Scelba nella seduta del 15 ottobre 1952.

abbia caratteri meno paurosi che nelle grandi città, nelle quali più naturalmente si manifesta il senso dell'umana solidarietà tra chi sta relativamente bene e i diseredati, non possono non colpire le situazioni di quasi assoluta impossibilità di azione di istituzioni, come gli ECA, in buona parte del territorio del Paese, come dimostrano le tabelle 52 bis, 53 e 54. E si tenga presente la cifra indicata di assegnazioni agli assistiti *una tantum* di 1000 lire all'anno.

Passiamo, adesso, a quelle indicazioni che possono risultare dalle risposte giunte al questionario predisposto dalla Commissione, e inviato, attraverso l'ANEA, ai vari enti. I risultati sono stati condensati in un rapporto dall'ANEA medesima e studiati e analizzati dal dott. Peroni.

Il questionario in parola mirava ad ottenere un'illustrazione ag-

TABELLA 52 bis

SPESE ANNUE PER ASSISTITO DI COMUNI CAPOLUOGHI NEL 1951

CLASSI DI SPESA PER ASSISTITO	FINO A 100.000 ABIT. (a)	OLTRE 100.000 ABIT. (b)	TOTALE (a) + (b)
Fino a L. 1.000	4	1	5
Da L. 1.001 a L. 2.000	11	4	15
Da L. 2.001 a L. 3.000	12	2	14
Da L. 3.001 a L. 5.000	15	5	20
Da L. 5.001 a L. 10.000	14	8	22
Oltre L. 10.000	10	4	14
TOTALE	66	24	90

giornata e completa dell'attività e della condotta degli enti comunali di assistenza. Esso era suddiviso in due parti: la prima, che riguardava i modi di accertamento, la documentazione degli assistibili e l'organizzazione dell'assistenza; la seconda, le osservazioni e i suggerimenti circa il miglioramento dell'assistenza. Si componeva di 22 domande principali con parecchie sottodomande.

In particolare, chiedeva informazioni sui modi con cui è tenuto l'elenco degli assistiti, sui modi con cui vengono rilasciati i libretti di assistenza, sul funzionamento delle informazioni, sui modi di collegamento col Comune e con altri enti, sui nuclei familiari degli assistiti, sulle richieste di assistenza, sulla statistica dei beneficiari della assistenza generica, sugli assistiti in via straordinaria, sulla determinazione del provvedimento assistenziale, sulla tempestività dell'intervento assistenziale, sulle caratteristiche generali dell'assistenza, sull'assistenza in denaro e in natura, sul servizio sociale, sul servizio di assistenza legale dei poveri, sulle attività varie di assistenza specifica, sull'assistenza dei minorenni, ai carcerati, ai tbc, per il collocamento dei disoccupati, sui rapporti col Comitato provinciale di assistenza e beneficenza pubblica.

Figuravano nella seconda parte richieste di osservazioni e suggerimenti circa il miglioramento dell'assistenza con due domande prin-

TABELLA 53

ECA DI COMUNI NON CAPOLUOGHI DI PROVINCIA PER CLASSI DI ENTRATA

CLASSI DI ENTRATA	NUMERO ECA
Fino a L. 20.000	104
Da L. 20.000 a L. 40.000	212
» 40.000 » 100.000	812
» 100.000 » 200.000	1.166
» 200.000 » 500.000	2.116
» 500.000 » 1.000.000	1.553
Oltre 1 milione	1.700
TOTALE	7.663

cipali e sottodomande relative. Data la complessità delle richieste, può non sorprendere il fatto che, nonostante l'importanza della destinazione dei risultati, al questionario abbiano risposto solo 2090 ECA sui 7804 esistenti in Italia; e, in particolare, solo 51 dei 91 capoluoghi di provincia e 1008 altri comuni fino a 3 mila abitanti sui 4231 ai quali era stato inviato il questionario.

Si è tuttavia constatato che « i dati rilevati sono assai significativi, perchè nel complesso interessano il 75,1 per cento della popolazione. I capoluoghi con una popolazione oltre i 250 mila abitanti sono rappresentati per il 91,8 per cento della popolazione. Sotto il profilo della rappresentazione di una situazione sufficientemente generalizzata l'inchiesta può dirsi dunque riuscita ».

È importante a questo punto desumere dai risultati delle indagini quelle indicazioni che non hanno una specifica portata tecnica: per queste ultime si rimanda al volume IV degli Atti.

Come funziona, ad esempio, presso gli ECA il servizio informazioni?

È risultato che tutti gli ECA dei capoluoghi di provincia posseggono un servizio delle informazioni, aggiornato in 15 di essi da persone specializzate e in 4 con personale specializzato e collaboratori volontari; 19 invece vi provvedono mediante i vigili urbani, i carabinieri o gli agenti di pubblica sicurezza, e 13 mediante una collabora-

TABELLA 54

SPESE ANNUE PER ASSISTITO DI COMUNI NON CAPOLUOGHI

1951

CLASSI DI SPESA PER ASSISTITO	ECA DEI COMUNI NON CAPOLUOGHI							TOTALE ECA
	FINO A 1.000 AB.	DA 1.001 A 3.000	DA 3.001 A 5.000	DA 5.001 A 10.000	DA 10.001 A 30.000	DA 30.001 A 50.000	OLTRE 50.000	
Nessuna	55	52	29	19	6	1	—	162
Fino a L. 1.000	95	325	173	161	86	6	1	847
Da L. 1.001 a L. 2.000	216	552	277	235	119	14	1	1.414
Da L. 2.001 a L. 3.000	210	408	206	191	99	11	2	1.127
Da L. 3.001 a L. 5.000	248	651	312	262	138	12	3	1.626
Da L. 5.001 a L. 10.000	226	679	327	297	123	21	5	1.678
Oltre L. 10.000	144	343	143	139	37	2	1	809
TOTALE	1.194	3.010	1.467	1.304	608	67	13	7.663

zione varia tra personale dell'ente, vigili urbani, carabinieri, agenti di pubblica sicurezza. In casi particolari, gli stessi amministratori dell'ente provvedono all'accertamento (a Novara) e, in un caso, lo stesso presidente (Cosenza). La città di Pesaro si appoggia all'amministrazione comunale, mentre a Milano è in funzione il coordinamento dell'assistenza. Negli ECA dei piccoli comuni si realizza uno stretto collegamento con il comune; in ogni caso, è da ritenere che l'opera di raccolta delle informazioni non presenti carattere di difficoltà, anche se ciò avviene con metodi tutt'affatto empirici e non tali da consentire una classificazione sistematica.

Come vengono ripartiti gli assistiti? Vengono stabilite delle categorie?

Risulta che 33 enti di città capoluogo usano classificare gli assistiti, pur adoperando criteri diversi. Cioè, la classificazione o viene fatta su caratteri obiettivi riferiti a situazioni specifiche o su un criterio di minore o di maggiore povertà, non specificatamente definita.

Ad esempio, l'ECA di Milano suddivide gli assistiti in classi, in funzione dei gruppi di età; fino a 14 anni, oltre tale età, fino al termine dell'età lavorativa, oltre l'età lavorativa. Identificati così nei soggetti possibili stati di bisogno in funzione dell'età, i vecchi e gli inabili sono tenuti distinti data la loro condizione di bisogno assoluto, quando non esistano naturalmente possibilità da parte di terzi. Lo stesso metodo è adottato per gli ammalati di tbc, e per le vedove con prole inferiore ai 14 anni.

L'ECA di Palermo stabilisce limiti minimi di tempo per l'erogazione dell'assistenza in relazione alla possibilità di mutamenti nella situazione economica degli assistiti. La prestazione è concessa almeno per 6 mesi a tutti coloro che risultano in stato di bisogno temporaneo (malattia, disoccupazione, carcere, ecc.). Prevede l'assistenza continuativa, definita questa ovunque la pensione degli ECA, per i bisognosi in età di oltre 65 anni affetti da infermità inguaribili.

L'ECA di Genova prevede assai genericamente vari stadi di indigenza: gravi e stabili, gravi e stabili ma suscettibili di miglioramento, transitori, contingenti, preventivamente limitati. In linea generale risulta che l'assistenza ai vecchi e agli invalidi è il tipo di assistenza comune, e altrettanto si può dire per gli ammalati di tbc.

Presso gli ECA dei piccoli comuni non esistono criteri di rigida classificazione degli assistiti; prevalgono le indicazioni generiche evidentemente in relazione a stati di bisogno specifici direttamente constatati dai responsabili dell'amministrazione degli enti.

Che rapporto esiste tra le richieste di assistenza e le concessioni da parte delle amministrazioni ECA? Risulta che le percentuali delle

domande accolte è dell'88 per cento presso i capoluoghi di provincia e dell'86,7 per cento per l'assistenza straordinaria ai disoccupati. La percentuale delle domande accolte diminuisce nel caso degli ECA dei piccoli centri; scende all'81 per cento per quella generica e al 74,9 per cento per i disoccupati.

Dati di notevole interesse, anche per giudizi di carattere generale, si possono estrarre dalle indicazioni ottenute dai vari enti nei riguardi del rapporto tra la popolazione dei comuni e quella assistita. *Il 5,8 per cento della popolazione è assistito in via generica dagli ECA dei capoluoghi; il 5 per cento dagli ECA dei piccoli comuni.* La distribuzione per città rivela talune differenze sconcertanti con scostamenti notevolissimi fino al quadruplo della media. L'ECA di Palermo assiste il 24,1 per cento della popolazione, quello di Reggio Calabria il 21,8 per cento; quello di Cosenza il 25,5 per cento; quello di Pesaro il 25,3 per cento. L'ECA di Firenze assiste il 10,6 per cento, quello di Macerata il 16,6 per cento; quello di Imperia l'11,3 per cento; quello di Enna il 12,6 per cento; le percentuali minori sono date dagli ECA di Roma con il 2,2, di Milano con l'1,9, di Varese con l'1,9.

È facile constatare come sulla base di tali indicazioni sia difficile immaginare che esista un criterio di situazioni obiettive, dato che difficilmente si può stabilire un paragone tra la situazione di Napoli e quella di Milano; tra quella di Varese e quella di Catania; tra quella di Imperia, che, occorre rammentare, è una delle provincie a più alto tenore di vita medio, e quella di Enna. Si può ritenere che tali rapporti possano entro certi limiti rappresentare stati di bisogno maggiore o minore, ma la tesi convince soltanto in parte. Napoli assiste in proporzione in misura minore di Milano. Non si può ritenere che il bisogno napoletano sia meno acuto di quello di Milano, sia pure di poco, come è, infatti, esigua la differenza fra i due dati percentuali. Non c'è bisogno di richiamarsi alle deduzioni che risultano dai capitoli secondo e terzo per comprendere il fondamento di questa osservazione.

Nella considerazione della composizione delle categorie assistite è importante quella che tiene presente la composizione del nucleo familiare. Risulta che il nucleo di un solo componente è quello predominante: « Rappresenta il 35,1 per cento del totale, e ciò non meraviglia in quanto — come si è già avuto modo di constatare da quanto si è andati dicendo fin qui — è chiaro che l'attività degli ECA tende a manifestarsi precipuamente in favore di vecchi inabili, senza parenti, del tutto indipendenti dalle famiglie originarie. Dopo i vecchi inabili, dopo il nucleo di un solo componente, vengono i nuclei di 2,

3, 4, 5 e più di 5 persone con percentuali del 23,8 per cento, del 14,9 per cento, del 12,7 per cento, del 6,9 per cento, del 6,6 per cento.

« La frequenza più elevata dei nuclei di un solo componente si nota nell'Italia insulare con il 54,8 per cento, seguita dall'Italia settentrionale con il 43,1 per cento, mentre l'Italia meridionale si trova alla testa per i nuclei di 5 e più componenti.

« L'assistenza ai disoccupati è relativamente nuova; ha avuto origine nel 1947 e mira soprattutto al soccorso invernale. È noto che i disoccupati fruiscono di una speciale assistenza, ma si osserva che gli ECA cercano di assisterli anche in via normale. Risulta così che il 36,3 per cento degli assistiti con il fondo del soccorso invernale e dei disoccupati presso gli ECA capoluoghi fruisce anche dell'assistenza generica ECA. Questa percentuale diminuisce leggermente nel caso dei piccoli comuni, ma il fatto resta ».

Il rapporto citato tenta di stabilire una statistica degli assistiti in tutto il territorio nazionale; supponendo che possa essere conservata la media, cui ci si è in precedenza riferiti, del 5,5 per cento, il totale degli assistiti in tutto il Paese dovrebbe risultare di 2.571.000. A ciò andrebbero aggiunti altri 2.802.000 assistiti per causa di disoccupazione. Si arriverebbe così ad un totale di 5.373.000 assistiti, come risulta dalla seguente tabella:

Assistiti con assistenza generica ECA	N. 2.571.000
Assistiti con assistenza soccorso invernale	» 2.802.000
	<hr/>
	N. 5.373.000
Assistiti con entrambe le provvidenze	» 1.020.000
	<hr/>
Assistiti nel complesso con le due forme	N. 4.353.000
	<hr/>

Quanto tempo normalmente trascorre tra il momento della richiesta e quello della concessione dell'assistenza?

Per l'assistenza urgente solo qualche giorno e cioè 1 o 2 giorni nei capoluoghi, 2-4 giorni negli ECA dei piccoli comuni. Per l'assistenza normale invece occorrono dai 7 agli 11 giorni negli ECA dei piccoli comuni, da 9 a 15 giorni per gli ECA dei capoluoghi.

È importante adesso rilevare quali sono i limiti massimi di reddito diretto che sono considerati criterio per la concessione dell'assistenza. È necessario poi vedere se l'assistenza viene fatta per nucleo oppure per persona. Nella determinazione dei limiti di cui si è detto vi è grande varietà fra un ECA e l'altro, e ciò secondo le tradizioni, le consuetudini, le condizioni sociali prevalenti. Vi sono limiti per per-

sona di 3.500 lire mensili ad Aosta, 4 mila a Lecce, 5 mila a Roma, 6 mila a La Spezia, a Novara, a Brindisi, 8 mila a Alessandria, 10 mila a Sondrio. Vi sono ECA che hanno stabilito un limite per i capi famiglia o per il primo componente e altri limiti per ogni membro ulteriore. Così Milano tra le 5 e le 3 mila lire, Padova tra le 6 e le 4 mila, Udine tra le 10 e le 15 mila, Arezzo tra le 5 e le 4 mila, Pavia tra le 8 e le 6 mila, Bologna tra le 6 e le 4 mila. Vi sono certi enti che hanno stabilito limiti a seconda dell'età: ad esempio, Cagliari stabilisce 7.200 lire per i capi famiglia, 2.400 per i minori di 18 anni, 4.800 per i minori dai 18 ai 21, 6 mila per i vecchi.

Per quel che riguarda la concessione dei sussidi l'ECA di Cagliari si distingue dagli altri Enti con erogazioni mensili di lire 3.600 per nucleo mentre si notano minimi di 150 lire per persona ad Ascoli Piceno, di 183 a La Spezia, 190 a Potenza, e poi di 1.500 a Varese, 1.000 ad Aosta, Trento figura tra gli enti che hanno scarsissime possibilità: esso non eroga che 700 lire mensili in media per nucleo, ciò che vuol dire all'incirca 270 lire mensili per persona. L'assistenza straordinaria si distacca dai limiti più sopra esemplificati e si eleva a medie di 5-6 mila lire con punte di 10 mila lire a Milano, Venezia, Verona, Lucca, Caltanissetta, Varese, Cosenza, Ragusa, Potenza, Macerata, di 20 mila lire a Pescara, a Lecce, di 25 mila lire a Catania, Ravenna e di 30 mila lire a Taranto.

Come viene concessa l'assistenza, in denaro o in natura?

Risulta che 38 enti delle città capoluoghi hanno dichiarato che i loro assistiti preferiscono l'assistenza in natura, mentre 2 non hanno manifestato preferenze e non hanno dato risposta sull'argomento.

Passiamo adesso a dar conto di quelle che sono state le osservazioni dei vari enti. Risulta, ad esempio, che i dirigenti dell'ECA di Aosta hanno osservato che anche se l'assistenza in denaro è preferita dagli assistiti «viene ritenuta più opportuna la assegnazione dei generi di prima necessità al fine di evitare che il denaro venga speso in generi voluttuari». Una stessa constatazione è fatta dall'ECA di Genova, che ha dichiarato che le persone sole o senza tetto preferiscono l'assistenza vittuaria presso i refettori gratuiti degli enti.

Per quel che riguarda il servizio sociale, risulta che in 19 enti di capoluoghi è in atto questa particolare tecnica assistenziale. Scarsi dati si sono pure avuti per il servizio assistenza legale ai poveri. L'attuerebbero soltanto 7 ECA capoluoghi e 2 piccoli ECA. L'ECA di Milano ammette in questa assistenza, secondo criteri di ordine relativo, anche persone che non figurano tra gli assistiti dell'ECA. Operano in questo settore 120 professionisti del foro milanese, nonché

altri presso le varie sedi delle Corti di Appello. Vi sono state in media 300 consulenze, 600 casi extra giudiziali, 150 cause. L'ECA di Genova assiste i poveri prevalentemente nelle cause di sfratto e di concessione di alimenti.

Attraverso il questionario si è indagato intorno alle attività collaterali di assistenza che vengono svolte dagli ECA e che acquistano, rispetto alle definizioni che sono già state date, carattere di assistenza specifica. Pare ovvio osservare che lo sviluppo di iniziative siffatte è condizionato dall'esistenza di sufficienti mezzi finanziari da parte dei singoli enti, dalla loro vitalità e anche dalla solerzia con la quale le persone preposte cercano di soddisfare, con i mezzi e con gli strumenti disponibili, le esigenze sociali che si vanno sempre più scopertamente manifestando.

Tra le attività varie aventi carattere di assistenza specifica figurano la gestione di ristoranti, di mense popolari, l'organizzazione di locali di lavoro, la gestione di dormitori notturni, l'organizzazione di colonie per l'infanzia, la costituzione di ambulatori medici. Secondo le risposte pervenute ai questionari, nelle città capoluogo di provincia 11 sono gli ECA che gestiscono ristoranti, mentre 29 sono quelli che hanno dato vita e gestiscono mense popolari. Nel complesso, nelle città capoluoghi di provincia esistono 39 ristoranti, buona parte dei quali nella capitale, e 118 mense.

Locali di lavoro sono stati invece organizzati soltanto a Firenze e a Napoli. Presso altri due ECA esistono locali di soggiorno diurno con una capacità ricettiva di 280 persone. Attività assai importante in una città moderna — tenuto conto della inevitabilità di squilibri derivanti da fasi di inattività di individui che non hanno nuclei familiari cui appoggiarsi, o per difficoltà di trovare occupazione o per altre difficoltà nel ritrovarla magari dopo periodi di malattia e di assenza — è quella dei dormitori pubblici, della cui necessità del resto si sono rese ragione, anche in tempi passati, persone caritatevoli che hanno lasciato fondi per simili istituzioni.

Quanti sono gli ECA che iscrivono questa loro attività come compito da soddisfare?

Sui 51 ECA che hanno risposto al questionario, 18 hanno detto di provvedervi con un complesso di 26 dormitori. Alle spese provvedono direttamente per 24 dormitori gli ECA, mentre per altri due dormitori viene provveduto in via indiretta. In complesso i dormitori degli ECA dispongono di 6 mila posti-letto.

Sempre nell'ambito dei 51 ECA che hanno risposto al questionario, 10 hanno fatto sapere di gestire colonie per l'infanzia (in numero di 15). Vi sono anche ECA che provvedono ad asili infantili, 8

soltanto tuttavia su 51 e con una capacità ricettiva ben modesta (intorno agli 800 posti).

Abbastanza nuova si presenta l'istituzione di laboratori, ai quali hanno finora provveduto soltanto tre ECA, con una spesa notevole che ha totalizzato, durante il 1951, 18.510 prestazioni. Un solo ente comunale di assistenza su 51 figura gestire un istituto per vecchi inabili con 2100 posti. A Napoli l'ECA ha provveduto alla organizzazione di un servizio di bagni pubblici, mentre l'ECA di Palermo ha dato vita a una scuola per l'amministrazione domestica. Di particolare rilievo per la sua novità e per la sua importanza è l'esperimento inaugurato dall'ECA di Milano per un istituto post-sanatoriale.

«L'esperimento dell'ECA di Milano merita un particolare commento. Sorto nel 1948 per dare provvisoria ospitalità ai dimessi dai sanatori clinicamente guariti o Koch-negativi, privi di abitazione e di qualsiasi possibilità di sistemazione, si trasformò gradualmente in Centro di riqualificazione e di riadattamento al lavoro, per fornire capacità lavorative più consone alle nuove possibilità fisiche degli ospiti (riqualificazione), e per far loro riprendere le generiche capacità di attendere a lavoro disciplinato da orari e regolamenti; disciplina in preparazione del reinserimento nella vita (riallenamento). Ciò sia per mezzo di corsi didattici di insegnamento (tre classi di avviamento al lavoro), corsi di radiotecnica, scuole a tipo popolare, sia con varie attività di laboratorio, legatoria, cartonaggio, tipografia, ecc.

«L'esperimento, che può dichiararsi ben riuscito, verrà fra breve ripetuto con ben altre dimensioni nel nuovo Istituto post-sanatoriale, sorto nelle adiacenze su un terreno messo a disposizione dell'ECA di Milano. In esso verranno sperimentate nuove iniziative a carattere professionale, e cioè corsi di falegnameria, costruzione di mobili, incisoria, televisione nonchè ortofrutticoltura, e altri corsi scolastici ».

Forme di assistenza specifica, previste tuttavia dalle esistenti disposizioni legislative, quali quella ai minorenni, ai carcerati, ai dimessi dal carcere e alle loro famiglie, vengono attuate da un gruppo modesto di enti; e cioè 12 su 51 per l'assistenza ai minorenni, 10 su 51 per l'assistenza ai carcerati, ai dimessi dal carcere e alle loro famiglie.

Per quel che riguarda i minorenni, questa particolare forma di assistenza risulta esigua, perchè sono notevoli le necessità dei minori che versano in stato di derelizione materiale e morale: soltanto gli ECA che hanno notevoli possibilità patrimoniali, e quindi notevoli rendite, possono, anzi devono provvedervi, giacchè è disposto che un terzo delle rendite patrimoniali debba essere destinato

all'assistenza ai minori. Sarebbe accertato che il mantenimento di un minore in un istituto costa intorno alle 150 mila lire all'anno.

L'assistenza ai carcerati e alle loro famiglie non è curata che da pochi ECA, non solo per una questione di mezzi, ma anche perchè nelle varie città esistono patronati dei liberati dal carcere che si propongono di soddisfare a questo compito. L'ECA di Udine assiste le famiglie dei carcerati come indigenti, quello di Caltanissetta provvede all'assistenza generica a favore dei carcerati e dei dimessi dal carcere, quello di Milano ha istituito un centro sociale presso l'Associazione Rinascita sociale per la trattazione, in una commissione mista, dei casi più complessi. Per iniziativa di questo comitato, è stato costituito un consorzio, cui partecipano la provincia, il comune, l'ECA di Milano e l'Associazione Rinascita sociale, allo scopo di valorizzare l'assistenza con un'attività più razionalmente coordinata. L'ECA di Napoli considera le segnalazioni di bisognosi che gli vengono inviate dal patronato, quello di Genova è in contatto con i direttori di carcere, mentre quello di Firenze sta studiando la riforma dei metodi da esso seguiti fin qui.

Presso gli altri ECA disposizioni di carattere straordinario oppure consuetudinario regolano codesta forma di assistenza. Per quanto, come si è già visto, l'assistenza ai tbc venga considerata come uno degli impegni di assistenza specifica da svolgere attraverso le Federazioni provinciali antitubercolari, per una quantità di motivi che è inutile qui illustrare — e soprattutto per quello che concerne l'aiuto agli ammalati che non possono essere speditizzati o inviati ai sanatori — agli ECA si è posto come imprescindibile il compito di assistere nel migliore dei modi gli ammalati di tbc. È per questo che 40 sui 51 enti locali considerano con particolare riguardo la situazione dei colpiti da tbc, cercando di provvedervi con le maggiori possibili prestazioni assistenziali.

Questo atteggiamento degli ECA delle città capoluoghi è sostanzialmente condiviso anche dagli enti dei piccoli comuni, pur nei limiti delle loro possibilità.

Le norme particolari che, a seconda degli ECA, assume questa forma di assistenza specifica sono le seguenti. L'ECA di Milano calcola con maggior larghezza i limiti di reddito familiare per l'assistenza quando in una famiglia esistano ammalati di tbc, e concede pranzi a ristoranti ECA, sussidi straordinari, e una maggiore larghezza nella assegnazione di indumenti. L'ECA di Napoli è pur essa più larga nella assegnazione di maglie e di assistenza in natura. L'ECA di Torino opera una maggiorazione di lire 1.500 al mese *pro capite*

sulle quote di assistenza; maggiorazioni dell'assistenza ordinaria sono pure consentite dagli ECA di Catania, di Verona, Taranto, Reggio Calabria, Udine, Bolzano, Caltanissetta, Belluno, Enna e Aosta.

Da rilevare la particolare iniziativa dell'ECA di Pescara, che provvede alla somministrazione quotidiana di carne equina agli ammalati per un periodo di 3-4 mesi, mentre l'ECA di Cosenza fornisce viveri in natura e specialità farmaceutiche, e quella di Potenza somministra agli ammalati di tbc poveri uova, carne, latte e buoni di assistenza in natura.

La forma di assistenza intesa a trovar collocamento ai disoccupati non è ancora molto diffusa; essa figura soltanto in 11 degli ECA capoluoghi e in 9 dei 127 piccoli comuni considerati. Da rilevare che l'ECA di Milano, in base ad accordi presi con l'Ufficio regionale del lavoro, ha cercato di dare una continuità particolare a questa assistenza, distaccando presso l'Ufficio di collocamento cittadino un proprio dipendente, in modo da insistere per l'avviamento al lavoro dei disoccupati più bisognosi: con questo sistema è stato ottenuto nel 1951 il collocamento di 1500 disoccupati.

Una discussione particolare potrebbe aver luogo in ordine alla assistenza ai non residenti, tenuto conto delle disposizioni vigenti, secondo le quali la residenza stabile in un certo comune non può essere concessa agli immigrati che non provano di essere regolarmente occupati. «Peraltro, gli stessi non possono ottenere il nulla osta presso gli uffici di collocamento per un'occupazione se non risultano residenti nel comune. Da ciò l'incresciosa situazione di un notevole numero di famiglie notificate all'anagrafe anche da parecchi anni e tuttora " non residenti ", le quali, quando versano in condizioni di bisogno, non devono venire assistite. I bisognosi di passaggio sono assistiti in tutti gli ECA capoluoghi meno tre, e da un terzo degli ECA dei piccoli comuni ».

Si può chiudere questa esposizione con un accenno all'attività del Comitato provinciale di beneficenza e assistenza per quanto concerne il coordinamento, l'erogazione e la revisione di decisioni assistenziali. Dai dati risultanti dal questionario non pare che vi siano novità o difformità di pratica da rilevare. Secondo l'ECA di La Spezia, il Comitato interviene soltanto nelle deliberazioni relative alla concessione dell'assistenza straordinaria, mentre quello di Cosenza tiene conto dell'interessamento del Comitato per il coordinamento dell'attività assistenziale, pur affermando che finora esso non è riuscito ad ottenere nulla. L'ECA di Enna ha risposto osservando che il Comitato provinciale interviene nell'esame dei ricorsi da parte di bisognosi.

Maggiore interessamento per l'attività del Comitato viene dimostrato dalle risposte ai questionari da parte dei piccoli ECA.

4. L'ASSISTENZA AGLI ILLEGITTIMI

Questa forma di assistenza che, come si è visto nel quinto capitolo, spetta per legge alle Amministrazioni provinciali, ha una diffusione importante e pone problemi finanziari, sociali ed economici di notevole complessità. È infatti da osservare, in primo luogo, che si tratta di una responsabilità sociale assai delicata, e che questo obbligo dell'assistenza non si può immaginare che si realizzi attraverso modeste erogazioni di denaro, sia per il mantenimento in istituti, sia per il mantenimento presso coloro che, con termine abbastanza zootecnico, sono indicati come « gli allevatori esterni ».

Il problema principale che s'impone, infatti, non è soltanto quello dell'« allevamento fisico », ma anche, e si vorrebbe dire soprattutto, quello dell'avviamento ad una vita economica e sociale che non sia contrastata per il fatto dell'origine. Tuttavia, si è dovuto registrare nella pratica che un interessamento che, anche alla lontana, potesse sembrare largo e soddisfacente per quanto riguarda l'assistenza agli illegittimi, viene a provocare immediatamente il pericolo di una specie di discriminazione a favore dei legittimi. Si potrebbe obiettare che, per quanto la cosa possa assumere apparenze di trattamento preferenziale e di ingiustizia sociale, nella realtà non è così, perchè un'assistenza sufficiente agli illegittimi non li compensa certamente di quel che non hanno avuto, del riconoscimento che è loro mancato, della mancata assistenza, per lo meno, dei genitori. Comunque, da parte di tre amministrazioni provinciali — quella di Milano, di Catania e di Ferrara — risulta la preoccupazione di tenere su un livello almeno equivalente tanto gli illegittimi quanto i legittimi bisognosi.

L'amministrazione provinciale di Milano in questi ultimi anni ha esteso la sua sfera di azione assistenziale anche a parecchi legittimi entro il terzo anno di età, che, per particolare condizioni ambientali, sanitarie e familiari, necessitano di assistenza specializzata. La stessa amministrazione ha ritenuto di poter proporre l'unificazione della assistenza agli illegittimi e ai legittimi affidandone i relativi compiti alle Provincie, le quali per tradizione, attrezzatura amministrativa e tecnica sanitaria, nonchè per la possibilità di adeguare l'attività stessa alle esigenze locali, rappresentano l'ente naturalmente indicato ad assolverli. L'amministrazione provinciale di Catania ha essa pure interpretato in senso estensivo il dovere che le spetta di

assistenza all'infanzia e ha provveduto in questi ultimi anni ad aiutare 818 legittimi. Sulla stessa via è l'amministrazione provinciale di Ferrara, che avverte che il problema degli illegittimi è di importanza di gran lunga minore di quello dei legittimi, che in numero assai maggiore non possono fruire dell'assistenza, sia pure molte volte insufficiente, che viene ora ovunque prestata agli illegittimi.

Fatta questa premessa, di cui sarà doveroso tener conto nelle conclusioni, passiamo a considerare quali sono i risultati dell'indagine svolta presso le amministrazioni provinciali. Era stato chiesto il numero degli assistiti al 1-10-1952 e sulla base delle indicazioni pervenute è stato calcolato che il totale, per tutto il Paese, risulta di 175 mila.

La distribuzione regionale di questa cifra complessiva non presenta motivi di grosse distinzioni. Infatti, al di sopra della media nazionale, che è risultata dello 0,37 per cento, si trovano tanto regioni che stanno al nord quanto regioni che stanno al sud e al centro, e altrettanto si osserva per le regioni al di sotto della media. In complesso, facendo il confronto su gruppi regionali, vi è proporzionalmente prevalenza di illegittimi nell'Italia meridionale e in quella insulare, la cui percentuale risulta al di sopra della media, mentre l'Italia settentrionale e quella centrale danno una quota inferiore alla media.

Piuttosto importante, tanto dal lato economico quanto da quello sociale, è la indicazione del modo come sono aiutati gli illegittimi così calcolati: esigua risulta la percentuale dei ricoverati in brefotrofi ed altri istituti, e cioè soltanto il 12,6 per cento, mentre circa il 16 per cento è calcolato in «allevamento esterno», e oltre il 71 per cento è allogato dalla madre; risulta anche che abbastanza elevato è il numero dei bambini riconosciuti dalla madre, e cioè 143.600 su 175 mila, restando così di 31.382 il numero dei figli di ignoti.

Sulla base di queste indicazioni di massima si potrebbero svolgere considerazioni senza dubbio importanti. In complesso, risulta che nell'Italia settentrionale gli illegittimi sono ripartiti per circa il 90 per cento tra la madre e gli istituti, mentre nell'Italia meridionale questa percentuale non arriva all'80 per cento e di poco la supera nell'Italia centrale; cioè risulta, come si può desumere dalla tabella N. 55, che nell'Italia meridionale e in quella centrale e anche in quella insulare è piuttosto elevata la percentuale dei bambini collocati presso gli allevatori esterni.

Cosa significa ciò? Si tratta di un fenomeno di portata economica, oppure è una conseguenza dell'insufficiente capienza degli istituti?

Importanti sono i dati emersi dall'indagine nei riguardi dell'attività di servizio sociale. Erano state poste quattro domande: la prima

TABELLA 55

**ILLEGITTIMI ASSISTITI DALLE AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI
Al 1° OTTOBRE 1952**

RIPARTIZIONI TERRITORIALI	ILLEGITTIMI ASSISTITI							
	In istituti		In allevam. esterno		Presso la madre		TOTALE	
	Cifre assolute	%	Cifre assolute	%	Cifre assolute	%	Cifre assolute	%
ITALIA SETTENTR. . .	8.379	12,8	6.828	10,4	50.218	76,8	65.425	100,0
ITALIA CENTRALE . .	6.528	23,8	5.415	19,8	15.454	56,4	27.397	100,0
ITALIA MERIDIONALE	4.744	8,0	11.901	20,1	42.498	71,9	59.143	100,0
ITALIA INSULARE . . .	2.514	10,9	3.685	15,9	16.867	73,2	23.066	100,0
ITALIA	22.165	12,6	27.829	15,9	125.037	71,5	175.031	100,0

si riferiva all'azione normale di controllo che viene effettuata con ispezioni a mezzo di apposite persone dell'amministrazione provinciale; la seconda si riferiva ai rapporti che in linea normale vengono stesi con periodicità dall'Istituto che ospita i minori, per conoscere la loro condotta, il profitto negli studi, le condizioni di aiuti, i rapporti con il mondo esterno, le visite, la corrispondenza, ecc.; e, come viene osservato nell'apposita relazione, una tale pratica rappresenta il minimo di interessamento che si suppone debba animare chi intenda appieno, sia ente pubblico o privato, la responsabilità di un servizio assistenziale di tanto vasta portata sociale.

La terza domanda si riferiva alla conoscenza dell'ambiente in cui vive il minore e considerava ogni aspetto dello stesso; cioè le condizioni morali, quelle materiali, quelle igieniche, quelle sanitarie e così via. L'ultima domanda aveva portata sanitaria e intendeva gettare luce sulla necessità di una assistenza medica anche sotto il profilo neuro-psichiatrico, per la diagnosi precoce, l'eventuale imperfezione o minorazione, ecc.

Sinteticamente, il risultato è stato che l'attività di servizio sociale viene realizzata soltanto per le quote percentuali indicate. Tenendo invece conto delle risposte particolari alle singole domande, il pro-

spetto è il presente, e tuttavia, per quel che riguarda le visite mediche psichiatriche, non si è ricavata la dimostrazione che esse vengono effettuate con continuità, ma soltanto nei casi di necessità.

	<i>Ispezioni</i>	<i>Rapporti</i>	<i>Inchieste</i>	<i>Visite san.</i>
Italia Sett.	71,79 %	82,05 %	94,87 %	84,61 %
Italia Centr.	60,— %	60,— %	75,— %	65,— %
Italia Merid.	55,— %	50,— %	45,— %	60,— %
Italia Insul.	66,66 %	58,33 %	41,66 %	50,— %
ITALIA	64,83 %	67,03 %	72,52 %	70,32 %

Anche per quel che concerne la destinazione degli illegittimi che hanno compiuto i 14 anni di età, i dati relativi al 1951 ricavati dal questionario sono risultati interessanti, anche se non hanno offerto una disamina quantitativa soddisfacente. Sono risultati interessanti appunto perchè hanno offerto una nuova conferma delle sperequazioni già rilevate tra provincia e provincia.

Basta uno sguardo al seguente prospetto, in cui sono indicati i sussidi mensili corrisposti alle madri che allevano il proprio bambino, per constatare la diversità dei criteri che informano il servizio, e naturalmente dei mezzi che vengono posti a disposizione per il suo adempimento:

	<i>1° anno</i>	<i>6°-14° anno</i>
Palermo	L. 3.000	L. 1.500
Bologna	» 2.100	» 1.200
Pesaro	» 2.000	» 1.200
primi 6 mesi	» 600	
Cosenza		» 90
oltre 6 mesi	» 1.400	
Campobasso	» 600	» 300
Trapani	» 500	» 500
Nuoro	» 500	» 300

Le 90 lire mensili di Cosenza rendono superfluo ogni commento.

È stato osservato che « la grande maggioranza delle Amministrazioni provinciali si attiene alla disposizione di legge che impone l'onere del mantenimento fino al 14° anno e da tale data provvede ai conseguenti trasferimenti del carico, restituendo il minore alla madre, se riconosciuto da questa, o al Comune, se figlio di ignoti, competente per domicilio di soccorso, ovvero ad organismi assistenziali

quali gli ECA, l'Opera nazionale maternità e infanzia ed altri, a seconda delle possibilità locali.

Talune Amministrazioni dimostrano peraltro una particolare sensibilità assistenziale nei riguardi di questa categoria di bisognosi e praticano il trattamento assistenziale in diversa misura anche dopo il compimento del 14° anno di età.

È da ricordare al riguardo che la stessa norma di legge (R.D.L. 8-5-1927, n. 798, art. 4 penultimo capoverso) prevedeva che dovessero rimanere ferme le disposizioni in vigore presso i brefotrofi e le Amministrazioni provinciali estendenti l'assistenza ad altre categorie di fanciulli, ed oltre l'età dei 14 anni; cosicchè le norme più favorevoli e di già esistenti nel quadro generale in esame non subirono, per effetto della citata legge, restrizione alcuna.

La mancanza di brefotrofi provinciali impedisce o almeno non facilita da parte di quelle Amministrazioni il compito di seguire da vicino i minori alla cui cura provvedono naturalmente, e non v'è alcuna ragione per non crederlo, le amministrazioni dei brefotrofi o degli altri Istituti ove vennero a suo tempo collocati.

Ma, tornando alla situazione dei minori che hanno compiuto il 14° anno di età e che vengono dimessi dagli appositi istituti, non si può che ripetere la constatazione intorno alla insufficienza delle indicazioni e soprattutto alle differenze di trattamento da provincia a provincia. Risulta, comunque, che alcune amministrazioni provinciali « attuano il servizio di assistenza agli illegittimi con larghezza di vedute, non limitandolo all'età indicata dalla legge ma prorogandolo nel tempo sino a 18 e anche fino a 21 anni di età, in modo da provvedere al completamento della preparazione professionale dei giovani ».

Qualche esemplificazione può risultare opportuna: l'amministrazione provinciale di Trento ha dichiarato che provvede ad assistere i minori illegittimi, mediante ricovero in idonei istituti per l'avviamento professionale, anche dopo il 14° anno di età. L'amministrazione provinciale di Imperia dichiara che provvede al ricovero dei minori che hanno compiuto il 14° anno di età presso appositi istituti, quando non sia riuscita ad affidarli convenientemente a famiglie. L'amministrazione provinciale di Reggio Emilia prosegue l'assistenza fino al 15° anno. Una speciale tutela esercita l'amministrazione di Cuneo sugli illegittimi mediante consigli, appoggio negli studi, nell'addestramento professionale, nelle questioni sindacali, in quelle salariali e così via. Da segnalare che l'amministrazione tiene in custodia libretti di depositi a risparmio, per circa 4 milioni, che appartengono a circa 1000 minori. Tali libretti saranno consegnati alla maggiore età.

5. I PATRONATI SCOLASTICI

L'indagine sui patronati scolastici è stata effettuata unicamente presso i comuni capoluogo di provincia. Con essa si è voluto ottenere un'indicazione statistica del numero totale dei bambini assistiti e della loro ripartizione per età, oltre poi a dati sugli aiuti concessi, sia per quanto riguarda quaderni, cancelleria, libri, sia per la refezione scolastica, sia per le calzature, sia ancora per altre eventuali provvidenze di iniziativa locale.

Il primo risultato che emerge dall'indagine non è certo molto rallegrante. Perchè, se la legge del 24-6-1947, n. 457 fissa ai patronati scolastici alcuni importanti compiti di assistenza, contemporaneamente stabilisce a carico dei comuni una somma, ragguagliata alla popolazione dei comuni, che non può non essere considerata irrisoria. Tale somma è, infatti, di L. 2,— per abitante, in maniera che per i capoluoghi di provincia aventi una popolazione complessiva di circa 13,5 milioni di abitanti viene a risultare un contributo sui 27 milioni di lire da distribuire a una popolazione scolastica bisognosa sui 303 mila, da cui una possibilità media di sussidio di 90 lire per bambino.

I patronati godono anche di un aiuto del Ministero della pubblica istruzione, ma, in generale, anche se vi sono patronati che dispongono di entrate straordinarie per loro conto, i mezzi a disposizione sono da considerarsi estremamente limitati. Questa è la constatazione fatta dai patronati scolastici come quello di Padova e quello di Vicenza, che è stato addirittura costretto a trasferire il compito dell'assistenza alla Prefettura; mentre quello di Bologna ha dichiarato che provvede ad aiutare soltanto i casi di più acuto bisogno, quello di Ferrara ha osservato di poter venire incontro solo ad un quarto dei bisognosi, e quello di Ancona a un terzo. Il patronato di Roma assiste genericamente il 55 per cento degli scolari bisognosi con la refezione scolastica, ma solo al 30 per cento degli stessi può fornire libri, scarpe e oggetti scolastici. Un altro patronato, quello di Cosenza, ha dichiarato di non potere, con i mezzi forniti dal comune e dal Ministero, provvedere al compito della refezione scolastica.

Complessivamente nei patronati delle città capoluogo di provincia i patronati assistono 303.130 scolari su una popolazione scolastica complessiva di 1.069.307; ciò corrisponde al 38,3 per cento del totale degli scolari. Vi sono le solite differenze tra gruppo regionale e gruppo regionale; nell'Italia settentrionale gli assistiti raggiungono il 20 per cento; in quella centrale il 23,7 per cento; in quella meridionale il 29,7 per cento, in quella insulare il 39,9 per cento. Lo stesso sguardo ai dati relativi ai gruppi regionali oscura quella che può

essere la realtà del fenomeno; infatti, occorre tener conto che sono state registrate punte massime del 95,2 per cento nel Friuli e del 72,4 per cento in Lucania sulla popolazione scolastica complessiva; a livelli minimi troviamo, come sempre in queste faccende, la Liguria con una percentuale del 19,2, di poco superata da quella del Piemonte che è del 20,2. Dai dati relativi alla ripartizione per età si ricava la conclusione che vi è fondamentalmente una diversità di criteri tra le varie parti del Paese, in quanto mentre al sud pare che vi sia la tendenza ad assistere gli scolari nella prima fase della istruzione elementare (dai 6 ai 9 anni) nelle regioni centrali si tende ad aiutare coloro che sono più prossimi al termine dello studio elementare.

In qual modo i patronati esercitano la loro opera di assistenza?

È da notare che vi è un gruppo di città abbastanza importanti, quali Milano, Verona, Imperia, Bologna, Lucca, Rieti, Pescara, Teramo, Avellino, Taranto e Siracusa, in cui la refezione scolastica viene finanziata ed attuata direttamente dal comune senza l'interposizione del patronato scolastico. Per quelle che sono le altre forme di assistenza, e cioè l'assegnazione di libri, calzature, le colonie, ecc. è difficile stabilire un calcolo che possa essere attendibile in linea generale.

Risulta, comunque, che nell'Italia settentrionale sono ammessi alla somministrazione dei quaderni il 79,2 per cento degli assistiti e il 42 per cento alla refezione. Bisogna però osservare che il dato relativo alla assegnazione dei quaderni non viene precisato con la indicazione del numero dei quaderni, di come vengono distribuiti nel corso dell'anno, e mancano pure indicazioni precise per la refezione scolastica.

Le indagini sulla ripartizione regionale delle assistenze non hanno eccessivo significato, ed è da ritenere che, in generale, il criterio seguito non sia quello del bisogno individuale dello scolaro, quanto quello dell'assenza di sufficienti mezzi a disposizione. Si ritiene che il criterio di ammissione all'assistenza dipenda da una precedente valutazione dello stato di bisogno da parte dell'organizzazione assistenziale qualificata, quali il comune o l'ECA; ma è evidente che si tien conto anche di altri elementi, come l'esser orfani o figli di disoccupati, ovvero l'appartenenza a famiglie numerose. Ad esempio, il patronato scolastico di Aosta considera alunni bisognosi solo gli orfani e i figli di disoccupati e inabili al lavoro, i figli di operai addetti a lavori stagionali, gli appartenenti a famiglie numerose di cui solo il padre lavora. È però stabilito che codesta condizione di bisogno deve essere dimostrata da apposita documentazione (dichiarazione di stipendio, attestato di disoccupazione, di malattia, ecc.).

Il patronato scolastico di Parma ha adottato un criterio relativo

alla linea di reddito della famiglia. Nelle famiglie con reddito sino a 30 mila lire e con due figli ne viene assistito uno, nelle famiglie con 3 figli e con reddito di lire 30 mila ne vengono assistiti due, nelle famiglie con redditi da 30 a 40 mila lire e con tre figli ne viene assistito uno. Particolare interessamento per questa forma di assistenza è rivelato dal patronato scolastico di Ancona, il quale, accompagnando di ritorno il questionario, ha osservato « che là dove la famiglia non può giungere con i propri mezzi deve giungere l'assistenza distribuita con intelligenza oculata, in modo che venga evitato lo spreco e sia moralizzata ogni concessione ».

Il patronato suddetto ha già istituito dei doposcuola, dei corsi di ginnastica medico-formativa, e ha in progetto altre forme assistenziali, quali la distribuzione di latte fresco prima delle lezioni mattutine, la istituzione di sale di lettura e di scuole differenziate per tardivi e anormali, la distribuzione di occhiali, ecc., in modo da intervenire « in ogni lacuna che si manifesti in quei bambini che la miseria comunque prodotta distingue dagli altri più fortunati ».

6. L'ASSISTENZA SANITARIA DEI COMUNI

Indicazioni di grande rilievo e interesse sono senz'altro quelle che risultano dalla indagine svolta, attraverso l'Istituto centrale di statistica, presso i comuni, per l'accertamento delle spese per l'assistenza e i modi con cui viene esercitata.

Il questionario fu diviso in quattro sezioni. Con le domande della prima sezione si intendeva arrivare ad avere una rappresentazione aggiornata ed obiettiva dell'assistenza sanitaria, sia per il numero delle condotte mediche ed ostetriche esistenti, sia per le specializzazioni eventuali dell'assistenza stessa, l'esistenza o meno di dispensari farmaceutici, gli iscritti negli elenchi dei poveri, gli assistiti con spedalizzazione e i criteri per l'ammissione all'assistenza.

Con la sezione B si è inteso ottenere dati nei riguardi dell'assistenza agli inabili al lavoro, con la C un'indicazione su come si svolge l'assistenza in colonie e asili, e con la D le indicazioni relative alle spese che il comune ha incontrato nel 1951 per l'assistenza sanitaria nelle sue varie forme, e gli altri tipi di assistenza, quali quella agli illegittimi e quella agli inabili, al contributo agli ECA locali, e alle spese derivanti da forme particolari di assistenza.

Ne è derivata una serie di tavole statistiche che offrono elementi per la valutazione delle condizioni sociali previdenziali nel nostro paese.

Cominciamo a guardare ai dati nel loro complesso: all'1-11-1952 il totale della popolazione iscritta agli elenchi dei poveri era di 3.660.226; esistevano 9.630 condotte mediche, 8.879 condotte ostetriche, 1.544 assistenti sanitarie. Ponendo questi ultimi dati a raffronto con il totale della popolazione iscritta agli elenchi dei poveri, risulta che per tutta l'Italia si aveva una media di 380 persone per ogni condotta medica, di 412 per ogni condotta ostetrica, e di 2.371 per ogni assistente sanitaria. Questi dati tuttavia presentano rilevanti differenze regionali, in quanto per le condotte mediche si passa da un minimo di 249 iscritti per l'Italia settentrionale a un massimo di 802 per quella insulare, con una media di 261 per l'Italia centrale e di 511 per quella meridionale.

Una stessa escursione si nota per le condotte ostetriche; cioè da un minimo di 261 iscritti nell'Italia settentrionale si passa ad un massimo di 859 per quella insulare, attraverso una media di 626 per l'Italia meridionale e 310 per l'Italia centrale.

Non è il caso di attardarsi sui dati relativi alle assistenti sanitarie, data la forte diversità di valori, da 1.096 da esse visitati di media per l'Italia settentrionale a 8.799 per quella meridionale.

Nel questionario figurava una domanda relativa alle eventuali attrezzature farmaceutiche. Ne sono risultate le seguenti indicazioni: esistono 172 dispensari farmaceutici, 178 farmacie gestite dai comuni e 6.244 farmacie convenzionate. Ma è stato constatato che 7.604 comuni non gestiscono farmacie e 4.104 comuni non hanno convenzioni con farmacie. Importante è risultato il dato relativo alle spedalizzazioni nel corso del 1951: esse sono ammontate a 786.285, con 428 mila nell'Italia settentrionale, 147 mila nell'Italia centrale, 131 mila in quella meridionale e 79 mila in quella insulare.

Nei rapporti con la popolazione le spedalizzazioni sono state di 2,06 nell'Italia settentrionale, 1,69 in quella centrale, 1,12 in quella meridionale, 1,39 in quella insulare. Sul complesso delle spedalizzazioni 170.820 hanno avuto luogo con rivalsa, ciò che significa che esse sono state effettuate da comuni di residenza che si sono rivalsi sui comuni di domicilio. Vi è stata in proposito una notevole differenza tra i gruppi regionali, con un minimo per l'Italia settentrionale di 16 e un massimo per quella meridionale di 36.

Alla domanda relativa al totale degli inabili al lavoro assistiti, è stato risposto in modo da fare ascendere il loro totale a 213.859, di cui 22.761 in età minorile. Fatti i rapporti con la popolazione, risulta che gli inabili assistiti in complesso ammontano al 4,58 per mille della popolazione, con una punta massima di 5,32 per mille per l'Italia settentrionale, seguita dall'Italia insulare con 5,24 per mille e poi

con 2,60 per mille dall'Italia centrale e con 4,41 per mille da quella meridionale.

Ma non si può non sottolineare che sul numero complessivo dei comuni 3.222 provvedevano all'assistenza agli inabili. Un dato relativamente importante è quello riguardante la percentuale dei minori assistiti sul complesso degli inabili al lavoro; la media nazionale è di 10,64 per cento, quella per l'Italia settentrionale di 10,76 per cento, per l'Italia centrale di 8,53 per cento, per l'Italia meridionale di 12,18 per cento, per l'Italia insulare di 9,13 per cento.

TABELLA 56

SPESA PER ASSISTENZA SANITARIA SOSTENUTA DAI COMUNI NEL 1951
PER ZONE GEOGRAFICHE

ZONE GEOGRAFICHE	SPESE SANITARIE	
	PER ABITANTE	PER ISCRITTO ELENCO POVERI
ITALIA SETTENTRIONALE	L. 926	L. 16.949
ITALIA CENTRALE	» 774	» 13.124
ITALIA MERIDIONALE	» 419	» 3.861
ITALIA INSULARE	» 487	» 3.703
ITALIA	L. 718	L. 9.164

Anche i dati relativi all'assistenza in colonie rispecchiano a un dipresso le situazioni sin qui esaminate. Furono assistiti nel 1951 165 mila bambini di cui 79.747 a carico dei comuni. Questo dato corrisponde in media al 48,23 per cento, ma scende al 40,67 per l'Italia settentrionale, al 46,67 per l'Italia insulare e sale all'83,12 per cento per l'Italia centrale e al 58,28 per cento per l'Italia meridionale. L'assistenza negli asili si è verificata per 252.465 bambini, di cui a carico dei comuni 190.832, con notevoli differenze regionali; tuttavia il rapporto medio di 75,58 assistiti gratuiti in asili diventa di 79,99 per l'Italia settentrionale, di 59,16 per quella centrale, di 43,45 per quella insulare e di 68,03 per quella meridionale.

Interessanti, e da confrontare con i dati generici già espressi nel capitolo che tratta delle spese per la sicurezza sociale, risultano infine

le risposte riguardanti le spese complessive di assistenza e beneficenza. Si tratta di dati che si riferiscono all'esercizio 1951.

In complesso i comuni hanno speso in quell'anno per l'assistenza e beneficenza 45,5 miliardi di lire: così ripartiti:

— assistenza sanitaria	33.542.843
— assistenza agli illegittimi	1.667.072
— assistenza agli inabili	5.090.842
— contributi ECA	532.947
— altre spese	5.726.437
Totale	45.560.141

Le differenze regionali sono assai notevoli e comunque, ove si facciano confronti per abitanti o per iscritti agli elenchi dei poveri, si ottengono i seguenti valori.

TABELLA 57

SPESA PER ASSISTENZA AGLI INABILI SOSTENUTA DAI COMUNI NEL 1951
PER ZONE GEOGRAFICHE

ZONE GEOGRAFICHE	SPESA ASSISTENZA INABILI	
	PER ABITANTE	PER INABILE ASSISTITO
ITALIA SETTENTRIONALE	L. 202	L. 38.049
ITALIA CENTRALE	» 76	» 29.898
ITALIA MERIDIONALE	» 11	» 2.578
ITALIA INSULARE	» 17	« 3.298
ITALIA	L. 109	L. 23.805

Le differenze risultano ancora più cospicue nei riguardi dell'assistenza agli inabili, quando si vogliano fare i confronti per grandi gruppi regionali

Lo stesso si può dire per il contributo dei comuni agli ECA nel 1951 a seconda dei vari gruppi regionali: lo specchietto che segue è indicativo ed esime da qualsiasi commento.

CONTRIBUTI DEI COMUNI AGLI ECA LOCALI NEL 1951
PER ZONE GEOGRAFICHE

ZONE GEOGRAFICHE	CONTRIBUTO PER ASSISTITO
Italia settentrionale	L. 506
Italia centrale	» 37
Italia meridionale	» 34
Italia insulare	» 54
ITALIA	L. 207

7. L'ASSISTENZA AI TBC

Una serie di informazioni di primaria importanza sulla situazione e sulle condizioni di una parte assai sfortunata della popolazione italiana, quella degli ammalati di tbc, risulta dal capitolo del rapporto che dà conto dei risultati ottenuti mediante il questionario inviato ai consorzi provinciali antitubercolari. Osserviamo subito che se dal complesso di certe risposte si potrebbe essere indotti a un qualche ottimismo nei riguardi dell'ampiezza e dell'efficacia delle cure che in tutto il Paese vengono riservate a questi ammalati, tale sensazione di ottimismo non resiste ad un approfondimento del significato di certi dati forniti. E spieghiamoci subito con qualche esempio. Una delle domande del questionario tendeva a ottenere informazioni circa i metodi seguiti dai consorzi provinciali antitubercolari per l'accertamento dello stato di bisogno. Le risposte pervenute sono risultate in complesso insufficienti, tali da non offrire un quadro completo di quella che è la situazione generale. Dei risultati ci possiamo pertanto servire tenendo conto di tale insufficienza di rilevazione e del carattere puramente esemplificativo che ne deriva. Comunque, da questo punto di vista, sembrerebbe che le cose non vadano granchè male, dato che per il ricovero in sanatorio i consorzi provinciali antitubercolari tendono, in maggioranza, a criteri propri di valutazione, tali da apparire più larghi di quelli richiesti per l'iscrizione nell'elenco comunale dei poveri. Vi sono poi stati dei consorzi che hanno chiarito codesto intendimento di interpretazioni estensive. Difatti il consorzio provinciale antitubercolare di Bolzano ha scritto: « Le decisioni del consorzio si basano sull'accertamento non solo della povertà assoluta, ma anche di quella relativa, nel senso cioè che

quando l'ammalato o i suoi familiari non sono in grado di sopportare nè totalmente nè parzialmente l'onere del ricovero, pur non essendo poveri nel senso lessicale, il consorzio interviene per l'assunzione dell'onere ». Dal canto suo il consorzio provinciale antitubercolare di Alessandria dichiara che ricovera «quasi tutti gratuitamente o con minimo contributo, che in un secondo tempo viene quasi sempre condonato e con largo criterio, allo scopo di non privare del necessario ricovero anche un discreto gruppo di ammalati che, nel timore di sobbarcarsi a spese che col tempo diventerebbero pesanti, si asterebbero dal ricovero stesso ». Prima di passare a svolgere l'osservazione che abbiamo fatto sopra, riportiamo il seguente prospetto, il quale sintetizza i modi di accertamento delle condizioni di bisogno dei ricoverati.

ZONE GEOGRAFICHE	CONDIZIONI DI BISOGNO		
	ACCERTATE DIRETTAMENTE DAI CPA	SULLA BASE ELENCO DEI POVERI	TOTALE
Italia settentrionale	69,22	30,78	100
Italia centrale	71,71	28,29	100
Italia meridionale	86,71	13,29	100
Italia insulare	75,73	24,27	100
ITALIA	73,66	26,34	100

Come dicevamo, a questa prima impressione ottimistica non può non far seguito una riflessione di opposta natura, che deriva proprio dal confronto tra il numero dei posti-letto disponibili e il numero dei posti-letto occupati.

Alla data del 1° ottobre 1952 la capacità ricettiva dei ricoveri ammontava a 81.638 posti-letto: di questi figurano occupati:

a carico dei consorzi provinciali antitubercolari n. 30.328 posti
a carico dell'INPS n. 48.806 posti

per un totale di n. 79.134 posti

Ove si tenga conto che non poteva non esistere una aliquota anche minima di persone ricoverate in ospedali e sanatori a proprie

spese, veniamo a dedurre che vi era quasi esatta corrispondenza tra i ricoverati e i posti-letto disponibili. Ciò induce a pensare che, almeno in certe località, fosse completamente utilizzata la capacità ricettiva disponibile e che nuovi ammalati stentassero per lo meno a trovar posto. È comunque un dato di fatto che anche per il ricovero degli assicurati dell'INPS occorre ancora un certo periodo di attesa, anche se esso è andato notevolmente riducendosi nel corso degli ultimi anni.

Una statistica di dispensari antitubercolari relativa al 1951 conferma, del resto, la constatazione fatta più sopra. Infatti, nel corso di quell'anno i dispensari antitubercolari effettuarono 1.010.649 visite e le persone riconosciute affette da malattia tubercolare in forma attiva furono 88.625, di cui 43.218 con diritto all'assicurazione INPS, e 45.407 senza diritto all'assicurazione. Talchè, a un primo esame del quadro ammalati e posti-letto disponibili, emerge una deficienza di questi ultimi. Risulta però difficile poter dare un'indicazione precisa circa la localizzazione di codesta deficienza e il peso che essa rappresenta nel complesso degli ammalati. Altre statistiche di ricoverati al 1° ottobre 1952 ci aiutano a constatare subito che le deficienze riguardano le persone non assicurate. Infatti, se si pongono a confronto i dati che abbiamo sopra riportato per le constatazioni di malattia nel 1951, troviamo che il numero dei ricoverati in sanatorio ha superato quello dei casi accertati per gli assicurati dell'INPS (48.806), mentre è stato notevolmente inferiore per i non assicurati (30.328).

Il linguaggio di questi dati può diventare più eloquente quando si osservi che nel 1951 l'INPS ha speso per il ricovero dei propri assicurati 26 miliardi di lire, mentre i consorzi provinciali antitubercolari per la cura dei ricoverati e per quella degli ammalati registrati presso i dispensari non poterono disporre che di una somma « che supera di poco i 10 miliardi per quanto riguarda i contributi erogati dall'ACIS, dato che sul totale della spesa per gli ammalati di tbc vanno aggiunte le spese di esercizio del Villaggio sanatoriale di Sondalo, delle case di cura del Sovrano Ordine di Malta e della Croce rossa ». A questo totale vanno ancora aggiunti i contributi delle provincie e dei comuni, secondo le misure di massima già indicate. Ma è qui che sta il *punctum dolens* della questione; perchè, se vi sono consorzi provinciali antitubercolari che ricevono dai comuni contributi sino a 300 lire *pro capite* della popolazione (è il caso di quello di Livorno), se ve ne sono altri, come quello di Milano, in cui il contributo *pro capite* della popolazione risulta di 80 lire, si va per contro ad un minimo di 15 lire per parecchie altre provincie, per giungere a 0 « per non poche

province meridionali, ove l'assistenza è in definitiva sostenuta pressochè totalmente con il contributo dell'ACIS ».

Anche l'indagine degli assistiti presso i dispensari antitubercolari non rivela, per quanto riguarda la distribuzione tra le varie regioni, dati molto significativi. Sono piuttosto da ritenere abbastanza indicative le notizie riguardanti il numero di coloro che, essendo già stati in sanatorio, hanno tuttora bisogno dell'assistenza dei dispensari. Le risposte ottenute con l'apposito questionario non sono però granchè soddisfacenti, perchè, mentre vi sono stati dei consorzi che hanno indicato che tutti i pazienti in cura presso i dispensari erano già stati in sanatorio, altri consorzi fanno risultare che nessuno degli assistiti era già stato in sanatorio; cosa difficilmente probabile, anche se può esservi stata qualche confusione tra il numero delle visite effettuate nel corso dell'anno e il numero dei pazienti.

Di notevole interesse sono stati invece i risultati della rilevazione per quanto concerne la distribuzione per età degli assistiti, tanto nei sanatori quanto presso i dispensari. Lo sviluppo della morbosità assume gli aspetti più gravi e più diffusi per il gruppo di età dai 18 ai 30 anni. Ecco del resto i dati riepilogativi, con la ripartizioni per gruppi regionali:

ASSISTITI E ZONE GEOGRAFICHE	FINO AI 18	DAI 18 AI 30	DAI 30 AI 50	OLTRE I 50	TOTALE
<i>Assistiti in sanatori e ospedali</i>					
Italia settentrionale	18,42	34,16	29,87	17,55	100
Italia centrale	15,75	36,33	30,58	17,34	100
Italia meridionale	21,41	44,46	24,78	9,35	100
Italia insulare	26,36	40,76	24,06	8,82	100
ITALIA	19,98	37,66	28,00	14,36	100
<i>Assistiti in dispensari</i>					
Italia settentrionale	23,29	34,52	30,12	12,07	100
Italia centrale	21,06	34,50	30,62	13,82	100
Italia meridionale	24,25	36,75	25,93	13,07	100
Italia insulare	26,38	38,81	26,03	8,78	100
ITALIA	23,45	35,26	28,89	12,40	100

Codesto accertamento della morbosità nel gruppo di età dai 18 ai 30 anni, sia per i ricoverati in sanatori ed ospedali che per gli assistiti presso i dispensari, può essere un'indicazione di una situazione di diffusione della miseria, tanto è vero che gli ammalati ricoverati entro il trentesimo anno rappresentano il 69,98 per cento del totale in Calabria, il 71,75 per cento in Puglia, mentre in Piemonte arrivano soltanto al 43,78 per cento e in Lombardia al 49,28 per cento.

Addirittura impressionanti sono i dati risultati dalle domande riguardanti la generalità degli assistiti nei riguardi del fattore dell'abitazione. Venne richiesto di indicare la ripartizione degli assistiti secondo la provenienza da abitazioni igienicamente inadatte, sovraffollate, mancanza di abitazione e abitazione normale (da ottenersi per differenza).

È da notare anzitutto che non tutti i Consorzi provinciali anti-tubercolari sono stati nelle condizioni di rispondere, pur apprezzando che 68 su 90 di essi hanno potuto esporre i dati richiesti, a dimostrazione che nella maggioranza questi organismi hanno avvertito la necessità di possedere elementi di giudizio sui singoli assistiti anche di ordine sociale a complemento di quelli strettamente clinici.

I risultati relativi sono pertanto riferiti al numero degli assistiti per cui si sono potuti ottenere i dati, cioè di 22.116 sui 30.328 rilevati; quindi in misura più che sufficiente per illustrare il fenomeno all'esame.

Nel prospetto che segue si riportano unicamente i valori percentuali per rendere il rapporto di immediata percezione.

I dati sono oltremodo significativi, per cui ogni commento sembra superfluo. Il sovraffollamento si manifesta in maniera impressionante ovunque, per raggiungere quote altissime nell'Italia insulare e ancor

ZONE GEOGRAFICHE	TIPO DI ABITAZIONE				TOTALE
	IGIENIC. INADATTA	SOVRAF- FOLLATA	SENZA ABITAZ.	ALTRE ABITAZ.	
Italia settentrionale	21,82	43,88	3,18	31,12	100
Italia centrale	23,28	41,95	2,34	32,43	100
Italia meridionale	23,64	65,90	2,41	8,05	100
Italia insulare	30,70	55,66	3,16	10,48	100
ITALIA	23,76	50,71	2,85	22,68	100

più nella meridionale, ove gli ammalati provenienti da abitazioni che per esclusione potrebbero chiamarsi normali raggiungono la quota minima dell'8,05 per cento contro il dato medio nazionale del 22,68 per cento.

Singolarmente assunti, però, i dati hanno valore non completamente significativo in quanto l'abitazione igienicamente inadatta è di norma anche sovraffollata e viceversa: tali dati caratterizzano quindi soltanto l'aspetto prevalente della situazione ambientale.

Codesti risultati sono confermati dai dati ottenuti nei riguardi degli assistiti presso i dispensari antitubercolari.

Risulta aumentata, specialmente per i gruppi dell'Italia settentrionale (dal 31,12 al 46,42) e centrale (dal 32,43 al 50,50), la percentuale degli ammalati che dimorano in abitazioni «normali». Ma quale può essere il significato di questa constatazione? Forse che vi è minor insistenza, da parte di chi vive in una casa che consente di curarsi, per il ricovero in sanatorio?

Tra i ricoverati nei sanatori si è cercato di ottenere un'indicazione che è senz'altro importante dal punto di vista clinico, ma che forse non offre possibilità esatte di deduzioni di carattere sociale. Saputo cioè che il 28,9 per cento dei ricoverati nei sanatori e negli ospedali è costituito da ammalati *ricaduti*, che cioè erano già stati in precedenza, per una volta o più volte, ricoverati, che conclusioni si possono trarne? Si può pensare che le cause della ricaduta abbiano origine al di fuori della costituzione dell'ammalato? Assai probabilmente sì, e ciò nel senso che è da ritenere che un lavoro fisicamente pesante o psichicamente spossante e un'alimentazione insufficiente siano fattori che contribuiscono alla ricaduta. Ma è certo che soltanto da un esame dei singoli casi clinici e non da valutazioni complessive e sommarie sarebbe possibile tracciare un preciso quadro di cause.

Comunque, attraverso le indicazioni fornite da 45 dei 90 consorzi interrogati, per 5.034 dei 7.840 ammalati ricaduti, ossia per il 64,2 per cento, è stato possibile compilare il prospetto che riportiamo nella pagina seguente.

Da tutto ciò si trae la conclusione che nella media il fattore che assume valore prevalente è, pur sempre, quello dell'alimentazione insufficiente, rappresentato dal 41,87 per cento dei casi; segue con il 25,53 per cento l'abitazione inadatta, e con il 14 per cento il lavoro inadatto. Le altre cause sono rappresentate dal 18,60 per cento.

È da ritenere altresì che la scarsa rilevanza assunta nell'Italia meridionale e insulare del fattore «altre cause», rispettivamente del 4,12 per cento e 6,53 per cento, abbia voluto significare prevalenza as-

ZONE GEOGRAFICHE	RICADUTI PER				TOTALE
	LAVORO INAD.	ABITAZ. INAD.	ALIMEN. INSUFF.	ALTRE CAUSE	
Italia settentrionale	16,84	23,31	37,81	22,04	100
Italia centrale	11,36	19,60	31,63	37,41	100
Italia meridionale	7,77	35,22	52,89	4,12	100
Italia insulare	15,60	27,20	50,67	6,53	100
ITALIA	14,00	25,53	41,87	18,60	100

solata delle tre cause indicate: lavoro inadatto, abitazione inadatta e alimentazione insufficiente, tutte rappresentative di stato di acuto bisogno. Ciò conferma con estrema evidenza che la miseria individuata dai tre citati fattori costituisce l'elemento di fondo delle ricadute negli ammalati di tbc in quelle zone.

Il fattore alimentare insufficiente, assunto in coordinazione e sommato con quello dell'abitazione inadatta, per zone geografiche si presenta per l'88,11 per cento nell'Italia meridionale, con punte massime nella Campania (90,63 per cento) e nell'Abruzzo (98,38 per cento).

Anche la Sardegna si presenta con quota elevatissima raggiungendo il 90,47 per cento.

A questo punto, richiamando le osservazioni contenute nella monografia sui fattori delle malattie polmonari (e cioè ipoalimentazione, insufficienza di abbigliamento, sovralfatica, lavoro disadatto) dobbiamo sottolineare la constatazione più impressionante di tutta l'indagine, e cioè che « l'88 per cento dei ricoverati in sanatori ed ospedali è assistito a titolo completamente gratuito, e solo l'11 per cento con corresponsione di contributi modestissimi. I ricoverati a pagamento sono solo lo 0,9 per cento ».

È vero che ciò può anche essere, tenuto conto di quello che si è detto all'inizio di questo paragrafo, una conseguenza di quella maggior augurabile larghezza degli enti pubblici verso i bisognosi di ricovero. Ma abbiamo già osservato che mancano basi sufficienti per una tale interpretazione ottimistica. E allora la chiave è, probabilmente, da additare in un'affermazione del prof. Daddi, e cioè che « nella lotta contro le malattie dell'apparato respiratorio, così come

in quella contro tutte le altre malattie sociali, la vittoria completa si può raggiungere solo attraverso la soluzione di tutti i problemi sociali ad esse pertinenti ».

8. L'ASSISTENZA DELL'OPERA NAZIONALE MATERNITÀ E INFANZIA

Un primo lavoro di indagine è stato rivolto a un chiarimento dei dati statistici che vengono resi pubblici dall'Opera nazionale maternità e infanzia nei riguardi dell'assistenza da essa prestata. E ciò perchè era necessario mettere in chiaro che « la gran parte, per non dire la maggioranza, delle prestazioni " materiali " è riferita a persone che risultano già annotate tra le assistite con la forma sanitaria ambulatoriale. Così, per ipotesi, se ci troviamo di fronte a un dato

ZONE GEOGRAFICHE	GESTANTI E MADRI NUTRICI ASSISTITE			TOTALE
	IN REFETT. MATERNI	A DOMICIL. CON ALIM. E MEDIC.	CON RICOV. IN ISTITUTI DI MATERN.	
Italia settentrionale	31,6	65,6	2,8	100
Italia centrale	38,3	59,9	1,8	100
Italia meridionale	39,9	59,3	0,8	100
Italia insulare	35,5	63,9	0,6	100
ITALIA	36,8	61,7	1,4	100

di questo tipo: 100 donne visitate ambulatoriamente (prima visita) e 20 donne assistite alle mense materne, non si deve concludere che le donne assistite siano 120. Sono 100 in tutto. Tutte sono state assistite sanitariamente, 20 soltanto con prestazioni " materiali " ».

Questa precisazione di dati è assai importante per avere un'idea del totale delle donne e dei bambini assistiti. Si rimanda al rapporto per il lavoro minuto di confronto, bastando qui mettere in rilievo il risultato: nel 1951 sono state assistite in totale 220.284 donne, alle quali vennero prodigate varie prestazioni (assistenza sanitaria nei consultori materni e dermosifilopatici, in refettori materni, alimenti a domicilio e ricovero in istituti) per un totale di 347.349.

I bambini assistiti (lattanti, divezzi, bambini assistiti direttamente, refezioni nelle scuole materne, concorsi per l'assistenza agli

illegittimi delle amministrazioni provinciali) sono stati 1.115.149, ai quali sono state fornite prestazioni per un totale di 4.581.196.

Le cifre su riportate vanno messe in relazione al totale dei parti (che è stato nel 1951 di 870.668) e al totale della popolazione tra i 0 e i 4 anni di età, calcolata sui 4,3 milioni.

Vi sono altri dati interessanti, ad esempio quelli relativi all'assistenza sanitaria ONMI, dai quali risulta che il 76 per cento delle donne assistite ha subito visite ostetriche (prima visita), il 7,2 per cento visite dermosifilopatiche. Le une e le altre visite sono state poi ripetute, le materne 1,2 volte, le dermosifilopatiche 2,2 volte nella media nazionale.

Per i bambini risulta che l'assistenza sanitaria dei consultori pediatrici interessa il 73,3 per cento degli assistiti, quella dei dermosifilopatici l'1,6 per cento.

Una indicazione importante intorno allo svolgimento dell'attività dell'Opera nazionale maternità e infanzia si può dedurre dal numero delle visite che seguono la prima. Risulta, in media, che per i bambini vengono effettuate 4 visite dopo la prima, con punte di 6,8 in Sardegna e di 6,1 in Liguria.

L'assistenza materiale per le donne si svolge con le mense materne, con l'assistenza a domicilio con alimenti e medicine e con il ricovero in istituzioni di maternità. Dai dati statistici risulta che le assistenze in medicinali coprono il 61,7 per cento del totale delle prestazioni, quelle nei refettori il 36,8 per cento, quelle di ricovero l'1,4 per cento. È interessante constatare che codesta percentuale

ZONE GEOGRAFICHE	LATTANTI, DIVEZZI, ALTRI BAMBINI ASSISTITI				TOTALE
	DIRETTAMENTE			INDIRETTAMENTE	
	A. DOMICILIO	ASILO NIDO	ALTRE FORME	SCUOLE MATERNE	
Italia settentrionale	58,2	4,7	8,8	28,3	100
Italia centrale	62,6	5,6	11,1	20,7	100
Italia meridionale	68,6	2,9	5,1	23,4	100
Italia insulare	82,1	1,2	2,5	14,2	100
ITALIA	65,3	3,9	7,4	23,2	100

non varia molto per gruppi regionali, come è dimostrato dal prospetto sopra riportato (tuttavia, un dato sul quale conviene riflettere è quello relativo ai ricoveri in istituti di maternità, che ha una percentuale assai più elevata al Nord che nelle regioni meridionali e insulari):

L'assistenza materiale ai bambini è stata considerata soprattutto per le due assistenze tipiche prevalenti, quella a domicilio e quella negli asili nido. Lo specchio dà un'idea della distribuzione per gruppi regionali delle varie forme di assistenza, pur non permettendo conclusioni motivate circa l'esistenza o meno di sufficienti attrezzature per i vari tipi e circa il complesso della assistenza così prestata. Indicazioni siffatte non potrebbero che risultare da indagini dirette effettuate localmente, sotto un profilo più qualitativo che quantitativo, e tenendo conto di elementi di carattere economico e sociale relativi alle varie situazioni ambientali. È un lavoro serio che rimane da compiere.

CONDIZIONI AMBIENTALI	FISICAM. ANORM.	PSICHIC. ANORM.	MATER. ABBAND.	MORALM. ABBAND.	TOTALE
Stati di miseria della famiglia ..	20,2	4,1	64,2	11,5	100
Invalidità del capofamiglia	10,1	2,2	75,5	12,2	100
Etilismo da parte di uno o di entrambi i genitori	3,2	60,1	23,5	13,1	100
Cattiva condotta di uno o di entrambi i genitori	1,1	1,8	58,9	38,0	100
Abitazione sovraffollata	18,9	1,5	71,6	7,8	100
Mancanza di abitazione	3,8	1,9	79,6	4,6	100
Altre condizioni	16,8	0,4	80,8	1,9	100

Sulla base delle risposte date ai questionari si è potuto avere qualche informazione circa le condizioni ambientali dei minori assistiti per quel che riguarda le due categorie dei fisicamente e psichicamente anormali e dei materialmente o moralmente abbandonati. Occorre dire che soltanto un terzo dei comitati provinciali ha risposto al quesito, e tuttavia i dati che sono stati ottenuti sono sufficienti alla delineazione di un certo quadro di miseria. In base alle risposte si è avuto un totale di 7.805 minori nelle condizioni su indicate ed è stato possibile arrivare alla compilazione dello specchio sopra riportato,

in cui si è cercato di stabilire la relazione tra la condizione di minorazione o di abbandono e lo stato di miseria, nelle sue gradazioni, delle famiglie.

I dati ottenuti sono per parecchi versi rivelatori, per quanto occorre dire che, a parte l'abbandono materiale o morale, gli assistiti in quanto fisicamente o psichicamente anormali non rappresentano il totale di questi casi di minorazione, in quanto le famiglie abbienti o comunque in condizioni economiche tali da consentire una certa spesa, possono pensare per proprio conto a questi loro figli, senza bisogno di farsi aiutare dall'assistenza pubblica. Ma è chiaro che anche per una considerazione approfondita di questo fenomeno occorrerebbero indagini particolari.

CAPITOLO OTTAVO

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE E PROPOSTE

La Commissione parlamentare d'inchiesta sulla miseria non riterrebbe adempiuto il mandato conferitole dalla Camera dei Deputati se si limitasse ad esporre i risultati della ricognizione obbiettivamente condotta, mediante l'indagine statistica, le rilevazioni dirette dei parlamentari e le informazioni degli esperti sui fenomeni che costituiscono la causa e la conseguenza della miseria in Italia, sulla loro misurazione, sui loro aspetti caratteristici.

La Commissione ha ritenuto invece suo dovere esprimere le proprie osservazioni conclusive e suggerire al Parlamento alcune proposte su provvedimenti che considera indilazionabili.

Sono evidenti e note le difficoltà derivanti dalla ristrettezza di un termine di tempo che — formalmente inferiore ad un anno e quindi già insufficiente in rapporto alla vastità del fenomeno — fu praticamente assai più breve, ove si tenga conto che esso comprende il periodo feriale del 1952, la lunga lotta parlamentare sulla legge elettorale da cui furono assorbiti i Deputati, le dispute sullo scioglimento della Camera e, infine, la campagna elettorale che impegnò tutti i parlamentari nei mesi di maggio e giugno 1953.

Questi fatti, naturalmente, hanno distratto i membri della Commissione da quel lavoro di studio e di indagine cui si erano accinti con un entusiasmo pari alla essenziale importanza del tema.

Non meno gravi le difficoltà derivanti dalla insufficienza degli strumenti a disposizione per gli accertamenti che la Commissione si era proposta: la mancata elaborazione dei dati del censimento del novembre 1951, che costituisce purtroppo, in questo settore, un sintomo di disfunzione della Pubblica Amministrazione; l'impossibilità di trarre pieno profitto dalla indagine sulle forze del lavoro che l'Istituto Centrale di Statistica aveva già iniziato nel momento in cui le Commissioni parlamentari sulla miseria e sulla disoccupazione ne richiesero la collaborazione; e soprattutto, e sostanzialmente, la non

piena attitudine del metodo statistico a rendere efficacemente tutti gli aspetti della vita sociale.

L'indagine statistica ed economica non può infatti sempre riprodurre e illuminare la realtà sociale, specialmente in un Paese come il nostro, in cui coesistono situazioni profondamente diverse da regione a regione. La ricognizione delle situazioni sociali sfugge assai spesso ai limiti entro i quali lo statistico e l'economista possono applicare le loro conoscenze tecniche, perchè i fenomeni sociali hanno anche carattere morale e psicologico e si esprimono in una gamma infinita di manifestazioni.

L'inchiesta affidata alla nostra Commissione è, d'altronde, di natura politica; sicchè per i suoi fini appaiono sufficienti dati approssimativi, che rappresentino il male nelle sue linee generali e valgano ad impostarne le soluzioni politiche e giuridiche.

Per questo la Commissione non si è attardata a lungo sul metodo e sul contenuto delle rilevazioni; ma ha preferito fissare i fatti, che nessuno può negare, nelle loro linee generali, al fine di ricercare, sul piano legislativo che è proprio del Parlamento, i mezzi più acconci per il giudizio politico del fenomeno e per le conseguenti attuazioni concrete che codesto giudizio e l'esperienza legislativa suggeriranno.

L'inchiesta, del resto, aveva un più ampio ed indiretto scopo: in Italia migliaia di enti e di istituti, di organizzazioni pubbliche e private, si occupano di assistenza. Essi erogano, attraverso le proprie organizzazioni, una cifra complessiva che pone l'Italia a uno dei primi posti nell'ordine della spesa per abitante, in rapporto al reddito nazionale, fra gli Stati del mondo (10,35 %).

Tuttavia la lotta sociale contro la miseria continua ad essere nel nostro Paese inadeguata ed inefficiente; ed i segni di codesta inadeguatezza ed inefficienza si moltiplicano; e gli interventi appaiono impotenti di fronte alle legittime esigenze dei tanti bisognosi che ancora sono costretti a trascinare la vita al di sotto del livello minimo necessario.

Bisogna allora accertare quali siano i motivi di codesta impotenza; e se vi sia la possibilità di superarli; e come mai in altri Paesi la miseria sia combattuta e contenuta con un peso finanziario non certo superiore a quello che in Italia si sostiene e adduce tanto scarso profitto.

Per conseguire questo obiettivo occorre che la raccolta documentata compiuta dalla Commissione non rimanga fine a se stessa. Conosciuto il fenomeno, valutatene approssimativamente le cause e le dimensioni in rapporto al reddito nazionale, ascoltate le obiezioni al nostro programma, è necessario non farsi intimidire dalle difficoltà,

anzi custodire negli animi nostri il fervore di volontà e di convincimento senza il quale non si possono nè affrontare nè risolvere compiti di tanta mole; e chiamare i politici alle soluzioni, magari sperimentali ed empiriche, la cui urgenza si misura con la sofferenza di tante creature e con la salute delle nuove generazioni.

Non importa ai fini politici, dopo i dati acquisiti, conoscere di più della miseria in Italia e dei suoi aspetti e delle sue ripercussioni: dalla inchiesta parlamentare è dato trarre nozioni sufficienti per intendere che il problema esiste e che la sua soluzione è indilazionabile. Importa, ora, che l'inchiesta non finisca come quasi tutte le precedenti, che — accolte agli inizi dall'universale consenso — sono rimaste negli atti delle Camere e negli scaffali delle biblioteche a testimoniare l'ampiezza e la profondità delle indagini, senza riuscire in concreto a trasformare vecchi istituti, a creare nuove ragioni di vita per i cittadini scontenti e delusi.

Il destino di questa inchiesta non può essere, dunque, l'insabbiamento e l'oblio. Essa deve invece realizzarsi. L'ordine e la pace sociale sono strettamente legati alla eliminazione della miseria; e la ricchezza di alcuni offende la triste vicenda dei bisogni materiali e delle umiliazioni dei molti, a tal punto che l'esistenza e l'affermazione della democrazia sono condizionate dallo sforzo di elevamento degli indigenti e dalla eguaglianza sociale di tutti i cittadini dinanzi al diritto ad una vita umana dignitosa.

A conclusione della indagine condotta sono possibili alcuni rilievi fondamentali:

1 - Il problema della miseria in Italia non è insolubile, come altrove non è stato insolubile. Sarebbe assurdo pensare che esso possa risolversi con misure improvvisate, di colpo o rapidamente; o per esempio nell'ambito — impossibile per la nostra economia — in cui spazia il piano Beveridge. Tuttavia è un problema che non interessa soltanto quanti sono caduti nel bisogno; ma tutta la società nazionale, perchè — sotto l'aspetto economico — abolire la miseria significa creare le condizioni per aumentare i consumi e quindi per aumentare la produzione e, cioè, concorrere all'aumento del reddito e del benessere collettivo; mentre — sotto l'aspetto sociale — significa risolvere il più grave ed angoscioso dei problemi che si pongono allo Stato moderno.

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.

2 - L'assistenza in Italia, sotto l'aspetto morale e quantitativo, non è inferiore a quella di altri paesi progrediti. Le istituzioni, le attività, le esperienze accumulate in tanti secoli di pratica della carità, hanno dato agli italiani una tradizione e un primato di coscienza sociale. Questo non toglie, tuttavia, che l'ordinamento assistenziale italiano sia incompleto e confuso. Le istituzioni che operano nel campo assistenziale non sono minimamente coordinate tra di loro; ed anzi si sovrappongono, sono appesantite da cumuli di spese generali, interferiscono le une nelle altre; e l'amministrazione dello Stato ed i grandi enti previdenziali e le istituzioni pubbliche si trascinano in una congerie di questioni di competenza, di interpretazioni legali, di dispute formali, sotto il controllo di una burocrazia indifferente, immobilizzata dai pregiudizi e dalle riserve, timorosa di responsabilità.

Non si vogliono distruggere gli organismi esistenti, pubblici e privati; ma i primi si vorrebbero disciplinare e coordinare; i secondi si vorrebbero incrementare ed aumentare nel più ampio rispetto delle impostazioni morali; e soprattutto si vuole che i denari stanziati dallo Stato, offerti da privati oblatori, esatti dai contribuenti o introitati dagli istituti previdenziali, confluiscono tutti — senza disperdersi per infiniti rivoli — al fine comune.

3 - La Commissione si è convinta che non è possibile procedere, come si è fatto fin qui, a provvidenze escogitate di volta in volta, di fronte alle manifestazioni purtroppo normali di stati di miseria o all'insorgere di bisogni ritenuti spesso meritevoli di accoglimento per mera opportunità politica o per amore di quieto vivere. Lo studio delle cause della miseria e l'analisi dei mezzi e delle attrezzature occorrenti per combatterla — già esistenti o da istituire — non possono frantumarsi in diversi settori, come non si può curare un corpo malato qualsiasi se non si considerino tutti insieme i sintomi dei mali che lo affliggono e non si apprestino i rimedi impiegando coordinatamente tutti i mezzi a disposizione.

Non si possono, in altri termini, cumulare attrezzature assistenziali previdenziali sanitarie educative, in un disordinato accavallarsi di edifici diseguali; ma si deve porre in essere un complesso armonico ed equilibrato, secondo piani razionali ed unitari.

È necessario assicurare a tutti i cittadini una partecipazione maggiore o minore, ma pur sempre equa, al godimento dei beni materiali, che dia alla libertà un contenuto sociale effettivo, garantendo a tutti l'appagamento dei fondamentali bisogni della vita, escludendo le intollerabili distanze fra coloro che possono disporre a volontà di tutti i beni, anche superflui, e coloro cui è negato perfino l'indispensabile.

Vi sono rischi che dipendono da eventi naturali superiori alle possibilità umane di dominarli, e sono inevitabili; ma il rischio della indigenza, che discende dalla organizzazione sociale, può essere superato da una migliore distribuzione dei redditi. Naturalmente, questa possibilità sarà agevolata da uno sforzo diretto alla generale elevazione del livello dei redditi stessi, particolarmente se indirizzata a chi nulla possiede.

D'altronde fra le diverse cause che concorrono a formare la miseria di una regione o di una categoria sociale o di un uomo i legami sono profondi e continui, sicchè non è possibile combatterle se ciascun fenomeno particolare non viene inquadrato nella realtà complessa cui appartiene.

Un programma organico di sicurezza sociale non può prescindere da nessuna attività che riguarda la protezione collettiva e cioè la istituzione di servizi e presidi collettivi e le assistenze alle zone depresse o colpite da pubbliche calamità; e da nessuna delle attività che riguardano la protezione individuale e cioè la maternità, l'infanzia e l'istituto familiare; la prevenzione e la cura della delinquenza minore; le istituzioni educative, ricreative e sportive per i giovani; l'assistenza e il ricovero dei minorati fisici e psichici; la rieducazione professionale; la tutela dei lavoratori contro gli infortuni e le malattie professionali; l'assistenza ai vecchi ed agli inabili; le provvidenze specifiche per i minorati e danneggiati di guerra; la difesa della salute pubblica e dell'igiene; la lotta contro le malattie sociali.

4 - L'esigenza di una lotta unitaria contro le cause dei mali che la sicurezza sociale deve superare discende dalla coesistenza di cause diversissime che — verificandosi singolarmente o insieme conspirando — possono privare i singoli dell'occasione sociale o della capacità individuale di lavoro e possono creare in determinate zone o località particolari condizioni di miseria collettiva. Per combattere codeste cause di miseria è necessario anzitutto individuarle senza esclusioni di competenza.

La stessa esigenza di una lotta unitaria appare in rapporto al fine, che è comune a tutte le attività assistenziali, di restituire l'uomo, caduto per qualsiasi causa, alla capacità produttiva, e cioè all'auto-

sufficienza economica; e di creare a favore delle collettività depresse l'ambiente del benessere o, almeno, l'ambiente assistenziale sufficiente.

L'organizzazione unitaria del sistema di sicurezza sociale è imposta insomma dalla constatazione che le cause della miseria sono sempre le stesse (ozio, ignoranza, malattia, inabilità fisica o psichica, temporanea o permanente); e dalla necessità di combatterle tutte insieme adattando le strutture esistenti e creandone, ove occorra, di nuove.

5 - Per chi deve subirla, la miseria appare come una iniqua condanna a privazioni dolorose e non inevitabili inflittegli dalla società. Istantivamente il misero intuisce — e l'intuizione diventa coscienza nel confronto con il modo di vivere degli abbienti — di essere costretto ingiustamente, con la propria donna e con i propri figli, alla sua vita grama; e poichè non ha nulla da perdere e nulla da temere — mentre al contrario ha da sperare dal rivolgimento, sia pure violento, dell'ordine sociale — egli alimenta nell'animo proprio il senso della ribellione.

Costretto a trasmigrare da uno sportello all'altro; a sentirsi confutare con i numeri e le formule di misteriosi regolamenti quel suo bisogno — che a lui pare tanto semplice ed evidente — ed a sentirsene domandare poi la documentazione in forme estremamente burocratiche e farragginose; ad ascoltare il rifiuto dell'intervento richiesto o l'invito a riprendere presso altri uffici il cammino senza speranza condito con l'esposizione più o meno dottrinaria e garbata sui limiti di competenza di ciascun istituto; ad osservare le complicate e delicate funzioni dei molti uffici e comitati che fioriscono e si sviluppano intorno alla sua maledizione ed alla inedia dei suoi figli: veramente chi ha bisogno di assistenza non può non nutrire scetticismo e sfiducia nei confronti dello Stato e dei suoi enti, che finiscono così per assumere il volto di una burocrazia fredda, arida, estranea alla vita ed ai bisogni dei poveri.

Dal punto di vista opposto — di chi esercita le attività assistenziali — leggi e regolamentazioni si presentano in una ridda confusa e contraddittoria, che si accavalla e si frantuma tra ministeri ed enti ed istituti, ognuno dei quali e tutti insieme operano senza un minimo di coesione tra di loro, in una specie di inconcludente rincorrersi e moltiplicarsi di « pratiche » intorno agli stessi bisogni e spesso — ahimè — intorno agli stessi nomi.

In questa situazione, dalla Commissione ufficialmente accertata, sarebbe colpevole lasciare le cose come stanno e non sentire il dovere e l'urgenza politica di correre ai ripari.

6 - La Commissione d'altronde si è voluta rendere conto, attentamente, delle difficoltà che qualcuno vuole opporre — particolarmente in Italia — alla possibilità di attuare un programma di sicurezza sociale. Alcune obiezioni, di principio, sono suggerite dal diffuso timore delle cose nuove; altre dalla preoccupazione, sotto qualche aspetto ragionevole, di non creare un sistema che incoraggi coloro che preferiscono vivere di sussidi e soccorsi, anzichè del proprio lavoro; altre, infine, da una filosofia delle relazioni umane, che — a ben guardare — trova abbondante alimento in interessi particolari.

Ma simili obiezioni — del resto limitate a pochi ambienti — non valgono certo ad incrinare il dovere dello Stato moderno di adempiere il suo compito più alto ed umano, che è proprio quello di garantire a tutti, in qualsiasi circostanza della vita, i mezzi necessari per il sostentamento e quindi la partecipazione, non solo passiva, ma attiva, ad una vita civile. Sicchè la Commissione ha creduto di sorpassare le obiezioni per procedere senz'altro nell'esame dei mezzi già esistenti o da istituire, capaci di avviare l'Italia gradualmente ad un consapevole ed organico sistema di sicurezza sociale.

7 - La cognizione tuttavia della difficoltà di impostare, nella sua ampiezza, in una sola volta, tutto il problema, ha indotto la Commissione, in lotta con la ristrettezza del tempo e dei mezzi, a limitare l'indagine al campo più strettamente assistenziale, ed a rinunciare all'esame approfondito degli altri grandi settori dell'igiene e della sanità pubblica, della previdenza sociale e della qualificazione professionale, che pur rientrando nel sistema della sicurezza sociale.

La rinuncia non ha escluso tuttavia alcuni rilievi essenziali anche in questi settori.

In obbedienza ai criteri di gradualità, la programmazione del riordinamento del sistema deve prevedere anzitutto le misure particolari per fronteggiare le esigenze più urgenti; e — per quanto si è detto — deve inquadrare queste misure nel sistema generale.

Non si tratta infatti di instaurare di colpo la « civiltà del benessere »; ma è necessario risolvere i problemi nel quadro della visione unitaria della sicurezza sociale, o almeno avviarli a soluzione man mano che si presentano; ma la visione unitaria non deve impedire le soluzioni parziali che la coscienza pubblica pone, come esigenze immediate, all'attenzione del legislatore.

8 - Nella società italiana esistono, dunque, differenze di struttura assai rilevanti, che traggono origine da altrettanto sostanziali differenze di ambiente. Si ha ragione di sperare che l'attuazione dei

programmi di elevazione delle zone depresse possa realizzare modificazioni di fondo nella struttura economico-sociale del Paese e, conseguentemente, la possibilità di una distribuzione meno frastagliata dei redditi fra le regioni e di un avvicinamento dei livelli del tenore di vita, attualmente tanto diversi dall'una all'altra regione. Ma il problema che impegna tutti gli italiani, ed è per tutti essenziale, deve essere « disintossicato » dalle meschine diatribe tra Nord e Sud; deve essere collegato ad un piano nazionale di occupazione, di produttività, di investimenti; deve « unire » veramente gli italiani nella concezione moderna dello Stato sociale, che non ha e non può avere nè preferenze nè trascuratezze per alcuni interessi o alcune regioni o alcune classi sociali in confronto ad altri interessi o regioni o classi.

9 - Le indagini hanno accertato un punto che dovrà sempre essere tenuto presente nella predisposizione delle necessarie provvidenze: la miseria non assistita non è distribuita uniformemente in tutto il Paese, ma è localizzata prevalentemente nel Sud e cioè proprio là dove appare più grave e diffusa. A questo rilievo un altro se ne contrappone più preciso e sconcertante: l'assistenza è viva ed efficiente là dove gli assistibili sono meno numerosi ed i loro bisogni relativamente meno profondi.

A correggere questa assurda situazione, si può tuttavia osservare che la maggiore assistenza attuata in alcune zone di minore malessere è diretta a vantaggio delle popolazioni che dalle zone più povere emigrano nelle zone di più elevato tenore di vita.

Ma rimane pur sempre che il numero, la capacità, l'azione in profondità delle istituzioni locali di assistenza ai bisognosi sono assai maggiori nel Nord — e particolarmente nelle città di maggiore benessere ed iniziativa — e son minori, in misura inversamente proporzionale, nelle zone di accentuata e tradizionale miseria. Il problema merita di essere approfondito e in qualche modo affrontato.

Uno sguardo alla tabella della popolazione attiva: in testa la Lombardia con attività di carattere industriale, di trasporti, di credito, e per il 17,2 % di carattere agricolo; in coda la Lucania, dove l'agricoltura raggiunge il 65 % del reddito regionale. Ma, paradossalmente, se si considera la somma assoluta del reddito agricolo, la Lombardia figura una volta ancora in testa. Ne consegue che il reddito medio di un abitante della Calabria o della Lucania è pari a meno di un terzo del reddito di un abitante della Lombardia o della Liguria o del Piemonte.

Nel comune di Verbicaro (Cosenza) — dove la tassazione più alta è di cinquemila lire — la Delegazione parlamentare ha visto fa-

miglie ammassate con le bestie in tuguri primordiali; ma cose altrettanto incredibili sono state notate anche a Napoli ed in altre zone del Sud e del Nord.

10 - Il problema delle zone depresse è tra i più urgenti ed essenziali della vita nazionale; ed interessa anche i rapporti internazionali, come si sostiene nel recente studio della Commissione Economica per l'Europa di Ginevra sulla « Situazione economica dell'Europa dopo la guerra », che — nell'ambito degli sforzi per l'integrazione economica europea — vorrebbe realizzare una coordinata distribuzione dei capitali disponibili per modificare la situazione in rapporto alle necessità.

Il reperimento dei capitali necessari al programma per le zone depresse dovrebbe essere assicurato con il criterio della convenienza sociale più che della convenienza economica, sicchè rientrerebbe tra i compiti di organismi come — ad esempio — la « Banca Internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo ».

Le constatazioni della nostra Commissione, in ordine sia al diverso grado di distribuzione della miseria in Italia, sia alla inidoneità degli strumenti di assistenza ai bisognosi, confermano la necessità e perentorietà della tesi suesposta.

In linea politica dunque non si può non accettare il principio della necessità di una apposita organizzazione dotata di mezzi sufficienti e di strumenti specializzati per il miglioramento delle zone arretrate del Paese, qualunque sia il giudizio intorno alla idoneità ed alla rispondenza dei metodi già in qualche zona adottati.

Particolarmente, a questo proposito, giova accennare al complesso dei servizi pubblici le cui deficienze sono state accertate dalle Delegazioni della Commissione. Senza ritornare sull'aspetto economico del problema, occorre qui sottolineare il carattere amministrativo e politico che impone un giudizio uniforme nella valutazione delle esigenze civili di qualsivoglia parte del Paese.

Soprattutto per quanto concerne la viabilità, gli acquedotti, le scuole, la sicurezza pubblica, occorre non trascurare le osservazioni già formulate per togliere di mezzo efficacemente e rapidamente alcune cause della depressione di talune zone e dell'abbandono dei loro abitanti, ai quali l'estrema miseria ha tolto perfino ogni spirito di iniziativa e ogni volontà di elevamento materiale e morale.

11 - L'esame della legislazione sull'assistenza sociale ha posto in luce la frammentarietà e disorganicità delle disposizioni vigenti e la necessità di sistemarle in un testo coordinato, sul tipo di quello

proposto dalla Commissione. Se la cosiddetta assistenza specifica è regolata da norme, che — pur ispirate a criteri e finalità diverse e discordanti — attuano una certa compiutezza sistematica, l'assistenza generica invece è retta da norme incomplete e superate, spesso inattuabili e contraddittorie, ancora ignare dei principi della Costituzione della Repubblica.

È vero che la nostra legislazione assistenziale, sia pure con leggi che risentono di tempi o di opinioni assai disparate, spazia tuttavia in un vasto campo e sfiora, talvolta, i margini della sicurezza sociale; ma la costruzione, nel suo insieme, risulta caotica e incoerente proprio per il modo frammentario con il quale, di volta in volta, ha fronteggiato particolari esigenze e condizioni.

Ne deriva l'urgenza di un riordinamento, che discrimini il vivo dal caduco e tenga conto dei nuovi rapporti tra l'assistenza e la previdenza, tra l'assistenza e la qualificazione professionale, tra l'assistenza e la difesa sanitaria della popolazione.

12 - Per gli Enti comunali di assistenza la Commissione ha rilevato ovunque un'estrema insufficienza di mezzi e, nei rapporti tra gli uni e gli altri, una diversità veramente inattesa di mezzi a disposizione, di organizzazione e di criteri assistenziali. In ogni Comune d'Italia, dalle città maggiori ai paesi minuscoli, esiste un Ente comunale di assistenza, a diretto contatto con la popolazione povera.

Secondo la legge vigente gli ECA dovrebbero provvedere genericamente a tutti coloro che per qualsiasi causa vengono a trovarsi in stato di bisogno. Ora gli assistiti dagli ECA sono 2.570.000 e cioè il 5,50 % della popolazione. Per assisterli, almeno il 95 % degli ECA non dispone di un soldo all'infuori del cosiddetto « contributo integrativo » dello Stato: e questo essendo di circa 11 miliardi complessivi e comprendendo anche le spese generali, rimane al massimo, a disposizione di ogni assistito, la cospicua somma di L. 3.000 annue, pari a L. 250 mensili!

Queste cifre danno una chiara idea di quanto sia importante far funzionare questi Enti, con l'impegno e la serietà che dovrebbero caratterizzare tutti gli istituti o le persone che assolvono un mandato dello Stato; e quindi con la possibilità di adempiere ai loro compiti d'istituto in modo non indecoroso, nè indegno.

Lo Stato riserva invece agli ECA — come si è visto — alcune briciole dei suoi stanziamenti assistenziali e non ne cura affatto l'organizzazione ed il funzionamento. Anzi li abbandona al loro destino, sottraendoli all'interessamento dei Comuni e delle Provincie e sottoponendoli al controllo burocratico dei Comitati provinciali di assi-

stenza e beneficenza, che si limitano a complicarne la vita amministrativa.

In particolare è da ricordare l'addizionale del 5 % su una serie di tributi diretti, che si chiama « addizionale ECA » proprio per chiamare direttamente i contribuenti ad alimentare un'opera di solidarietà umana e per assicurare agli ECA un provento diretto ad autonomo; ma il ricavato di quell'addizionale non giunge affatto agli ECA e finisce invece nel « calderone » generale delle entrate dello Stato.

13 - Tra i problemi di fondo va tenuto nella massima considerazione quello della casa decorosa ed igienica per tutti.

È questo un tipico esempio della necessità dell'intervento propulsore e fattivo dello Stato in un settore che in altri tempi appariva riservato esclusivamente all'iniziativa privata.

La soluzione di un'esigenza tanto sentita dalla coscienza popolare è da considerare essenziale ai fini della tranquillità sociale. Dall'indagine campionaria eseguita per conto della Commissione dall'Istituto centrale di statistica è risultato che circa un quarto della popolazione vive in abitazioni sovraffollate o « improprie ».

Si impone quindi la necessità di un piano organico di costruzione di abitazioni accessibili anche ai non abbienti, i quali non possono evidentemente sostenere l'onere dei fitti delle abitazioni di recente edificazione.

14 - L'assistenza ai bambini — oltre ad altri organismi anche recentemente istituiti — è affidata all'ONMI e ai Patronati scolastici.

La miseria — come è rilevato dai dati sull'origine dei bambini anormali e abbandonati — ha conseguenze sinistre sui primi anni della vita umana: 46 su cento di cotesti bambini ricoverati provengono da genitori alcoolizzati; 35 da famiglie misere; 3 da capi famiglia invalidi al lavoro; 2 escono da abitazioni di fortuna sovraffollate. Rimane soltanto un 7 % proveniente da genitori di cattiva condotta — in parte anch'essi miseri — e un 7 % da diverse provenienze.

I Patronati scolastici vivono ovunque in estrema ristrettezza. La legge del 1947 prevede a carico dei Comuni un contributo di due lire per abitante, in aggiunta ad altri, estremamente modesti, del Ministero dell'istruzione. I bimbi vi sono ammessi con criteri disparati, sulla base — di solito — dell'elenco dei poveri o degli assistiti dell'ECA.

Anche il trattamento dei minori travati, o delinquenti, o psichi-

camente deficienti, dev'essere finalmente regolato con criteri assistenziali, abbandonando gli indirizzi ora prevalenti che assimilano i ricoveri dove sono accolti a vere e proprie case di pena.

Sono infine anacronistiche le disposizioni che attribuiscono alle Amministrazioni provinciali l'assistenza agli illegittimi, mentre per i minori legittimi, la cui famiglia non abbia sufficiente capacità economica, non prevedono alcuna garanzia.

Sempre a proposito degli illegittimi, si impone una modifica del codice vigente nei riguardi del sistema dell'adozione, che — reso più sciolto ed agevole — consentirà, come in altri Paesi, la eliminazione di molte dolorose vicende di miseria e di abbandono di fanciulli.

15. - L'assistenza ai vecchi, sia dal punto di vista istituzionale che da quello pratico, segna forse la maggiore deficienza del sistema attuale. Le disposizioni che affidano ai Comuni l'obbligo del mantenimento dei vecchi sono applicate con criteri discordanti ed inefficaci, tanto che in alcuni casi questa forma di assistenza, pur tanto necessaria, finisce per non esistere o per essere totalmente inoperante.

L'importanza ogni giorno crescente del problema della vecchiaia ed i nuovi criteri gerontologici adottati per conoscerlo e risolverlo non possono sfuggire alla moderna visione dello Stato.

Una società civile non può consentire che la vecchiaia sia ridotta a una sconsolata attesa alla morte.

16 - La necessità dell'istruzione professionale è profondamente sentita da chi voglia veramente operare un miglioramento nelle condizioni sociali del Paese e — più caratteristicamente — voglia valorizzarne, sotto il profilo economico, le risorse umane. Questa è una condizione essenziale per il miglioramento della situazione sociale del Paese, come è risultato dai rilievi compiuti dalla Commissione.

Basti qui ricordare il peso della disoccupazione e dell'analfabetismo tra le cause della miseria. La disoccupazione è alla radice del fenomeno della povertà e, in talune regioni, della miseria; sicchè la soluzione di questo problema è essenziale anche ai fini della determinazione di una politica di sicurezza sociale tale da offrire mezzi efficienti per combattere la miseria.

L'analfabetismo è particolarmente da studiare sotto la forma insidiosa ed anacronistica del cosiddetto « analfabetismo di ritorno », indizio di una situazione sociale di dispersione delle possibilità dell'individuo a causa della iniquità caratteristica che pone i lavoratori su diverse basi di partenza per la qualificazione professionale e lo sviluppo delle loro attitudini.

17 - Pur senza avere approfondito la materia e salva naturalmente la necessità di un migliore esame della connessione tra assistenza e previdenza sociale, l'attenzione della Commissione è stata richiamata sull'urgenza degli studi per una radicale revisione dei principi informatori del sistema previdenziale.

Sono universali le perplessità per le centralizzazioni e moltiplicazioni delle varie istituzioni, per l'elevatezza dei costi di amministrazione, per i criteri di determinazione degli aventi diritto alle prestazioni e degli obblighi di finanziamento.

D'altronde non si può non tenere conto della maturazione progressiva, tra gli studiosi ed i pratici, della convinzione che il sistema previdenziale debba esso pure uniformarsi ai principi generali della sicurezza sociale, anzichè informarsi — come ora — ai principi attuariali.

Non si può disconoscere infine che attualmente la protezione dei lavoratori è irrisoria in senso assoluto, ma ancor più in rapporto al costo del servizio; che le pratiche e i contributi cui sono soggetti i datori di lavoro costituiscono una specie di vessazione legale, il cui onere però si riserva in definitiva totalmente sulla collettività e colpisce praticamente i consumi più larghi — e quindi le classi povere — senza menomamente intaccare l'attività degli speculatori e le grosse fortune; che sono fondate le preoccupazioni dei politici e dei sociologi disinteressati, i quali temono di veder coinvolgere, nella decadenza del sistema, il principio di tutela dei lavoratori, che deve essere invece decisamente sottratto alla disputa tecnica sul modo di provvedervi.

18 - La difesa sanitaria costituisce un fondamentale pilastro del sistema della sicurezza sociale. Tutti gli uomini sono eguali nel diritto alla vita; talchè nessun privilegio è più sconcertante di quello che il denaro attribuisce agli uni e nega agli altri di fronte alla malattia e alla morte.

L'iniquità non è solo tra uomini e uomini; mi si è rilevata anche tra una regione e l'altra.

Ad esempio gli elenchi dei poveri, in base ai quali è concessa a carico dei Comuni l'assistenza sanitaria gratuita, comprendono, in rapporto alla popolazione, il 5,5 % nell'Italia settentrionale, il 5,9 % nell'Italia centrale, il 10,9 % nell'Italia meridionale e il 13,1 % nell'Italia insulare.

Ogni condotta medica comprende nell'Italia settentrionale 249 iscritti nell'elenco dei poveri, nella centrale 261, nella meridionale 511 e nelle isole 802.

Le spedalizzazioni vengono effettuate in ragione del 2,06 % degli abitanti nell'Italia settentrionale e dell'1,1 % nella meridionale.

Per l'assistenza agli inabili si spendono nell'Italia settentrionale L. 38.000 per ciascuno, nella centrale L. 30.000, nella meridionale L. 2.600, nella insulare L. 3.300.

Queste cifre danno un'idea della necessità di equiparare la distribuzione delle assistenze sanitarie nelle varie regioni, collegandole con gli istituti della pubblica assistenza e della previdenza.

19 - La Commissione ha raccolto notizie anche sul servizio sociale, strumento indispensabile di moderna vita associata, perchè tende ad individuare i singoli assistibili nella loro disfunzione economica e ad applicare a ciascun caso individuale le iniziative e le realizzazioni di carattere generale più adatte per ricondurre gli assistiti dalla asocialità alla convivenza sociale.

L'opera dell'assistente sociale è apparsa feconda di risultati. Egli studia i casi individuali, li considera nel quadro collettivo e li indirizza al miglioramento morale ed economico. La sua attività esige preparazione culturale, senso di solidarietà, vigile spirito di comprensione e si svolge nei centri di assistenza, nelle corsie, nei convalescenziari, nelle scuole, nelle fabbriche, all'uscita delle carceri, nelle famiglie disorientate e disgregate, ovunque vi sia un vinto da confortare, un caduto da risollevarlo, un disperso da ritrovare.

Le scuole per assistenti sociali sono ormai parecchie in Italia: esse meritano incoraggiamento e sostentamento, per svolgere sempre meglio il loro compito.

20 - Si è già detto della inflazione di amministrazioni e di enti che si occupano di problemi assistenziali e sociali. Quasi tutti i Ministeri svolgono qualche attività in questo campo, con un disordine ed una interferenza reciproca che non hanno confronti in alcun altro settore della pubblica amministrazione.

Non occorre segnalare, in un simile stato di cose, l'impossibilità e la non idoneità del Ministero dell'interno a svolgere un'azione unitaria efficiente nei problemi sociali, senza che su questi si ripercuota la « convivenza » obbligata con gli affari della pubblica sicurezza e dell'amministrazione civile, che costituiscono il compito preminente di codesto dicastero.

Occorre dare vita, insomma, ad un organismo a livello ministeriale, aperto alle concezioni moderne e agli studi sociali, agilissimo nel funzionamento, sollecito nei suoi compiti di solidarietà umana.

Si obietta che un ministero è sempre una pesante macchina burocratica inadatta dove occorrono immediatezza di iniziative e di de-

cisioni; ma l'iniziativa dello Stato può promuoversi ed esercitarsi anche attraverso organi che funzionano secondo i più moderni schemi amministrativi, in armonia con le esigenze e le finalità che ad uno Stato moderno continuamente si presentano. Il problema è, se mai, di dare agli uffici ed ai funzionari la possibilità di agire ed il senso di responsabilità che debbono finalmente caratterizzarli.

Comunque, apprezzerà il Parlamento quale sia la forma di organismo centrale più adatta; ma ad una direttiva ed azione unitaria è necessario giungere.

Sulla base della presente relazione e delle conclusioni che ne derivano si propongono le seguenti provvidenze di carattere concreto ed immediato:

A) Si suggerisce la costituzione di una Commissione interparlamentare, composta di Senatori e Deputati, che — tenendo presenti i risultati dei lavori di questa Commissione d'inchiesta ed integrandoli ove occorra — elabori e sottoponga all'approvazione del Parlamento un piano organico per un sistema di sicurezza sociale che, nei settori dell'assistenza sociale, dell'igiene e sanità, della previdenza e della preparazione professionale, dia graduale applicazione ai principi costituzionali da cui è sancita la liberazione dell'uomo dal bisogno; e che — nel quadro di codesto piano — dia sollecita soluzione legislativa alle esigenze sociali più urgenti, quali sono vivamente reclamate dalla coscienza pubblica ed accolte e consacrate dalla Costituzione della Repubblica.

B) Nell'attesa della elaborazione e discussione delle nuove leggi che si propongono per la graduale attuazione della sicurezza sociale si raccomandano:

— la raccolta in un testo coordinato della vigente legislazione assistenziale;

— le provvidenze per le zone depresse, cui deve essere assicurato subito un minimo di benessere, mediante opere pubbliche e finanziamenti che risvegliano le iniziative locali e diano una ragione di vita alle popolazioni;

— la tutela dei minori, intesa ad assicurare la possibilità economica di allevamento nelle rispettive famiglie o — quando queste non esistano o non ne siano degne — in istituti appositi; a dare carattere assistenziale e curativo agli istituti per minorenni fisicamente o psichicamente tarati, al fine della educazione ad una vita sana e produttiva; a sottrarre i minori travati o predisposti al delitto dalle case

di pena in cui or sono rinchiusi, per accoglierli in appositi istituti ordinati al fine di curarne la redenzione;

— l'assistenza ai vecchi ed agli inabili che garantisca a tutti un trattamento economico sufficiente, sia che trovino ospitalità in famiglie, sia che vengano accolti in colonie e case di riposo, e che renda loro possibile di esplicare le residue capacità di lavoro e di trascorrere una serena vecchiaia. Particolari attenzioni dovranno essere dedicate agli anziani provenienti dal ceto medio.

C) Si sollecitano provvidenze per i giovani. L'istruzione, l'educazione, l'addestramento professionale, l'allenamento sportivo devono essere oggetto di assidue cure, specialmente per coloro che non siano dotati di mezzi finanziari. Si deve evitare che la mancanza di preparazione scolastica o professionale perpetui, agli inizi della vita attiva, una disparità di condizioni e la ingiusta condanna dei giovani non abbienti ad una insuperabile posizione di inferiorità in partenza rispetto ai compagni privilegiati. Questo criterio è da applicare, mediante la revisione degli attuali orientamenti scolastici, a tutti i giovani, anche all'infuori delle categorie assistite, nell'interesse della collettività, che non deve essere privata del prezioso apporto intellettuale e morale di tanti giovani.

D) Si consiglia un esame approfondito dei rapporti funzionali fra gli istituti di assistenza e gli istituti di previdenza e tra questi ed i servizi di igiene e sanità, per un coordinamento immediato e per la univoca delimitazione delle competenze, allo scopo di conseguire la eliminazione delle sovrapposizioni, delle perplessità, delle interferenze reciproche e di assicurare l'appagamento immediato ed efficiente dei bisogni degli assistiti.

E) Con particolare urgenza, allo stato attuale delle cose, si auspica la riorganizzazione radicale della attività assistenziale capillare, con il riordinamento delle funzioni e l'ampliamento della sfera di azione degli Enti comunali di assistenza.

A questi Enti deve essere data, a decorrere dall'esercizio finanziario in corso, la più ampia autonomia funzionale e finanziaria perchè possano adempiere ai loro attuali compiti d'istituto e garantire l'appagamento delle esigenze di vita della popolazione bisognosa. All'uopo si propone che il ricavato dell'addizionale 5% sia direttamente ed integralmente versato agli ECA a favore dei quali viene dichiaratamente esatto dai contribuenti.

F) Infine, sia che veramente si voglia preparare e gradualmente attuare il piano di sicurezza sociale e la relativa legislazione,

sia che in un primo tempo si voglia soltanto procedere al riordinamento e coordinamento ed alla conveniente utilizzazione del complesso delle attività assistenziali esistenti, appare inevitabile ed urgente attribuire all'impulso ed alla sollecitudine di un organismo a livello ministeriale — che il Parlamento vorrà meglio definire — la sovrintendenza su tutti gli uffici e gli enti pubblici e su tutte le attività che interessano l'assistenza sociale e la popolazione, il sollievo delle zone depresse e delle categorie bisognose, i rapporti con gli enti di studio e di ricerche sociali in Italia ed all'Estero.

PAGINA BIANCA

Finito di stampare in Milano nel Settembre 1953
nelle officine grafiche dell'Istituto Editoriale Italiano

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA

CAMERA DEI DEPUTATI – BIBLIOTECA



C00000066768

PAGINA BIANCA

