

Estratto da:

S. Cavazza, E. Costantini, E. Scarpellini (a cura di), *Disuguaglianza e generazioni in Italia (1914-2008)*, Bologna, Alma Mater Studiorum Università di Bologna, 2026. ISBN 978-88-5497-227-8. <https://doi.org/10.60923/books/29>

## **Dalla miseria alla disuguaglianza. Le inchieste sulla povertà in Italia, 1951-1985**

Luca La Rovere <sup>a\*</sup> 

a Università degli Studi di Perugia

\* ✉ [luca.larovere@unipg.it](mailto:luca.larovere@unipg.it)

DOI: <https://doi.org/10.60923/books/29.309>

Pagine: 35-55

Copyright 2026, The Author(s)

This work is licensed under the Creative Commons BY-NC 4.0 License

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>

**Alma  
Diamond**

open scholarly  
communication

AlmaDL University of Bologna

# Dalla miseria alla diseguaglianza. Le inchieste sulla povertà in Italia, 1951-1985

Luca La Rovere

## Abstract

*From Misery to Inequality. Investigations into Poverty in Italy, 1951-1985*

The aim of this contribution is to show how slowly public institutions have moved from an impressionistic and merely descriptive view of poverty to an attempt of defining it in terms of inequality, as a structural and long-term feature of Italian society. Three moments are examined in which political parties, scholars, and public opinion attempted to bring the issue of poverty to light and confront it: the Parliamentary Inquiry on Poverty and Means to Combat It in 1951; the Report on Poverty in Italy, developed within the framework of a European initiative in 1979; and the Gorrieri Commission on Poverty, established by the Craxi government in 1985. The three investigations had different outcomes, both in terms of the investigative tools used and the actual implementation of measures to counter the phenomenon.

**Parole chiave:** povertà; diseguaglianza; commissioni d'inchiesta

## Par. 1 Premessa

Nel presente contributo<sup>1</sup> vengono ricostruiti i tre momenti principali nei quali le forze politiche e intellettuali del paese hanno indagato e tentato di portare all'attenzione dell'opinione pubblica e dei *decision maker* la questione della povertà negli anni della Prima Repubblica: l'Inchiesta parlamentare sulla miseria e sui mezzi per combatterla (1951-1953), il *Rapporto sulla povertà in Italia*, prodotto nel quadro di una più ampia azione conoscitiva promossa a livello europeo nel 1979, la Commissione sulla povertà, istituita dal governo Craxi nel 1985. Come vedremo, le tre inchieste ebbero esiti diversi, sia sul piano degli strumenti conoscitivi utilizzati, sia su quello dell'effettiva predisposizione di misure di contrasto del fenomeno.

Per una lunga fase della storia postunitaria, pur non essendo mancati tentativi di esaminare la questione, non furono adottati rigorosi criteri quantitativi per indagare la consistenza e l'incidenza della povertà sul

\* Ricerca PRIN 2022 Financed by the European Union - NextGenerationEU through the Italian Ministry of University and Research under PNRR M4C2 - Investimento 1.1 Codice progetto: 2022MWN2A.

<sup>1</sup> Desidero esprimere la mia sincera gratitudine al collega e amico Paolo Raspadori per il prezioso scambio di idee e gli utili suggerimenti, che hanno significativamente contribuito all'ideazione e alla stesura di questo saggio.

complesso della popolazione in Italia in una dimensione di lungo periodo. Perciò, come è stato messo in evidenza in un fondamentale studio sull'argomento, «non sappiamo [...] quanti siano stati i poveri durante le varie fasi storiche che l'Italia unita ha attraversato, né quanto poveri fossero, né chi essi fossero»<sup>2</sup>.

In età liberale lo strumento delle inchieste parlamentari era stato ampiamente utilizzato per conoscere la realtà economica e sociale del paese, per accorciare le distanze tra “paese legale” e “paese reale”. Si possono ricordare le *Notizie intorno alle condizioni dell'agricoltura negli anni 1878-79* pubblicate dal ministero dell'Agricoltura, *L'inchiesta agraria e sulle condizioni della classe agricola in Italia, 1877-1885*, realizzata dalla commissione parlamentare presieduta da Stefano Jacini, i cui risultati furono pubblicati in 15 volumi a partire dal 1881, *l'Inchiesta parlamentare sulle condizioni dei contadini nelle province meridionali e nella Sicilia* del 1907-1911, voluta dal governo Giolitti<sup>3</sup>. Tuttavia, quelle indagini avevano avuto un mero carattere descrittivo e l'attenzione alla questione sociale non si era tradotta nella ricerca di un metodo per definire la povertà, rimanendo incerta la linea di demarcazione tra miseria, povertà e indigenza (la prima legge sulla beneficenza del 1862 parlava genericamente e pudicamente di «classi meno agiate»). L'interesse per la povertà era finalizzato soprattutto a evitare le possibili perturbazioni dell'ordine pubblico derivanti dal pauperismo, mentre i rimedi rimanevano, come nel passato, affidati all'opera filantropica di istituzioni caritatevoli, in prevalenza ecclesiastiche<sup>4</sup>. Nel 1906, con R.D. 19 luglio 1906, n. 466, fu affidato ai comuni il compito di rilevare il fenomeno, ma i criteri di redazione dell'*Elenco dei poveri* residenti erano estremamente variabili, dipendevano dalla quantità di fondi disponibili la cui distribuzione rispondeva spesso a logiche clientelari. La miseria era assunta, dagli italiani in generale, come un dato di fatto non modificabile, del quale si potevano soltanto attenuare alcune delle conseguenze più visibili o nefaste.

Negli anni del fascismo, il neoistituito Istituto italiano di statistica (Istat), diretto da Corrado Gini, realizzò tra il 1924 e il 1932 la prima indagine finalizzata a individuare il numero di poveri nel Regno. Anche in questo caso, però, i criteri statistici adottati erano generici e discrezionali e la

<sup>2</sup> N. Amendola, F. Salsano, G. Vecchi, *Povertà*, in G. Vecchi, *In ricchezza e povertà. Il benessere degli italiani dall'Unità a oggi*, Bologna, Il Mulino, 2011, p. 272.

<sup>3</sup> S. Chianese, G. Vecchi, *Bilanci di famiglia*, in *Ibidem*, pp. 368 ss. Cfr. E. Felice, *Ascesa e declino. Storia economica d'Italia*, Bologna, Il Mulino, 2015, cap. III.

<sup>4</sup> N. Amendola, F. Salsano, G. Vecchi, *Povertà*, cit., p. 273 e 275.

realizzazione dell'indagine sul campo fu affidata agli uffici comunali locali, riproducendo i difetti già menzionati<sup>5</sup>. I risultati evidenziarono l'esistenza di una consistente fascia di popolazione in povertà, stimata in circa 4 milioni di individui, ma erano chiaramente in contrasto con la propaganda del regime, che si autorappresentava come un progetto di rigenerazione dell'uomo e di risanamento della nazione, e vennero perciò rapidamente accantonati<sup>6</sup>. Le direttive per la stampa dal 1931 erano chiare: si doveva descrivere l'azione assistenziale dello stato – assistenza fraternamente fascista – dal punto di vista organizzativo e non da quello «pietistico», per non trasmettere «la sensazione grave di una miseria che non c'è»<sup>7</sup>. Anche le ricerche realizzate da singoli studiosi furono guardate con sospetto ed ebbero circolazione limitata agli addetti ai lavori. Come avvenne, per esempio, nel caso dello studio sulle condizioni dell'agricoltura realizzato dall'Istituto italiano per l'economia agricola diretto da Lorenzoni nel 1938<sup>8</sup>, che mostrava «l'estensione e la profondità della povertà tra la popolazione rurale» proprio nella fase in cui il fascismo promuoveva un'immagine rinnovata e “moderna” della ruralità, indicandola come sano modello di vita, in grado di combattere il caos e la degenerazione della città e di assicurare il vigore fisico e morale della stirpe<sup>9</sup>.

## Par. 2 L'Indagine parlamentare sulla miseria del 1951

Condotta in parallelo con quella della *Commissione parlamentare d'inchiesta sulla disoccupazione*, presieduta dal socialdemocratico Roberto Tremelloni, l'iniziativa segnò, «il ritorno del Parlamento alla tradizione prefascista di indagini svolte dal potere legislativo su temi politici, economici,

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 277.

<sup>6</sup> G. Fiocco, *L'Italia prima del miracolo economico. L'Inchiesta parlamentare sulla miseria, 1951-1954*, Manduria-Bari-Roma, Lacaita, 2004, p. 19.

<sup>7</sup> Cit. in P. Cannistraro, *La fabbrica del consenso. Fascismo e mass media*, prefaz. di R. De Felice, Bari, Laterza, 1975, p. 420.

<sup>8</sup> Cfr. G. Lorenzoni, *Relazione finale. L'ascesa del contadino italiano nel dopoguerra*, Roma, Istituto nazionale di economia agraria, 1938.

<sup>9</sup> C. Saraceno, D. Benassi, E. Morlicchio, *La povertà in Italia. Soggetti, meccanismi, politiche*, Bologna, Il Mulino, 2022, p. 78. Cfr. A. Serpieri, N. Mazzocchi Alemanni, *Lo Stato fascista e i rurali*, Milano, Mondadori, 1935; M. Armiero, R. Biasillo, W.G. Von Hardenberg, *La natura del duce. Una storia ambientale del fascismo*, Torino, Einaudi, 2022.

sociali che il regime aveva di fatto abolito»<sup>10</sup>. L'inchiesta nasceva dalla sentita esigenza della nuova classe dirigente democratica di conoscere le condizioni di un paese nel quale la condizione di miseria diffusa e cronica di una parte della popolazione era aumentata negli anni di guerra. Le cause erano da ricercare nella complessiva arretratezza del sistema economico, aggravata dalle storture del sistema autarchico bellico, dalla sovrappopolazione delle campagne, conseguenza delle politiche ruralistiche e della chiusura della valvola di sfogo dell'emigrazione, ma anche nella limitata portata della riforma agraria del 1950 e nei ritardi nella ricostruzione<sup>11</sup>. La questione di una più approfondita conoscenza della realtà sociale si impose nel dibattito politico anche e soprattutto per la volontà di una parte consistente delle forze democratiche di dare attuazione alla nuova Costituzione, che sanciva nuovi diritti, quali quello al lavoro, alla salute, all'istruzione, all'assistenza sociale per gli inabili al lavoro<sup>12</sup>.

La commissione fu il risultato della felice convergenza del disegno di dare centralità alla questione sociale e del lavoro nel nuovo Stato democratico del Partito socialdemocratico italiano, che intendeva mantenere la pressione riformatrice sul governo centrista di De Gasperi, da un lato, e delle correnti sociali della Dc, dall'altro<sup>13</sup>. Approvata dal parlamento nell'ottobre del '51 la commissione fu costituita nel giugno del '52<sup>14</sup> e fu presieduta dal socialdemocratico Ezio Vigorelli, partigiano, già presidente dell'Ente di assistenza comunale di Milano, che aveva espresso le sue idee per combattere la povertà nel volume *L'offensiva contro la miseria. Idee ed esperienze per un piano di sicurezza sociale* (1948), chiaramente ispirato al Piano Beveridge, che costituì effettivamente il modello di riferimento<sup>15</sup>. Alla vicepresidenza fu nominato il senatore democristiano Ludovico Montini, presidente dell'Amministrazione per le attività assistenziali italiane e

<sup>10</sup> P. Braghin (a cura di), *L'inchiesta sulla miseria*, Torino, Einaudi, 1978, p. IX. Il volume presenta una selezione dei risultati pubblicati dalla commissione, preceduti da una introduzione del curatore. L'Archivio della *Commissione parlamentare d'inchiesta sulla miseria* è consultabile on-line: <https://archivio.camera.it/inventari/profilo/commissione-sulla-miseria-italia-e-sui-mezzi-combatterla-1951-1954>.

<sup>11</sup> Cfr. G. Fiocco, *L'Italia prima del miracolo economico*, cit. pp. 50-54. Inoltre: E. Bernardi, *La riforma agraria in Italia e gli Stati Uniti. Guerra fredda, piano Marshall e interventi per il Mezzogiorno negli anni del centrismo degasperiano*, prefaz. di P. Ginsborg, Bologna, Il Mulino, 2006; A. De Clementi, *Il prezzo della ricostruzione. L'emigrazione italiana nel secondo dopoguerra*, Roma-Bari, Laterza, 2010.

<sup>12</sup> Braghin (a cura di), *L'inchiesta sulla miseria*, cit. p. X.

<sup>13</sup> G. Fiocco, *L'Italia prima del miracolo economico*, cit. pp. 76-77.

<sup>14</sup> Da qui l'oscillazione della datazione tra il 1951 e il 1952 in diversi testi ed autori.

<sup>15</sup> G. Fiocco, *L'Italia prima del miracolo economico*, cit., p. 67 ss.

internazionali, nata per gestire i rapporti con l'Unrra e altre organizzazioni internazionali<sup>16</sup>. La commissione era composta da ventuno parlamentari di diverso orientamento, dai comunisti ai monarchici<sup>17</sup>.

Come si leggeva nel *Rapporto generale*, pur consapevole della difficoltà del compito assegnatole, per la ristrettezza del tempo a disposizione (sarebbe decaduta con la fine della legislatura, nel 1953) e l'estrema complessità dell'analisi sociologica dovuta alle «diversità pronunciate e stridenti» del paese, il gruppo di lavoro intese portare all'attenzione dell'opinione pubblica «i doveri che la comunità si è assunta e ancora deve assumere, in armonia con le moderne concezioni sociali e politiche, e come debba adempierli» a fronte dei «diritti dei cittadini bisognosi di assistenza per impossibilità o incapacità di lavoro». L'obiettivo dichiarato era di «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»<sup>18</sup>.

La miseria fu definita come «lo stato di prostrazione economica e morale in cui l'uomo non è più in grado di risollevarsi senza l'aiuto sociale», distinta dalla «povertà in senso lato», la «condizione di limitazione del reddito personale a livelli insufficienti, in relazione al tenore di vita medio prevalente»<sup>19</sup>. Una distinzione capitale, in quanto la commissione intese occuparsi esclusivamente della prima e «dei modi con i quali nella situazione presente possa essere alleviata». Mentre se si fosse affrontata la più ampia questione della povertà si sarebbe invaso il campo di competenza della «commissione consorella» – quella sulla disoccupazione. In altri termini, ai suoi membri apparve possibile «combattere efficacemente il fenomeno della miseria», grazie al più razionale utilizzo dei mezzi già esistenti e sia pure tenendo conto dei vincoli di bilancio, che non permettevano un'espansione illimitata della spesa pubblica. Mentre dichiararono di non potere o volere occuparsi del fenomeno della povertà<sup>20</sup>.

L'inchiesta venne svolta attraverso indagini condotte da apposite delegazioni di membri della commissione stessa in alcune zone depresse del

<sup>16</sup> P. Rossi, M. Stefani, *Presentazione* in P. Rossi (a cura di), *Povertà, miseria e Servizio sociale. L'inchiesta parlamentare del 1952*, Roma, Viella, 2018, p. 11.

<sup>17</sup> G. Fiocco, *L'Italia prima del miracolo economico*, cit., p. 88.

<sup>18</sup> *Relazione generale*, in P. Braghin (a cura di), *L'inchiesta sulla miseria*, cit., p. 4.

<sup>19</sup> *Ibidem*.

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 5.

Paese. Furono esaminate nove aree nelle quali il fenomeno della miseria appariva «in forme più penose o caratteristiche»: zona montana-alpina, delta padano, zona montana-abruzzese, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia, Sardegna, suburbi delle grandi città, quali Roma, Napoli, Milano (per es. nella capitale furono prese in esame le borgate di Pietralata, Gordiani e dell'Acquedotto Felice); indagini in collaborazione con l'Istat e altri organi tecnici sulle condizioni di vita della popolazione; studi a carattere monografico su aspetti particolari della miseria affidati a docenti, studiosi ed esperti. Si possono citare, a titolo di esempio, le indagini medico-scientifiche, come quella sull'incidenza delle malattie respiratorie tra la popolazione povera, specie tubercolosi, e sul tasso di mortalità infantile in Sicilia di D'Elia<sup>21</sup>; un'indagine speciale a carattere comunitario condotta nel borgo di Grassano, in provincia di Matera, «ai fini di una valutazione approfondita della situazione di una comunità rurale considerata nella sua struttura economico e sociale», per iniziativa del deputato Dc e membro della commissione Gaetano Ambrico, originario del luogo, che costituì il presupposto per il successivo risanamento dei Sassi<sup>22</sup>.

La commissione si pose in concreto il problema di quantificare il numero dei poveri, perché per quanto fosse ritenuto «impegnativo esprimere lo stato della miseria con una cifra» era tuttavia necessario, «perché si tratta di un fenomeno che se deve essere combattuto deve essere pesato, misurato, sia pure con un metro certamente perfettibile»<sup>23</sup>. In effetti, come è stato notato, «nelle indagini statistiche dell'Inchiesta parlamentare ritroviamo [...] i punti fermi introdotti dalle Social Survey anglosassoni nei decenni precedenti»: la classificazione della popolazione in fasce di benessere definite sulla base di criteri oggettivi; il ricorso a interviste agli interessati; la presentazione dei risultati in termini quantitativi<sup>24</sup>. Nell'impossibilità di sviluppare quella che si riteneva «l'indagine naturale», che avrebbe dovuto considerare i redditi dei nuclei familiari, si procedette con un «accertamento indiziario», che teneva conto dei consumi<sup>25</sup>. A tal fine furono utilizzati tre

<sup>21</sup> P. Braghin (a cura di), *L'inchiesta sulla miseria*, p. XIX.

<sup>22</sup> *Atti della Commissione*, vol. I, p. 22, <http://bit.ly/3NFI2nZ>. Cfr. F. Martinelli, *Studi sulla povertà urbana nelle ricerche sociali e nell'intervento sociale*, in P. Guidicini (a cura di), *Gli studi sulla povertà in Italia*, Milano, Franco Angeli, 1991, p. 15.

<sup>23</sup> *Rapporto conclusivo* della commissione cit. in P. Braghin (a cura di), *L'inchiesta sulla miseria*, p. 13.

<sup>24</sup> C. Saraceno, D. Benassi, E. Morlicchio, *La povertà in Italia*, pp. 83-83.

<sup>25</sup> In realtà, tutte le indagini successive hanno individuato il livello dei consumi famigliari come l'indicatore più adatto a rilevare l'indice di povertà. Cfr., per es., W. Beckermann, *Stime della*

indicatori per definire il «tenore di vita» delle famiglie, graduato in quattro livelli: «miserio, disagiato, medio, elevato»<sup>26</sup>. La stessa scelta degli indicatori denota la condizione di vita di molti italiani del tempo. Vennero individuati come significativi la quantità e qualità dell'alimentazione (il consumo settimanale per famiglia di carne, zucchero e vino); le condizioni abitative (il numero di persone per stanza), l'abbigliamento (la qualità delle calzature)<sup>27</sup>. Data la ristrettezza del tempo a disposizione, l'indagine venne abbinata a quella già in corso dell'Istat sulle forze del lavoro, aggiungendo quesiti specifici, e coinvolgendo 58.000 famiglie e 233.131 persone distribuiti in 600 comuni, tra i quali erano compresi tutti i capoluoghi di provincia<sup>28</sup>.

I risultati restituirono un quadro drammatico delle condizioni del Paese: il 7,5% delle famiglie, quasi 870.000 persone, dichiarava di non consumare nessuno dei tre beni alimentari, l'8,9% un consumo scarsissimo, l'11,5% un consumo scarso e il 15,8% modesto, per un totale di 3.354.100 persone. Il 38% non aveva effettuato alcun acquisto di carne, il 27,5% un solo acquisto settimanale<sup>29</sup>. Il 21,3% viveva in abitazioni sovraffollate (oltre 4 persone per stanza) e il 2,8% in «abitazioni improprie», quali cantine, soffitte, magazzini, baracche, grotte. Il 9,4% aveva calzature in condizioni da cattive a miserrime.

In base all'indice sintetico del tenore di vita, suddiviso in 10 gradazioni, 1.357.000 famiglie, pari a 6,2 milioni di persone e all'11,8% del totale erano in condizioni di miseria (gradi da 0 a 2) e altre 1.345.000 famiglie (11,6%) in condizioni disagiate (grado 3). Non sorprendentemente, la differenziazione territoriale era notevole: vivevano in stato di grave indigenza l'1,5% delle famiglie residenti al Nord, il 5,9% al Centro, il 24,8% nelle Isole e il 28,3% al Sud<sup>30</sup>. L'indagine statistica venne integrata con il rilevamento della spesa media di 1.847 famiglie, dal quale emerse come una famiglia povera spendesse mensilmente 27.628 lire, delle quali il 62% per la sola alimentazione, a fronte delle 64.937 di una famiglia operaio-impiegatizia. Anche in questo caso, si registrava un'estrema variabilità tra Nord (30.533 lire), Centro (31.916), Sud (20.262) e isole (18.488)<sup>31</sup>.

*povertà in Italia nel 1975*, in «Rivista internazionale di Scienze sociali», 2 (1988), pp. 220-249, in partic. pp. 220-222.

<sup>26</sup> P. Braghin (a cura di), *L'inchiesta sulla miseria*, cit., p. 13.

<sup>27</sup> N. Amendola, F. Salsano, G. Vecchi, *Povert *, cit., p. 280.

<sup>28</sup> G. Fiocco, *L'Italia prima del miracolo economico*, cit., pp. 99-100.

<sup>29</sup> F. Martinelli, *Studi sulla povert  urbana nelle ricerche sociali*, cit., p. 16.

<sup>30</sup> P. Braghin (a cura di), *L'inchiesta sulla miseria*, cit., pp. 14-25.

<sup>31</sup> *Ibidem*, pp. 29-32.

È giudizio condiviso dagli storici che si sono occupati del tema che la commissione, nella sua relazione finale approvata dai rappresentanti di tutte le forze politiche, pur descrivendo in maniera puntuale la piaga della miseria, non riuscì a individuare le cause strutturali della povertà, che pure emergevano in modo disorganico dalle oltre 4.000 pagine dell'Inchiesta<sup>32</sup>. In particolare, non venne evidenziato il nesso tra povertà e scarsa remunerazione del lavoro, un fenomeno denunciato dal solo comunista Pesenti come una delle peculiarità del sistema capitalistico italiano, strutturalmente basato sul pesante sfruttamento della forza lavoro e tendente naturalmente a riprodurre ampie sacche di arretratezza<sup>33</sup>. Mentre si diede ampio rilievo a cause extra economiche e a stereotipi di tipo pseudo-antropologico, come «la psicologia degli uomini in miseria», l'influsso del «vizio», la mancanza di «solidarietà degli uomini», o l'insufficiente azione di orientamento professionale<sup>34</sup>.

In effetti, soprattutto, ma non esclusivamente, al Sud la disoccupazione, che pure aveva una sua incidenza, non era la causa esclusiva e diretta della povertà. La speciale rilevazione delle forze di lavoro promossa dall'Istat parallelamente all'inchiesta sulla miseria riscontrò un tasso di disoccupazione del 3,7% in Basilicata e del 3,5% in Calabria: le due regioni più povere d'Italia presentavano tassi di disoccupazione tra i più bassi in Italia. Il povero, nel caso italiano, non era il disoccupato di lungo corso e di bassa qualifica e la povertà non era neppure il risultato di una condizione occasionale e transitoria, come la perdita del lavoro in fabbrica o la migrazione forzata dei lavoratori agricoli, ma della cronica sottoccupazione e sottoretribuzione soprattutto dei contadini meridionali, dei lavoratori dell'edilizia, dei piccoli artigiani e dei lavoratori industriali occasionali<sup>35</sup>.

Di conseguenza, le proposte di intervento si concentrarono esclusivamente sull'azione che lo Stato avrebbe dovuto svolgere per lenire gli effetti più vistosi della miseria e si concretizzarono, di fatto, esclusivamente nell'indicazione della necessità di riorganizzare il sistema di assistenza sociale. In particolare, i commissari misero al centro del rapporto la figura degli assistenti sociali, auspicando la diffusione della loro presenza su tutto il territorio nazionale. Questa scelta fu condizionata, probabilmente,

<sup>32</sup> *Ibidem*, p. XVIII; G. Fiocco, *L'Italia prima del miracolo economico*, cit., p. 157; C. Saraceno, D. Benassi, E. Morlicchio, *La povertà in Italia*, cit., p. 86.

<sup>33</sup> P. Braghin (a cura di), *L'inchiesta sulla miseria*, cit., p. XX.

<sup>34</sup> *Ibidem*, p. XXII.

<sup>35</sup> C. Saraceno, D. Benassi, E. Morlicchio, *La povertà in Italia*, cit., p. 85.

dalla concezione cattolica dall'assistenza e dal fatto che Lodovico Montini era stato, come detto, presidente dell'Amministrazione per le attività assistenziali italiane e internazionali, vero e proprio «centro propulsore e di sostegno alla formazione degli assistenti sociali»<sup>36</sup>. Dall'indagine emergeva che degli oltre 6.000.000 di poveri 2.300.000 mancavano completamente di assistenza. Inoltre, registrò anche uno squilibrato utilizzo delle risorse disponibili per l'intervento assistenziale: gli oltre 2.570.000 enti comunali di assistenza spendevano in media per assistito 5.734 lire al Nord, 3.281 al Centro, 2.916 al Sud e 1.731 nelle isole. Ossia si spendeva di meno proprio dove l'assistenza era più necessaria.<sup>37</sup> Tuttavia, la riforma dell'assistenza sociale, avrebbe dovuto aspettare addirittura mezzo secolo per essere attuata, infine, con la legge 328/2000.<sup>38</sup>

### Par. 3 La “scoperta” della diseguaglianza

Negli anni successivi la questione della povertà venne affrontata con un atteggiamento che oscillava tra la persuasione ottimistica che il boom avrebbe condotto al suo naturale e progressivo riassorbimento e la considerazione pessimistica dell'impossibilità di eliminarla completamente nelle società capitalistiche. Si può aggiungere che i poveri non costituivano un gruppo sociale definito né, tantomeno, organizzato ed erano in sostanza marginali nel quadro del confronto politico di quegli anni<sup>39</sup>.

Bisognerà attendere gli anni Settanta per disporre di un'aggiornata analisi di livello nazionale sulla povertà. La rinnovata attenzione al tema si ebbe, non a caso, in coincidenza con il nuovo ciclo recessivo che seguiva la fase espansiva del decennio precedente<sup>40</sup>. Una nuova stima istituzionale del fenomeno apparve con il Rapporto sulla povertà in Italia, coordinato dal sociologo Giovanni Sarpellon, nell'ambito del programma Azione contro la povertà promosso dalla Comunità economica europea nei nove paesi

<sup>36</sup> P. Rossi, M. Stefani, *Presentazione*, cit., p. 11.

<sup>37</sup> P. Massa, *Dalla miseria alla dignità*, in P. Rossi (a cura di), *Povertà, miseria e Servizio sociale*, cit., p. 21.

<sup>38</sup> C. Saraceno, D. Benassi, E. Morlicchio, *La povertà in Italia*, cit., p. 87.

<sup>39</sup> *Ibidem*, p. 88.

<sup>40</sup> Cfr. A. Solimano, *A History of Big Recessions in the Long Twentieth Century*, Cambridge, Cambridge University Press, 2020, in partic. pp. 88-113.

membri<sup>41</sup>. Come ha notato Sarpellon, «il problema della povertà [...] era allora completamente assente nel nostro paese, mentre altre erano le tematiche verso le quali si orientava l'attenzione degli studiosi e degli amministratori: sottosviluppo, Mezzogiorno, aree depresse, emarginazione, rapporti di classe», anche in conseguenza dell'«affievolirsi di quella cultura ottocentesca di matrice caritativo-assistenziale che fu duramente contestata tra la fine degli anni Sessanta e l'inizio degli anni Settanta»<sup>42</sup>.

Il modello teorico adottato considerava la povertà come «un processo sociale di natura globale», «multidimensionale e cumulativo» e «oggettivamente rilevabile». L'innovazione fondamentale era rappresentata dall'esaminare la povertà nella sua dimensione relativa<sup>43</sup>. Mentre l'Inchiesta del '51 aveva fatto riferimento a un concetto di povertà assoluta, ora il termine si declinava soprattutto in termini di disegualianza, ossia di scostamento dai parametri medi del benessere di un dato aggregato sociale, con rilevanti conseguenze di esclusione sociale e non solo economica. Scrive infatti Sarpellon: «la povertà corrisponde all'estremo inferiore della scala della disegualianza» e «la povertà inizia là dove le distanze dal centro sono tali che il contatto si interrompe»<sup>44</sup>.

La ricerca fece riferimento all'*International Standard of Poverty Line* (IPL), in base al quale sono considerati poveri quei soggetti che dispongono di un reddito inferiore al 50% di quello medio del paese di riferimento, già utilizzato da Beckermann in adesione a un metodo adottato dall'Ufficio internazionale del lavoro.<sup>45</sup> Il gruppo di ricerca utilizzò due diverse linee di povertà: LP1 e LP2, fissate rispettivamente al 45% (range 37-49%) e al 60% (range 48-65%) della spesa equivalente per consumi. I ricercatori definirono «indigenti» le famiglie con consumi inferiori alla LP2 ma superiori alla LP1, «miseri» le famiglie che si collocavano al di sotto della LP1 e «povere» quelle risultanti dalla somma dei due sottoinsiemi<sup>46</sup>. Anche in questo caso, l'indicatore di riferimento fu quello dei consumi, che ora erano disponibili grazie alla rilevazione condotta annualmente dall'Istat sui consumi delle famiglie a partire dal 1968 (mentre solo dal 1980 è stato

<sup>41</sup> Cfr. G. Sarpellon, *L'indagine sulla povertà in Italia del 1979*, in P. Guidicini (a cura di), *Gli studi sulla povertà in Italia*, cit., pp. 29-48.

<sup>42</sup> *Ibidem*, p. 32.

<sup>43</sup> *Ibidem*, p. 35.

<sup>44</sup> G. Sarpellon, *Rapporto sulla povertà in Italia*, cit., p. 41.

<sup>45</sup> Cfr. W. Beckermann, *Stime della povertà in Italia nel 1975*, cit. Inoltre: N. Amendola, F. Salsano, G. Vecchi, *Povertà*, cit., par. 5 *Come si stima la povertà*, p. 284 ss.

<sup>46</sup> G. Sarpellon, *La povertà in Italia*, Milano, Franco Angeli, 1982, v. I, pp. 110-111.

registrato il reddito delle famiglie), ritenuto un indicatore più stabile nel tempo del reddito e quindi un miglior indicatore del tenore di vita. La soglia di povertà per la famiglia di riferimento – composta da due persone – venne fissata al 50% della spesa media mensile pro capite per consumi (LP1) e venne adottata una scala di equivalenza per adattarla a sei «famiglie tipo» definite in base al numero dei componenti per adattare la soglia dei consumi al crescere del numero dei familiari<sup>47</sup>. Per tenere conto delle diversità territoriali ed evitare di sottostimare la povertà nella sua parte più ricca, quella settentrionale, e di sovrastimare quella nel Mezzogiorno, venne utilizzata per il Centro-Nord una linea di povertà aumentata del 30% (LP2)<sup>48</sup>. In tal modo si proponeva una soluzione a una questione ampiamente dibattuta, vale a dire la necessità di tenere conto del diverso costo della vita nelle diverse aree del paese.

I risultati dell'indagine rivelarono l'esistenza di 2.593.000 famiglie in condizione di povertà, pari al 15% del totale, di cui 1.589.000 nel Centro-Nord e 1.004.000 al Mezzogiorno, con un'incidenza nelle rispettive aree pari al 13,5% e al 18%. La validità del criterio adottato era confermata dal fatto che se si fosse adottata una LP unica pari al 50% l'incidenza del fenomeno sarebbe scesa al 9,4% del totale, con un crollo al 5,4% al Centro-Nord (pari a sole 621.000 famiglie)<sup>49</sup>.

La maggiore incidenza della povertà si registrava tra le famiglie di due componenti e quelle con più di sei membri. Al Centro-Nord le famiglie povere erano il 38% mentre al Sud erano il 62%, a fronte di una distribuzione inversa delle famiglie (più famiglie residenti nelle aree centro-settentrionali, 68%, e meno in quelle meridionali, 32%). La povertà era più diffusa tra le famiglie composte da anziani e da addetti all'agricoltura. Contrariamente all'inchiesta del '51, venivano espressamente indicate come causa di povertà l'insufficienza dei redditi da lavoro e delle pensioni, mentre, ancora una volta, sembrava incidere meno la condizione di inoccupazione e disoccupazione: nel 1978 le famiglie nelle quali risultavano soggetti tutti inattivi erano solo l'1% del totale, pari a 180.000.

Altri indicatori – i «fattori della povertà» – vennero individuati in una minore spesa per igiene e salute, che produceva un aumento della mortalità infantile da  $\frac{1}{8}$  a  $\frac{1}{4}$  rispetto ai valori medi, un più alto indice di affollamento delle abitazioni, una maggiore incidenza delle spese per l'affitto,

<sup>47</sup> G. Sarpellon, *L'indagine sulla povertà in Italia del 1979*, cit., pp. 38-39.

<sup>48</sup> *Ibidem*, p. 40.

<sup>49</sup> *Ibidem*.

il vivere in una grande città, il basso grado di istruzione. In questa maniera, concludeva Sarpellon, l'indagine mostrava come non solo la povertà avesse ancora «un posto rilevante all'interno della società italiana», ma che era «presente contemporaneamente nei settori economico, sanitario, culturale e abitativo»:

Insufficienza dei redditi da lavoro, basso ammontare delle pensioni, condizioni igienicosanitarie inadeguate, modesto grado di istruzione e insufficienza abitativa si combinano variamente per comporre una situazione di povertà nella quale ogni fattore accumula i propri effetti su quegli degli altri, in un processo di progressivo aggravamento<sup>50</sup>.

A fronte di un notevole incremento della legislazione sociale e dell'intervento pubblico per la sicurezza sociale, con un impegno di spesa passato dal 6,3% al 15,9% del Pil tra gli anni Cinquanta e Settanta, reso possibile dall'aumento complessivo della ricchezza del paese, l'azione di «redistribuzione [era] ancora carente, rispetto alle esigenze di un'efficace lotta alla povertà», soprattutto per la frammentarietà e stratificazione degli interventi che, perdipiù andavano a beneficio prevalentemente di soggetti già tutelati e dotati di efficaci rappresentanze politico-sindacali (lavoratori dipendenti, autonomi, contadini, commercianti, artigiani), mentre rimaneva un'evidente «disattenzione [...] di fronte ad altre esigenze, la tutela dei disoccupati o, per altro verso, la perequazione delle retribuzioni rispetto ai carichi di famiglia»<sup>51</sup>. Si trattava di una povertà diversa da quella del dopoguerra, «relativa», appunto. Infatti, la redistribuzione effettuata dalla sicurezza sociale era intervenuta a finanziare una quota crescente dei consumi delle famiglie, che dal 9% degli anni '50 aveva raggiunto il 25% alla fine dei '70. Allo stato, notava l'autore, «sarebbero sufficienti pochi punti percentuali [di spesa sociale] in più per realizzare programmi destinati ad eliminare le punte più gravi di povertà assoluta». Se queste persistevano e milioni di famiglie si trovavano ancora sotto la linea della povertà era «evidente che nella espansione della spesa sociale altri obiettivi sono stati privilegiati, tali da orientare la redistribuzione in direzione diversa da quella della "lotta alla povertà"»<sup>52</sup>. Le conclusioni erano tali da non lasciare dubbi sulla natura del problema. Il sistema, in quanto tale, riproduceva il meccanismo della disegualianza:

<sup>50</sup> *Ibidem*, p. 43.

<sup>51</sup> *Id.*, *Rapporto sulla povertà in Italia*, cit., pp. 139-140.

<sup>52</sup> *Ibidem*, p. 144.

essa non solo è largamente diffusa nel paese, ma è anche radicata nella sua struttura e [...], lasciata a se stessa, non tende certo a scomparire «naturalmente». È una povertà legata a un sistema produttivo debole, particolarmente nelle regioni meridionali, e ad un sistema redistributivo inefficiente. Anche se si volesse trascurare il fatto che lo sviluppo italiano è colpito da una crisi che dura ormai da diversi anni, non vi è in realtà motivo per credere che gli «automatismi dello sviluppo» elimineranno un po' per volta anche la povertà. [...] la povertà non solo esiste e interessa tutti i settori (e non solo quello economico), ma si riproduce pure nelle mutate situazioni, seguendo le linee di un sistema di diseguaglianza<sup>53</sup>.

#### **Par. 4. L'illusione del nuovo benessere: l'inchiesta Gorrieri**

Dopo quello che è stato definito «un trentennio di disattenzione» della politica italiana, durante il quale l'attenzione al tema della povertà fu tenuta desta soltanto dai ricercatori di scienze economico-sociali e, come si è detto, dalle istituzioni internazionali, il 31 gennaio 1984 un decreto del presidente del Consiglio Bettino Craxi istituì la *Commissione d'indagine sulla povertà*<sup>54</sup>. L'iniziativa si collocava nel quadro della ristrutturazione dell'organizzazione del governo, che prevedeva l'istituzione di commissioni per l'aggiornamento del programma. La presidenza venne affidata a Ermanno Gorrieri, esponente della sinistra democristiana, noto come «specialista ormai riconosciuto della questione sociale»<sup>55</sup>. Insediatasi in marzo, il rapporto conclusivo venne consegnato il 16 maggio 1985. Contrariamente alla commissione parlamentare del '51, questa nuova era composta non da politici, ma da studiosi, tecnici, esponenti di enti pubblici, operatori economici<sup>56</sup>.

<sup>53</sup> *Ibidem*, p. 240.

<sup>54</sup> A. Brandolini, *Il dibattito sulla povertà in Italia, tra statistica e politica*, in «Questioni di Economia e Finanza (*Occasional paper*)», n. 648 (2021), p. 8.

<sup>55</sup> P. Pombeni, *Introduzione. Un protagonista dell'Italia repubblicana*, in M. Carrattieri, M. Marchi, P. Trionfini, *Ermanno Gorrieri, 1920-2004. Un cattolico sociale nelle trasformazioni del Novecento*, Bologna, il Mulino, 2009, p. 62.

<sup>56</sup> Oltre a Gorrieri e al segretario Giovanni Errera (funzionario presso la Presidenza del consiglio), ne facevano parte: Claudio Calvaruso (Labos), Carmela D'Apice (Università di Cassino), Gino Faustini (Ispes), Guido Modesti (Istat), Paolo Roberti (Ocse), Chiara Saraceno (Università di Trento), Giovanni Sarpellon (Università di Venezia), Carlo Tresoldi (Banca d'Italia), Giuliano Vecchi (ConfCooperative), Daniela Viglione (Finmeccanica), Nazareno Vori, poi Massimo Saraz (Inps) e si avvalse di numerosi consulenti esterni, tra i quali Renato

Nel *Rapporto conclusivo* si leggeva che la povertà persisteva anche nella società opulenta: «in tutto l'Occidente industrializzato, né lo sviluppo economico in sé, né gli effetti redistributivi del Welfare state sono stati sufficienti a farla scomparire». Veniva sottolineato, inoltre, che una simile constatazione andava facendosi strada a fatica e solo molto lentamente in Italia, come dimostravano «l'indifferenza e l'incredulità con cui sono stati accolti i risultati dell'indagine sulla povertà in Italia condotta nel 1979-1980 in concomitanza con analoghe iniziative della Cee»<sup>57</sup>. La sottovalutazione del problema rimandava, per gli estensori del *Rapporto*, al permanere di «atteggiamenti di rimozione generati dalle illusioni degli anni del boom economico», da un lato, e dall'«emergere di una “cultura della diseguaglianza”, rafforzata anche dagli effetti negativi dell'egualitarismo degli anni Settanta»<sup>58</sup>. Nella nota introduttiva, Gorrieri ribadiva come a fianco delle «nuove povertà», sulle quali si era concentrato prevalentemente il dibattito pubblico, permanesse «ancora, in un paese complessivamente ricco come l'Italia, la “vecchia povertà”, quella dovuta a carenza di reddito»<sup>59</sup>.

La commissione, sulla scorta di una metodologia ormai consolidata, utilizzò la nozione di povertà come «privazione relativa» e a «carattere multidimensionale e cumulativo». Povero era «chi non è in grado di soddisfare in misura adeguata quel complesso di bisogni – in termini di beni, servizi, stili di vita – che sono ritenuti essenziali in un dato periodo storico e in un determinato tipo di società: bisogni che nascono, oltre che dallo sviluppo economico, anche dall'organizzazione, dai modelli culturali, dalle normative proprie di quella società»<sup>60</sup>. Si trattava, quindi, di «individui, famiglie, gruppi le cui risorse (materiali, culturali e sociali) sono così scarse da escluderli dal tenore di vita minimo accettabile nello Stato in cui vivono»<sup>61</sup>. Ribadendo la natura storicamente determinata della povertà, la sua dipendenza dal contesto sociale di riferimento, la commissione affermava preliminarmente un principio di responsabilità collettiva nell'esame della questione: «L'esistenza della povertà non è quindi un fatto

Brunetta, Federico Caffè, Paolo Sylos Labini, Ezio Tarantelli, Vincenzo Visco (Dpcm 31 gennaio 1984, in <https://bit.ly/4pZr01E>). Cfr. M. Carratieri. *Una democrazia in crisi di trasformazione. Tra ricerca sociale e nuovi percorsi politici, 1981-2004*, in *Ibidem*, pp. 589-590.

<sup>57</sup> *La povertà in Italia. Rapporto conclusivo della Commissione di studio istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri*, Roma, Presidenza del Consiglio dei ministri, 1985, p. 21.

<sup>58</sup> *Ibidem*.

<sup>59</sup> E. Gorrieri, *Nota introduttiva*, *Ibidem*, p. 12.

<sup>60</sup> *La povertà in Italia. Rapporto conclusivo*, cit., p. 22.

<sup>61</sup> E. Gorrieri, *Nota introduttiva*, cit. p. 12.

naturale e ineluttabile, ma è prevalentemente frutto di un'organizzazione sociale ingiusta. Come tale, essa deve essere combattuta rifuggendo da ogni atteggiamento di rassegnazione»<sup>62</sup>.

Le rilevazioni effettuate stabilmente dall'Istat rendevano ora disponibili «indicatori sintetici» quali il reddito e la spesa per consumi<sup>63</sup>. In effetti, confermando il metodo già adottato da Sarpellon nel '79, si continuò a preferire la spesa per consumi come indicatore di tenore di vita, in quanto «sufficientemente indipendente rispetto alle fluttuazioni del reddito monetario di breve periodo» e meno affetta da fenomeni contingenti e sfuggenti alla rilevazione quali il lavoro nero, sommerso, precario, l'evasione fiscale. La stima venne effettuata sui dati raccolti dall'Istat nel 1983, corretti secondo una scala di equivalenza che tenesse conto del numero dei componenti della famiglia e assumendo come valore 100 il consumo medio di una famiglia di due componenti. La spesa media pro capite per il 1983, pari a 420.591 lire, venne assunta come «soglia di povertà» di una famiglia di due persone (IPL) e integrata con due linee aggiuntive, l'una più bassa di un quinto per cogliere l'«estrema povertà» e l'altra più alta di un quinto per individuare l'area della «quasi povertà». Anche in questo caso, i valori vennero corretti tenendo conto del diverso costo della vita tra Centro-Nord e Mezzogiorno<sup>64</sup>.

I risultati delle famiglie e persone in condizioni di disagio economico furono non meno sorprendenti dei precedenti: l'«area della povertà» comprendeva 2.114.000 famiglie, pari all'11,3% del totale, per un totale di 6.238.000 persone, pari all'11,1% del totale della popolazione. Si trovavano in condizione di «povertà estrema» 1.023.000 famiglie, il 5,5 % per un totale di 2.982.000 persone. Nell'area della «quasi povertà» si collocavano 1.427.000 famiglie, pari al 7,6 % e a 4.485.000 persone. Perciò, il totale delle famiglie in condizioni di «disagio economico» era di 3.541.000, corrispondente al 18,9% del totale delle famiglie e al 19% della popolazione, per un totale di 10.723.000 persone<sup>65</sup>.

L'attenzione nuova al tema della disegualianza portava a stimare la quota di consumi delle famiglie povere sul totale nazionale distribuendole in una scala da 1 a 10. I dati erano impressionanti: il 20% delle famiglie povere,

<sup>62</sup> *La povertà in Italia. Rapporto conclusivo*, cit., p. 22.

<sup>63</sup> *Ibidem*, p. 37.

<sup>64</sup> *Ibidem*, pp. 38-39 e p. 41. Cfr. anche, in appendice al volume, Giuseppe Carbonaro, *Note sulle scale di equivalenza*.

<sup>65</sup> *Ibidem*, p. 41.

collocate nei primi due gradi della scala, si ripartivano una quota di consumo di appena il 6,05% del totale a fronte del 20% della distribuzione in decimi. Per un confronto, si consideri che le famiglie con i consumi più elevati arrivavano a una quota del 27,22%. L'indagine rilevava, inoltre, come perfino le famiglie che si collocavano sopra la fascia di povertà, ossia al 3° e 4° grado, si distribuivano una quota di consumi solo dell'11,52%, giudicati dalla commissione «nettamente inferiori a quelli che possono essere considerati accettabili in una società democratica»<sup>66</sup>.

A dispetto di una diffusa percezione, per contrastare la quale gli estensori del rapporto ribadirono puntigliosamente la realtà delle cifre, il risultato più significativo della nuova indagine fu quello di segnalare un aumento della povertà rispetto al periodo immediatamente precedente. «All'osservatore disattento delle diseguaglianze fra le famiglie, – si leggeva nel documento – può apparire inverosimile che un quinto di esse versi in condizione di grave disagio economico». Tuttavia, un simile dato emergeva annualmente anche dalle rilevazioni Istat e della Banca d'Italia. A sorprendere doveva essere, piuttosto, «la disattenzione con la quale tale informazione viene accolta»<sup>67</sup>. Nel 1978 le persone povere erano in totale 5.583.000 mentre nel 1980 erano aumentate a 6.237.000, con un incremento percentuale dal 10,6 all'11,1%<sup>68</sup>. Il motivo era individuato nella crescita del Pil nel biennio 1978-1980, con valori del 4-5% annuo, mentre gli anni successivi avevano visto incrementi modesti o, addirittura una decrescita del prodotto interno<sup>69</sup>. Emergeva, inoltre, il consueto scarto tra Centro-Nord e Mezzogiorno. In termini assoluti il 60% per cento dei poveri risiedeva al Sud e il 40% al Nord, mentre in termini di incidenza percentuale sulla popolazione al Centro-Nord i poveri costituivano il 6,9% della popolazione e il 7,8% delle famiglie; mentre al Sud il 18% dei rispettivi totali.<sup>70</sup> Mentre al Sud la percentuale dei poveri si manteneva costante, la riduzione al Centro-Nord mostrava come il divario tra le due zone del paese fosse tornato a crescere.

Il lavoro del gruppo coordinato da Gorrieri, meglio dei suoi antecedenti, riuscì a focalizzare il profilo dei poveri e i fattori di rischio della povertà: il 21% del totale era rappresentato da anziani (sopra i 65 anni), dei

<sup>66</sup> *Ibidem*, p. 42.

<sup>67</sup> *Ibidem*, p. 41.

<sup>68</sup> *Ibidem*, tabella p. 55.

<sup>69</sup> *Ibidem*, p. 49.

<sup>70</sup> *Ibidem*, p. 44.

quali il 6,6% viventi soli<sup>71</sup>; il 38,4% apparteneva a nuclei con più di 5 componenti<sup>72</sup>; le donne rappresentavano il 53,4% delle persone povere, tanto che si parlava di un incipiente fenomeno di «femminilizzazione della povertà», dovuto alla maggiore longevità e, dunque al ricadere delle donne nella condizione di povertà legata alla terza età, ma anche alla diversa storia contributiva rispetto agli uomini<sup>73</sup>; il 20,4% dei bambini tra i 0 e 13 anni vivevano in famiglie povere, percentuale che ascendeva al 24,2 nel Mezzogiorno<sup>74</sup>.

Le stime della commissione Gorrieri confermarono due caratteristiche strutturali della povertà italiana emerse già nel 1951: una forte concentrazione al Sud; una incidenza maggiore nelle coppie con figli e nelle famiglie allargate (con tre o più minori, o giovani adulti disoccupati, o altri membri disoccupati e comunque non indipendenti). In aggiunta a ciò, gli anziani, e soprattutto le donne anziane, erano sovrarappresentati tra i poveri, poiché tra le coorti più anziane vi era ancora una elevata incidenza di ritirati dal lavoro, di entrambi i sessi, che non avevano avuto carriere contributive regolari e quindi non avevano accumulato abbastanza contributi per una adeguata pensione.

Le condizioni economiche complessive del paese erano cambiate rispetto a quelle degli anni in cui era stata realizzata l'*Inchiesta sulla miseria*. La popolazione urbana era cresciuta, mentre quella agricola si era fortemente ridotta. La povertà non era più una condizione limitata quasi esclusivamente o prevalentemente ai contadini poveri. Ma vivere al Sud, essere lavoratori a basso reddito, anziani senza pensione o con pensioni minime, minori appartenenti a famiglie numerose costituivano ancora fattori caratteristici del rischio, e della esperienza, della povertà. Inoltre, l'indagine confermò come i *working poor* rappresentassero una caratteristica costante del regime di povertà italiano, benché il tipo di occupazione e le caratteristiche contrattuali fossero cambiate nel tempo<sup>75</sup>.

Sulla base dei profili dei poveri così definiti la commissione propose forme di intervento differenziate. Per gli anziani soli o in coppia l'offerta di servizi e l'«assicurazione di un minimo vitale in termini di reddito», agendo

<sup>71</sup> *Ibidem*, pp. 44-45.

<sup>72</sup> *Ibidem*, p. 46.

<sup>73</sup> *Ibidem*, pp. 47-48.

<sup>74</sup> *Ibidem*, p. 52.

<sup>75</sup> Cfr. Enrico Pugliese, *Sociologia della disoccupazione*, Bologna, Il Mulino, 1993; V. Carrieri, *I working poor in Italia: chi sono, quanto sono poveri*, in «Italian Journal of Social Policy», 2, 2012, pp. 71-96.

sul livello delle pensioni e introducendo eventuali misure di integrazione per i più indigenti. Per rimediare alla condizione di povertà della maggioranza – il 75% del totale – degli adulti, delle donne, dei bambini e degli anziani appartenenti a famiglie di più di tre membri dei quali almeno uno attivo, l'intervento fondamentale proposto fu quello dell'offerta di lavoro, accompagnata da quella di maggiori servizi e, solo «ove l'occupazione risulti impossibile o insufficiente, da prestazioni monetarie»<sup>76</sup>. In ossequio a un approccio tradizionale al tema della povertà, intesa soprattutto come intervento assistenziale e non redistributivo, forme di reddito minimo garantito, delle quale si cominciava a discutere in altri paesi europei<sup>77</sup>, venivano guardate con sospetto e intese come *estrema ratio*, per non provocare – si chiariva – «la deresponsabilizzazione dei beneficiari disincentivando gli sforzi personali per uscire dalla povertà e dalla dipendenza»<sup>78</sup>. In previsione di una limitata prospettiva di espansione sia dell'occupazione – per la quale comunque venivano proposte soluzioni come la riduzione dell'orario di lavoro, la formazione, lavori socialmente utili, la flessibilità dei contratti, il superamento di tutele esclusive per i già occupati e contrattualizzati – sia dell'assistenza, il rapporto indicava la necessità di una «più efficace ed equa distribuzione delle risorse disponibili», anche attraverso l'eliminazione di sprechi e «privilegi» attribuiti ad alcune categorie (pensioni baby, diffusione abnorme delle pensioni di invalidità, uso distorto della Cassa integrazione)<sup>79</sup>. In una fase nella quale si era manifestata in tutta la sua ampiezza la crisi fiscale dello stato ed erano già in atto politiche di ridimensionamento del welfare<sup>80</sup>, al fine di disporre di maggiori risorse per combattere la povertà si prospettava la soluzione di mantenere l'universalità dell'offerta pubblica dei servizi, ma non la loro gratuità generalizzata, e dunque, una «riorganizzazione della spesa sociale che privilegi come destinatari i poveri».<sup>81</sup> Mentre l'indagine di Sarpellon si

<sup>76</sup> E. Gorrieri, *Nota introduttiva*, cit., pp. 12-13.

<sup>77</sup> Per il dibattito in Europa e negli Stati Uniti cfr. P. Sloman, D. Zamora Vargas, P. Ramos Pinto (eds), *Universal Basic Income in Historical Perspective*, London, Palgrave Macmillan, 2021.

<sup>78</sup> *La povertà in Italia. Rapporto conclusivo*, cit., p. 34. Per gli antecedenti storici della distinzione ideologica tra «povertà operosa» e «povertà oziosa» si veda G. Sarpellon, *Rapporto sulla povertà*, cit., p. 25 ss.

<sup>79</sup> *La povertà in Italia. Rapporto conclusivo*, cit., p. 32.

<sup>80</sup> Il riferimento è a J. O'Connor, *La crisi fiscale dello Stato* (1973), Torino, Einaudi, 1979. Inoltre: M. Ferrera, V. Fargion, M. Jessoula, *Alle radici del welfare all'italiana. Origini e futuro di un modello sociale squilibrato*, Venezia, Marsilio, 2012; P. Mattera, *Welfare in the Seventies: Rise or Fall?*, in «Journal of Modern Italian Studies», 1, 2020, pp. 54–76.

<sup>81</sup> E. Gorrieri, *Nota introduttiva*, cit., p. 13.

collocava in una fase nella quale era ancora forte la fiducia nella possibilità di espandere la spesa sociale, l'inchiesta Gorrieri risentiva di un mutamento di clima ideologico che avrebbe progressivamente imposto un «ripensamento» del *Welfare state* che tenesse conto dei vincoli di bilancio<sup>82</sup>.

Le risultanze dei lavori contrastavano palesemente con la retorica della “Milano da bere” degli anni craxiani, un’efficace formula giornalistica che evocava un nuovo miracolo economico dopo gli anni della crisi, ma soprattutto nuovi modelli di consumo, nuovi stili di vita basati sull’individualismo acquisitivo, sull’edonismo, sulla fiducia in una espansione illimitata. E, dunque, lasciarono piuttosto freddo il governo. Il rapporto finale, pronto a maggio venne reso pubblico a solo settembre. Nella *Presentazione*, Craxi, pur prendendo atto delle cifre pubblicate nel documento, si premurò di sottolineare che queste non dovevano suscitare «immagini da Terzo mondo» e di ricordare l’imponente mole di sussidi sociali – stimati dalla commissione in 34.000 miliardi – erogati dallo Stato<sup>83</sup>. Nella presentazione ufficiale del rapporto, il 17 settembre 1985, pur ribadendo il dovere dello Stato di aumentare l’impegno nella lotta alla povertà, nel successivo incontro con i giornalisti ridimensionò di fatto la gravità del problema, evocando l’immagine dei ristoranti del paese, a suo dire, affollati come non mai<sup>84</sup>.

## Par. 5 Conclusioni

Dimessosi Gorrieri nel 1985 per ragioni di salute, la commissione venne affidata a Sarpellon e rinominata Commissione di indagine sulla povertà e sull’emarginazione. Verrà poi presieduta da Pierre Carniti tra il 1994 e il 1997, continuando a produrre analisi accurate, per esempio la ricostruzione delle serie storiche della povertà dal 1980, e a dare visibilità alla questione dei poveri nel dibattito pubblico<sup>85</sup>. Nel 2000 la parola «povertà» venne pudicamente eliminata dalla denominazione dell’organismo, ribattezzato Commissione d’indagine sull’esclusione sociale, e con questo nome operò fino al 2012, quando venne definitivamente soppressa dal

<sup>82</sup> *La povertà in Italia. Rapporto conclusivo*, cit., p. 33.

<sup>83</sup> B. Craxi, *Presentazione*, in *La povertà in Italia. Rapporto conclusivo*, cit., p. 7.

<sup>84</sup> Lo ricordò lo stesso Gorrieri nell’art. *Sinistra non dimenticare la solidarietà*, in «L’Unità», 24 giugno 1995, cit. in M. Carrattieri, *Una democrazia in crisi di trasformazione*, p. 592-593.

<sup>85</sup> Cfr. Commissione di indagine sulla povertà e l’emarginazione, *La povertà in Italia*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1998.

governo Monti<sup>86</sup>. Le commissioni che si sono succedute nel primo decennio del secolo hanno «spostato la loro attenzione sull'analisi delle caratteristiche della povertà e delle politiche», mentre le competenze più propriamente statistiche sono state attribuite definitivamente all'Istat nel 1998 dal governo D'Alema<sup>87</sup>.

Come si è visto, per quanto nate in ambito istituzionale e per iniziativa della politica, il rapporto delle varie commissioni con i committenti è stato, a dir poco, sofferto e travagliato. La parola d'ordine “abolire la miseria” fu lanciata fin dal 1948 da politici illuminati quali Ezio Vigorelli, presidente della commissione del '51. Nel 2018 Luigi Di Maio, annunciando il varo del reddito di cittadinanza dal balcone di Palazzo Chigi, proclamò che l'obiettivo era stato finalmente raggiunto<sup>88</sup>. Alla luce di quanto si è detto non sembra che i risultati siano stati all'altezza delle aspettative<sup>89</sup>. Rispetto al periodo precedente, gli anni della Repubblica rappresentarono certamente un momento di cesura decisivo nell'analisi della povertà. Tuttavia, a dispetto dei proclami e delle promesse di non lasciare nei cassetti le risultanze delle indagini così accuratamente condotte, la questione è rimasta sostanzialmente marginale nell'agenda delle classi dirigente del paese e nel dibattito pubblico. Insomma, nei sessanta anni che vanno dall'indagine parlamentare del 1951-'52 all'abolizione della Commissione governativa nel 2012 non vi è stato tanto «un problema di carenza di offerta di informazione statistica» sul tema della povertà, quanto «un problema di carenza di domanda di tale informazione»<sup>90</sup>.

Tuttavia, non si può non riconoscere che rispetto allo stato iniziale di sostanziale misconoscenza e sottovalutazione del fenomeno, le inchieste succedutesi nel tempo hanno avuto l'importante funzione di evidenziare come la povertà, quando considerata come povertà relativa, rappresenti un

<sup>86</sup> L. Chies, M.D. Ferrara, E. Podrecca, *Il contesto e le dimensioni della povertà*, in L. Chies, M.D. Ferrara, E. Podrecca (a cura di), *Le dimensioni della povertà. Aspetti economici e giuridici*, Torino, Giappicchelli, p. 3.

<sup>87</sup> A. Brandolini, *Il dibattito sulla povertà in Italia, tra statistica e politica*, cit., p. 13. Una rilevazione della quota di italiani a basso reddito è effettuata per alcuni anni dalla Banca d'Italia. *Ibidem*, p. 16.

<sup>88</sup> L'annuncio era stato dato durante la trasmissione televisiva *Porta a porta* nel 2018. Cfr. *Di Maio dice che abolirà la povertà entro la fine dell'anno*, in «Il Post», 26 settembre 2018. [www.ilpost.it/2018/09/26/di-maio-dice-che-abolira-la-poverta-entro-la-fine-dellanno/](http://www.ilpost.it/2018/09/26/di-maio-dice-che-abolira-la-poverta-entro-la-fine-dellanno/)

<sup>89</sup> A. Baldazzini, *Lo studio della povertà in Italia. Come la politica guarda i poveri e quali costanti nel modello italico*, «Aiccon Research Center. Working paper – Economia civile», n. 203 (2024), pp. 1-13.

<sup>90</sup> N. Amendola, F. Salsano, G. Vecchi, *Povertà*, cit., p. 272.

dato strutturale e una costante del paese, mostrando il crescere della disuguaglianza di una società che, mentre si modernizzava e superava la miseria generalizzata del suo passato rurale, lasciava indietro quote consistenti di popolazione<sup>91</sup>. Infine, l'affinamento dei metodi utilizzati dalle Commissioni ha condotto all'istituzionalizzazione delle rilevazioni statistiche sulla povertà, dando continuità all'azione in tal senso dell'Istat, che ha nel tempo prodotto una ricca base di dati per comprendere l'evoluzione della povertà e le sue caratteristiche<sup>92</sup>. Si tratta di un importante contributo di conoscenza che, di fatto, ha tolto e continua a togliere qualsiasi alibi all'inerzia della politica.

<sup>91</sup> *Ibidem*, p. 290 separano i concetti di povertà e disuguaglianza, che invece la definizione di povertà relativa connette strettamente. Gli autori sottolineando il «paradosso della povertà relativa», in base al quale «è possibile osservare un aumento della povertà anche quando il benessere di tutti gli individui aumenta». Perciò, concludono, «la povertà relativa altro non rappresenta che una misura della disuguaglianza sociale». *Ibidem* (corsivo nel testo). Tuttavia, in quanto legata a un paniere storicamente determinato di beni e servizi, la povertà assoluta meglio si presterebbe a comprendere «se l'impatto della crescita e della disuguaglianza sulla povertà sia dovuto a un reale mutamento delle condizioni di vita della popolazione o a un cambiamento del criterio stesso di identificazione dello stato di povertà». *Ibidem*, p. 292.

<sup>92</sup> Andrea Brandolini, *Quanti sono i poveri in Italia?*, in «Consulting Finanziaria CF», 26 febbraio 2018 [www.consultingfinanziaria.wordpress.com/2018/02/26/quanti-sono-i-poveri-in-italia/](http://www.consultingfinanziaria.wordpress.com/2018/02/26/quanti-sono-i-poveri-in-italia/).