

## L'INCHIESTA PARLAMENTARE SULLA MISERIA. IL CASO DELLA SARDEGNA\*

*Salvatore Mura*

1. *Premessa.* Il rapporto Beveridge, che aveva suscitato un'eco planetaria e spinto anche altri paesi verso progressi in campo assistenziale, i diritti sociali sanciti dall'entrata in vigore della Costituzione – ma anche l'uscita del libro di Carlo Levi, *Cristo si è fermato ad Eboli*, che illuminava la miseria dei contadini in un paesino delle provincie di Matera<sup>1</sup>, e del volume di Ernesto Rossi, *Abolire la miseria*, che proponeva un piano di protezione sociale al fine di garantire a chiunque un minimo di vita civile<sup>2</sup> – erano forti sollecitazioni che il Parlamento repubblicano appena insediatosi avrebbe dovuto raccogliere subito. Inizialmente le resistenze conservatrici e le preoccupazioni che un'inchiesta sulla miseria potesse avvantaggiare la propaganda delle sinistre sembravano insuperabili. E invece, quando l'esecutivo De Gasperi perse il sostegno del Partito socialista dei lavoratori (poi Partito socialdemocratico), che aveva un'idea diversa della politica economica rispetto a quella governativa, e la I Legislatura era quasi al tramonto, si aprì uno spiraglio. Le Camere seppero sfruttarlo grazie alla convergenza con le sinistre di una parte della Democrazia cristiana, quella più sensibile ai temi sociali. Il presidente del Consiglio non si oppose.

L'inchiesta parlamentare era più che opportuna: l'ultimo censimento era stato quello del 1936 e i dati sulla miseria richiedevano un aggiornamento, che gli anni della guerra rendevano ancora maggiormente giustificato. Il ritardo dello Stato e le titubanze della classe politica al potere, che poi avrebbero avuto conseguenze anche sulla qualità dell'indagine, contrastavano con la grave si-

\* Questo studio, che si inserisce in un progetto di ricerca dedicato alle inchieste parlamentari sulla Sardegna (1868-1972) coordinato dal prof. Antonello Mattone, ha ricevuto il contributo finanziario della Regione autonoma della Sardegna (legge 7 agosto 2007, n. 7, annualità 2013).

<sup>1</sup> C. Levi, *Cristo si è fermato ad Eboli*, Roma, Einaudi, 1945.

<sup>2</sup> E. Rossi, *Abolire la miseria*, Milano, La Fiaccola, 1946.

tuazione socio-economica di alcune regioni italiane. Una di queste era la Sardegna. Una parte significativa della sua popolazione si trovava imprigionata in una miseria che appariva insuperabile. Alla base c'erano non soltanto l'assenza di lavoro e di istruzione, ma anche la convinzione di essere condannati a una vita disumana, la percezione di non avere alcuna prospettiva di riscatto sociale, la rassegnazione. La tradizionale difficoltà dei sardi, accentuata nei paesi dell'interno, a costruire un rapporto collaborativo con i rappresentanti delle istituzioni statali complicava ulteriormente la timidissima lotta contro la miseria che la Repubblica aveva tentato sin dai suoi esordi.

Questo contributo, dopo una panoramica generale dedicata alla rivalutazione dell'istituto della inchiesta parlamentare e all'avvio di quella sulla miseria, si sofferma sul caso sardo, con l'intento di comprendere i risultati a cui giunse la commissione e quali conseguenze ebbe sulla Sardegna. È un tema che finora anche la storiografia attenta alla storia isolana ha toccato soltanto incidentalmente, ma che merita un contributo specifico<sup>3</sup>.

**2. La rivalutazione delle inchieste parlamentari.** Durante l'età liberale si mise più volte in discussione l'utilità delle inchieste parlamentari. Importanti sotto il profilo dell'approfondimento delle conoscenze, della raccolta dei dati e dello studio dei fenomeni socio-economici, le inchieste si erano rivelate troppo spesso incapaci di influenzare il legislatore italiano, che, a differenza di quello inglese, sovente non ne aveva sfruttato fino in fondo le potenzialità<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> L'inchiesta sulla miseria è stata a lungo trascurata. Il libro a cura di P. Braghin, *Inchiesta sulla miseria in Italia (1951-1952). Materiali della Commissione parlamentare*, Torino, Einaudi, 1978, un'importante raccolta di atti della commissione con un convincente saggio introduttivo, è stato sino al 2004 l'unico volume disponibile sulla materia. Ha colmato questa lacuna G. Fiocco, *L'Italia prima del miracolo economico. L'inchiesta parlamentare sulla miseria 1951-1954*, Manduria-Bari-Roma, Lacaita, 2004. Dall'incontro di studio, organizzato il 25 novembre 2016 dalla Sostoss (Società per la storia del servizio sociale) e dedicato all'inchiesta parlamentare sulla miseria, è scaturito il volume *Povertà, miseria e Servizio sociale. L'inchiesta parlamentare del 1952*, a cura di P. Rossi, Roma, Viella, 2018. Si tenga conto anche dei contributi «minori»: D. De Sossi, *L'inchiesta parlamentare sulla miseria*, in *Il Parlamento italiano 1861-1988. Il centrosinistra dopo De Gasperi: da Pella a Zoli*, vol. XVII, Milano, Nuova Cei, 1988, pp. 133-134; G. Troccoli, *Le commissioni parlamentari d'inchiesta nella esperienza repubblicana*, in *Le inchieste delle assemblee parlamentari*, a cura di G. De Vergottini, Rimini, Maggioli, 1985, pp. 45-102. Luca Lecis dedica qualche pagina all'inchiesta sulla miseria in Sardegna nel suo volume *Dalla ricostruzione al piano di rinascita. Politica e società in Sardegna nell'avvio della stagione autonomistica (1949-1959)*, Milano, Franco Angeli, 2016, pp. 86-91.

<sup>4</sup> A proposito dell'inchiesta parlamentare nell'ordinamento giuridico e nel sistema politico-

La mancanza di risultati concreti, facilmente identificabili dall'opinione pubblica, era un limite che aveva screditato l'istituto. Lo notò, fra i primi, un giurista sardo di livello nazionale, Antonio Ferracciu, autore di un libro importante intitolato *Le inchieste parlamentari nel diritto pubblico moderno*<sup>5</sup>:

È la illusoria delle conseguenze pratiche, quella che più colpisce, in Italia, nel meccanismo dell'inchiesta parlamentare. Non diciamo delle inchieste pubbliche riguardanti materie generalissime destinate a servire specialmente di sostrato alla legislazione economica, le quali è noto come abbiano per lo più naufragato nella complicata indeterminatezza dell'argomento: ma, certo, anche quelle di ordine politico o finanziario condussero di rado a decisioni pratiche. Accadde invece che, ordinate in mezzo alla più viva e clamorosa agitazione del paese e del Parlamento, e accompagnate spesso anche durante il loro corso da un certo interesse dell'opinione pubblica, si limitarono al fine a seppellirsi, fra una serie numerosa di notizie documentate, con una presa d'atto ed un ringraziamento della Camera, in mezzo alla più grande indifferenza ed al più spiacevole disgusto della coscienza nazionale operante al di fuori delle mura del Parlamento<sup>6</sup>.

Eppure, dopo la caduta del regime fascista e il passaggio alla Repubblica, in un contesto politico favorevole per l'affermazione della centralità dell'assemblea legislativa, si ebbe una rivalutazione dell'inchiesta parlamentare<sup>7</sup>. Compiere una seria e approfondita attività di studio del fenomeno su cui si intendeva legiferare, anche con l'ausilio di esperti, degli enti e delle autorità

istituzionale postunitario, cfr. I. Stolzi, *Le inchieste parlamentari. Un profilo storico-giuridico (Italia 1861-1900)*, Milano, Giuffrè, 2015; L. Pansoli, *Le inchieste parlamentari nell'Italia liberale. Teoria e prassi nella vicenda di un istituto*, Napoli, Esi, 2009; S. Furlani, *Le commissioni parlamentari d'inchiesta*, premessa di M. Ruini, Milano, Giuffrè, 1954; A. Ferracciu, *Le inchieste parlamentari nel diritto pubblico moderno*, Torino, Loescher, 1899; ma cfr. anche A. Isoni, *Indagini sulle commissioni d'inchiesta nel Parlamento statutario*, in *Assemblee rappresentative, autonomie territoriali, culture politiche. Representative Assemblies, Territorial Autonomies, Political Cultures: Studies Presented to the International Commission for the History of Representative and Parliamentary Institutions*, a cura di A. Nieddu, F. Soddu, vol. LXXXIX, Sassari, Edes, 2011, pp. 329-340.

<sup>5</sup> Mi permetto di rimandare al mio *Per un profilo di Antonio Ferracciu, un costituzionalista da rivalutare*, in «Giornale di Storia costituzionale/Journal of Constitutional History», XV, 2015, n. 2, pp. 157-177.

<sup>6</sup> Ferracciu, *Le inchieste parlamentari*, cit., p. 209. Cfr. anche S. Furlani, *Le inchieste parlamentari in Italia e la loro influenza sulla legislazione e l'attività di Governo*, in Commissione parlamentare di inchiesta sulla disoccupazione, *La disoccupazione in Italia*, vol. IV, *Studi speciali*, Roma, Camera dei deputati, 1953, t. I, pp. 1-73.

<sup>7</sup> Cfr. G. Fiocco, *Il ritorno delle inchieste sociali nel Parlamento repubblicano (1946-1954)*, in «Italia contemporanea», 2003, n. 232, pp. 439-465.

locali, sembrò una scelta di metodo opportuna, conforme al nuovo corso democratico che si era appena aperto.

L'entrata in vigore della Costituzione colmò finalmente il vuoto normativo che si era protratto durante tutto il Regno<sup>8</sup>. Con l'articolo 82 si stabilì che ciascuna Camera poteva disporre inchieste su materie di pubblico interesse, che la nomina dei componenti doveva rispecchiare la proporzione dei vari gruppi parlamentari, e che, infine, le commissioni procedevano alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria<sup>9</sup>. La scelta dei padri costituenti di dedicare un articolo specifico della Carta alle inchieste parlamentari si può interpretare come una scelta di rottura rispetto al regime autoritario, che aveva disattivato l'istituto, ma anche come una scelta di discontinuità rispetto allo Stato liberale, che non gli aveva mai assegnato un adeguato riconoscimento normativo. L'articolo 82 della Costituzione, in realtà, è importante soprattutto – come ha osservato

<sup>8</sup> Nel testo dello Statuto albertino non si trova alcun riferimento alle inchieste parlamentari. Neppure una legge specifica, che una parte della dottrina giuridica riteneva importante, disciplinava l'istituzione e lo svolgimento delle inchieste. Tuttavia, un timido riconoscimento formale si trovava sin dal 1868 all'interno del regolamento della Camera dei deputati, che equiparava la proposta di un'inchiesta a qualsiasi altra proposta di legge di «iniziativa parlamentare» e disciplinava le modalità di nomina dei componenti (Regolamento della Camera dei deputati, 24 novembre 1968, Capo XII, artt. 73-75). Per una ricostruzione del dibattito sulle inchieste a partire dall'età liberale, cfr. G. Devicenzi, *Delle commissioni parlamentari d'inchiesta e di alcune altre riforme nel governo*, Firenze, Stamperia reale, 1866; R. Bonghi, *Dei limiti del potere d'inchiesta nelle Assemblee*, in «Nuova Antologia», IV, 1869, n. 8, pp. 822-854; A. Pierantoni, *La ragione delle inchieste parlamentari*, Roma, Unione coop. editrice, 1874; C.F. Ferraris, *Le inchieste parlamentari*, in Id., *Saggi di economia, statistica e scienza dell'amministrazione*, Torino, Loescher, 1880; G. Arcoleo, *L'inchiesta nel governo parlamentare*, Napoli, G. De Ruberto, 1881; G. Jona, *Le inchieste parlamentari e la legge*, in «Archivio Giuridico Filippo Serafini», XX, 1887, n. 38, pp. 238-269; T. Martelli, *Il diritto d'inchiesta nelle Assemblee parlamentari*, in «Studi Senesi», XV, 1898, n. 15, pp. 301-340; Ferraciu, *Le inchieste parlamentari*, cit.; V. Miceli, *Inchiesta parlamentare*, in *Enciclopedia giuridica italiana*, vol. VIII, Milano, Società editrice libraria, 1901, *ad vocem*.

<sup>9</sup> La bibliografia è molto vasta. Senza ambizioni di completezza, cfr. G. Renna, *L'inchiesta parlamentare in Italia*, in *L'inchiesta parlamentare nel diritto comparato*, a cura di R. Dickmann, Napoli, Jovene, 2009, pp. 59-74; B. Caravita di Toritto, *L'inchiesta parlamentare*, in *Storia d'Italia. Annali 17. Il Parlamento*, a cura di L. Violante, con la collaborazione di F. Piazza, Torino, Einaudi, 2001, pp. 737-741; R. Moretti, *Inchiesta parlamentare*, in *Novissimo digesto italiano. Appendice*, vol. IV, Torino, Utet, 1980, pp. 130-146; A. Pace, *Inchiesta parlamentare*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XX, Milano, Giuffrè, 1970, pp. 992-1025; F. Pierandrei, *Inchiesta parlamentare*, in *Novissimo digesto italiano*, diretto da A. Azara, E. Erula, vol. III, Torino, Utet, 1962, pp. 516-522; L. Rubinacci, *Le commissioni parlamentari d'inchiesta*, in *Studi sulla Costituzione*, vol. III, Milano, Giuffrè, 1958, pp. 107-129.

Alessandro Pace – per ciò che «esplicitamente non dice»<sup>10</sup>. Dalla disposizione, infatti, si ricava un ulteriore riconoscimento del ruolo del Parlamento, del compito del legislatore, dell'importanza di una normativa fondata sulla piena conoscenza della realtà.

*L'Inchiesta sulla miseria in Italia e sui mezzi per combatterla*, deliberata dalla Camera dei deputati il 12 ottobre 1951, si svolse – come si è detto – durante lo scorso finale della I Legislatura, quasi contemporaneamente a quella sulla disoccupazione. Entrambe erano monocamerali, e in questo si può riscontrare una certa coerenza con la prassi italiana che aveva escluso i senatori dalle commissioni d'inchiesta. Ma il rispetto della «tradizione» si ricava anche dai fenomeni oggetto di indagine e dagli obiettivi. Le prime inchieste parlamentari dell'età repubblicana, infatti, erano rivolte all'approfondimento della realtà sociale che avrebbe dovuto soddisfare anzitutto urgenze conoscitive.

È interessante rilevare – ha scritto Gianluca Fiocco – alcune similitudini tra l'inchiesta Jacini e quella sulla miseria [...]. Entrambe si divisero tra un filone tecnico – l'analisi dell'agricoltura nel primo caso, quella del settore assistenziale nel secondo – ed uno sociale. In entrambe la valenza sociale documentaria venne più volte posta in discussione, asserendo tra l'altro che non si dovevano generare pericolose illusioni di miglioramento nelle masse. Tutte e due le inchieste, infine, non condussero a sviluppi legislativi di rilievo<sup>11</sup>.

Per i promotori dell'inchiesta sulla miseria – Ezio Vigorelli, Chiaffredo Bellardi, Domenico Chiaramello, Italo Cornia, Giuseppe Saragat, Roberto Tremelloni e Mario Zagari, tutti deputati del Partito socialista, sezione italiana dell'Internazionale socialista (di lì a poco Partito socialdemocratico) – il Parlamento doveva conoscere direttamente le condizioni del popolo italiano<sup>12</sup>. Non poteva essere il governo a predisporre un'indagine, anche se il personale dell'amministrazione o singoli tecnici avrebbero assicurato un'alta competenza. In un contesto di forte conflittualità, si avvertiva (e forse non poteva essere altrimenti) l'esigenza di sottrarsi alla politicizzazione, garantire obiettività e indipendenza, evitare persino che si manifestasse il sospetto di un'alterazione o di una strumentalizzazione dei risultati.

<sup>10</sup> A. Pace, *Art. 82*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. Branca, vol. II, Bologna-Roma, Zanichelli Società editrice del Foro italiano, 1979, p. 303; Id., *Il potere d'inchiesta delle assemblee legislative. Saggi*, Milano, Giuffrè, 1973; G. Busia, *Art. 82*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, vol. II, Torino, Utet, 2006, pp. 1615-1630.

<sup>11</sup> Fiocco, *L'Italia prima del miracolo*, cit., p. 17.

<sup>12</sup> Atti Parlamentari (d'ora in poi AP), Camera, *Documenti*, Leg. I, doc. n. 2199, p. 2.

3. *Un'inchiesta molto complessa, in tempi stretti.* La mancanza di un'analisi quantitativa, prima ancora che qualitativa, della miseria, fondata sulla raccolta sistematica dei dati, era un problema per il legislatore dell'Italia repubblicana. La miseria riguardava – si ipotizzava – qualche milione di italiani, in particolare distribuiti nelle regioni del Sud, ma si trattava, sostanzialmente, soltanto di un'impressione generale<sup>13</sup>. Il Parlamento fascista non aveva promosso studi e analisi sulla povertà a supporto dell'attività legislativa, ed evidentemente non lo aveva fatto anzitutto perché non era interessato a rendere pubbliche le contraddizioni della società e le insufficienze dello Stato<sup>14</sup>. Né singoli atenei o gruppi di ricercatori durante il ventennio, quando pure si erano prodigati per offrire una serie di contributi scientifici, avevano stimolato il dibattito politico e la produzione normativa sulle condizioni delle fasce più deboli della popolazione. Il censimento generale del 1951, che si teneva dopo quindici anni dall'ultimo (quello del 1941 non si era svolto a causa della guerra), e quello sulle abitazioni (una rilevazione su questo specifico settore non si teneva da venti anni) potevano rappresentare fonti autorevoli per conoscere e comprendere l'incidenza della miseria<sup>15</sup>, ma un'inchiesta parlamentare specifica aveva ben altri propositi: non soltanto doveva essere una rilevazione del fenomeno, ma doveva anche indicare i mezzi per combatterlo. L'indagine, secondo i proponenti, doveva riguardare: le condizioni di vita delle classi povere, in particolare nelle zone depresse del paese; la definizione

<sup>13</sup> Il problema della miseria aveva suscitato l'attenzione della stampa. Diversi quotidiani e periodici avevano condotto inchieste giornalistiche anche di una significativa profondità. Di particolare interesse sono una serie di articoli apparsi sulla rivista «Mondo operaio»: *l'Inchiesta sulla miseria*, in «Mondo operaio», III, 1950, n. 105, p. 3; *Un milione di ricchi per 18 milioni di poveri*, ivi, n. 106, p. 3; *I monti di pietà fanno affari d'oro*, ivi, n. 107, p. 3; *Salari di sfruttamento per chi non è disoccupato*, ivi, n. 108, p. 3; *Pane e cipolla e 14 ore al giorno sui campi*, ivi, n. 109; *La miseria nel Mezzogiorno*, ivi, n. 110, p. 3; *Napoli: il «folklore» della fame*, ivi, n. 111; *I cercatori di immondizie*, ivi, n. 112, p. 3; *Il riarmo affama Napoli*, ivi, n. 113, p. 3.

<sup>14</sup> Sul Parlamento durante il fascismo, oltre al recente e fondamentale volume di G. Melis, *La macchina «imperfetta». Immagine e realtà dello Stato fascista*, Bologna, il Mulino, 2018, in particolare pp. 300-320, si veda F. Soddu, *Il Parlamento fascista*, in *Lo Stato negli anni Trenta. Istituzioni e regimi fascisti in Europa*, a cura di G. Melis, Bologna, il Mulino, 2008, pp. 121-136; S. Sicardi, *Il fascismo in Parlamento: lo svuotamento della rappresentanza generale*, in *Storia d'Italia. Annali 17. Il Parlamento*, cit., pp. 253-290; ma anche A. Aquarone, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, Torino, Einaudi, 2003 (I ed. 1965); *Storia del Parlamento italiano. XIII. Dalla paralisi fascista al rinnovamento democratico*, a cura di N. Novacco, Palermo, Flaccovio, 1969.

<sup>15</sup> Durante i lavori della Commissione sulla miseria erano disponibili soltanto alcuni dati sommari dei due censimenti. L'Istituto centrale di statistica stava procedendo all'elaborazione, che si prevedeva di concludere entro il 1954.

degli «assistibili», in modo da determinare in base a quali criteri si dovevano distinguere i cittadini in miseria, e quindi stabilire chi avesse diritto e chi no al contributo statale; la legislazione assistenziale, al fine di rimettere ordine fra le disposizioni e riformare l'intera normativa; gli organismi e gli enti d'assistenza, per definire le competenze, evitare i conflitti e la dispersione delle risorse; le fonti di finanziamento e i criteri seguiti nell'erogazione dei sussidi; la determinazione dell'ammontare complessivo delle somme erogate dallo Stato e dagli enti pubblici e privati per combattere la miseria<sup>16</sup>. Gli obiettivi, evidentemente, erano piuttosto ambiziosi, ma del resto la classe politica di allora mirava in alto, alla trasformazione della società italiana. Il comparto dell'assistenza aveva necessità di una riforma. Non c'era una forza politica dell'arco costituzionale che negasse l'urgenza di un riordino del sistema degli enti pubblici e privati che operavano nel settore. Neppure la Democrazia cristiana, interessata indirettamente alla forte presenza della Chiesa nel settore dell'assistenza<sup>17</sup>, si era schierata contro un'operazione di riorganizzazione<sup>18</sup>. C'era la comune percezione, confermata da alcune esperienze specifiche, che le risorse non venissero utilizzate adeguatamente. «Nell'intricata selva di enti, organismi, fondazioni, nella moltiplicazione di iniziative prive di qualunque coordinamento – scrisse Giorgio Ruffolo –, l'efficacia degli interventi si dissolve e l'entità dei fondi – anche cospicui – si polverizza»<sup>19</sup>. E questo, ancor più considerando che una parte della popolazione ancora lottava contro la fame<sup>20</sup>, era inaccettabile. L'obiettivo, in realtà, era più grande: non soltanto l'inchiesta avrebbe dovuto condurre verso un uso più efficiente delle risorse, ma doveva contribuire al trapasso, in minima parte già in atto, da una concezione dell'assistenza di tipo caritatevole ad una nuova concezione degli aiuti sociali, moderna, trasparente, democratica<sup>21</sup>.

<sup>16</sup> AP, Camera, *Documenti*, Leg. I, doc. n. 2199, pp. 2-3. La scelta di fare riferimento alla miseria, anziché alla povertà, è stata spiegata come il tentativo di non concentrare l'indagine sui redditi (F. Gualtierotti, *L'inchiesta parlamentare sulla miseria e sui mezzi per combatterla*, in «Comunità», VIII, 1953, n. 7, pp. 12-15).

<sup>17</sup> Anche se datato, si rinvia a un volume dedicato a questa specifica questione: C. Falconi, *L'assistenza italiana sotto bandiera pontificia*, Milano, Feltrinelli, 1957.

<sup>18</sup> Cfr., in generale, P. Ferrario, *Politica dei servizi sociali*, Roma, Carocci, 2001.

<sup>19</sup> G. Ruffolo, *L'inchiesta parlamentare sulla miseria*, in «Moneta e credito», 1948, p. 51.

<sup>20</sup> Cfr. R. Volpi, *Storia della popolazione italiana dall'Unità a oggi*, Scandicci, La Nuova Italia, 1989, pp. 131-144.

<sup>21</sup> Camera dei deputati, *Atti della Commissione parlamentare di inchiesta sulla miseria in Italia e sui mezzi per combatterla*, vol. I, *Relazione generale*, Roma, Camera dei deputati-Arti

L'XI Commissione Lavoro e previdenza sociale riunita in sede legislativa, che il 12 ottobre 1951 discusse rapidamente e deliberò sulla proposta Vigorelli e altri, colse fino in fondo la necessità di una Commissione d'inchiesta parlamentare sulla miseria. I voti favorevoli furono 29 su 30 totali<sup>22</sup>. L'opportunità di avere a disposizione una serie di dati era largamente avvertita (anche i sindacati avevano sostenuto la necessità di un'indagine). Nessuno dei parlamentari, tuttavia, osservò che la miseria si intrecciava con la disoccupazione e che, anche inavvertitamente, ciò poteva creare conflitti di competenze tra le due Commissioni. Forse sarebbe stato vantaggioso unire gli sforzi e fare un'unica inchiesta sulla povertà, ma i tempi erano stretti: i lavori dovevano concludersi entro la fine della legislatura<sup>23</sup>. Comunque si persero mesi preziosi: le indagini cominciarono dopo la pausa estiva del 1952. La Commissione, proprio al fine di semplificare le attività, non estese l'indagine a tutto il territorio dello Stato né ritenne opportuno affidarsi alle analisi e agli studi già disponibili, anche se ciò avrebbe facilitato e accelerato i lavori, ma si concentrò su alcune zone, dove era già noto che la miseria abbondava, e lí condusse osservazioni dirette: il Delta padano, le zone montane dell'Abruzzo, la Puglia, la Basilicata, la Calabria, la Sicilia, la Sardegna, i sobborghi di Roma, Napoli e Milano.

*4. Il caso della Sardegna.* Gli atti dell'inchiesta sulla miseria rendono ancora più comprensibile la volontà dei sardi di rompere radicalmente con il passato e di lasciarsi alle spalle una vita intollerabile<sup>24</sup>. Il dato di 52 abitanti per km<sup>2</sup> collocava l'isola in fondo alla classifica delle regioni italiane per densità di popolazione, prima soltanto della Valle d'Aosta (29 ab. per km<sup>2</sup>)<sup>25</sup>.

Grafiche Sicca, 1953, p. 19; ma cfr. anche E. Vigorelli, *L'offensiva contro la miseria. Idee e esperienze per un piano di sicurezza sociale*, Milano, Mondadori, 1948.

<sup>22</sup> AP, Camera, *Commissione XI*, seduta del 12 ottobre 1951, pp. 604-606.

<sup>23</sup> A. Barbon, *Fine della legislatura e prorogatio delle commissioni d'inchiesta parlamentare*, in «Diritto e società», 1987, n. 4, pp. 715-720.

<sup>24</sup> Nel 1961, quando pure le condizioni erano migliorate rispetto a dieci anni prima, Emilio Lussu sostenne che in Sardegna ci fosse «un ardente desiderio di uscire da un ambiente così schiaccIANte, così chiuso, senza panorama che consenta uno sguardo nel lontano geografico e civile, senza vita vera» (discorso di Emilio Lussu al Senato sul disegno di legge *Programma straordinario per favorire la rinascita economica e sociale della Sardegna in attuazione dell'articolo 13 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3*, seduta del 15 novembre 1961, ora in E. Lussu, *Discorsi parlamentari*, vol. II, Roma, Tipografia del Senato, 1986, in particolare pp. 1466-1467).

<sup>25</sup> Camera dei deputati, *Atti della Commissione parlamentare di inchiesta sulla miseria*, vol. I, cit., tabella 4, p. 35.

Se però alcune regioni, come ad esempio il Trentino-Alto Adige, avevano un'ampia parte del suolo praticamente inabitabile, quasi tutto il territorio della Sardegna era vivibile. La situazione dell'isola era quindi persino peggiore di quella registrata.

La scarsa popolazione presente, rispetto alla superficie a disposizione, aveva suscitato più volte l'attenzione del mondo politico e scientifico<sup>26</sup>. Gavino Alivia, autorevole economista sardo della prima metà del Novecento, aveva insistito in più occasioni sulla connessione tra economia sarda e popolazione e nel 1954 aveva scritto che «il difetto fondamentale della Sardegna è quello di essere una regione "sottopopolata", che non presenta cioè quella densità demografica, che è necessaria per la occupazione e lo sfruttamento di tutto il suo territorio e dell'intero suo litorale»<sup>27</sup>. In realtà, qualche esperimento concreto si era realizzato: nel 1928 era nato Villaggio Mussolini (l'attuale Arborea), con la precisa volontà politica di favorire il trasferimento dei coloni veneti nell'agro di Terralba bonificato dal regime; nel 1936 l'Ente ferrarese di colonizzazione aveva fondato il borgo di Fertilia per ripopolare il territorio del Nord-Ovest della Sardegna con famiglie della provincia di Ferrara, dove l'alta concentrazione di abitanti aveva creato non poche tensioni sociali<sup>28</sup>. Le bonifiche, però, non avevano introdotto – osservò il

<sup>26</sup> A.M. Gatti, G. Puggioni, *Storia della popolazione dal 1847 a oggi*, in *Storia d'Italia. Le regioni dall'Unità a oggi. La Sardegna*, a cura di L. Berlinguer, A. Mattone, Torino, Einaudi, 1998, pp. 1039-1079.

<sup>27</sup> G. Alivia, *Economia e popolazione: il problema della Sardegna*, in *Atti del V Convegno nazionale per l'emigrazione tenuto in Sardegna dal 10 al 14 maggio 1954*, a cura della Camera di Commercio, industria e agricoltura di Sassari, Sassari, Gallizzi, 1956, pp. 60-61; ma anche, sempre di Gavino Alivia, *Il problema demografico-economico della Sardegna centro-settentrionale. Comunicazione del dr. Gavino Alivia, presidente del Rotary Club di Sassari, al XV Congresso nazionale rotariano nella riunione tenuta nella sala delle adunanze della Camera di commercio di Sassari, il 7 giugno 1951*, Sassari, Gallizzi, 1951.

<sup>28</sup> L. Marrocu, *Il ventennio fascista (1923-43)*, in *Storia d'Italia. Le regioni dall'Unità a oggi. La Sardegna*, cit., pp. 675-686; M.L. Di Felice, *Fonti locali per la storia della fondazione di Mussolinia e di Fertilia*, in *Gli archivi per la storia dell'architettura. Convegno internazionale di studi, Reggio Emilia, 4-8 ottobre 1993*, Roma, Ministero per i beni e le attività culturali-Ufficio centrale per i beni archivistici, 1999, pp. 237-271; R. Martinelli, L. Nuti, *Città nuove in Sardegna durante il periodo fascista*, in «*Storia urbana*», II, 1978, n. 6, pp. 291-324; G. Pisu, *Società bonifiche sarde 1918-1939. La bonifica integrale della piana di Terralba*, Milano, Franco Angeli, 1995; E. Tognotti, *L'economia e la società algherese tra le due guerre (1919-39). La bonifica della Nurra e la nascita della «città nuova» di Fertilia*, in *Alghero, la Catalogna, il Mediterraneo. Storia di una città e di una minoranza catalana in Italia (XIV-XX secolo)*, a cura di A. Mattone, P. Sanna, Sassari, Galizzi, 1994, pp. 625-641.

geografo Maurice Le Lannou – «nessun contingente considerevole»<sup>29</sup>. L'impatto complessivo, insomma, era stato minimo.

Anche i dati che collocavano la Sardegna fra le regioni con il saggio di natalità più alto<sup>30</sup>, quelli relativi alla proporzione fra reddito privato agricolo e altri settori, che registravano ancora la notevole rilevanza del settore primario su quello secondario e terziario<sup>31</sup>, e quelli, infine, sui redditi regionali, che si evincono dalla tabella 1, dimostravano che la situazione sarda non poteva essere considerata molto migliore rispetto a quella di altre regioni meridionali. Forse questi numeri non sono sufficienti per spiegare perché non si realizzò una crescita autoctona, perché si scelse la via della modernizzazione dirompente, ma certo documentano la situazione di partenza in cui si trovava la Sardegna e aiutano a comprendere perché l'intervento straordinario raccolse un consenso amplissimo, trasversale alla politica e alla società sarda<sup>32</sup>.

<sup>29</sup> M. Le Lannou, *Pastori e contadini di Sardegna*, tradotto e presentato da M. Brigaglia, Cagliari, Edizioni Della Torre, 1979, p. 327.

<sup>30</sup> Per i dati sulla natalità, sulla mortalità e sull'eccedenza dei vivi sui morti, Camera dei deputati, *Atti della Commissione*, vol. I, cit., tabella 5, pp. 37-39.

<sup>31</sup> Nel 1951 il 42,84% del reddito privato derivava dall'agricoltura e della pesca, mentre sommando il reddito di tutti gli altri settori (industria, commercio, credito, servizi ecc.) si raggiungeva il 57,16% (Camera dei deputati, *Atti della Commissione parlamentare di inchiesta sulla miseria*, vol. I, cit., Tabella 8, p. 43).

<sup>32</sup> L'interpretazione dell'intervento straordinario in Sardegna ha diviso la storiografia, che ancora non ha raggiunto una posizione ampiamente condivisa. Cfr. S. Ruju, *L'irrisolta questione sarda. Economia, società e politica nel secondo Novecento*, prefazione di A. Mattone, Cagliari, Cuec, 2018 (si tratta dal saggio già apparso in *Storia d'Italia. Le regioni dall'Unità a oggi. La Sardegna*, cit., pp. 777-992); F. Soddu, *Il Piano di rinascita della Sardegna: gli strumenti istituzionali e il dibattito politico*, in *Storia d'Italia. Le regioni dall'Unità a oggi. La Sardegna*, cit., pp. 777-992; Id., *La «cultura della Rinascita». Politica e istituzioni in Sardegna (1950-1970)*, a cura e con introduzione di F. Soddu, Sassari, Edes-Centro studi autonomistici «P. Dettori», 1992; A. Accardo, P. Maurandi, L.M. Leandro, *L'isola della rinascita. Cinquant'anni di autonomia della Regione Sardegna*, Roma-Bari, Laterza, 1998; G. Sapelli, *Alternative possibili per la crescita: la Sardegna, Sassari e oltre*, in M.L. Di Felice, L. Sanna, G. Sapelli, *L'impresa industriale del Nord Sardegna. Dai «pionieri» ai distretti 1922-1997*, Roma-Bari, Laterza, 1997, pp. 297-347; Id., *L'occasione mancata. Lo sviluppo incompiuto della industrializzazione sarda*, introduzione e cura di G. Scroccu, con una testimonianza di A. Raggio, Cagliari, Cuec, 2011; *La scommessa della Rinascita. L'esperienza dell'intervento straordinario in Sardegna (1962-1993)*, a cura di F. Soddu, Cagliari, Tema, 2002; D. Sanna, *Costruire una Regione. Problemi amministrativi e finanziari nella Sardegna dell'autonomia (1949-1965)*, prefazione di G.G. Ortù, Roma, Carocci, 2011; V. Deplano, *Ripensare la Sardegna. L'immagine dell'isola negli anni della Rinascita*, in *La Sardegna contemporanea. Idee, luoghi, processi culturali*, a cura di L. Marrocù, F. Bachis, V. Deplano, Roma, Donzelli, 2015, pp. 673-693. Mi permetto di rimandare anche a S. Mura, *Pianificare la modernizzazione*.

TABELLA 1

Redditi regionali in percentuale sul totale dell'Italia e numeri indici dei redditi per abitante calcolati da Silvio Vianelli e Guglielmo Tagliacarne

Regioni	Percentuale sul reddito dell'Italia		Numero indici del reddito per abitante (Italia = 100)	
	Vianelli 1950	Tagliacarne 1951	Vianelli 1950	Tagliacarne 1951
Lucania	0,7	0,7	56	53
Umbria	1,7	1,4	97	83
Sardegna	1,7	1,7	65	62
Venezia Tridentina	1,8	1,7	115	110
Venezia Giulia	1,8	1,9	92	95
Abruzzi e Molise	2,1	2,1	57	60
Marche	2,2	2,4	75	83
Calabria	2,2	2,2	52	52
Puglia	3,9	4,0	58	59
Liguria	5,2	5,2	158	155
Campania	5,8	5,4	63	59
Sicilia	6,1	5,6	64	59
Lazio	7,0	7,2	101	101
Toscana	7,1	6,8	106	101
Emilia	7,8	8,8	103	117
Veneto	7,9	8,0	94	98
Piemonte	13,4	11,5	174	148
Lombardia	21,6	23,4	155	168

Fonte: Camera dei deputati, *Atti della Commissione*, vol. I, cit., p. 44.

La Commissione rilevava che il 22,7% di famiglie sarde era in condizioni di miseria (mentre era in condizioni disagiate il 16,8%). Dati piuttosto elevati rispetto a quelli delle regioni settentrionali, dove il Friuli-Venezia Giulia, che aveva la percentuale più alta, si fermava al 3,1% di famiglie in stato di miseria, ma al di sotto di tutte le regioni meridionali: la Calabria toccava il 37,7%, la Basilicata il 33,2%, la Sicilia il 25,2%, e tutto il Sud, escluse

*Istituzioni e classe politica in Sardegna (1959-1969)*, Milano, Franco Angeli, 2015; Id., *La Regione, la politica e le riforme (1974-1976)*, in G. Medas, S. Mura, G. Scrocco, *La transizione difficile. Politica e istituzioni in Sardegna (1969-1979)*, Milano, Franco Angeli, 2017, pp. 107-186. Cfr. inoltre G. Sotgiu, *La Sardegna negli anni della Repubblica. Storia critica dell'autonomia*, Roma-Bari, Laterza, 1996.

le isole, il 28,3% di media<sup>33</sup>. Se però si considerano gli iscritti negli elenchi dei poveri di ciascun Comune, cioè quelle persone che erano ammesse all'assistenza sanitaria gratuita per l'anno successivo, allora il quadro cambia leggermente. La Sardegna non risulta più la regione del Sud con la percentuale più bassa, e quindi in condizioni migliori, anche se, con l'11,7% degli abitanti iscritti negli elenchi comunali dei poveri, risulta meglio posizionata della Puglia (15,3%), della Calabria (14,9%) e della Sicilia (13,5%)<sup>34</sup>.

L'insieme dei dati, comunque, fa mettere in dubbio che le amministrazioni comunali sarde si attenessero ad un'interpretazione restrittiva della normativa, riconoscendo il diritto all'assistenza sanitaria esclusivamente ai casi di miseria più eclatanti. Anche per ciò il contributo governativo a favore degli enti comunali di assistenza della Sardegna era stato notevolmente incrementato. Nel 1951-52 era di 317 milioni, contro i 12 milioni del 1945-46<sup>35</sup>. In particolare, come aveva indicato il ministro dell'Interno Mario Scelba, i fondi erano stati assegnati tenendo conto della popolazione e della situazione economica<sup>36</sup>. Così le risorse per le regioni del Mezzogiorno erano cresciute. Nel 1951 gli assistiti in Sardegna erano 76.967, di cui 14.973 nei capoluoghi<sup>37</sup>. La spesa media effettiva per assistito era di 3.467 lire: inferiore alla media nazionale (4.324 lire) e poco più di un terzo rispetto a quella della regione con il valore più alto, la Lombardia (9.085 lire). Il dato sardo, tuttavia, era lontano da quello della Basilicata (1.886 lire), che stava in fondo alla classifica<sup>38</sup>.

<sup>33</sup> Camera dei deputati, *Atti della Commissione*, vol. I, cit., tabella 36, p. 81; ma anche Camera dei deputati, *Atti della Commissione parlamentare di inchiesta sulla miseria in Italia e sui mezzi per combatterla*, vol. II, *Condizioni di vita delle classi misere. Indagini tecniche*, Milano, Camera dei deputati-Unione Tipografica, 1953, p. 65. Non si indica, tuttavia, l'anno del rilevamento, che dovrebbe essere il 1950 o il 1952.

<sup>34</sup> Camera dei deputati, *Atti della Commissione parlamentare di inchiesta sulla miseria*, vol. I, cit., tabella 41, p. 93.

<sup>35</sup> Cfr. Camera dei deputati, *Atti della Commissione*, vol. I, cit., tabella 49, p. 162; Camera dei deputati, *Atti della Commissione parlamentare di inchiesta sulla miseria in Italia e sui mezzi per combatterla*, vol. V, *Mezzi finanziari per l'assistenza. Indagini tecniche*, Milano, Camera dei deputati-Unione Tipografica, 1953, p. 34.

<sup>36</sup> AP, Senato, *Discussioni*, Leg. I, seduta del 15 ottobre 1952, pp. 36057-36058.

<sup>37</sup> Nella provincia di Cagliari gli assistiti dagli enti comunali di assistenza erano 35.812, in quella di Nuoro 15.422 e in quella di Sassari 25.733 (Camera dei deputati, *Atti della Commissione parlamentare di inchiesta sulla miseria in Italia e sui mezzi per combatterla*, vol. IV, *Criteri e metodi di assistenza. Indagini tecniche*, Milano, Camera dei deputati-Unione Tipografica, 1953, p. 77).

<sup>38</sup> Camera dei deputati, *Atti della Commissione*, vol. I, cit., tabella 3.1, p. 167. Cfr. anche

Lo sforzo governativo era importante. Se però indicava che con l'avvento della Repubblica la sensibilità della classe politica nei confronti della miseria era tendenzialmente cresciuta, la drammaticità della situazione richiedeva ben altre risorse. Occorre inoltre considerare che l'attività di tipo assistenziale, specialmente nelle zone più depresse, non permetteva la fuoriuscita delle famiglie dallo stato di miseria in cui si trovavano. Si trattava, perlomeno, di un ristoro momentaneo che non cambiava, se non minimamente e per un lasso di tempo molto breve, la qualità della vita degli assistiti. Anche questo limite motivava la riforma della *governance* dei fondi pubblici destinati alle famiglie misere. Il ministero dell'Interno forse non era l'organo più adatto per occuparsi dell'attività di assistenza, che era uno dei suoi tanti compiti e non quello principale al quale doveva adempiere. Né un settore così rilevante per l'Italia dei primi anni Cinquanta poteva essere spacciato e affidato, senza un forte coordinamento, a diversi ministeri: da quello di Grazia e giustizia, che si occupava delle famiglie dei carcerati, a quello della Difesa, che si interessava degli orfani e dei reduci infermi<sup>39</sup>. Un ministero specifico, esclusivamente dedicato all'ambito dell'assistenza, avrebbe invece concentrato i propri sforzi in un campo complesso che meritava un'attenzione particolare<sup>40</sup>.

Il recupero almeno di una parte della popolazione improduttiva era una priorità. Dal 1871 essa era più che raddoppiata sia al Nord che al Sud, e anche se in Sardegna era aumentata «soltanto» del 61%, mentre in altre regioni era più che triplicata (nel Lazio era cresciuta di 3,9

la spesa secondo le provincie e le regioni, ivi, tabella 5.1, p. 177 (nel 1951 la Sardegna, complessivamente, spese per l'assistenza 746.239.000 lire, contro i quasi 9 miliardi della Lombardia).

<sup>39</sup> Per un'idea sul complesso campo dell'assistenza tra la fine degli anni Quaranta e i primi anni Cinquanta, cfr. *Atti del Convegno per gli studi di assistenza sociale, Tremezzo, 16 settembre-6 ottobre 1946*, Milano, Marzorati, 1947; *Organi ed enti di assistenza pubblica e privata in Italia*, Roma, Amministrazione per gli aiuti internazionali, 1953; U.M. Colombo, *Principi di ordinamento dell'assistenza sociale*, Milano, Giuffrè, 1954; Id., *Assistenza* (dir. Amm.), in *Encyclopædia del diritto*, vol. III, Varese, Giuffrè, 1958, *ad vocem*.

<sup>40</sup> Già qualche anno prima Ezio Vigorelli aveva proposto l'istituzione di un ministero della Sicurezza sociale che avrebbe dovuto coordinare i servizi dell'assistenza, della previdenza e della sanità pubblica, ma la sua opinione non raccolse significativi consensi e rimase irrealizzata (Vigorelli, *L'offensiva contro la miseria*, cit., p. 63). Neppure la proposta di legge, presentata alla Camera il 29 ottobre 1948 da Egidio Ariosto e altri, che aveva l'intento di creare un ministero dell'Assistenza sociale ebbe seguito (AP, Camera, *Documenti*, Leg. I, doc. n. 153). Cfr. Fiocco, *L'Italia prima del miracolo*, cit., pp. 32-37.

volte, in Liguria di 3,6, in Lombardia di 3,4), si trattava comunque di numeri molto alti<sup>41</sup>. Ancora più significativi i dati seguenti sulla popolazione attiva e inattiva, che indicano una sostanziale stabilità dall'età liberale a quella repubblicana.

TABELLA 2  
Popolazione attiva e inattiva sulla popolazione totale della Sardegna

	percentuale su popolazione totale								
	1871			1936			1951		
	M	F	MF	M	F	MF	M	F	MF
Popolazione attiva	64,8	7,5	36,9	61,8	11,6	36,7	61,0	9,5	35,4
Popolazione inattiva	35,2	92,5	63,1	38,2	88,4	63,3	39,0	90,5	64,6

Fonte: Camera dei deputati, *Atti della Commissione parlamentare di inchiesta sulla miseria*, vol. VIII, cit., tabelle 2 e 3, pp. 164 e 166, a cui ho aggiunto i dati del censimento del 1951.

Se si considera la distribuzione della forza lavoro, si nota che nel 1952 il settore agricolo raggiungeva il 45,3% degli occupati sardi. Gli addetti all'industria, tuttavia, in termini assoluti erano in crescita: da 36.000 (1871) a 78.100 (1936) sino a 103.000 (1952)<sup>42</sup>. Merita inoltre di essere sottolineato il dato degli addetti ai trasporti e alle comunicazioni, che arrivò a raggiungere nel 1936 i 15.200 occupati, scesi poi nel 1952 a 14.500, contro però i 4.600 del 1871<sup>43</sup>. C'era stata, quindi, una modernizzazione molto leggera, che aveva spinto verso l'abbandono dei campi, ma non aveva avuto la forza di incidere in misura significativa sulla miseria.

<sup>41</sup> Camera dei deputati, *Atti della Commissione parlamentare di inchiesta sulla miseria in Italia e sui mezzi per combatterla*, vol. VIII, *Problemi economico-sociali della miseria. Monografie*, Milano, Camera dei deputati-Unione Tipografica, 1953, p. 152.

<sup>42</sup> Ivi, pp. 153-156 e tabella 5, pp. 173-174.

<sup>43</sup> Ivi, tabella 6, p. 175; L. Pirastu, *Sviluppo economico e classi sociali in Sardegna dal 1951 al 1971*, in «Archivio sardo del movimento operaio, contadino e autonomistico», II, 1974, n. 3, p. 91.

TABELLA 3

Distribuzione delle forze di lavoro in Sardegna all'8 settembre 1952 (escluse le forze armate)

	<i>Cifre assolute (in migliaia)</i>	<i>Cifre percentuali</i>
<i>Agricoltura</i>	168,9	45,3
<i>Industria</i>	103,4	27,7
<i>Trasporti e comunicazioni</i>	14,5	3,9
<i>Commercio, credito e assicurazioni</i>	32,5	8,7
<i>Altre attività</i>	53,6	14,4

Fonte: Istituto centrale di statistica, *La rilevazione delle forze di lavoro in Sardegna all'8 settembre 1952*, Roma, [s.e.], 1953, tavola V, p. 41.

Anche i dati sulla natalità e sulla mortalità, se si leggono tenendo conto dell'andamento pluriennale, segnalano una tendenza che dovrebbe essere valutata positivamente. La natalità era di 29,1 nuovi nati ogni 1.000 abitanti nel 1948 e scese negli anni successivi sino a toccare nel 1952 i 24,8; la mortalità invece diminuì ogni anno dal 1946 in poi, passando da 13,6 (1946) a 8,9 ogni 1.000 abitanti (1952)<sup>44</sup>. Numeri che confermano, in sostanza, che c'era stato qualche passo avanti, come dimostra anche il calo della mortalità infantile (tabella 4); ma la Sardegna aveva bisogno di ben altri risultati se l'intento era di ridurre il divario con le regioni più avanzate della penisola.

TABELLA 4

Andamento della mortalità infantile in Sardegna (quoziente su 1.000 nati vivi)

	1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952
Sardegna	108,1	65,0	77,5	83,0	81,1	65,5	69,6

Fonte: Camera dei deputati, *Atti della Commissione parlamentare di inchiesta sulla miseria*, vol. XI, cit., tabella 6, p. 209.

5. *La relazione sugli «Aspetti della miseria in Sardegna».* Il 12 febbraio 1952, prima della nomina dei componenti della Commissione d'inchiesta da parte del presidente della Camera, si manifestò l'esigenza di offrire a tutti i gruppi parlamentari un'adeguata rappresentanza. I suoi membri quindi

<sup>44</sup> Camera dei deputati, *Atti della Commissione parlamentare di inchiesta sulla miseria in Italia e sui mezzi per combatterla*, vol. XI, *Previdenza sociale e assistenza sanitaria. Monografie*, Milano, Camera dei deputati-Istituto editoriale italiano, 1953, pp. 201 e 203.

passarono dai 15, inizialmente previsti, a 21<sup>45</sup>; di questi, i sardi erano Salvatore Mannironi e Luigi Polano.

Il primo di Nuoro e il secondo di Sassari, erano politici di riconosciuta autorevolezza. Entrambi si erano distinti per avere combattuto il fascismo, ma erano molto diversi per formazione e orientamento politico-culturale. Avvocato molto stimato, dirigente dell'Azione cattolica, Mannironi aveva svolto un ruolo di primo piano nella nascita della Democrazia cristiana in Sardegna<sup>46</sup>. Uomo di partito con esperienze anche internazionali a Mosca e in Francia, Polano era impegnato nella costruzione del Partito comunista, in

<sup>45</sup> AP, Camera, *Documenti*, Leg. I, doc. n. 2199-bis. Componevano la commissione: Ezio Vigorelli (Ps-Siis), presidente, Lodovico Montini (Dc), vicepresidente, Ermenegildo Bertola (Dc) e Cesare Bensi (Psi), segretari, Mario Alicata (Pci), Gaetano Ambrico (Dc), Laura Bianchini (Dc), Maria Lisa Cinciaro Rodano (Pci), Alfredo Covelli (Misto), Beniamino De Maria (Dc), Umberto Delle Fave (Dc), Salvatore Mannironi (Dc), Giuliana Nenni (Psi), Maria Nicotra Verzotto (Dc), Giovanni Palazzolo (Pli), Luigi Palmeri (Misto), Luigi Polano (Pci), Adolfo Quintieri (Dc), Ercole Rocchetti (Dc), Domenico Sartor (Dc) e Riccardo Walter (Pci).

<sup>46</sup> Nel primo dopoguerra Mannironi aveva aderito al Partito popolare e contro la linea della collaborazione con Mussolini si era schierato per costruire un'alleanza parlamentare con i socialisti. Anche nei momenti di più alta popolarità del regime rimase sempre fedele all'antifascismo. Nel gennaio 1943, ritenuto un pericolo (il suo nome circolava fra i possibili dirigenti di un'insurrezione armata per liberare l'isola), fu arrestato. Dopo un periodo di carcere, prima a Cagliari, poi a Oristano e Roma, fu trasferito al confino ad Isernia, dove rimase per quasi tutto l'anno (in realtà era tornato in libertà dopo l'8 settembre, ma non era riuscito a raggiungere subito la Sardegna a causa delle difficoltà dei collegamenti aeronavali e dei bombardamenti alleati). Eletto all'Assemblea costituente, diede un contributo importante all'elaborazione della Costituzione (fu componente della Commissione dei 75) e dello Statuto per la Regione Sardegna. Alle elezioni del 1948 fu eletto con 30.309 preferenze, migliorando il suo risultato personale di quasi diecimila voti rispetto a due anni prima, ma risultando sesto (e non più terzo) nella lista dello Scudo crociato (M. Casella, *Mannironi, Salvatore*, in *Dizionario biografico degli italiani*, vol. LXIX, Roma, Istituto della Encyclopædia Italiana, 2007, *ad vocem*; F. Atzeni, *Salvatore Mannironi e il Partito popolare*, in «Archivio storico sardo», 1995, n. 38, pp. 295-308; *I 120 anni dell'Azione cattolica in Sardegna*, Roma, Ave, 1995; P. Bellu, *Mannironi Salvatore*, in *Dizionario storico del Movimento cattolico in Italia [1860-1980]. I protagonisti*, a cura di F. Traniello, G. Campanini, Casale Monferrato, Marietti, 1982, pp. 327-330; T. Orrú, *Salvatore Mannironi pubblicista e parlamentare. Contributo ad una biografia*, in «Bollettino bibliografico della Sardegna», 1984, n. 1-2, pp. 12-25; n. 3, pp. 10-14; P. Bellu, *Le origini della Democrazia Cristiana in Sardegna [1943-1944]*, Torino, Società Editrice Internazionale, 1996; L. Lecis, *La Democrazia cristiana in Sardegna [1943-1949]. Nascita di una classe dirigente*, Milano, Guerini e Associati, 2012; M.R. Cardia, *La nascita della Regione autonoma della Sardegna [1943-1948]*, Milano, Franco Angeli, 1992; *Le origini dello Statuto speciale per la Sardegna. I testi, i documenti, i dibattiti*, a cura di M. Cardia, 3 voll., Sassari, Edes, 1995.

particolare nel Centro-Nord dell'isola<sup>47</sup>. Eppure, a pochi mesi da una campagna elettorale molto dura (erano i tempi della cosiddetta «legge truffa») e in una delle fasi più acute della guerra fredda, mentre la crisi di Corea sembrava portare il mondo nuovamente verso un conflitto globale, Mannironi e Polano agirono d'intesa e scrissero insieme la relazione. Uno degli ostacoli che si trova di fronte lo storico, infatti, è distinguere i contributi dei due parlamentari: in mancanza di altri riscontri, che non sono stati ritrovati, è impossibile stabilire quali osservazioni si debbano attribuire al rappresentante del partito al governo dello Stato e della Regione autonoma della Sardegna e quali invece al deputato di un partito all'opposizione sia a Roma sia a Cagliari.

Questa scelta di esprimersi con una voce sola è ancora più significativa perché la relazione non si presenta, come ci si potrebbe aspettare, ricca di cifre, percentuali, tabelle e grafici; non è frutto di un protocollo definito e formalizzato prima della visita sul campo e replicato più volte identico di fronte ai diversi casi, al fine di ricavarne soprattutto dati numerici comparabili. La relazione è invece descrittiva e, come gli stessi autori la definirono, «essenzialmente dimostrativa»<sup>48</sup>. C'era soprattutto il proposito di offrire qualche esempio di come in Sardegna le famiglie, i lavoratori, i bambini e gli anziani vivessero, per estrapolare generalizzazioni dalla realtà sotto osservazione. Non c'era l'intento di essere scientificamente inattaccabili, di vestire i panni asettici degli studiosi sociali, né tanto meno quello di presentare una relazione politicamente orientata, incentrata sulla critica alle scelte passate e sulle proposte per l'avvenire.

<sup>47</sup> Polano, classe 1897, aveva militato prima nel Psi e poi, in seguito alla scissione del 1921, aveva aderito al Partito comunista d'Italia, schierandosi con Amadeo Bordiga e non con le tesi di Gramsci. All'indomani dell'assassinio di Matteotti lasciò l'Italia, anche perché così gli ordinò il partito. Espatriò in Francia, si trasferì successivamente in Unione Sovietica, ma la sua vita clandestina rimane ancora oggi in gran parte sconosciuta. È possibile che sia stato un agente sovietico. Dopo la guerra civile spagnola, lavorò a Mosca come dirigente di una scuola internazionale per i reduci, fino a quando Togliatti gli affidò il compito di occuparsi di controinformazione e trasmettere in Italia le notizie che la radio di regime censurava. Cfr. G. Melis, *Luigi Polano: un rivoluzionario negli anni di ferro*, in *L'antifascismo in Sardegna*, a cura di M. Brigaglia, F. Manconi, A. Mattone, G. Melis, vol. I, Cagliari, Edizioni Della Torre, 1986, pp. 129-134; Id., *Polano Luigi*, in *Il movimento operaio italiano. Dizionario biografico 1853-1943*, a cura di T. Detti, F. Andreucci, vol. IV, Roma, Editori Riuniti, 1975, *ad vocem*.

<sup>48</sup> *Aspetti della miseria in Sardegna. Relazione della Delegazione parlamentare Salvatore Mannironi e Luigi Polano*, in Camera dei deputati, *Atti della Commissione parlamentare di inchiesta sulla miseria in Italia e sui mezzi per combatterla*, vol. VII, *La miseria in alcune zone depresse. Indagini delle Delegazioni parlamentari*, Roma, Camera dei deputati-Arti Grafiche Sicca, 1953, p. 369.

La visita dei commissari, che si svolse in una settimana, dal 1° all’8 dicembre 1952<sup>49</sup>, si orientò su alcune zone: i comuni di Loculi e Bosa in provincia di Nuoro, i quartieri della periferia di Sassari, una comunità di pescatori di Olbia, la realtà mineraria di Iglesias<sup>50</sup>. Perché furono selezionati questi luoghi, e non altri, non si spiega. Molto probabilmente dipese da segnalazioni locali, da rapporti politici fra gli amministratori delle città e i membri sardi della commissione, dalle sensibilità personali di Mannironi e di Polano. Si può ipotizzare che essi avessero incluso alcune zone del Nuorese e del Sassarese perché avevano una conoscenza diretta di quelle situazioni. Tuttavia, la scelta dei luoghi su cui soffermare l’attenzione non sembra casuale. In qualche misura si trattava di esempi paradigmatici: Loculi rappresentava la società rurale; Bosa e Olbia quella marittima; Sassari quella urbana; Iglesias quella operaia. Così però rimanevano escluse le zone agricole del Campidano e quelle pastorali del Supramonte, che avevano aspetti e problemi specifici e che avrebbero meritato una qualche considerazione particolare.

La delegazione impostò l’indagine sui sopraluoghi diretti e sui colloqui, che sono tendenzialmente condizionati dall’attimo in cui si svolgono, dalle emozioni del momento e non garantiscono l’oggettività che hanno i dati numerici. La descrizione ha alcuni pregi, come la ricchezza dei contenuti, ma spesso il linguaggio crea problemi di interpretazione, produce ambiguità e non facilita la comparazione. La delegazione parlamentare, ad esempio, preferí evitare di interrogarsi su un limite (di reddito o di disponibilità alimentare o ancora di patrimonio personale) al di sotto del quale si poteva riscontrare lo stato di miseria e si basò sull’osservazione, sulla conoscenza diretta o mediata dalle autorità locali e soprattutto sulle interviste<sup>51</sup>. Così,

<sup>49</sup> I principali quotidiani isolani, «La Nuova Sardegna» e «l’Unione sarda», non seguirono i lavori della Commissione parlamentare. Un solo articolo, *L’inchiesta sulla miseria è stata estesa anche alla Sardegna* (*La Nuova Sardegna*, 3 dicembre 1952), descriveva gli obiettivi dell’indagine e precisava che due parlamentari sardi facevano parte della Commissione, annunciando che il 2-3 dicembre la delegazione avrebbe visitato la provincia di Nuoro, il 4-5 quella di Cagliari e, infine, dal 6 all’8 quella di Sassari.

<sup>50</sup> La delegazione che compì la visita nelle località era composta da Mannironi, Polano e una dottoressa in qualità di tecnico segretario, il cui nome non risulta nei documenti rinvenuti: Archivio storico della Camera dei deputati (ASCD), *Fondo della Commissione parlamentare d’inchiesta sulla miseria in Italia e sui mezzi per combatterla (1951-1954)* (FCPM), b. 8, f. 48, c. 1.

<sup>51</sup> Nella seduta del 9 luglio 1952 la Commissione discusse le linee guida da seguire per i lavori d’indagine. In quella occasione, Polano propose che il punto di partenza per la defi-

anziché cercare di definire la miseria, si tentò di rilevarne l'entità e i modi di manifestarsi.

Questa scelta di far prevalere l'analisi qualitativa su quella quantitativa può essere discutibile (anche perché, come in contrasto con la legge istitutiva dell'inchiesta, non permetteva di stabilire oggettivamente chi avesse diritto e chi no al contributo statale), ma offre una serie di «fotografie» della miseria che possono essere considerate modelli con i quali interpretare la realtà sarda dei primi anni Cinquanta.

La prima famiglia visitata [a Loculi] – si legge nella relazione – è stata quella di Francesco Floris, di 53 anni, sposato con dieci figli di cui due maggiorenni. Vivono tutti in una casa di due stanze, ormai cadente, di proprietà della moglie Cambetta Vincenza. Dei sette maschi, nessuno è sposato e solo tre lavorano saltuariamente come braccianti, totalizzando ciascuno una media di quaranta giornate lavorative all'anno. [...] Vi sono, nella casa, solo due letti di una piazza e mezza. Nel primo dormono in quattro (marito, moglie e due figli, ma, è da notare, il capo-famiglia è malato d'asma), e nell'altro riposano altri tre figli. Le rimanenti cinque persone dormono, vestite, su stuiole messe a terra. [...] Per capire in quale stato di sotto-alimentazione si trova questa famiglia tipo, basterà citare un fatto: il condimento dei cavoli è costituito da olio di lenticchio, vale a dire di una speciale pianta il cui succo è talmente sgradevole al gusto che occorre esserci particolarmente abituati per poterlo sopportare. La famiglia non possiede maiali, ed ha soltanto due galline. La casa non ha cortile. [...] Cinque bambini, di età dai diciotto mesi ai sette anni, sono scalzi e scarsamente coperti<sup>52</sup>.

nizione del «misero» fosse rappresentato dal reddito. Sostenne che «misero» poteva definirsi colui che non era «vicino al limite vitale», e non, a differenza di ciò che riteneva Ermengildo Bertola (Dc), «colui che era lontano dal minimo vitale», tenuto conto comunque delle «condizioni ambientali obiettive». Per il deputato sardo bisognava considerare «quattro indici di individuazione per il minimum vitale e cioè: a) alimentazione; b) abitazione; c) vestiario; d) cure sanitarie». E chiese inoltre che l'indagine si effettuisse: «a) sul minimo vitale per persona; b) sul minimo vitale per nucleo; c) su chi bisognava considerare misero; d) propone [propose] infine di stabilire le categorie che sono più o meno lontane dal minimo vitale» (ASCD, FCPM, b. 3, f. 22, verbale della seduta del 9 luglio 1952). La Commissione, tuttavia, deliberò di non fissare «una linea di reddito minimo vitale» identica per tutto il territorio dello Stato, né definì un «paniere unico indispensabile dei consumi». E ciò perché in effetti le profonde differenze fra regioni e regioni italiane non avrebbero permesso di misurare efficacemente le condizioni sociali esistenti (Camera dei deputati, *Atti della Commissione parlamentare di inchiesta sulla miseria*, vol. I, cit., p. 61). Questa decisione, in fondo, era in linea con quella del legislatore, il quale aveva stabilito che lo stato di povertà era determinato in rapporto al luogo, demandando ai Comuni il compito di definire il confine della povertà.

<sup>52</sup> *Aspetti della miseria in Sardegna*, cit., p. 357. Loculi aveva una popolazione totale di 523 abitanti (266 maschi e 257 femmine). Più della metà degli abitanti era priva di titolo di studio (295); due avevano conseguito il diploma di scuola media superiore; nessuno era

Anche in Sardegna, evidentemente, la miseria indicava un fenomeno più generale che implicava la lotta contro la sottoalimentazione, l'analfabetismo, le malattie infantili, per migliori condizioni igieniche; ma in particolare nei piccoli borghi dell'interno c'era un tratto distintivo che non può essere sottovalutato: la miseria era particolarmente legata al rapporto tra l'individuo e lo Stato<sup>53</sup>. I diretti interessati, colpiti da una situazione di profonda indigenza, erano riluttanti a chiedere il sostegno degli enti assistenziali. Per il capo famiglia era una questione di fierezza procurarsi i mezzi per il sostentamento della propria moglie e dei figli. Anche per questo il numero di coloro che chiedevano assistenza sociale era inferiore rispetto a quello di chi ne aveva effettivo bisogno: un aspetto che la Commissione colse in tutta la sua rilevanza. Non soltanto, infatti, si orientò sui poveri già assistiti ma anche su quelli che avrebbero dovuti essere aiutati (e non lo erano) dallo Stato e/o dagli enti di assistenza. Rimaneva fuori, invece, una parte importante di poveri, i «mal retribuiti», che pure forse avrebbero dovuto essere considerati. Secondo la stessa ammissione di Mannironi e di Polano, in Sardegna il limite tra miseria, sottoccupazione e occupazione sottopagata era molto sottile e tendenzialmente anche i braccianti, che pure avevano un lavoro, si trovavano, perché spesso con una famiglia numerosa sulle spalle, in condizioni di miseria pressoché assoluta<sup>54</sup>.

La vita dei pastori, ad esempio, era terribilmente faticosa, appesantita dal nomadismo e ancora strettamente dipendente dall'andamento climatico<sup>55</sup>.

laureato. Gran parte della popolazione attiva era occupata nell'agricoltura (Istituto centrale di statistica, *IX Censimento generale della popolazione, 4 novembre 1951. Dati sommari per Comune*, fascicolo 91, *Provincia di Nuoro*, Roma, Soc. Abete, 1955). Loculi, anche se il censimento rilevava alcuni dati leggermente al di sopra della media, sembra essere, più che un caso particolare, un caso rappresentativo di larga parte dei Comuni sardi.

<sup>53</sup> Per il complesso (e difficile) rapporto fra l'individuo e lo Stato in Sardegna, il «classico» testo di riferimento è A. Pigliaru, *La vendetta barbaricina come ordinamento giuridico*, Milano, Giuffrè, 1959 (ma più volte ripubblicato, in particolare cfr. Id., *Il banditismo in Sardegna. La vendetta barbaricina*, Nuoro, Il Maestrale, 2000, che raccoglie testi inediti); cfr. ora soprattutto A. Mattone, *Storia della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Sassari*, Bologna, il Mulino, 2016, pp. 933-994.

<sup>54</sup> *Aspetti della miseria in Sardegna*, cit., p. 349.

<sup>55</sup> Oltre al sempre fondamentale Le Lannou, *Pastori e contadini di Sardegna*, cit., cfr. G. Pulina, S.P.G. Rassu, G. Rossi, P. Brandano, *La pastorizia sarda dell'ultimo secolo*, in *La pastorizia mediterranea. Storia e diritto (secoli XI-XX)*, a cura di A. Mattone, P.F. Simbula, Roma, Carocci, 2011, pp. 1111-1121; G. Ortu, *Economia e società rurale in Sardegna*, e B. Meloni, *Il pastore e la famiglia: aggregati domestici in Sardegna*, entrambi in *Storia dell'agricoltura ita-*

Nella Sardegna centrale, in particolare nelle zone di montagne, persisteva ancora l'uso comune delle terre secondo una tradizione che risaliva al Medioevo<sup>56</sup>. L'incremento del numero di capi di bestiame, che era avvenuto soprattutto nei primi due decenni del Novecento, non aveva sostanzialmente modificato la vita pastorale tradizionale. Lavorare dall'alba al tramonto, sette giorni su sette, non garantiva al piccolo pastore la fuoriuscita dallo stato di misera.

[I pastori] vivono errabondi – notavano i commissari –, strappati dalla famiglia, la quale nei centri abitati conduce una vita di senti ed espedienti. Il pastore guadagna in media, lavorando sotto le intemperie del clima notte e giorno, circa quattrocento lire alla giornata. Si nutre di formaggio, di carne alle feste comandante, di latte e di verdura. Egli è, nella sua sostanziale semplicità, il più sano prodotto della razza sarda. Leale, semplice ed onesto fino all'inverosimile, ha un senso quasi ancestrale dell'ubbidienza verso colui ch'egli chiama ancora il «padrone», che sa di antiche storie e di ormai superate barriere. Occorre entrare in breccia in questo ambiente, per evolvere senza guastare la fierezza di questo carattere, ma convogliandolo ad una più sensibile coscienza oltreché del proprio dovere, del proprio giustificato diritto<sup>57</sup>.

Ancora prima che ai giovani e agli adulti in età lavorativa, tuttavia, lo Stato avrebbe dovuto rivolgersi agli anziani e ai bambini. Questa priorità emerge con chiarezza dalla relazione di Mannironi e Polano<sup>58</sup>. Nella fascia degli ultrasessantenni c'era una scarsa conoscenza, se non una totale igno-

*liana in età contemporanea*, vol. II, *Uomini e classi*, a cura di P. Bevilacqua, Venezia, Marsilio, 1990, pp. 362-369, pp. 597-623.

<sup>56</sup> Si tenga conto soprattutto degli studi più recenti: A. Mattone, *Salti, ademprivi, cussorgie. I domini collettivi sul pascolo nella Sardegna medievale e moderna*, in *La pastorizia mediterranea*, cit., pp. 170-253; Id., *Nel crepuscolo degli usi collettivi in Sardegna. Dall'introduzione della «proprietà perfetta» all'abolizione dei diritti di ademprivio (1820-65)*, in *La Sardegna nel Risorgimento*, diretta da F. Atzeni, A. Mattone, Roma, Carocci, 2014, pp. 481-607; S. Mura, *Il dibattito sulla proprietà fondiaria in Sardegna nel Parlamento del Regno d'Italia (1861-1865)*, in *La Sardegna nel Risorgimento*, cit., pp. 609-633; A. Soddu, *Per uno studio sulle terre collettive nella Sardegna medioevale*, in «Bollettino di Studi Sardi», 2009, n. 2, pp. 23-48; G. Doneddu, *La questione della terra in Sardegna tra pubblico e privato*, in *Tra diritto e storia. Studi in onore di Luigi Berlinguer promossi dalle Università di Siena e di Sassari*, vol. I, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2008, pp. 963-973.

<sup>57</sup> *Aspetti della miseria in Sardegna*, cit., p. 359.

<sup>58</sup> Mannironi già dal luglio 1952 aveva manifestato la preoccupazione di «arrivare a conclusioni pratiche», e perciò aveva proposto che il lavoro della Commissione fosse concentrato anzitutto «su alcune categorie: orfani di entrambi i genitori, minorati fisici e psichici, vecchi ecc. per proporre interventi rapidi di effettiva assistenza» (ASCD, FCPM, b. 3, f. 22, verbale della seduta del 9 luglio 1952).

ranza, della normativa con cui far valere i propri diritti. La previdenza sociale riguardava una minima parte, anche se un'«enorme percentuale» di ultrasessantenni poteva essere pensionabile<sup>59</sup>. Quando né lo Stato, né gli enti assistenziali, né i figli o i parenti stavano vicino agli anziani, essi si ritrovano in condizioni di assoluta indigenza: «abbandonati a se stessi», si nutrivano «di erbe, di rifiuti e della carità, spesso concretata in residui di pane duro, dei vicini»<sup>60</sup>. Ad Iglesias, ad esempio, osservavano i commissari,

il numero di vecchi inabili e malati che non ricevono pensioni o le ricevono in misura minima, rende il problema della previdenza sociale veramente urgente. Il caso di un vecchio morente, assistito in un lurido «sottano» dalla consorte quasi ottantenne, che senza figli o aiuti di nessun genere deve provvedere alle 8 mila lire dell'affitto con la sola pensione di 6 mila e che in pratica vive di carità ad opera del vicinato, può riprodursi in serie, con qualche variante, per decine e decine di episodi<sup>61</sup>.

La situazione era intollerabile, e se non suscitava gravi episodi di malcontento era perché le ristrettezze economiche e i sacrifici avevano forgiato uno stile di vita assolutamente essenziale.

Non meno drammatica era la situazione dei bambini. La malnutrizione era molto diffusa fra i figli dei disoccupati, dei braccianti, dei lavoratori saltuari. La carne si mangiava pochissime volte l'anno e generalmente nelle feste religiose principali (Pasqua e Natale). Il cibo ordinario era pane e verdura. Anche bere il latte ogni giorno a colazione, in una terra dove il numero di ovini era di gran lunga superiore a quello degli umani, era un privilegio<sup>62</sup>. Dopo le elementari andare a scuola significava spostarsi nei paesi più grandi o nelle città. E ciò richiedeva risorse o almeno amicizie e conoscenze. Per alcuni, pochissimi, c'era l'aiuto del parroco e della Chiesa<sup>63</sup>. Anche nei cen-

<sup>59</sup> *Aspetti della miseria in Sardegna*, cit., p. 355.

<sup>60</sup> Ivi, p. 350.

<sup>61</sup> Ivi, p. 364.

<sup>62</sup> Non esistono studi specifici sulla storia dell'alimentazione in Sardegna nei primi anni Cinquanta. Ricavo questi elementi da numerose testimonianze orali, tra cui quella del professor Manlio Brigaglia: «Era un periodo molto duro. Gran parte della popolazione viveva in condizioni di povertà estrema. In molte famiglie non si pranzava, ma si mangiava rapidamente un tozzo di pane senza sedersi a tavola. Bere il latte a colazione era un privilegio. La cena era un piatto di fave con lardo. La carne era riservata ai giorni di Natale e di Pasqua» (15 maggio 2016).

<sup>63</sup> R. Turtas, *Storia della Chiesa in Sardegna dalle origini al Due mila*, Roma, Città Nuova, 1999.

tri urbani come Bosa, dove sembrava maggiore il desiderio di apprendere le nozioni elementari, non erano pochi i capi famiglia multati per inosservanza dell'obbligo scolastico.

Il Patronato [a Bosa] fornisce libri, quaderni, materiale vario e tuttavia il 50% degli alunni non ha né vestiti né scarpe tali da consentire, nei giorni di freddo o pioggia, la frequenza della scuola<sup>64</sup>.

La realtà, dunque, non era ancora cambiata rispetto al ventennio fascista. Fabio Pruner ha messo in risalto quanto anche a Bosa il regime avesse modificato la didattica, abbracciando in una prima fase quella di ispirazione idealistica, poi quella «bellicosa e militaresca», senza però fare rispettare seriamente l'obbligo scolastico<sup>65</sup>. Con l'avvento della democrazia l'approccio pedagogico mutò, ma il problema principale, quello di garantire ai bambini la frequenza, rimaneva ancora irrisolto e le strutture, i libri, in generale gli strumenti della scuola inadeguati. Gli sforzi governativi, che pure ci furono, come dimostra l'aumento degli stanziamenti per il settore dell'istruzione, non furono sufficienti per segnare una significativa rottura. Lo testimonia, fra gli altri, anche Joyce Lussu:

Ho davanti agli occhi – scrisse sulla rivista «Il Ponte» – una scuola del Sulcis, nello squallore della zona mineraria, in una squallida frazione di un miserissimo villaggio. Si chiamava scuola, ma era un fienile, col pavimento di terra battuta, ineguale e polveroso; il soffitto di canne era tutto sconnesso, e le canne fradice e annerite penzolavano qua e là, dando il passaggio a brucianti raggi di sole. [...] I bambini non volevano venire a scuola e spesso dovevano andare a cercarli a casa uno per uno; e i genitori rispondevano che ne avevano bisogno per aiutarli nei lavori, e che tanto a scuola non imparavano nulla. Il giovane maestro non aveva che un'aspirazione: scappare. Scappare dalla Sardegna, in qualsiasi modo<sup>66</sup>.

<sup>64</sup> *Aspetti della miseria in Sardegna*, cit., p. 361. Per un maggiore approfondimento, cfr. le statistiche sull'attività dell'Opera nazionale maternità ed infanzia in Camera dei deputati, *Atti della Commissione parlamentare di inchiesta sulla miseria*, vol. IV, cit., pp. 184-226. Cfr. in generale il recente volume *Bosa. La città e il suo territorio dall'età antica al mondo contemporaneo*, a cura di A. Mattone, M.B. Cocco, Sassari, Delfino, 2016; ma anche G. Piroddi, *Monografia economico sociale di Bosa*, Cagliari, Società editrice italiana, 1952 (che risulta fra gli atti della Commissione d'inchiesta in ASCD, *FCPM*, b. 8, f. 39, c. 10).

<sup>65</sup> F. Pruner, *Per una ricerca storica sulla scuola elementare di Bosa*, in *Bosa*, cit., pp. 607-617.

<sup>66</sup> J. Lussu, *La scuola*, in «Il Ponte», VII, 1951, n. 9-10, p. 1196. Questo numero della rivista diretta da Piero Calamandrei era interamente dedicato alla Sardegna.

L'abitazione era un altro indice di miseria, che la Commissione d'inchiesta giustamente non trascurò. C'era una differenza fra campagna e città, e i commissari la notarono<sup>67</sup>. La casa rurale era fatiscente, spoglia, ma la famiglia aveva più spazio a disposizione<sup>68</sup>. Nei centri urbani e dove abitavano i pescatori, invece, le condizioni erano peggiori che altrove: in un vano convivevano in media cinque persone (a volte cioè erano meno ma altre persino di più, anche dieci)<sup>69</sup>.

Alla periferia di Cagliari e di Sassari (ma specialmente di Sassari) la situazione – scrissero i commissari – è la seguente: l'indice di inabitabilità sia per ragioni emergenti (distruzioni aeree, case vecchie, baracche ricovero, ecc.) sia per sopravvenuto sovraffollamento (immigrazione incontrollata, abbassamento dell'indice di guadagno e quindi di consumo) si aggira sul 60/70%, toccando in Olbia la punta massima del 93%<sup>70</sup>!

In Sardegna le famiglie con otto e più componenti erano, come si ricava dalla tabella 5, il 10,1%, contro la media italiana del 6,7% (la Liguria, che era la regione con la percentuale più bassa, si fermava allo 0,9% delle famiglie con otto e più membri).

<sup>67</sup> *Aspetti della miseria in Sardegna*, cit., p. 352.

<sup>68</sup> Nel 1951 Giuseppe Brotzu aveva scritto che «l'abitazione del contadino sardo è costituita da poche stanze, una o due, tre al massimo, buie perché spesso illuminate solo dalla porta o da piccole finestre con uno sportello e senza vetri. Il soffitto è spesso semplicemente costituito da un incannato, cui sono sovrapposte le tegole, cosicché i rigori delle stagioni fanno facilmente sentire tutta la loro intensità. Il pavimento è molte volte formato da un battuto da argilla. Non è raro che in una stanza alberghi qualche animale domestico (per esempio il maiale)»: G. Brotzu, *Le condizioni igieniche*, in «Il Ponte», VII, 1951, n. 9-10, pp. 1161-1162.

<sup>69</sup> Camera dei deputati, *Atti della Commissione parlamentare di inchiesta sulla miseria*, vol. II, cit., p. 157.

<sup>70</sup> *Aspetti della miseria in Sardegna*, cit., p. 352. Nella sua relazione sulla miseria il canonico della cattedrale di San Nicola di Sassari fece questo elenco disordinato: 1. «case di tolleranza [...], allo spettacolo disgustoso per lo sfacciato comportamento delle donne di malavita»; 2. «l'incentivo all'immoralità» offerto cedendo «in affitto camere mobigate [sic] per incontri»; 3. «ambienti quanto mai angusti» che avevano come conseguenza «promiscuità, pericolosissima per la morale dei piccoli» che poi si trovano a trascorrere gran parte del tempo in strada; 4. ubriachezza; 5. piccoli furti; 6. «immoralità dei giovani che si preparano al matrimonio. Giovani coppie in posizioni e atteggiamenti procaci [...] offendono lo sguardo dei passanti» (ASCD, *FCPM*, b. 8, f. 39, c. 96, Can. M. Loriga, Relazione). Per quanto riguarda la città di Olbia, cfr. la relazione del sindaco alla Commissione in ASCD, *FCPM*, *Relazione sullo stato di miseria esistente in questo comune, cause che lo hanno determinato, provvedimenti urgenti per la sua eliminazione*, b. 8, f. 39, c. 165.

411 *L'inchiesta parlamentare sulla miseria*

TABELLA 5  
Famiglie secondo il numero dei componenti

	Numero dei componenti per famiglia								Totale
	1	2	3	4	5	6	7	8 e piú	
Sardegna	8,4	14,8	17,1	15,5	13,8	10,8	8,5	10,1	100
Italia settentrionale	10,4	18,8	23,1	20,4	11,7	6,6	3,6	5,4	100
Italia centrale	7,5	16,2	21,1	20,6	14,7	8,9	4,5	6,5	100
Italia meridionale	8,2	15,1	17,7	17,7	14,6	10,6	6,8	9,3	100
Italia insulare	8,7	17,6	19,6	17,8	14,3	9,6	6,3	6,1	100
Italia	9,1	17,3	20,9	19,4	13,3	8,4	4,9	6,7	100

Fonte: Camera dei deputati, *Atti della Commissione parlamentare di inchiesta sulla miseria*, vol. II, cit., p. 157.

Questa realtà così pesante, però, non suscitava reazioni. La delegazione parlamentare rimase stupita dalla «mancanza assoluta di volontà di reagire»<sup>71</sup>. Non c'era neppure il desiderio di emigrare. Pochi, e spesso quelli che erano in gravissime condizioni, avevano il coraggio di spostarsi in una zona più ricca, al Nord Italia o all'estero. A volte, però, non spostarsi era l'unica possibilità. Il viaggio aveva dei costi e richiedeva risorse anche economiche che molte famiglie, indigenti al punto di non potersi permettere di mangiare due volte al giorno, non avevano. Fra gli emigrati, peraltro, erano molti quelli che tornavano indietro delusi e senza aver ricavato alcun beneficio<sup>72</sup>.

Un'altra spia che rivelava la gravità della situazione sarda era l'incidenza delle malattie. La malaria era pressoché scomparsa, ma ancora persistevano la tubercolosi e il tracoma<sup>73</sup>. In particolare la prima, che aveva maggiore incidenza fra le donne, si manifestava in giovane età ed era più diffusa nelle zone rurali, essendo causata soprattutto dall'alimentazione insufficiente, ben al di sotto dei limiti necessari, e dalle abitazioni inadeguate, dove in pochi ambienti si addensavano più persone<sup>74</sup>. I dati erano allarmanti, an-

<sup>71</sup> *Aspetti della miseria in Sardegna*, cit., p. 352.

<sup>72</sup> Cfr. più in generale, S. Aru, *La «fuga dalla terra». L'emigrazione sarda tra continuità storiche e geografiche*, in *La Sardegna contemporanea*, cit., pp. 59-77.

<sup>73</sup> A proposito della malaria, cfr. E. Tognotti, *Per una storia della malaria in Italia. Il caso della Sardegna*, Milano, Franco Angeli, 2008.

<sup>74</sup> «Nella maggioranza dei casi – scriveva alla Commissione d'inchiesta il medico provinciale di Sassari Stefano Raffo – l'abitazione del tracomatoso è un sottano od una sola stanza, spesso senza finestra, priva il più delle volte di pavimentazione, mancante di acqua

che se l'isola in questa graduatoria era dietro al Veneto (1,13%) e alla Valle d'Aosta (1,03%).

TABELLA 6

Assistiti dai Consorzi provinciali antituberculari con ricovero in sanatori ed ospedali al 1° ottobre 1952

	<i>Ricoverati in sanatori e ospedali</i>	
	Dati assoluti	Dati per 1.000 abitanti
<i>Sardegna</i>	1.128	0,89
<i>Italia settentrionale</i>	15.612	0,75
<i>Italia centrale</i>	4.149	0,39
<i>Italia meridionale</i>	5.970	0,54
<i>Italia insulare</i>	4.597	0,81
<i>Italia</i>	30.328	0,66

Fonte: Camera dei deputati, *Atti della Commissione parlamentare di inchiesta sulla miseria*, vol. IV, cit., p. 157.

6. *Conclusioni.* Il lavoro di Mannoroni e di Polano individuò quindi le seguenti criticità: 1. disorganizzazione, o quantomeno gravi insufficienze, nel sistema degli aiuti; 2. coordinamento inesistente o scarso fra i vari enti di assistenza; 3. inadeguata entità delle somme erogate; 4. eccedenza della mano d'opera in rapporto alle capacità di assorbimento del mercato del lavoro, e quindi ampia disoccupazione; 5. bassa qualificazione dei lavoratori e conseguente sottoretribuzione; 6. pudore nel dichiarare il proprio stato di miseria e mancanza di un'efficace anagrafe degli assistiti<sup>75</sup>; 7. alta percentuale di abi-

corrente. I servizi igienici sono ridotti a un buco fatto nel pavimento (comunicante con un pozzo nero o con le fogne) e che serve da latrina e per lo smaltimento dei rifiuti. In tali ambienti, che non superano mai i 30 mq, convivono non solo nella città di Sassari ma anche in molti centri regionali, da 7 a 10 persone che la notte trovano riposo in luridi letti o su materassi adagiati sul nudo pavimento. È ovvio che in mezzo a tanto squallore, la biancheria letterecchia non esiste e che da asciugatoio funga quasi sempre uno sporco straccio che viene usato da tutti i componenti della famiglia e non solamente per asciugare il viso. Da parte dei tracomatosi e dei sani (se pure di questi ultimi ce ne sono in seno alla famiglia) non viene usato accorgimento alcuno per evitare il contagio» (ASCD, *FCPM, Ufficio sanitario provinciale. Relazione del medico provinciale [di Sassari]*, b. 8, f. 39, c. 94). Cfr. Brotzu, *Le condizioni igieniche*, cit., pp. 1158-1160; Camera dei deputati, *Atti della Commissione parlamentare di inchiesta sulla miseria*, vol. I, cit., pp. 202-209; ivi, vol. IV, cit., pp. 152-183.

<sup>75</sup> Le responsabilità erano soprattutto degli enti comunali di assistenza e degli altri enti as-

tazioni primitive o comunque non rispondenti ai requisiti igienici della vita moderna; 8. altissimo indice di sfratti per morosità; 9. alta percentuale di analfabetismo; 10. mancanza o carenza di vie di comunicazione<sup>76</sup>.

Nella relazione dei due politici sardi si trova, di tanto in tanto e seppure non in maniera dettagliata, ciò di cui per loro la Sardegna aveva necessità: la «bonifica dell'ambiente», cioè una serie di interventi per costruire vie di comunicazione, opere idriche, case e scuole al fine di raggiungere i requisiti minimi per una vita dignitosa<sup>77</sup>; una seria lotta all'analfabetismo, in particolare nelle zone dell'interno, anche con l'ausilio del «cinematografo»<sup>78</sup>; una «speciale legge retroattiva» per gli anziani, al fine di liberarli dalla condizione di mendicanti e offrire loro un assegno previdenziale; l'impiego dei cittadini dai venti ai quarant'anni, «il nerbo utile e più sensibile ad una ripresa sociale», in opere di bonifica e di colonizzazione<sup>79</sup>; un'immediata riforma dell'assistenza per superare la mentalità caritativa e avviare un recupero sociale delle categorie più disagiate<sup>80</sup>. Nella controversia sulla necessità o meno di un aumento consistente della popolazione come via per superare le condizioni di arretratezza, questione che aveva creato tanto dibattito ma pochi effetti davvero concreti<sup>81</sup>, i due parlamentari sardi assunsero una po-

sistenziali (cfr., in generale, G. Sarno, *Assistenza [ente comunale]*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. III, cit., *ad vocem*).

<sup>76</sup> *Aspetti della miseria in Sardegna*, cit., p. 355.

<sup>77</sup> Ivi, pp. 353 e 369.

<sup>78</sup> Ivi, p. 356. La lotta contro l'analfabetismo era una delle priorità. Nel dicembre del 1947 il IV Governo De Gasperi aveva istituito la scuola popolare, che Antonio Segni, ministro della Pubblica Istruzione dal 1951 al 1954, si impegnò a potenziare (cfr. S. Mura, *Antonio Segni. La politica e le istituzioni*, Bologna, il Mulino, 2017, pp. 208-211). Anche l'Unione nazionale per la lotta contro l'analfabetismo aveva aperto alcuni centri di cultura (*Atti della Commissione parlamentare di inchiesta sulla miseria in Italia e sui mezzi per combatterla*, vol. XIII, *Organi ed enti di assistenza pubblica e privata in Italia. Documentazioni*, Roma, Camera dei deputati-Istituto editoriale italiano, 1953, pp. 231-232). Cfr. anche, in riferimento al caso sardo, A. Lorenzetto, *Nella scuola per adulti*, in «Il Ponte», VII, 1951, n. 9-10, pp. 1203-1213.

<sup>79</sup> *Aspetti della miseria in Sardegna*, cit., p. 356.

<sup>80</sup> Ivi, p. 369.

<sup>81</sup> Il deputato sardo della Dc, Pietro Fadda, aveva presentato il 28 luglio 1950, insieme ad altri, la proposta di legge *Sistemazione in Sardegna della sovrappopolazione di altre regioni, mediante valorizzazione delle risorse agricole ed industriali dell'Isola – Istituzione dell'Opera per la valorizzazione nazionale della Sardegna* (AP, Camera, *Documenti*, Leg. I, doc. n. 1513). Né Mannironi né Polano, però, fecero riferimento a questo ambizioso disegno di legge che era, quantomeno, un importante tentativo di affrontare il problema dello sopolamento per via legislativa.

sizione ambigua. Si dichiararono prudentemente possibilisti, collocandosi fra chi affermava l'utilità di un aumento della popolazione per stimolare i consumi e chi condizionava una pur salutare immigrazione di «gente più evoluta» alla realizzazione delle opere di risanamento fondiario e idrico<sup>82</sup>.

Mannironi e Polano non fecero, peraltro, alcun accenno al piano organico di rinascita economica e sociale dell'isola previsto dall'articolo 13 dello Statuto speciale, né si collegarono ai temi e alle tesi del Congresso del popolo sardo (il convegno, organizzato dalle Camere del lavoro delle tre province, che dava origine al movimento per il Piano di Rinascita)<sup>83</sup>. Osservarono genericamente – e probabilmente su questo incisero i contrasti politici tra i due commissari – che per trasformare l'isola sarebbe stato necessario un «complesso di provvidenze a carattere straordinario»: non soltanto opere pubbliche, che comunque avrebbero potuto favorire lo sviluppo socio-economico, ma anche un'«estesa opera di rieducazione sociale»<sup>84</sup>. Nelle proposte di intervento la Commissione – e in particolare i delegati sardi – avrebbe potuto avere qualche ambizione in più. Mancò una visione globale. Oltre alla descrizione dello *status quo*, all'individuazione di alcune misure specifiche, pure molto importanti, non si trova nelle pagine dell'inchiesta un'idea di sviluppo socio-economico per combattere radicalmente la miseria. Ciò, almeno in parte, spiega perché le considerazioni e le analisi della Commissione, che pure rappresentano una fonte interessante e anche molto ricca, non riuscirono a diventare sufficientemente stimolanti per la classe politica isolana.

Né le istituzioni centrali dello Stato né la Regione autonoma della Sardegna mostrarono interesse ad attingere dagli atti della Commissione per ricavarne programmi specifici di contrasto alla miseria isolana. Non si può affermare che l'inchiesta ebbe un immediato impatto legislativo, né si può sostenere che provocò una rottura rispetto al passato o che determinò una svolta culturale. La ricerca di conseguenze pratiche, direttamente riconducibili al lavoro di indagine, non dà esiti positivi. E tuttavia la serie di dati, di analisi, di studi, che l'inchiesta aveva prodotto, rafforzarono la consapevo-

<sup>82</sup> *Aspetti della miseria in Sardegna*, cit., p. 353.

<sup>83</sup> *La Rinascita della Sardegna. Atti del Congresso per la Rinascita economica e sociale della Sardegna*, Cagliari, 6-7 maggio 1950, a cura del Comitato promotore per la Rinascita della Sardegna, Roma, Sigi, 1950; le relazioni e gli interventi sono stati ripubblicati di recente in S. Pirastu, *Agli albori della Rinascita. Dal Congresso del Popolo Sardo alle leggi del Piano (1950-1962)*, introduzione di P. Soddu, Cagliari, Tema, 2004.

<sup>84</sup> *Aspetti della miseria in Sardegna*, cit., p. 368.

lezza complessiva del problema. Gli atti servirono dunque come presa d'atto ufficiale di una condizione di estrema arretratezza non più sostenibile. In qualche misura, contribuirono – e forse questo si può ritenere l'effetto più importante dell'inchiesta – a convincere l'opinione pubblica e le istituzioni che la Sardegna aveva davvero bisogno di un cambio di passo.

Negli anni immediatamente successivi si svolse un dibattito politico-istituzionale sul finanziamento di un piano organico per la rinascita economica e sociale dell'isola<sup>85</sup>. Fu soprattutto l'attuazione del piano, in fondo, che cambiò profondamente l'isola. Al di là delle sue contraddizioni e dei suoi limiti, l'intervento straordinario diede un contributo fondamentale alla lotta contro la miseria in Sardegna. I censimenti successivi, già quello del 1961 ma ancora di più quello del 1971, avrebbero registrato un'altra isola, che aveva scoperto l'industrializzazione e ridotto l'incidenza del settore agricolo. La miseria non era stata completamente sconfitta, ma i dati dell'inchiesta erano ormai in gran parte superati dall'accelerazione impressa allo sviluppo socio-economico.

<sup>85</sup> Cfr. gli atti della Commissione economica di studio per il Piano di rinascita della Sardegna, *Rapporto conclusivo sugli studi per il Piano di Rinascita*, 3 voll., Cagliari, Società editrice italiana, 1959.

