

Rapporto 2012 sulla povertà e l'esclusione sociale in Italia

# I RIPARTENTI

**Povert  croniche e inedite  
Percorsi di risalita  
nella stagione della crisi**



organismo pastorale della CEI  
via Aurelia 796, 00165 Roma

tel. 06 66.17.70.01 - e-mail [segreteria@caritasitaliana.it](mailto:segreteria@caritasitaliana.it)

Il testo integrale del *Rapporto povert  2012*   su [www.caritasitaliana.it](http://www.caritasitaliana.it)



 Rapporto 2012 sulla povertà e l'esclusione sociale in Italia

# I RIPARTENTI

**Povertà croniche e inedite  
Percorsi di risalita  
nella stagione della crisi**

Introduzione	
<b>Un nuovo cammino</b> .....	<b>4</b>

## **I. Lo sguardo Caritas sulla povertà: tendenze e fenomeni nei territori**

### 1. La fotografia

<b>Chi ha chiesto e ricevuto aiuto nel 2011</b> .....	<b>8</b>
<b>1.1</b> Strada per strada, casa per casa .....	8
<b>1.2</b> Dietro la maschera: il profilo degli utenti .....	9
<b>1.3</b> Problem solving .....	10
<b>1.4</b> Dare e avere .....	10

### 2. Il ritorno del camaleonte

<b>Una povertà che si trasforma e cambia aspetto</b> .....	<b>13</b>
<b>2.1</b> Alcune tendenze generali: conferme e smentite .....	13

## II. Risorse e risposte alla povertà nel circuito Caritas

### 1. I servizi di contrasto alla povertà economica

<b>Dal Censimento delle opere ecclesiali.....</b>	<b>20</b>
1.1 I principali dati di sfondo.....	20
1.2 I centri di erogazione beni primari.....	22
1.3 Le mense.....	22
1.4 I servizi di assistenza ai senza dimora.....	23
1.4.1 I servizi residenziali	
1.4.2 I servizi non residenziali	
1.5 I servizi di assistenza a favore degli immigrati.....	24
1.6 Attività e servizi antiusura.....	24

### 2. I progetti otto per mille Italia

<b>Una Chiesa che sostiene e promuove.....</b>	<b>26</b>
--	-----------

### 3. Le Chiese locali contro la crisi

<b>I nuovi progetti delle diocesi italiane.....</b>	<b>28</b>
3.1 Quadro generale.....	28
3.2 Il microcredito.....	29
3.3 Fondi diocesani di solidarietà e prassi di erogazione a fondo perduto.....	30
3.4 Sportelli di consulenza per lavoro e casa.....	30
3.5 Botteghe/magazzini di vendita solidale e carte acquisti.....	31

### 4. Una Chiesa che dà fiducia

<b>Dati ed approfondimenti sul Prestito della speranza.....</b>	<b>32</b>
4.1 Presentazione generale dell'iniziativa.....	32
4.2 Un focus sulle pratiche.....	33
4.3 I finanziamenti erogati.....	36

### 5. Prospettive e proposte per le politiche pubbliche.....

5.1 Crisi e visibilità della povertà.....	38
5.2 Una misura universalistica di contrasto alla povertà.....	38
5.3 Un ripensamento del sistema di welfare, orientato alla famiglia come soggetto esposto ai rischi dell'esclusione, ma anche come agente per l'inclusione.....	40
5.4 Una attenzione al mondo giovanile da rendere concreta.....	41
5.5 Povertà e politiche migratorie.....	43
5.6 Un rinnovato e articolato impegno verso le aree più povere e marginali del nostro paese (meridione, quartieri sensibili, aree montane) capace di riqualificare sul piano economico, territoriale e della coesione sociale.....	44
5.7 Povertà nazionali, prospettive europee.....	45



# Introduzione

## Un nuovo cammino



Dal 1996 al 2011 la Caritas Italiana ha pubblicato, con la collaborazione scientifica della Fondazione Zancan di Padova, undici edizioni del “Rapporto sulla povertà e l’esclusione sociale in Italia”.

Anche se attualmente, in virtù della gravità della crisi economico-finanziaria nel nostro paese, si possono contare numerosi rapporti e pubblicazioni su questo tema, all’epoca della sua prima uscita il rapporto “Caritas-Zancan” rappresentò una importante novità, determinando un significativo punto di svolta nel panorama culturale italiano: per la prima volta, un organismo della Chiesa Cattolica italiana si soffermava con approccio divulgativo-scientifico sul fenomeno della povertà e dell’esclusione sociale nel nostro paese. Il fenomeno della povertà, pur affrontato con sensibilità pastorale, veniva analizzato sulla base di ricerche e indagini scientifiche, proprie e di fonte pubblica. Significativo inoltre il ricorso ad una casa editrice laica (Feltrinelli prima, Il Mulino poi), in grado di garantire una efficace diffusione del volume, anche presso ambienti sociali e dibattiti culturali non riconducibili al solo contesto ecclesiale.

Nel corso degli ultimi 3-4 anni, lo scoppio della crisi economico-finanziaria nei paesi ad economia avanzata, tra cui l’Italia, sta determinando la necessità di rivedere le tradizionali categorie di analisi, e soprattutto l’opportunità di un approccio comune, di rete e di sistema, da parte delle varie organizzazioni nazionali e locali che, in ambito cattolico, si occupano di povertà ed esclusione sociale. E questo al fine di promuovere una più efficace presa in carico dei bisogni dei poveri che, come è noto, a differenza di altre categorie di povertà ed emarginazione, non dispongono di un proprio sindacato o di portavoce “di categoria”.

Spicca la necessità urgente di promuovere una sorta di “*poverty lobby*”, che sappia coagulare attorno a sé le più vitali ed autorevoli voci dell’arena cattolica italiana, in modo di amplificare e valorizzare esperienze e sensibilità, giungendo a promuovere e sostenere politiche e risposte efficaci, sia in ambito pubblico che privato.

A questo scopo, dopo quasi vent’anni di lavoro comune, la Caritas Italiana, d’intesa con la Fondazione Zancan, ha avviato una fase di riflessione e verifica sul grado di efficacia e rappresentatività culturale del Rapporto, valorizzando la straordinaria ricchezza dell’esperienza comune fin qui condotta.

Tale fase di riflessione e valutazione ha evidenziato la necessità di avviare percorsi differenziati di studio e ricerca, nel rispetto e nella stima del lavoro reciproco, nella comunione piena che ha sempre accompagnato i due organismi, e che certo non verrà meno anche per il futuro.

Nello specifico, per l’anno 2012, Caritas Italiana ha predisposto una edizione intermedia e provvisoria del Rapporto, di sola titolarità Caritas, con attenzione prioritaria ai destinatari ecclesiali del proprio lavoro di osservazione delle povertà e delle risorse. Il volume è diviso in due parti. Una prima parte documenta le dimensioni della povertà economica in Italia, secondo l’esperienza delle Caritas diocesane e delle comunità ecclesiali locali. La seconda parte del Rapporto riporta informazioni e dati aggiornati sulle risorse messe in campo dalla comunità ecclesiale, oltre ad alcune valutazioni e proposte di Caritas Italiana sull’assetto delle politiche pubbliche di welfare.

Per una precisa scelta di orientamento culturale, il rapporto non contiene riflessioni o contributi specifici di taglio teologico-pastorale. A tale riguardo, è intenzione di Caritas Italiana pubblicare entro l'anno 2012 un ulteriore volume, di riflessione teologica e pastorale sul tema della povertà economica e della crisi economico-finanziaria, in base ai fenomeni documentati all'interno del Rapporto.

Ai fini di una maggiore diffusione e anche per alleviare il carico economico delle comunità locali, il Rapporto è scaricabile integralmente e gratuitamente sul sito di Caritas Italiana. Accanto al Rapporto disponibile nella presente versione, è stata inoltre prodotta una brochure, che contiene in sintesi i principali dati e contenuti del volume. Anche la brochure è scaricabile dal sito di Caritas Italiana, assieme ad una serie di materiale utile per la comunicazione (sintesi del testo in formato power point, interviste video, comunicati stampa, ecc.).

Si auspica che questa nuova modalità di approccio e divulgazione multimediale possa rafforzare l'incisività del Rapporto, avente come fine ultimo una maggiore e più autorevole promozione del Bene Comune.

**Don Francesco Soddu**  
Direttore

“La Carità, mentre guida e anima la vita, alimenta la storia fino al suo culmine, sfociando nell'eternità di Dio ricca dei frutti prodotti. Il documento dei Vescovi Italiani *Con il dono della carità dentro la storia* sintetizza molto bene il nesso tra impegno sociale, evangelizzazione ed escatologia: “la nuova evangelizzazione e il rinnovamento del Paese sono intimamente collegati. Il Vangelo della carità fonda la speranza ultima dell'uomo e ne ispira i progetti storici. L'attesa di una terra nuova intensifica la sollecitudine per la terra presente, dove fin d'ora cresce quella novità che è germe e figura del mondo che verrà. ‘Passa la figura di questo mondo’ (1 Cor 7,31), ma ‘la carità non avrà mai fine’ (1 Cor 13,8). Resterà ‘la carità con i suoi frutti’ (GS 39).





Parte Prima

# LO SGUARDO CARITAS SULLA POVERTÀ TENDENZE E FENOMENI NEI TERRITORI





# 1. La fotografia

## Chi ha chiesto e ricevuto aiuto nel 2011

### Premessa

I dati illustrati si riferiscono alle persone che nel corso del 2011 si sono rivolte ai Centri di ascolto (Cda) promossi dalle Caritas diocesane italiane, o collegati con esse, che hanno aderito alla rete nazionale di rilevazione online “Ospoweb”, avviata e coordinata da Caritas Italiana<sup>1</sup>.

Si tratta di una rilevazione di carattere innovativo e sperimentale, che consente di riportare all'interno del Rapporto dati aggiornati (in passato, l'assenza di un sistema online di raccolta dei dati determinava un forte ritardo nella pubblicazione delle statistiche sui Centri di Ascolto, che venivano riportate con 2 anni di ritardo rispetto all'anno di pubblicazione del Rapporto).

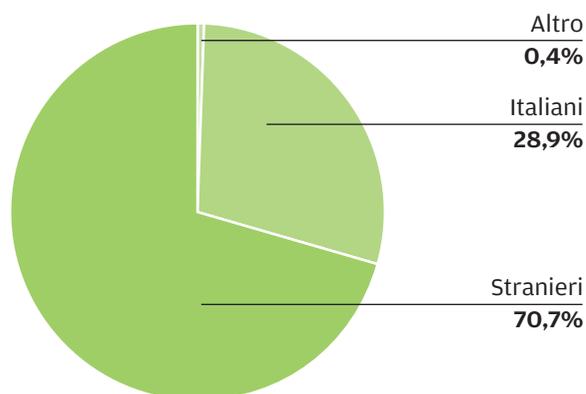
Hanno partecipato a questa prima rilevazione nazionale 191 Cda, in riferimento a 28 diocesi<sup>2</sup>. Rispetto ai 2.832 CdA presenti nel territorio nazionale, si tratta di una percentuale pari al 6,7% del totale. La buona distribuzione macro regionale dei CdA partecipanti alla rilevazione consente tuttavia di esporre alcune considerazioni generali.

### 1.1 Strada per strada, casa per casa

Nel corso del 2011 si sono rivolte ai CdA selezionati 31.335 persone. Il 57% vive nelle regioni del Nord, seguito dal Centro (29%) e dal Mezzogiorno (14%). È importante ribadire che tale distribuzione non rispecchia l'incidenza della povertà nei territori considerati ma dipende dal numero di CdA che hanno aderito al sistema di raccolta dati, nelle diverse regioni italiane.

Nel grafico e nella tabella seguenti è possibile osservare la distribuzione degli utenti per cittadinanza e macroregione. A livello complessivo si conferma la presenza di una quota maggioritaria di stranieri (20.448, pari al 70,7%) rispetto agli italiani (8.348, pari al 28,9%).

**UTENTI DEI CDA PER CITTADINANZA**  
(VALORI % - ANNO 2011)



Le testimonianze a disposizione narrano tuttavia di un deciso incremento degli utenti italiani, registrato negli ultimi due anni, a partire dall'esplosione della crisi economico finanziaria nel nostro paese.

L'incidenza degli stranieri raggiunge i valori massimi nel Centro e nel Nord Italia (74,7 e 73,5%) mentre, a causa di un elevato numero di poveri italiani, appare più bassa nel Mezzogiorno (51,4%).

**TAB. 1 - UTENTI DEI CENTRI DI ASCOLTO CARITAS PER CITTADINANZA E MACROREGIONE**  
(VALORI % SU 100 PERSONE DELLA STESSA MACROREGIONE)

STATUS DI CITTADINANZA	NORD	CENTRO	MEZZOGIORNO	TOTALE
Cittadinanza italiana	26,2	24,6	48,4	28,9
Cittadinanza non italiana	73,5	74,7	51,4	70,7
Doppia cittadinanza	0,2	0,7	0,2	0,3
Altro	0,1	/	/	0,1
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
	(16.112)	(8.704)	(4.098)	(28.914)

## 1.2 Dietro la maschera: il profilo degli utenti

Nella tabella successiva sono riassunte alcune caratteristiche sociali e demografiche degli utenti Caritas. Si tratta in prevalenza di donne (53,4%), di soggetti coniugati (49,9), di persone con domicilio (83,2%). L'utenza media dei Centri di Ascolto Caritas non coincide necessariamente con emarginati gravi e soggetti senza dimora.

Rispetto al 2009 (il salto temporale di un biennio consente di apprezzare maggiormente gli effetti di medio periodo della crisi economica), si osserva un forte incremento della componente demografica in età avanzata: +51,3% di anziani; +177,8% di casalinghe; +65,6% di pensionati<sup>3</sup>.

A tale tendenza si associa l'incremento di utenti con figli minori conviventi (+52,9%) e una sostanziale stabilità nel numero di persone separate o divorziate (+5,5%). Da notare infine la diminuzione di persone disoccupate (-16,2%) e soprattutto di analfabeti (-58,2%). Entrambi i dati confermano la progressiva "normalizzazione sociale" dell'utenza Caritas, sempre meno coincidente con i profili della grave marginalità sociale.

**TAB. 2 - PRINCIPALI CARATTERISTICHE DELLE PERSONE CHE SI RIVOLGONO AI CDA CARITAS.**  
CONFRONTO 2011 E 2009 (% SUL TOTALE DELLE PERSONE)

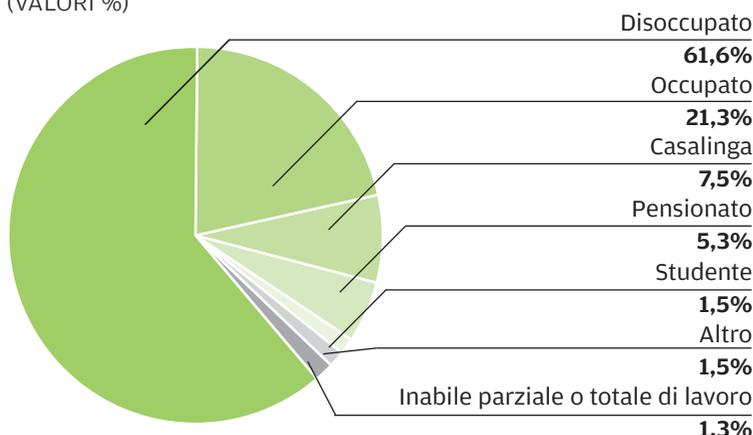
	2011	2009	GAP % 2011/2009
Italiani	28,9	23,1	+25,1
Donne	53,4	52,8	+1,1
Anziani (>64)	5,9	3,9	+51,3
Separati o divorziati	13,4	12,7	+5,5
Vedovi o vedove	6,1	4,8	+27,1
Coniugati	49,9	51,4	-2,9
Con figli minori conviventi	37,0	24,2	+52,9
Ha un domicilio	83,2	84,2	-1,2
Senza fissa dimora	15,6	15,8	-1,3
Ha un lavoro	21,3	16,8	+26,8
È disoccupato	61,6	73,5	-16,2
Casalinghe	7,5	2,7	+177,8
Pensionati	5,3	3,2	+65,6
Analfabeti/nessun titolo di studio	3,3	7,9	-58,2

È curioso osservare come, specialmente al Sud, non di rado gli utenti parlano di "disoccupazione" di fronte alla perdita di un lavoro nero, mai regolarizzato. In tali regioni, la disponibilità di lavoro nero è vista come una "fortuna" dalla maggior parte delle famiglie, l'unico orizzonte possibile, quello più concretamente raggiungibile.

A tale fenomeno può essere ricondotto il basso numero di disoccupati che si registra in alcune diocesi del Sud, e che vengono registrati come "occupati" dagli operatori dei CdA (nelle diocesi meridionali, i disoccupati rappresentano "solamente" il 65% del totale, valore superato dal 77,5% di disoccupati registrato nelle diocesi del Centro Italia).



**CONDIZIONE PROFESSIONALE DEGLI UTENTI DEI CDA**  
(VALORI %)



**1.3 Problem solving**

Il «bisogno» rappresenta una o più situazioni di difficoltà in cui una persona viene a trovarsi in un determinato momento della propria vita. La difficoltà può nascere da situazioni occasionali (ad esempio la perdita di un familiare), può essere cronica o manifestarsi in modo continuativo nel tempo oppure può alternarsi a momenti in cui la persona fuoriesce dallo stato di bisogno.

Nel 2011, il problema-bisogno più frequente degli utenti dei CdA Caritas è quello della povertà economica (26% del totale), seguito dai problemi di lavoro (22,9%). Poco significativi alcuni problemi che evidentemente trovano spazi di ascolto in altri tipi di servizi, e che fanno registrare livelli di incidenza tutti inferiori al 2% (istruzione, detenzione, dipendenze, disabilità, ecc.).

**TAB. 3 - UTENTI PER MACROVOCI DI BISOGNO E CITTADINANZA- CONFRONTO 2009 E 2011** (VALORI %)\*

MACROVOCI DI BISOGNO	2011		TOTALE	2009
	ITALIANI	STRANIERI		
Povertà	40,6	22,2	26,0	34,4
Problemi di occupazione	24,6	24,0	22,9	28,5
Problemi abitativi	10,4	6,0	6,9	10,8
Problemi legati alla immigrazione	0,9	9,9	6,7	4,2
Problemi familiari	7,5	1,9	3,3	6,1
Problemi di salute	7,3	0,9	2,6	4,5
Problemi di istruzione	0,9	2,2	1,7	4,4
Detenzione e problemi con la giustizia	2,9	0,9	1,4	1,0
Dipendenze	4,0	0,5	1,4	1,5
Handicap/disabilità	2,3	0,1	0,7	1,0
Altri tipi di problemi	3,9	1,1	1,8	3,6
<i>(n. persone)</i>	<i>(8.348)</i>	<i>(20.448)</i>	<i>(31.335)</i>	<i>(142.876)</i>

\* Il totale di colonna supera il 100 in quanto ogni utente può essere portatore di più di un bisogno.

Tra gli stranieri l'incidenza della povertà economica è meno pronunciata rispetto a quanto accade tra gli italiani (22,2% contro il 40,6%). Identici per le due macroprovenienze nazionali i livelli di diffusione della disoccupazione (circa 24%). Interessante notare come i problemi abitativi siano più diffusi tra gli italiani (10,4% rispetto a quanto si osserva tra gli stranieri (6%).

**1.4 Dare e avere**

La graduatoria delle richieste degli utenti ai CdA vede al primo posto la richiesta di beni e servizi materiali, espressa dal 42,3% delle persone, senza differenze apprezz-

zabili tra italiani e stranieri. Sono comprese all'interno di tale ampia categoria una serie di prestazioni, tutte relative al soddisfacimento di bisogni primari: alimenti e prodotti per neonati, apparecchiature e materiale sanitario, biglietti per viaggi, buoni pasto, servizi di igiene personale (bagni, docce, ecc.), mensa, mezzi di trasporto, mobilio, attrezzature per la casa, vestiario, viveri, ecc.

Al secondo posto figura la voce Ascolto, che viene richiesta dal 16,4% degli utenti. In realtà, tutte le persone che si recano ad un Centro di Ascolto ci vanno per essere ascoltate: la presenza di una specifica voce "ascolto" si riferisce a quelle persone che esprimono la necessità di un ascolto approfondito e reiterato nel tempo, legato ad esigenze personali e familiari di natura profonda, non facilmente risolvibili tramite un unico incontro.

La richiesta di un lavoro è espressa dal 13,9% degli utenti (il valore è più elevato tra gli stranieri: 16,8%). Non tutte gli utenti disoccupati chiedono un lavoro alla Caritas. E questo sia perché tale organismo non è in grado di soddisfare tale esigenza in modo costante, e in parte perché non tutte le persone ufficialmente disoccupate sono impegnate attivamente nella ricerca di un lavoro (a causa di impegni familiari gravosi, diffusione di lavoro nero, forme di rassegnazione e scarsa motivazione all'impegno, volontà di non rinunciare a sussidi e indennità legate allo stato di disoccupazione, ecc.).

La richiesta di sussidi economici è molto più diffusa tra gli italiani (20,4%) rispetto a quanto accade tra gli stranieri (7,4%), e questo causa di vari fattori: l'età media più anziani degli utenti italiani, la maggiore diffusione tra i nostri connazionali di situazioni di disagio sociale legato a condizioni di disabilità o varie patologie socio-sanitarie (tra cui le varie forme di dipendenza da sostanze).

Va sottolineato che in molti casi la richiesta di sussidio economico non trova sempre soddisfazione attraverso l'erogazione di denaro contante (pratica non gradita da tutte le Caritas diocesane), quanto attraverso l'erogazione di varie forme di prestito o microcredito, il pagamento di bollette, di canoni di locazione, di spese sanitarie, ecc.

**TAB. 4 - UTENTI DEI CDA PER MACROVOCI DI RICHIESTA E PER CITTADINANZA (VALORI %)\***

MACROVOCI DI RICHIESTA	2011			2009
	ITALIANI	STRANIERI	TOTALE	
Beni e servizi materiali	41,9	42,9	42,3	48,0
Ascolto	18,5	16,8	16,4	/
Lavoro	8,9	17,0	13,9	26,2
Sussidi economici	20,4	7,4	10,9	12,9
Orientamento	3,6	13,4	9,9	7,1
Alloggio	4,5	3,3	3,2	8,9
Sanità	2,7	1,7	1,9	4,4
Coinvolgimenti	1,8	0,7	1,0	2,6
Scuola/istruzione	0,4	1,4	1,0	1,8
Consulenze professionali	0,8	1,0	0,9	1,5
Sostegno socio-assistenziale	0,4	0,1	0,2	1,7
Altre richieste/interventi	0,3	0,2	0,2	0,6

\* Il totale di colonna supera il 100 in quanto ogni utente può essere portatore di più di una richiesta.

L'analisi degli interventi erogati dai Centri di Ascolto evidenzia alcuni elementi di interesse, che in parte ci aiutano a cogliere alcune tendenze di cambiamento nei modelli di presa in carico del disagio sociale da parte dei Cda.

In primo luogo, si conferma la forte diffusione dell'erogazione di beni materiali, sia nei confronti degli italiani che degli stranieri (rispettivamente, il 52,9 e il 49,6% di italiani e stranieri ha ricevuto una forma di aiuto materiale da parte di un Cda). A tale situazione si contrappone la meno frequente prassi di erogazione diretta di denaro (sussidi economici), che ha coinvolto in misura molto maggiore gli italiani (23,8%) rispetto agli stranieri (6,9%).



Tale peculiarità si può ricondurre a diversi fattori esplicativi: peggioramento delle condizioni economiche degli italiani, maggiore prevalenza di bisogni di orientamento tra gli stranieri, ridotta incidenza di gravi fenomeni di povertà tra le comunità straniere, diffusione in molte diocesi di misure innovative di sostegno economico (fondi di solidarietà, microcredito, ecc.), che costituiscono una forma alternativa di sostegno rispetto alle tradizionali forme di aiuto economico, ecc.

**TAB. 5 - UTENTI DEI CDA PER MACROVOCI DI INTERVENTO E PER CITTADINANZA**  
ANNO 2011 (VALORI %)\*

MACROVOCI DI INTERVENTO	2011		2009	
	ITALIANI	STRANIERI	TOTALE	
Ascolto	56,1	61,4	58,1	/
Beni e servizi materiali	52,9	49,6	52,1	51,1
Orientamento	6,6	20,9	15,6	12,6
Sussidi economici	23,8	6,9	11,6	10,6
Alloggio	5,1	2,9	3,4	6,0
Coinvolgimenti	6,1	2,3	3,2	6,1
Lavoro	1,4	2,4	1,9	5,0
Sanità	2,5	1,1	1,4	4,4
Consulenze professionali	1,1	1,1	1,0	1,5
Scuola/istruzione	0,3	1,3	0,9	1,8
Sostegno socio-assistenziale	0,8	0,1	0,3	0,9
Altre richieste/interventi	0,3	0,2	0,2	0,7

\* Il totale di colonna supera il 100 in quanto ogni utente può essere destinatario di più di un intervento.

## ALCUNE ESPERIENZE INNOVATIVE DI CONTRASTO ALLA CRISI ECONOMICA

### CARITAS TERAMO-ATRI

#### Progetto un'ora per te

In collaborazione con la banca popolare di Ancona, è stato costituito un fondo per sostenere in maniera concreta le famiglie che in seguito alla crisi hanno perso ogni fonte di reddito. L'adesione al progetto è rivolta a tutti coloro che avendo un contratto a tempo indeterminato o occupati in qualsiasi altra forma vogliono contribuire a integrare il fondo versando una somma equivalente ad un'ora della propria retribuzione netta, in maniera periodica o attraverso una donazione occasionale. I beneficiari sono coloro che, a causa della crisi economica, sono rimasti senza lavoro e/o senza altre fonti di reddito e che dopo un approfondito colloquio presso il Centro di Ascolto potranno usufruire di periodi di tirocinio formativo (in media 3 mesi) presso aziende del territorio.

### CARITAS BIELLA

#### Orti di Comunità

Si tratta di un progetto sperimentale, giunto al suo terzo anno, di forme di buon utilizzo del tempo "forzatamente" libero a causa di disoccupazione/mobilità/cassa integrazione, attraverso formazione all'orticoltura e conseguente assegnazione di spazi privati di coltivazione e richiesta di sostegno ad appezzamento comune finalizzato al sostegno dei servizi "Empori alimentari di solidarietà" e "Mensa di condivisione". Connessa alla proposta vi sono una serie di azioni animative, legate al tema "stili di vita".

## 2. Il ritorno del camaleonte

### Una povertà che si trasforma e cambia aspetto

#### Premessa

Sui fenomeni di povertà economica ed esclusione sociale, non è sempre agevole distinguere la realtà dei fatti dagli stereotipi diffusi e dalle “mitologie della miseria” create e veicolate dai media.

Nel corso degli ultimi anni, lo scoppio della crisi economico-finanziaria ha determinato l'estensione dei fenomeni di impoverimento ad ampi settori di popolazione, non sempre coincidenti con le storie e le situazioni del passato. Tuttavia, non sempre le situazioni più frequentemente osservate nei centri di ascolto e nei vari luoghi di assistenza coincidono con le situazioni e le storie protagoniste dell'arena mediatica.

Accanto ad un estremo interesse per le storie di povertà degli italiani, non sempre i media dedicano lo stesso livello di attenzione alle storie di povertà degli stranieri, molto presenti invece nelle nostre esperienze di aiuto. La cronaca informativa appare spesso alla ricerca di conferme su situazioni di povertà spettacolari, appetibili per lo share (famiglie italiane con figli piccoli, in fila alla mensa Caritas, anziani che rovistano nei cassonetti, padri separati che dormono nelle automobili), piuttosto che impegnata nella ricerca delle situazioni più numericamente diffuse, ma certamente meno interessanti dal punto di vista dell'auditing...

Nelle prossime pagine vorremmo entrare nel vivo delle storie di povertà, così come le incontriamo quotidianamente, con particolare attenzione ai nuovi volti di disagio, alle “quasi-povertà” che si affacciano e scompaiono, alle storie silenziose di sofferenza, che rimangono invisibili nel sommerso del vivere quotidiano.

#### 2.1 Alcune tendenze generali: conferme e smentite

In base all'esperienza di ascolto delle Caritas, ed estendendo l'analisi anche a quelle realtà diocesane che non aderiscono al sistema informatico Ospoweb, spiccano alcune tendenze di trasformazione dei fenomeni di povertà ed esclusione sociale. Non potendo fare riferimento ad un database complessivo dei dati, non vengono fornite statistiche di supporto, ma solamente tendenze e orientamenti di tipo qualitativo.

- > crescono complessivamente le persone che si rivolgono ai Centri di Ascolto e ai servizi socio-assistenziali gestiti dalle Caritas diocesane;
- > cresce il numero di italiani che si rivolgono a tali servizi;
- > cresce la multi problematicità delle persone prese in carico: soprattutto nel caso degli italiani, le storie di vita sono sempre più complesse e si caratterizzano spesso per la presenza di patologie socio-sanitarie di non facile risoluzione, che coinvolgono tutta la famiglia;
- > la fragilità occupazionale è molto evidente: cassa integrazione, occupazioni saltuarie, lavoro nero, rendono estremamente difficile per molte famiglie coprire le necessità, anche più elementari, del quotidiano;
- > aumentano gli anziani e le persone in età matura che si affacciano ai servizi Caritas: la presenza di pensionati e casalinghe è ormai una regola, e non più l'eccezione (come in passato);
- > coerentemente con le tendenze sopra evidenziate, diminuiscono i “senza reddito” e i “senza-tetto”: ormai dal 2010 calano infatti in modo vistoso coloro che si dichiarano a “reddito zero” e vivono sulla strada;
- > anche se si assiste ad una “normalizzazione sociale” nel profilo dell'utenza Caritas, si registra parimenti un peggioramento di chi stava già male: aumentano in percentuale le situazioni di povertà estrema, che coesistono tuttavia con una vita appa-



rentemente normale, magari vissuta all'interno di un'abitazione di proprietà.

Emergono inoltre alcune nuove situazioni specifiche, che riguardano particolari situazioni e condizioni sociali:

### **Gli zero-figli**

Sono sempre più numerose nel mondo Caritas le persone senza figli che chiedono aiuto. A livello nazionale, il 26,9% degli utenti del 2011 non aveva figli (erano pari al 13,8% nel 2009). A livello locale, tale incidenza appare spesso di maggiore intensità, con punte del 40-43% delle persone che non hanno figli, o perché non vivono una relazione di coppia stabile, o perché celibi/nubili o perché separati/divorziati o perché vedovi.

L'assenza di verifiche non consente di stabilire la presenza di una connessione diretta tra insorgenza di nuova povertà e riduzione della propensione alla maternità. È tuttavia innegabile che la presenza in Italia di una vasta fascia giovanile che non è ancora pervenuta ad una condizione stabile di vita (un lavoro più o meno definito, una corrispondente indipendenza economica ed abitativa, ecc.), non può che influenzare alcuni tipi di scelte esistenziali di carattere strategico, tra cui anche la scelta di costituire una famiglia, la scelta procreativa, la scelta di un'autonomia abitativa dalla famiglia di origine, ecc.

### **Poveri ma ricongiunti**

Si assiste negli ultimi anni ad un progressivo peggioramento della condizione di vita delle famiglie immigrate. In generale, tra le varie fasce deboli della nostra società, ad essere più coinvolti dalla crisi sono stati proprio gli immigrati: il sopraggiungere della crisi ha colpito in modo inaspettato coloro che avevano acquisito da poco un relativo benessere, innescando dinamiche rapide ed incrementali di impoverimento (perdita del lavoro, perdita dell'abitazione, caduta a volte repentina in stato di irregolarità amministrativa, ecc.).

Come osservano alcuni operatori, paradossalmente, il licenziamento di molti immigrati è arrivato in prossimità del ricongiungimento familiare, un momento da lungo tempo atteso e agognato, ma permeato di estrema fragilità sociale, relazionale ed economica.

### **Poco "working", molto "poor"**

Si assiste, rispetto al recente passato, al graduale declino dei cosiddetti "working-poor", una categoria sociologica che comprendeva tutti coloro che pur in presenza di una posizione lavorativa e di un'entrata economica stabile, evidenziavano segnali di disagio economico e progressiva marginalità sociale.

La stragrande maggioranza degli utenti Caritas vive una condizione di occupazione fragile: anche se non sono totalmente privi di reddito, si trovano comunque in condizioni di lavoro instabile, irregolare, quantitativamente insoddisfacente, ecc.

Molte persone che vivono questo tipo di situazione hanno subito una brusca frenata nella loro storia personale: si sono dovute arrestare, interrompendo esperienze lavorative importanti, spesso decennali. Da tale battuta di arresto, possono derivare problemi economici, ma anche psicologici, relazionali, vissuti a livello personale o all'interno della dimensione familiare.

### **I Ripartenti**

Eppure, nonostante le tendenze di peggioramento, si registrano segni di speranza. Innanzitutto una grande vitalità delle comunità locali, che hanno avviato esperienze di ogni tipo per contrastare le tendenze della marginalità sociale.

Allo stesso tempo, gli operatori Caritas ci narrano di un nuovo desiderio di ripartire,

espresso da molti utenti: affiora la volontà di rimettersi in gioco, l'aspirazione a migliorare la propria situazione. Non si chiedono (solamente) sussidi economici, beni materiali o protezione per la notte. Ma anche orientamento a servizi, riqualificazione professionale, formazione e recupero della scolarità perduta, ecc. Purtroppo, questo tipo di persone, che possiamo definire i “*ripartenti*”, non trovano sempre adeguato sostegno e riposta alla loro disponibilità a rimettersi in gioco. Da un lato, l'età non gioca sicuramente a loro favore: la maggior parte dei disoccupati che si rivolgono alla Caritas, oltre il 37% del totale, è nella fascia dell'età adulta. Inoltre, l'appiattimento verso il basso della qualità del mercato del lavoro provoca il fenomeno delle “*false partenze*”: accettare un'offerta di lavoro non determina sempre la risoluzione dai problemi, in quanto dietro un gran numero di offerte si celano situazioni di evidente sfruttamento, sotto-retribuzione, condizioni di lavoro al limite del degrado, ecc.

## Genitori separati

Le cronache riportano con frequenza crescente le storie di molti genitori separati, quasi sempre uomini, costretti a vivere in automobile, lontani dai propri figli e costretti, dalla “strategia degli alimenti”, ad una vita di stenti.

Il fenomeno è certamente presente nel nostro paese (e alcune realtà diocesane si sono già attivate in tal senso con specifici progetti di assistenza), anche se non sembra ancora affacciarsi ai Centri di Ascolto con significativa intensità. Prendendo in esame i dati relativi alle presenze nel corso del 2011, i padri separati o divorziati (italiani), sono pari al 3,1% del totale degli utenti italiani. Le madri italiane nella stessa condizione sono invece il doppio (6,7%). Nel 2009 gli uomini nella medesima condizione erano risultati pari al 2,3%, mentre le madri erano sempre in numero

### ALCUNE ESPERIENZE INNOVATIVE DI CONTRASTO ALLA CRISI ECONOMICA

#### CARITAS L'AQUILA

##### “Combattere, Resistere, Insistere”

Brevi corsi, anche personali, finalizzati a ri-attivare i meccanismi generatori di resilienza, con l'obiettivo di sostituire il pensiero irrazionale “fallimento economico uguale fallimento personale” con il pensiero razionale “fallimento economico (difficoltà) come prova da so-stenere, in cui re-sistere”, riscoprendo la ricchezza, l'opportunità e l'amabilità del proprio porsi come Persona prima di ogni cosa (compresi i debiti, i fallimenti, le riduzioni di reddito).

#### CARITAS LODI

##### Famiglie che si prendono cura

Interventi a sostegno di famiglie in difficoltà attraverso la vicinanza e l'accompagnamento, di alcune famiglie “tutor”, che cercano di vivere la dimensione della prossimità. La proposta è stata rivolta al gruppo famiglie di una parrocchia. Alcune famiglie hanno risposto positivamente. Altre famiglie si sono impegnate attraverso una forma di autotassazione, a favore di famiglie in difficoltà segnalate dal parroco, da effettuarsi in occasione di incontri formativi e di preghiera programmati dal gruppo stesso. La gestione dell'aiuto economico, per delicatezza e riservatezza, rimane al parroco.

##### Un regalo che vale doppio

In occasione di feste/circostanze particolari (S. Natale, compleanni, comunioni, cresime, matrimoni, ecc.) diverse persone, gruppi, parrocchie, associazioni, della diocesi hanno deciso di sostituire i tradizionali doni di Natale, con un'offerta mirata, spiegando con un biglietto il significato del gesto e l'idea del “regalo che vale doppio”.



superiore (4,5%). Si registra quindi un leggero aumento di genitori separati che si rivolgono alla Caritas, più evidente nel caso delle madri (+48,9%) che in quello dei padri (+34,8%).

Nel mondo Caritas, la fragilità sociale dei genitori separati appare quindi un fenomeno “al femminile”, sia a livello di presenza assoluta, che di presenza crescente, nel tempo, di una consistente povertà di madri che hanno vissuto l’esperienza del “nido spezzato”.

## Poveri per gioco

Nel sistema informativo utilizzato in ambito Caritas per classificare le situazioni di disagio degli utenti, esiste la categoria “*Dipendenza da gioco*”. Esaminando i dati a disposizione nel database relativo al 2011, il fenomeno appare poco presente in misura esplicita e diretta, nella sua connotazione patologica di “dipendenza da gioco”: solo lo 0,1% degli utenti Caritas si presenta in modo esplicito ai Centri di Ascolto per cercare di risolvere un problema legato ad una dipendenza da gioco. Anche esaminando le serie storiche di dati, relativi alle persone transitate nei CdA Caritas nel periodo 2007-2011, non emerge una particolare rilevanza dei problemi di “dipendenza da gioco”, anche se spicca una lieve tendenza di aumento dei casi (nel 2007, le persone con esplicita dipendenza da gioco erano pari allo 0,04% del totale degli utenti).

Emerge, in sintesi, la natura sommersa del fenomeno, ritenuto dagli stessi soggetti coinvolti un “non-problema” (al contrario, un colloquio approfondito rivela come il ricorso al gioco d’azzardo, legale o illegale, venga considerato da molti utenti come una risorsa preziosa a cui affidarsi). Tra l’altro, nel caso del gioco legale, l’assenza di una componente di clandestinità e criminalità (tipica invece dell’usura), rende ancora più “normale” e rassicurante la pratica del gioco, trascurando i possibili rischi di dipendenza e impoverimento legati a tale pratica.

Dall’ascolto di testimoni ed esperienze in ambito Caritas, ecco alcuni aspetti qualitativi e tendenze in atto:

- intreccio crescente tra sovra indebitamento, usura e gioco d’azzardo: come narrato dalle Fondazioni Antiusura, il gioco è sovente concausa di indebitamento, mentre raramente ne rappresenta un fattore eziologico esclusivo, a monte dello stesso;
- coinvolgimento crescente di fasce sociali e reddituali basse, e soprattutto degli stranieri, con particolare presenza di alcune nazionalità e situazioni sociali. Soprattutto nei bar e negli esercizi commerciali, si assiste a fenomeni di auto-organizzazione di gruppi di gioco e di turnazione alla slot-machine, spesso in coincidenza del giorno di paga o di riscossione di sussidi sociali. Il fenomeno aumenta in caso di perdita del lavoro;
- l’impatto economico e lavorativo è crescente: fette sempre più ampie di reddito giocate, anche ai livelli di sussistenza, un gran numero di ore di lavoro perse, ecc.
- è evidente la difficoltà a liberarsi dalla dipendenza, anche a causa della forte capacità attrattiva della comunicazione pubblicitaria;
- organizzazione di “turismo da gioco”: fenomeno presente da diversi anni, in località limitrofe a nazioni dove è consentito giocare (es.: Slovenia, Canton Ticino, ecc.). Tale pratica contribuisce a trasmettere un’immagine seducente del gioco (anche perché la pratica della “gita al Casino” si lega in determinati territori all’offerta di prostituzione e turismo sessuale);
- proliferazione nel territorio di luoghi ad “*offerta mista*”: sale-slot dove è possibile giocare legalmente e d’azzardo, trascorrere del tempo in compagnia, allacciare relazioni tra soggetti di pari situazione, e anche accedere al mercato clandestino dell’usura o degli stupefacenti (soprattutto droghe leggere). In tali contesti, il gioco diventa il pretesto per soddisfare bisogni di socializzazione, favorendo nuove conoscenze tra persone che condividono la stessa problematica/dipendenza;
- la tendenza opposta è quella della chiusura solitaria e anomica del gioco *on-line*, che coinvolge anche i minori e non prevede momenti di socializzazione tra persone.

## Percorso a ostacoli, tra veti incrociati

Sul versante della risposta istituzionale, gli operatori delle Caritas diocesane evidenziano l'evidente incapacità dell'attuale sistema di welfare a farsi carico delle nuove forme di povertà, delle nuove emergenze sociali derivanti dalla crisi economico-finanziaria.

Diversi i limiti evidenziati, di varia natura:

- la dispersione delle misure economiche su un gran numero di provvedimenti nazionali, regionali, locali, gestiti da enti e organismi di diversa natura, al di fuori da qualsiasi tipo di regia e coordinamento complessivo;
- l'estremo ritardo con cui vengono attivate le misure di sostegno economico, soprattutto quelle legate alla perdita del lavoro e alla perdita di autonomia psico-fisica;
- estrema varietà e sperequazioni nella definizione del livello di reddito della famiglia, necessario per poter usufruire di determinate prestazioni, calcolato spesso sulle condizioni socio-economiche dell'anno precedente, superate dall'evidenza dei fatti;
- il forte carattere categoriale di gran parte delle misure di sostegno economico o di agevolazione tariffaria degli enti locali: tale meccanismo, che determina un fenomeno di selezione differenziata dei beneficiari, penalizza di volta in volta le persone che appartengono a determinati status sociali, residenziali, professionali, anagrafici, di cittadinanza, ecc. Le soglie e i criteri di accesso alle varie opportunità assistenziali sono estremamente diversificate, creando dei vicoli ciechi spesso difficili da prevedere all'avvio dell'iter di richiesta della misura;
- il progressivo restringimento delle disponibilità finanziarie nel settore socio-assistenziale sta determinando la chiusura o la negazione repentina dei diritti ad una serie di fasce sociali che, fino a poco tempo prima, erano state beneficiarie dell'intervento.

L'effetto complessivo di quanto sopradescritto è quello di un vero e proprio percorso ad ostacoli, dotato di irrazionale logica, in cui la presenza di barriere e veti incrociati rende quasi impossibile l'esigibilità dei diritti e la fruizione tempestiva del servizio, anche in presenza di oggettive situazioni di bisogno.

- 1 Ospoweb è una piattaforma telematica, all'interno della quale le Caritas diocesane possono inserire, consultare ed elaborare dati relativi all'utenza dei propri Centri di Ascolto, a livello diocesano, parrocchiale o zonale. L'accessibilità online della piattaforma consente una visione tempestiva dei dati sui centri di ascolto, superando il gap temporale che caratterizzava le precedenti versioni del programma Ospoweb. Al 24 settembre 2012 risultano aderenti alla piattaforma 46 diocesi.
- 2 Nel dettaglio le diocesi che hanno fornito dati sono: Ancona-Osimo, Andria, Cassano allo Jonio, Chiavari, Crotone-Santa Severina, Fano-Fossombrone-Cagli-Pergola, Fermo, Fidenza, Foligno, Gaeta, Genova, Jesi, Lamezia Terme, Macerata-Tolentino-Recanati-Cingoli-Treia, Molfetta-Ruvo-Giovinazzo-Terlizzi, Montecassino, Nardò-Gallipoli, Nocera Inferiore-Sarno, Perugia-Città della Pieve, Piacenza-Bobbio, Porto-Santa Rufina, Ravenna-Cervia, Reggio Calabria-Bova, Savona-Noli, Spoleto-Norcia, Tortona, Urbino-Urbania-Sant'Angelo in Vado, Ventimiglia-San Remo.
- 3 Il confronto con i dati del 2009 è puramente indicativo, in quanto la rilevazione del 2009 aveva preso in considerazione un numero maggiore di CdA (366), in parte diversi da quelli del 2011.



Parte Seconda

# RISORSE E RISPOSTE ALLA POVERTÀ NEL CIRCUITO CARITAS





# 1. I servizi di contrasto alla povertà economica

## Dal Censimento delle opere ecclesiali

### 1.1 I principali dati di sfondo

Nel 2010 si è conclusa la rilevazione nazionale dei servizi socio-assistenziali e sanitari ecclesiali. Il progetto promosso dalla Consulta ecclesiale nazionale degli organismi socio-assistenziali, da Caritas Italiana e dall'Ufficio nazionale per la pastorale della sanità della CEI, è nato dall'esigenza, manifestata dalla Conferenza Episcopale Italiana, di avviare una riflessione approfondita sul ruolo che le istituzioni ecclesiali, sanitarie e sociali, possono ricoprire nel promuovere una rete di assistenza più prossima ai bisogni delle persone e, nel contempo, maggiormente orientata al bene comune, al contrasto delle disuguaglianze, al riconoscimento della salute come diritto senza esclusione.

Gli obiettivi perseguiti con l'indagine, dunque, sono molteplici ed afferenti a dimensioni plurime. Da un lato i fini conoscitivi: fotografare i servizi del territorio e, nel contempo, coglierne il processo di evoluzione nel corso degli anni. Dall'altro anche gli intenti di verifica: riflettere sulle risposte significative e innovative offerte dalla Chiesa ma anche sulle eventuali carenze, in rapporto ai bisogni e alle esigenze della società. Infine gli scopi di relazione e dialogo sul territorio: sviluppare e favorire all'interno di ogni diocesi italiana un efficace lavoro di rete, porre le basi per un dialogo nei diversi livelli con il servizio pubblico e con le pubbliche autorità, nell'ottica della solidarietà e della sussidiarietà.

L'indagine, che ha coinvolto tutte le diocesi<sup>1</sup> d'Italia, ha permesso di censire 14.246 servizi ecclesiali. Per essere rilevati i servizi dovevano rispondere a quattro requisiti fondamentali: appartenere alla Chiesa, o essere in collegamento con essa; avere una stabilità temporale e strutturale; operare concretamente in un ambito sanitario, socio-sanitario o socio-assistenziale. Delle realtà rilevate la maggior parte

#### ALCUNE ESPERIENZE INNOVATIVE DI CONTRASTO ALLA CRISI ECONOMICA

##### **CARITAS NARDÒ-GALLIPOLI** **Lavorare è un'impresa**

È un corso gratuito, della durata di 40 ore, per orientare al mondo del lavoro attraverso la metodologia del "learning by doing". Il corso prevede tre moduli didattici: Lavorare in gruppo; Strumenti per la creazione d'impresa; Dall'idea alla realizzazione. Quattro le aree specialistiche, tra cui scegliere: agricoltura, tecnologia, sociale, turismo. I partecipanti saranno accompagnati dalla nascita di un'idea d'impresa sino all'avvio dell'attività. I progetti realizzati parteciperanno al quinto Concorso di Idee "Lavoro e Pastorale" promosso dal Movimento Lavoratori di Azione Cattolica.

##### **Progetto di accompagnamento e monitoraggio del bilancio familiare**

Il servizio mette a disposizione di alcune famiglie del territorio degli strumenti per il controllo della spesa familiare, tenuto conto delle entrate derivanti dall'attività lavorativa. Suggestisce l'eliminazione delle spese superflue e la riduzione di quelle ritenute eccessive. Obiettivo fondamentale è quello di evitare il sovra- indebitamento causato dalla scarsa attenzione alla dimensione qualitativa e quantitativa delle uscite mensili.

risulta operare nell'ambito dell'assistenza *socio-sanitaria e sociale non residenziale* (8.858, pari al 62,3% del totale), poco meno di un terzo nell'assistenza *socio-sanitaria e sociale residenziale* (4.440, pari al 31,2%) e circa il 6% nell'ambito dell'assistenza *sanitaria* (6,4%). Se si considerano anche le attività secondarie dei servizi, in aggiunta alle prevalenti, sono oltre 20 mila (20.730) le attività promosse dai servizi ecclesiali<sup>2</sup>.

Ora, nell'ambito di questo rapporto, vogliamo concentrare l'attenzione su quei servizi socio-assistenziali ecclesiali che si dedicano al contrasto della povertà. Il sistema di classificazione utilizzato per il Censimento non prevedeva la voce "persone povere" come categoria specifica di destinatari. Questi, però, sono comunque rintracciabili all'interno di una vasta gamma di servizi, non necessariamente orientati al contrasto alla povertà; considereremo entro tale aggregato: i *centri di erogazione beni primari*, le *mense*, i *servizi dedicati ai senza dimora*, le strutture *residenziali per gli immigrati*, le iniziative *antiusura*.

Non si è ritenuto opportuno, invece, imputare *tout court* alla categoria "povertà economica" i centri di ascolto e di segretariato sociale in quanto tali servizi, pur registrando presenze elevate di persone in situazione di indigenza, non sono rivolti in modo esclusivo a tale fascia di utenza e accolgono spesso persone e famiglie con problematiche varie, non riconducibili alla sola dimensione economica.

Nel complesso le attività di contrasto alla povertà in Italia risultano essere 4.991<sup>3</sup>; a livello territoriale il più alto numero si concentra nel Nord (39,3%), seguono poi il Mezzogiorno (33,7%) ed il Centro (27,0). Le diocesi coinvolte in questo tipo di iniziative sono 204 (su 220), quindi il 92,7% del totale.

**TAB. 1 - SERVIZI ECCLESIALI CHE SVOLGONO ATTIVITÀ DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ**  
(VALORI ASSOLUTI E PERCENTUALI)

REGIONI/AREE GEOGRAFICHE	ATTIVITÀ DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ	
	V.A.	%
Piemonte	263	5,3
Valle d'Aosta	18	0,4
Lombardia	429	8,6
Trentino-Alto-Adige	55	1,1
Veneto	302	6,1
Friuli- Venezia Giulia	122	2,4
Liguria	254	5,1
Emilia Romagna	520	10,4
Toscana	490	9,8
Umbria	85	1,7
Marche	203	4,1
Lazio	571	11,4
Abruzzo	62	1,2
Molise	47	0,9
Campania	279	5,6
Puglia	481	9,6
Basilicata	32	0,6
Calabria	96	1,9
Sicilia	460	9,2
Sardegna	222	4,4
<b>Nord</b>	<b>1.963</b>	<b>39,3</b>
<b>Centro</b>	<b>1.349</b>	<b>27,0</b>
<b>Mezzogiorno</b>	<b>1.679</b>	<b>33,7</b>
<b>Totale</b>	<b>4.991</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Rilevazione dei servizi socio-assistenziali e sanitari ecclesiali in Italia, CEI, 2009



## 1.2 I centri di erogazione beni primari

I centri di erogazione beni primari rispondono alle esigenze e ai bisogni primari delle famiglie in difficoltà (cibo, vestiario, igiene personale). In totale, i servizi che svolgono attività di distribuzione di beni sono 3.583. Di questi, 1.936 sono quelli che svolgono l'erogazione di beni come attività principale e 1.647 quelli che lo fanno come attività secondaria; in quest'ultimo caso ci troviamo di fronte soprattutto a Centri di ascolto che prevedono anche servizi di distribuzione.

Si tratta di servizi legati, soprattutto, al mondo parrocchiale; analizzando, infatti, i dati sul soggetto promotore e sull'ente gestore si evidenzia come le parrocchie risultino protagoniste; il 53% dei centri di erogazione risulta promosso dalle parrocchie e il 62,7% gestito sempre da quest'ultime. A livello territoriale il numero più alto di centri di erogazione è stato censito nel Nord Italia (1.352), segue il Mezzogiorno con 1.227 servizi. Le regioni che registrano il maggior numero di centri di erogazione sono il Lazio (12,4%), l'Emilia Romagna (11,0%), la Puglia (10,4%), Toscana (9,9%) e la Sicilia (9,8%); quelle con il minor numero il Trentino Alto Adige (0,8%), la Valle d'Aosta (0,3%) e la Basilicata (0,7%).

**TAB. 2 - SERVIZI ECCLESIALI CHE SVOLGONO ATTIVITÀ DI DISTRIBUZIONE BENI PRIMARI PER RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE**  
(VALORI ASSOLUTI E PERCENTUALI)

RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	CENTRI DI EROGAZIONE BENI PRIMARI	
	V.A.	%
Nord	1.352	37,7
Centro	1.004	28,0
Mezzogiorno	1.227	34,2
<b>Totale</b>	<b>3.583</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Rilevazione dei servizi socio-assistenziali e sanitari ecclesiali in Italia, CEI, 2009

## 1.3 Le mense

Accanto ai centri di distribuzione, un'altra modalità di risposta ai bisogni primari, com'è quello alimentare, è il servizio delle mense socio-assistenziali. I dati del censimento riferiscono di 449 mense socio-assistenziali<sup>4</sup>; di queste, 320 sono segnalate dagli enti come attività prevalente del servizio, mentre in altri 129 casi si tratta di mense indicate come attività "secondarie" rispetto ad altre attività. In quest'ultimo caso, ci troviamo di fronte soprattutto a centri di ascolto che prevedono anche un servizio di mensa, a centri di distribuzione e a servizi residenziali per immigrati e per senza dimora.

Delle mense presenti in Italia il 26,6% risulta promosso da parrocchie, seguono poi quelle promosse dalle Caritas diocesane (23,7%) e dagli Istituti di vita consacrata (22,3%). Alcune delle mense censite sono di antichissima fondazione: vi sono, infatti, 12 mense che hanno avviato la loro attività di aiuto ai poveri prime del 1900. Si tratta, dunque, di presenze storiche che confermano la forte attenzione alla carità che ha contraddistinto per secoli la Chiesa, nelle sue diverse espressioni e connotazioni locali.

Rispetto alla responsabilità gestionale si rileva un ventaglio maggiormente variegato; l'ente più coinvolto è la parrocchia (138 mense, pari al 30,7% del totale), seguono gli istituti di vita consacrata/società di vita apostolica (94 mense pari 20,9%). Ad una certa distanza, invece, si collocano le associazioni di volontariato e le Caritas diocesane che gestiscono rispettivamente il 12,2% e il 10,5%.

Interessante notare la forte corrispondenza che caratterizza le parrocchie e gli istituti di vita consacrati: nel caso della prima realtà, su 119 mense promosse dalle parrocchie, 96 sono anche gestite da tali realtà (cioè l'80,7%); ancora più evidente la corrispondenza tra ruolo di promozione e gestione nel caso degli istituti di vita consacrata (83%). Le regioni dove si colloca il più alto numero di mense sono il Lazio (10,5%), la Toscana (10,2%), la Campania (10,2%).

**TAB. 3 - SERVIZI ECCLESIALI CHE SVOLGONO ATTIVITÀ DI DISTRIBUZIONE BENI PER RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE**  
(VALORI ASSOLUTI E PERCENTUALI - ANNO 2009)

RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	MENSE	
	V.A.	%
Nord	164	36,5
Centro	108	24,1
Mezzogiorno	177	39,4
<b>Totale</b>	<b>449</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Rilevazione dei servizi socio-assistenziali e sanitari ecclesiali in Italia, CEI, 2009

## 1.4 I servizi di assistenza ai senza dimora

L'impegno della Chiesa per i "senza dimora" è ormai secolare e si rinnova continuamente attraverso riflessioni e confronti anche a carattere internazionale. Proprio ai senza dimora è stato dedicato il Terzo incontro internazionale sulla pastorale di strada organizzato dal Pontificio consiglio per i migranti e gli itineranti (2007). Nell'analisi proposta dal Pontificio consiglio, il senza dimora non è semplicemente colui che risulta privo di un tetto sotto il quale vivere, ma, più in generale, è una persona la cui vita non è sufficientemente strutturata sul piano affettivo, relazionale e produttivo; è "un soggetto che versa in stato di povertà materiale e immateriale, portatore di un disagio complesso, dinamico e multiforme"<sup>5</sup>.

### 1.4.1 I servizi residenziali

Il censimento ha permesso di rilevare 414 attività di tipo residenziale a favore dei senza dimora. Tra i servizi censiti ricordiamo le strutture di accoglienza, i dormitori e tutte le altre realtà di tipo residenziale destinate ai "senza tetto". Si tratta di servizi, per lo più, promossi dalle Caritas diocesane (31,5%), dalle parrocchie (14,8%), e da alcune realtà civili (16,1%). La gestione, invece, vede protagoniste un numero più diversificato di realtà, ecclesiali e non: le associazioni di volontariato (21,4%), le parrocchie (14,5%), le Caritas diocesane (13,0%), gli istituti di vita consacrata (11,0%), le cooperative sociali (10,7%). Dal punto di vista della localizzazione predomina il Nord dove si concentra oltre la metà dei servizi nazionali (53,6%).

**TAB. 4 - SERVIZI CHE SVOLGONO ATTIVITÀ DI ASSISTENZA RESIDENZIALE AI SENZA DIMORA PER RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE**  
(VALORI ASSOLUTI E PERCENTUALI)

RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	ATTIVITÀ DI ASSISTENZA RESIDENZIALE AI SENZA DIMORA	
	V.A.	%
Nord	222	53,6
Centro	100	24,2
Mezzogiorno	92	22,2
<b>Totale</b>	<b>414</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Rilevazione dei servizi socio-assistenziali e sanitari ecclesiali in Italia, CEI, 2009

### 1.4.2 I servizi non residenziali

Accanto ai servizi di tipo residenziale la rilevazione ha permesso di identificare tutta una serie di servizi di tipo non residenziale dedicati ai senza dimora. Rientrano in questa categoria: i servizi che rispondono ai bisogni primari (cibo, vestiario, igiene personale), i servizi di orientamento e di segretariato sociale (informativi, di guida all'uso dei servizi e di espletamento delle pratiche amministrative, inclusa la residenza anagrafica di emergenza), i servizi di accoglienza diurna e molto ancora.

Nel complesso i servizi non residenziali che svolgono questo tipo di attività sono 169 (55 risultano i servizi che svolgono questo tipo di attività come principale e 114



quelli che la svolgono come secondaria). A promuovere questo tipo di servizi sono soprattutto le realtà ecclesiali: le Caritas diocesane (33,7%), le parrocchie (21,3%), le associazioni di fedeli (20,7%). Nella gestione, invece, il peso più importante è quello delle associazioni di volontariato (24,3%); seguono poi le parrocchie (21,9%) e le Caritas diocesane (18,3%). A livello territoriale, contrariamente ai servizi di tipo residenziale, quelli non residenziali risultano più omogeneamente distribuiti nel paese: il 39,6% è collocato al Nord, il 31% nel Mezzogiorno e il 29% nel Centro.

**TAB. 5 - SERVIZI CHE SVOLGONO ATTIVITÀ DI ASSISTENZA NON RESIDENZIALE AI SENZA DIMORA PER RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE**  
(VALORI ASSOLUTI E PERCENTUALI)

RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	ATTIVITÀ DI ASSISTENZA NON RESIDENZIALE AI SENZA DIMORA	
	V.A.	%
Nord	67	39,6
Centro	49	29,0
Mezzogiorno	53	31,4
<b>Totale</b>	<b>169</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Rilevazione dei servizi socio-assistenziali e sanitari ecclesiali in Italia, CEI, 2009

### 1.5 I servizi di assistenza a favore degli immigrati

Non è possibile catalogare come servizi di contrasto alla povertà economica tutte le attività o le strutture censite dedicate agli immigrati, in quanto l'intervento di alcune realtà è spesso in una fase avanzata del percorso migratorio e, quindi, non necessariamente corrispondente ad una condizione di povertà. L'approfondimento che si propone, invece, è quello relativo alle sole strutture residenziali che intervengono nella fase iniziale del percorso di insediamento, momento in cui lo stato di deprivazione, non solo economica, è sicuramente più accentuato.

I servizi residenziali considerati sono: i centri di accoglienza, le case famiglia, i centri di emergenza e tutti gli altri servizi che ricadono nell'ambito dei servizi residenziali per immigrati che presuppongono bisogni più urgenti e generali.

Complessivamente i servizi che offrono questo tipo di assistenza sono 230 (di questi, 162 sono i servizi che svolgono questo tipo di attività come prevalente). A livello ripartizionale prevalgono i servizi del Nord, dove si concentra il 45,7% del totale. La promozione di questi servizi può essere ricondotta, soprattutto, alle Caritas diocesane (25,6%), ad alcune realtà civili (16,0%), o alle parrocchie (15,5%); per la gestione prevalgono invece le realtà laiche, come le associazioni di volontariato (24,9%), le cooperative sociali (15,5%).

**TAB. 6 - SERVIZI CHE SVOLGONO ATTIVITÀ DI ASSISTENZA RESIDENZIALE PER GLI IMMIGRATI PER RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE**  
(VALORI ASSOLUTI E PERCENTUALI)

RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	ATTIVITÀ DI ASSISTENZA RESIDENZIALE PER GLI IMMIGRATI	
	V.A.	%
Nord	105	45,7
Centro	48	20,9
Mezzogiorno	77	33,5
<b>Totale</b>	<b>230</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Rilevazione dei servizi socio-assistenziali e sanitari ecclesiali in Italia, CEI, 2009

### 1.6 Attività e servizi antiusura

In questo momento di profonda crisi (economica e finanziaria) il fenomeno del sovra-indebitamento delle famiglie italiane è in costante crescita. Da uno studio

presentato lo scorso mese di giugno all'assemblea nazionale della Consulta Nazionale Antiusura, risulta che in dieci anni è quintuplicato il numero delle famiglie italiane "sovra-indebitate", che sono passate da 200mila ad oltre un milione<sup>6</sup>. Il passaggio dall'indebitamento all'usura non è automatico ed immediato, anche se deve comunque far riflettere il fatto che nei casi di usura c'è quasi sempre una lunga fase di indebitamento e/o sovra-indebitamento che precede il ricorso agli usurai.

Dei servizi rilevati con il Quarto censimento, quelli che rispondono a questa area specifica di bisogno sono le attività di "consulenza antiusura" e le stesse fondazioni antiusura.

In Italia questo tipo di iniziative e attività risultano 146<sup>7</sup>. A livello di localizzazione geografica si registra la stessa percentuale al Nord e al Sud (36,3%); al sud rappresentano il 27,4%. Le regioni che hanno rilevato il maggior numero di questo tipo di servizio sono il Veneto (17,8%), la Toscana (13,0%), la Puglia (11,6%) e il Lazio (8,9%). Nella promozione e gestione del servizio si tratta per lo più di servizi promossi dalle Caritas diocesane (39,7%) e dalle diocesi (28,8%). Per la gestione ancora protagoniste risultano le Caritas diocesane (32,9%), seguite dalle associazioni di volontariato (18,5%) e dalle Fondazioni civili (16,4%)

**TAB. 7 - SERVIZI CHE SVOLGONO ATTIVITÀ DI CONTRASTO ALL'USURA PER RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE**  
(VALORI ASSOLUTI E PERCENTUALI)

RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	FONDAZIONI ANTIUSURA	
	V.A.	%
Nord	53	36,3
Centro	40	27,4
Mezzogiorno	53	36,3
<b>Totale</b>	<b>146</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Rilevazione dei servizi socio-assistenziali e sanitari ecclesiali in Italia, CEI, 2009



## 2. I progetti otto per mille Italia

### Una Chiesa che sostiene e promuove

Da diversi anni, Caritas Italiana tenta di dare continuità al lavoro di cura dei progetti 8xmille proposti e attuati dalle Caritas diocesane. Oltre a rispondere ai bisogni sociali che si manifestano nei territori, essi sono uno strumento utile a perseguire i fini statutari della Caritas: la lettura della situazione sociale, l'animazione alla testimonianza comunitaria della carità, la costruzione di reti di opere che siano segno di un modo evangelico di accostare e servire i poveri. Dal punto di vista delle Caritas diocesane, i progetti 8xmille sono occasione per sperimentarsi nella proposta di esperienze innovative che nascono da un attento ascolto e osservazione della realtà locale, ponendo al centro la persona e la dimensione educativa.

Nel 2011 Caritas Italiana ha accompagnato attraverso gli uffici dell'Area Nazionale quasi la metà delle Caritas diocesane nella presentazione di 185 progetti relativi a vari ambiti di bisogno. Destinatari di questi interventi, come negli ultimi due anni, sono stati prevalentemente famiglie in difficoltà, minori, immigrati, detenuti ed ex detenuti, anziani, vittime di violenza e tratta, malati terminali, senza dimora, richiedenti asilo. Specifiche attenzioni sono state sviluppate per la prevenzione delle dipendenze (da sostanze, farmaci, alcol, ecc.) e il sostegno a chi ne è affetto, per i problemi di occupazione, per usura, indebitamento, problemi abitativi...

Dal punto di vista delle risorse, più di 11 milioni di euro sono stati richiesti alla Conferenza episcopale italiana per questi progetti, che vedono una partecipazione economica diretta delle diocesi interessate, nella misura di circa 8,5 milioni di euro.

**TAB. 1 - QUADRO DEI PROGETTI OTTO PER MILLE PER REGIONE ECCLESIASTICA**  
(ANNO 2011)

DELEGAZIONE	CARITAS DIOCESANE	CARITAS PARTECIPANTI	%	PROGETTI PRESENTATI	IMPORTO PROGETTI	CONTRIBUTO RICHIESTO
Abruzzo - Molise	11	3	27	5	€ 474.550	€ 238.850
Basilicata	6	2	33	3	€ 275.000	€ 150.000
Calabria	12	9	75	18	€ 1.350.604	€ 782.200
Campania	24	10	42	24	€ 2.353.588	€ 1.348.500
Emilia Romagna	15	6	40	8	€ 852.794	€ 507.550
Lazio	18	10	56	23	€ 2.058.336	€ 1.211.850
Liguria	7	6	86	9	€ 1.065.462	€ 602.900
Lombardia	10	7	70	19	€ 2.532.776	€ 1.471.600
Marche	13	4	31	6	€ 700.915	€ 309.950
Piemonte -Valle Aosta	17	2	12	3	€ 771.313	€ 462.100
Puglia	19	7	37	11	€ 1.031.940	€ 559.150
Sardegna	10	4	40	6	€ 484.149	€ 288.050
Sicilia	18	9	50	18	€ 1.888.370	€ 1.067.700
Toscana	17	5	29	8	€ 814.928	€ 468.900
Triveneto	15	10	67	17	€ 2.668.852	€ 1.462.900
Umbria	8	5	62	7	€ 366.603	€ 219.250
<b>Totale</b>	<b>220</b>	<b>99</b>	<b>45</b>	<b>185</b>	<b>€ 19.690.180</b>	<b>€ 11.151.450</b>

Come mostra il dato aggregato per macroaree regionali, si rivolgono maggiormente a questa fonte di finanziamento di progetti (in termini assoluti, e in relazione al numero di diocesi) le Caritas diocesane del sud:

**TAB. 2 - QUADRO MACROREGIONALE DEI PROGETTI OTTO PER MILLE**  
 (ANNO 2011)

AREE GEOGRAFICHE	CARITAS DIOCESANE	CARITAS PARTECIPANTI	%	PROGETTI PRESENTATI	IMPORTO PROGETTI	CONTRIBUTO RICHIESTO
Nord	64	31	48	56	€ 7.891.197	€ 4.507.050
Centro	77	31	40	55	€ 4.899.481	€ 2.736.850
Mezzogiorno	79	37	47	74	€ 6.899.502	€ 3.907.550
<b>Totale</b>	<b>220</b>	<b>99</b>	<b>45</b>	<b>185</b>	<b>€ 19.690.180</b>	<b>€ 11.151.450</b>

Analizzando i destinatari prevalenti dei progetti, si rileva un'attenzione prioritaria verso le famiglie, gli inoccupati, i minori e le persone senza dimora:

**TAB. 3 - DESTINATARI DEI PROGETTI OTTO PER MILLE**  
 (ANNO 2011)

	NORD					CENTRO					MEZZOGIORNO					TOTALE				
	Emilia Romagna	Liguria	Lombardia	Piemonte-V. Aosta	Triveneto	Abruzzo-Molise	Lazio	Marche	Sardegna	Toscana	Umbria	Basilicata	Calabria	Campania	Puglia	Sicilia	TOTALE	Nord	Centro	Mezzogiorno
Anziani			1				2		1					1		1	6	1	3	2
Detenuti - ex detenuti			1		2		1			1				3	1	1	10	3	2	5
Disabili										1		2				1	4		1	3
Donne	1		2		1		2			1			1	1		1	10	4	3	3
Famiglie	5	3	3	1	3	2	5	2	1	4	1	1	1	5	3	3	43	15	15	13
Giovani			1				1						3	2	2	3	12	1	1	10
Immigrati			1				3	1			3		1	5	1		15	1	7	7
Inoccupati			4	2	3	3	1	1	2	1	1	1	1		2	1	23	9	9	5
Malati di Aids		1											1				2	1		1
Minori		1			3		4	2					4	4	1	3	22	4	6	12
Persone con (ex) dipendenza		1			1												2	2		
Persone con sofferenza mentale			2				1			1		1	2	1		1	9	2	2	5
Persone senza dimora	2	2	3		4		1						2			3	17	11	1	5
Rifugiati e Richiedenti asilo		1								1							3	1	2	
Rom			1				2										3	1	2	
Vittime di tratta									2						1		2		1	1
Vittime di usura														2			2			2
	8	9	19	3	17	5	23	6	6	8	7	3	18	24	11	18	185	56	55	74

Come mostra la tabella, i progetti relativi alle famiglie sono ugualmente ripartiti sul territorio; un'attenzione specifica al mondo dei minori e dei giovani è riservata dalle Caritas diocesane del sud (65% dei progetti che li vedono protagonisti); si rivolgono agli inoccupati molti dei progetti della Caritas diocesane del centro e del nord.

Oltre all'impegno relativo alle nuove progettualità, Caritas Italiana ha continuato il lavoro di accompagnamento e verifica degli oltre 950 progetti presentati a partire dal 2005, per un contributo richiesto che aveva superato i 60 milioni di euro a fronte di un costo complessivo dei progetti di 120 milioni di euro. Complessivamente, nel corso del 2011 sono stati erogati alle Caritas diocesane oltre 7.500.000 euro per la realizzazione dei progetti in corso.

## 3. Le Chiese locali contro la crisi

### I nuovi progetti delle diocesi italiane

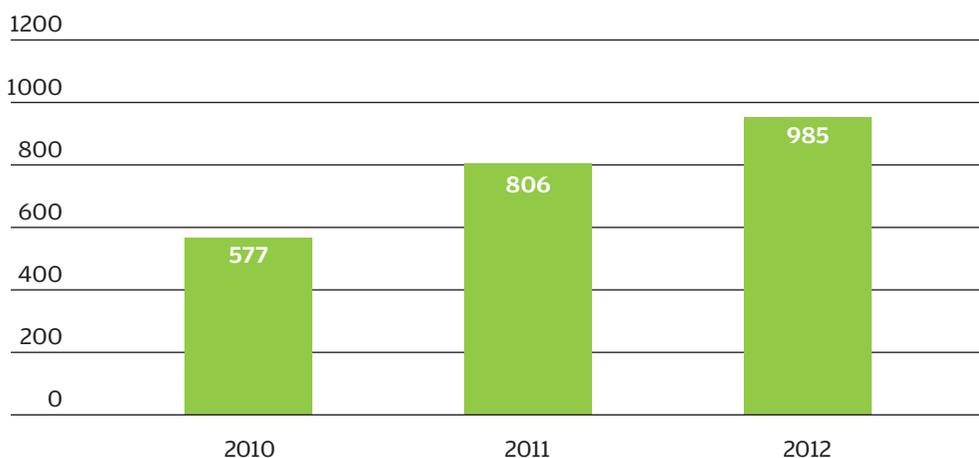
#### 3.1 Quadro generale

Nel mese di agosto (2012) si è concluso l'ultimo monitoraggio delle attività anticrisi economica promosse dalle diocesi, dalle Caritas o da quelle realtà che possono dirsi espressione diretta della Chiesa locale.

La rilevazione, che coinvolge ormai dal 2010 tutte le diocesi d'Italia, si concentra su quei progetti innovativi nati in risposta alla crisi economico-finanziaria degli ultimi anni; vengono escluse quindi le tradizionali iniziative di aiuto materiale non orientate ai cosiddetti "nuovi poveri" (mense, dormitori, case accoglienza, magazzini di distribuzione beni primari, ecc).

Gli ultimi dati, aggiornati al 30 agosto 2012, parlano di 985 progetti attivi presso 212 diocesi italiane (su un totale di 220 dove è presente la Caritas). Si conferma il trend di crescita dell'anno precedente: rispetto al 2011 il numero di progetti è aumentato del 22,2%. In soli due anni (dal 2010), c'è stato un proliferare di nuovi progetti e iniziative, facendo registrare una crescita del 70,7%.

**GRAFICO 1 - NUMERO DI PROGETTI ANTI-CRISI ECONOMICA ATTIVATI PRESSO LE DIOCESI ITALIANE**  
(ANNI 2010-2012)

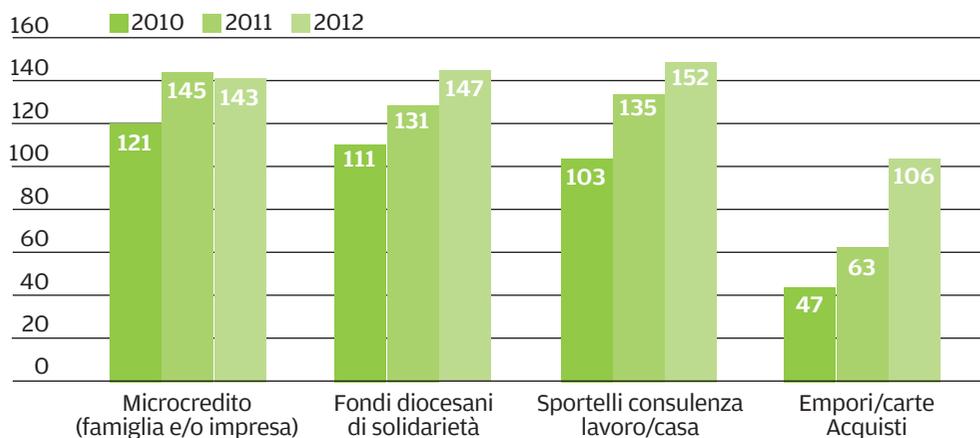


Dal punto di vista della localizzazione territoriale il più alto numero di attività viene segnalato nel Mezzogiorno (41,5%), seguono poi il Nord (33,0%) ed il Centro (25,5%). Facendo un calcolo del numero di progetti medi per diocesi, si registrano circa 5 progetti/per diocesi nel Nord Italia e circa 4 nel Centro e nel Sud.

La rilevazione, realizzata mediante l'ausilio di una scheda strutturata, si focalizza in particolare su quattro diverse aree e forme di intervento: quella del microcredito e dei prestiti con restituzione (per famiglie e/o imprese), quella del sostegno economico a fondo perduto (mediante fondi diocesani di solidarietà e di emergenza), quella delle pratiche innovative per l'acquisto di beni di prima necessità (empori di vendita solidale, carte acquisto o carte prepagate) e infine quella relativa ai progetti di consulenza e agli sportelli di orientamento (per il lavoro e la casa).

Osservando il trend degli ultimi tre anni, si evidenzia un incremento di tre delle quattro principali categorie considerate, quella del sostegno economico a fondo perduto, degli sportelli di consulenza e di orientamento per il lavoro e per la casa e del settore innovativo delle carte acquisti e delle botteghe di vendita solidale. Rispetto ad un anno fa, invece, diminuisce anche se di poco, il numero delle diocesi che hanno attivato progetti di microcredito (grafico 2).

**GRAFICO 2 - NUMERO DI DIOCESI CHE HANNO ATTIVATO ALMENO UN PROGETTO ANTI-CRISI ECONOMICA PER TIPOLOGIA DI INTERVENTO (2010-2012)**



### 3.2 Il microcredito

La pratica del microcredito, diffusa in Italia a partire dai primi anni duemila, consente alle persone in situazione di povertà e vulnerabilità sociale, prive di garanzie patrimoniali (i cosiddetti soggetti “non bancabili”), di avere accesso al credito. Nell’ambito delle Caritas diocesane negli ultimi anni si sono sviluppate due forme di microcredito: quella a favore delle famiglie e quella a favore delle imprese.

Il microcredito socio-assistenziale è pensato per quelle famiglie che per fatti eccezionali e/o imprevisti si trovano in situazioni di bisogno; non si tratta di erogazioni a fondo perduto ma di sostegni economici responsabilizzanti, che prevedono la restituzione del prestito (o di parte di esso). I finanziamenti sono erogati, per lo più, attraverso l’intermediazione di istituti di credito, secondo convenzioni e accordi stipulati su base nazionale o locale, e la restituzione avviene attraverso piccole rate mensili che tengono conto della situazione di disagio vissuta dalle famiglie.

Nel 2012 le diocesi che hanno attivato un progetto di microcredito per singoli o per famiglie sono 137; rispetto al 2011 si registra un lieve aumento, pari al 3% (erano infatti 133). A livello di ripartizioni territoriali, si nota un aumento delle attività di microcredito nel Sud e nelle Isole e, di contro, una diminuzione nel Nord e nel Centro del paese. Ciò nonostante, l’incidenza del microcredito sul totale delle diocesi risulta ancora più alta al Nord, dove oltre il 79% delle diocesi ha un progetto di microcredito (nel Centro l’incidenza è del 60% e nel Mezzogiorno del 52,1%).

Un secondo tipo di iniziative sempre nell’ambito del microcredito sono quelle a favore delle imprese; si tratta, per lo più, di piccoli prestiti a favore di imprese in fase di avvio o già costituite, ad elevato rischio finanziario e con oggettive difficoltà di accesso al credito. Le diocesi che, alla data di rilevazione, hanno attivi progetti di microcredito per le aziende risultano 61. Rispetto al 2011 c’è stato un calo del 12,8%; il calo ha riguardato tutte le aree del paese anche se il decremento più evidente si è registrato nel Centro. Così come un anno fa, il numero più alto di progetti a favore delle imprese si registra nel Nord, dove si concentrano il 44,3% dei progetti; non distante è il Sud con il 41%.

**TAB.1 - NUMERO DI DIOCESI CON PROGETTI/INIZIATIVE DI MICROCREDITO PER FAMIGLIE E IMPRESE (VALORI %)**

RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	MICROCREDITO SOCIO-ASSIST. PER FAMIGLIE	MICROCREDITO PER IMPRESE
Nord	37,2	44,3
Centro	26,3	14,8
Mezzogiorno	36,5	41,0
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
	(N=137)	(N=61)



### 3.3 Fondi diocesani di solidarietà e prassi di erogazione a fondo perduto

Accanto ai finanziamenti e ai prestiti, le Caritas e le diocesi sono spesso promotrici di iniziative e di progetti che prevedono un sostegno economico a “fondo perduto”. In primo luogo, si ricordano i fondi di solidarietà e di emergenza istituiti quasi sempre dal vescovo, anche mediante raccolte fondi diocesane per aiutare quelle famiglie che, in situazione di grave marginalità sociale, si trovano impossibilitate a restituire ogni forma di finanziamento. Un sostegno dunque per chi, spesso a causa di problemi occupazionali, non ha in sé gli strumenti per fronteggiare alcune situazioni, anche improvvise di deprivazione.

Le diocesi dove risultano attualmente attive questo tipo di pratiche sono 147; rispetto al 2011 si assiste ad un aumento del 12,2%. I fondi di solidarietà sono largamente diffusi in tutte le aree della penisola, coinvolgendo i due terzi delle diocesi italiane (esattamente il 66,4%). Dal punto di vista della distribuzione territoriale predomina il Mezzogiorno con il numero più alto di diocesi attive (57 diocesi); il Nord ed il Centro seguono entrambi con 45 diocesi.

Oltre ai fondi di emergenza e solidarietà c'è un numero sempre più alto di diocesi dove risultano numericamente significative le prassi di erogazione a fondo perduto nei Centri di Ascolto e/o nelle caritas parrocchiali. Si tratta di erogazioni spesso a supporto del pagamento di utenze, di canoni di locazione, della spesa quotidiana, ecc. Questo tipo di iniziative coinvolge oggi 181 diocesi, pari all'82,3% del totale. Rispetto ad un anno fa si registra un incremento dell'11,4%; solo confrontando il dato odierno con quello del 2010, ci si rende conto del reale andamento: in soli due anni, infatti, l'aumento è stato dell'88,5%.

A livello territoriale tali prassi risultano più numerose nel Mezzogiorno (44,2%) rispetto al Nord (27,1%) e al Centro (28,7%).

**TAB. 2 - NUMERO DI DIOCESI CON PROGETTI/INIZIATIVE DI SOSTEGNO ECONOMICO A FONDO PERDUTO**  
(VALORI %)

RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	FONDI DIOCESANI	PRASSI LOCALI DI EROGAZIONE A FONDO PERDUTO
Nord	30,6	27,1
Centro	30,6	28,7
Mezzogiorno	38,8	44,2
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
	(N=147)	(N=181)

### 3.4 Sportelli di consulenza per lavoro e casa

Tra i progetti anticrisi economica si annoverano anche tutti quei progetti/iniziativa che non sono destinati all'elargizione di beni economici ma all'orientamento, alla consulenza di chi è in uno stato di bisogno sul fronte occupazionale o per questioni legate all'abitazione. Per quel che riguarda il primo tipo di progetti, gli sportelli di consulenza/orientamento al lavoro sono segnalati presso 132 diocesi. Anche in questo caso si registra un aumento rispetto al 2011 (+ 10%) e ancor più rispetto al 2010 (+48,3%), segno di un aggravarsi della situazione occupazionale del nostro paese. A livello territoriale, i progetti di consulenza lavoro risultano prevalentemente attivi nel Mezzogiorno; tale peculiarità registrata da diversi anni può attribuirsi all'esperienza del progetto Policoro, che ha avviato proprio nel Meridione numerose iniziative in tale senso.

Il disagio abitativo trova risposta negli sportelli di “consulenza casa”; questi progetti comprendono una molteplicità di attività che vanno dall'aiuto nella compilazione di moduli per case popolari all'housing sociale e molto ancora. Questo tipo di servizi vengono segnalati in 80 diocesi; anche in questo caso si evidenzia un vistoso aumento rispetto al 2011, pari al 45,4%. Al contrario dell'orientamento lavoro, il numero più alto di servizi per la tutela e il sostegno del problema abitativo si registra nel Nord (40,0%).

**TAB. 3 - NUMERO DI DIOCESI CON PROGETTI/INIZIATIVE DI ORIENTAMENTO/CONSULENZA LAVORO E CASA**  
(VALORI %)

RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	SPORTELLI/PROGETTI CONSULENZA LAVORO	SPORTELLI/PROGETTI CONSULENZA CASA
Nord	28,1	40,0
Centro	26,5	26,2
Mezzogiorno	45,5	33,8
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
	(N=132)	(N=80)

### 3.5 Botteghe/magazzini di vendita solidale e carte acquisti

Un ultimo gruppo di iniziative anticrisi sono quelle relative a progetti di carattere più specifico ed innovativo, volti a favorire l'accesso ai beni di prima necessità. Si distinguono da un alto le attività commerciali di vendita a fini di solidarietà (botteghe, mercatini, magazzini di vendita, empori, ecc.); dall'altra quell'insieme di servizi che possono soddisfare quotidianamente le esigenze essenziali delle famiglie, come le carte acquisto, le carte prepagate, i buoni per il supermercato.

Gli empori di vendita solidale sono dei veri e propri supermercati, a volte muniti di casse e carrelli, dove poter reperire beni di prima necessità "a misura di famiglia"; questi, oltre a dare maggiore dignità rispetto ai centri di distribuzione, rendono maggiormente autonomo e responsabile chi è nel bisogno, anche nelle scelte di acquisto. Simile è il discorso delle carte prepagate o dei buoni spesa, che consentono alle famiglie in difficoltà di fare la spesa in modo autonomo e responsabile per un periodo e un budget limitato, o il discorso della carte elettroniche prepagate e ricaricabili presso i Centri di Ascolto. Rispetto al 2011, aumentano entrambi i tipi di servizio, coinvolgendo 64 diocesi nel primo caso (pari ad un incremento del 42,2%) e 62 nel secondo (per un aumento del 67,6%).

Incrociando i dati con le macroregioni geografiche si nota una maggiore diffusione degli empori/botteghe di vendita nel Nord (42,2%) e, di contro, una maggiore diffusione di carte acquisti e di carte prepagate nel Mezzogiorno (48,4%).

**TAB.4 - NUMERO DI DIOCESI CON PROGETTI/INIZIATIVE DI EMPORI E CARTE ACQUISTI**  
(VALORI %)

RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	EMPORI/BOTTEGHE, MAGAZZINI DI VENDITA	CARTE ACQUISTI, CARTE PREPAGATE, BUONI SPESA
Nord	42,2	22,6
Centro	28,1	29,0
Mezzogiorno	29,7	48,4
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
	(N=64)	(N=62)

In ultimo si segnalano 121 "altri progetti", attivi presso 70 diocesi italiane, non direttamente riconducibili ai settori precedentemente considerati. Si tratta di attività e servizi innovativi e sperimentali, che tentano di offrire una risposta di taglio coinvolgente e comunitario al problema economico (vedi finestre di esperienze). Alcuni di tali progetti si distinguono per il tentativo di coinvolgere il settore profit (supermercati, aziende, banche, ecc.), attraverso forme di collaborazione, informale o inquadrata all'interno di convenzioni, protocolli di intesa, accordi-quadro, ecc.



## 4. Una Chiesa che dà fiducia

### Dati e approfondimenti sul Prestito della speranza

#### 4.1 Presentazione generale dell'iniziativa

Il *Prestito della Speranza* è un'iniziativa a carattere nazionale della Conferenza Episcopale Italiana e si colloca tra le misure anti-crisi economica che la Chiesa offre per fronteggiare l'emergenza sociale di questi ultimi anni. Il progetto, che vede la collaborazione anche di Caritas Italiana e delle diocesi, è orientata a favorire prestiti bancari a tassi agevolati (erogati dalle banche aderenti) garantiti da un Fondo straordinario specificatamente costituito dalla CEI.

Il Fondo, istituito d'intesa con l'ABI, non eroga direttamente denaro ma costituisce un capitale a garanzia degli interventi da parte degli istituti di credito. La sua dotazione patrimoniale è costituita da 30 milioni di euro<sup>8</sup> e permette di erogare finanziamenti fino a 120 milioni. In caso di attivazione, il fondo di garanzia risponde per il 75% del singolo finanziamento per il credito sociale e per il 50% del singolo finanziamento per il microcredito d'impresa.

L'obiettivo è quello di dare un segno di speranza a quanti oggi si confrontano con gli effetti più immediati della crisi e, nel contempo, educare all'uso responsabile del denaro, al dovere della restituzione una volta superata la situazione di difficoltà. L'idea del prestito, in alternativa al fondo perduto, risponde, quindi, anche ad una scelta pedagogica. Come ha affermato il cardinale Bagnasco in occasione dell'avvio della misura (2009): "non è un'elemosina ai poveri, ma un intervento nel rispetto della dignità delle persone che potranno restituire quanto ricevuto, a tassi contingentati e nei tempi loro possibili".

I potenziali destinatari del prestito sono tutte le famiglie che versano in situazioni di fragilità economica e sociale e/o le microimprese da esse promosse. La scelta delle famiglie non è casuale, ma "corrisponde ad una convinzione profonda, che vede in essa non soltanto l'ammortizzatore sociale più efficiente ma anche la trama relazionale più necessaria per un armonico sviluppo delle persone e dunque della società".

Il fondo, attivato per la prima volta nel settembre 2009, è stato rilanciato nel marzo 2011 a seguito di un nuovo accordo CEI-ABI che ha previsto nuove condizioni e una significativa semplificazione dei criteri di accesso.

In primo luogo, per quanto riguarda le condizioni, la copertura del Fondo di garanzia per i prestiti concessi alle famiglie passa dal 50% al 75%. Per quanto si riferisce, invece, ai requisiti, essi diventano meno restrittivi: possono accedervi non solo le famiglie numerose e colpite da gravi forme di disoccupazione ma tutte le famiglie, anche senza figli, in situazioni di vulnerabilità economica e sociale, che abbiano subito una significativa riduzione del reddito di lavoro (espressa nel precariato, nell'irregolarità o in forme di disoccupazione di breve durata).

Attualmente, sono due le forme di finanziamento previste: il credito sociale per famiglie, di importo non superiore a 6 mila euro e il microcredito di impresa (un'ulteriore novità della seconda edizione), di importo non superiore a 25 mila euro, per l'avvio o l'esercizio di attività di lavoro autonomo o di microimpresa. I tassi di interesse applicati, seppur diversi, risultano vantaggiosi per entrambi i tipi di finanziamento<sup>9</sup>.

L'iter per la richiesta del prestito parte dalle Caritas (o dagli uffici diocesani), in grado di captare i bisogni e le richieste del territorio. Dopo l'ascolto, agli operatori pastorali è affidato il compito di procedere ad una sorta di pre-istruttoria relativamente alla sussistenza dei requisiti minimi richiesti; tecnicamente si parla di verifica del "criterio soggettivo" per quel che attiene l'esistenza della famiglia naturale. Rispettano tale requisito le famiglie naturali fondate sul matrimonio canonico, concordatario o civile, anche se celebrato da ministro di culto acattolico (ai sensi dell'art. 29 della Costituzione)<sup>10</sup>.

Una volta valutata positivamente la situazione, si procede all'invio della pratica alla banca prescelta, mediante un sistema informatico appositamente sviluppato.

Le Caritas, oltre alla fase di verifica iniziale, svolgono un servizio di vero e proprio tutoraggio delle famiglie, accompagnando i richiedenti durante l'intero svolgersi del progetto, allo scopo di favorire la ripresa dell'economia domestica e di una maggiore inclusione sociale e finanziaria.

La Banca, una volta ricevuta la richiesta e dopo aver verificato il merito creditizio, può attivare il fondo di garanzia per la concessione del finanziamento, oppure, nel caso in cui abbia deliberato di non concederlo, provvedere a comunicare all'ufficio diocesano le motivazioni del non accoglimento, specificando se queste siano riconducibili a problemi di sostenibilità economico-finanziaria o di sostenibilità sociale. Il dialogo e la stretta collaborazione tra gli operatori pastorali e gli agenti del credito garantiscono un approccio in cui centrale è il rispetto della persona (concepita non solo come portatrice di interessi economici); un approccio in cui si tenta di conciliare la logica del profitto economico con quella del bene e dell'interesse comune.

#### 4.2 Un focus sulle pratiche

Ora, dopo tre anni dall'avvio del Prestito, Caritas Italiana propone un approfondimento dell'iniziativa proprio a partire dalle pratiche inserite nella piattaforma informatica messa a disposizione delle diocesi. Al 2 luglio 2012 le domande di prestito caricate online risultano 3.897; tale dato non corrisponde al numero dei finanziamenti concessi ma è comprensivo anche delle domande ancora in valutazione, di quelle respinte e di quelle sospese e/o interrotte, come verrà dettagliato poi in seguito.

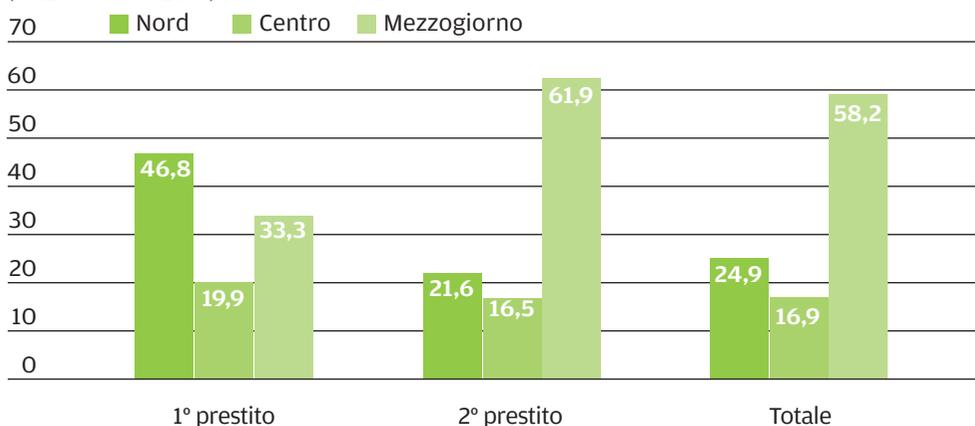
Se si analizza la data di inserimento è subito evidente il diverso andamento della seconda edizione rispetto alla prima: se nel primo periodo (da settembre 2009 a febbraio 2011) sono state attivate complessivamente 516 pratiche, nella seconda fase del Prestito (da marzo 2011 ad oggi) le nuove schede risultano 3.381 (l'86,8% del totale). È bene sottolineare che, nell'ultimo periodo il numero delle pratiche continua ad aumentare: da luglio (periodo in cui è stata fatta l'estrazione dei dati che ha consentito questo studio) ad oggi (settembre 2012) il numero delle pratiche è cresciuto di 358 unità (+9,2%).

Per quel che riguarda la localizzazione geografica delle richieste, si registrano delle importanti differenze tra le diverse aree del territorio nazionale: solo nel mezzogiorno si concentrano, infatti, il 58,1% delle pratiche (segue il nord con il 24,9% e in ultimo il centro con il 16,9%). A livello regionale, le regioni che riportano il numero più alto di pratiche sono la Campania (15%), la Lombardia (12,9%), la Puglia (9,8%), la Sicilia (7,9%), il Piemonte (7,2%) e la Sardegna (7,2%); quelle con il minor numero risultano il Veneto (0,4%), il Friuli Venezia Giulia (1%) e la Liguria (1%).

Nella localizzazione geografica, si nota una marcata differenza tra il primo ed il secondo prestito: se la prima edizione aveva visto protagonista il Nord con il 46,8% delle richieste, la seconda sembra sovvertire i dati, concentrando al Sud oltre il sessanta per cento delle pratiche (61,9%).

**GRAFICO 1 - RICHIESTE PER LOCALIZZAZIONE GEOGRAFICA E FASI DEL PRESTITO**

(VALORI ASSOLUTI)





Come leggere ed interpretare il “primato” del Nord nel primo periodo rispetto a quello del Sud degli ultimi anni?

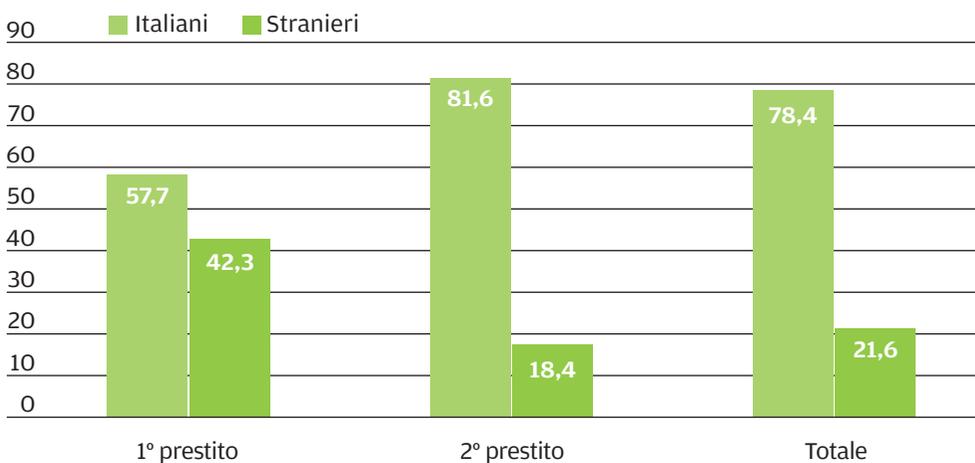
Ferma restando la profonda diversità dei due bandi (come già detto il secondo ha semplificato di molto i requisiti ed ha ampliato il livello di copertura del Fondo di garanzia) si possono, comunque, fare alcune considerazioni.

È plausibile pensare, da un lato, ad una più pronta risposta, nella fase di “start up”, delle Caritas del Nord, spesso più grandi e maggiormente strutturate rispetto a quelle del meridione (la regione con la percentuale più alta di domande è stata proprio la Lombardia, 28,5%). Un ulteriore spunto viene, poi, approfondendo i dati della cittadinanza dei richiedenti; se nel primo prestito, infatti, gli stranieri rappresentavano quasi la metà (42,3%), nel secondo arrivano solo al 18,4% (Graf.2).

È plausibile pensare che l’alta percentuale di stranieri, più numerosi nel Nord (e per i quali era più facile soddisfare sia il requisito della famiglia numerosa che quello della grave disoccupazione), abbia inciso sull’andamento della prima edizione. Il secondo prestito, invece, sembra aver risposto maggiormente alle esigenze degli italiani, sempre più appesantiti dal precariato e dalla sottoccupazione di questi ultimi anni.

Oggi, il più cospicuo numero di richieste sembra concentrarsi proprio laddove si registrano i più alti livelli di povertà; secondo gli ultimi dati Istat sulla povertà, infatti, il 67% delle famiglie povere vive proprio nel Mezzogiorno, il 21,7% nel Nord e l’11,4% nel Centro (cfr. Istat, La povertà in Italia, 2012). La quasi perfetta coincidenza tra le composizioni percentuali dell’una e dell’altra rilevazione non deve però indurre a deduzioni troppo semplicistiche. I dati, oltre a poter essere espressione dei diversi livelli di bisogno del territorio, potrebbero subire l’influenza di tanti altri fattori, alcuni di questi legati alle Caritas e ai Centri di Ascolto: alla loro diversa capacità di promuovere e sostenere l’iniziativa, alla differente capacità attrattiva e/o organizzativa, al diverso livello territoriale di riferimento, al tipo di destinatari (solo italiani, solo stranieri, ecc) e altro ancora.

**GRAFICO 2 - RICHIESTE PER CITTADINANZA DEL RICHIEDENTE E FASI DEL PRESTITO**  
(VALORI %)



Scendendo a livello diocesano, le diocesi che risultano attive nel primo e/o nel secondo bando sono in totale 155, cioè il 70,4% del totale (su 220 Caritas). Distinguendo tra i due periodi si è passati da un totale di 68 diocesi attive nel primo prestito a 152 del secondo; solo tre diocesi attive nel primo prestito non lo sono state nel secondo; al contrario ben 84 sono le Caritas /diocesi attivate solo nell’ultimo periodo.

Le richieste di prestito riguardano per il 91,2% il credito sociale e per l’8,7% il microcredito d’impresa<sup>11</sup>. Prevale dunque la richiesta di finanziamenti alle famiglie in difficoltà. Per quel che riguarda gli importi, se per il credito sociale i finanziamenti richiesti si avvicinano, per lo più, all’importo massimo possibile (nel 85,8% dei casi

si è fatta richiesta proprio di 6.000 euro), le richieste per il credito d'impresa hanno registrato una maggiore diversificazione ed eterogeneità (tab.1). Questo a significare una più ampia varietà dello stato di bisogno delle imprese, e di contro, una maggiore un'omogeneità delle situazioni di vulnerabilità delle famiglie.

**TAB. 1 - IMPORTO DELLE RICHIESTE DI PRESTITO PER TIPOLOGIA DI FINANZIAMENTO**  
(VALORI %)

CREDITO SOCIALE		MICROCREDITO D'IMPRESA	
		Fino a 10.000	14,7
Fino a 2000	1,9	11.000-15.000	16,7
2000-4000	7,2	16.000-20.000	9,9
4000-6000	90,9	21.000-25.000	58,7
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>Totale</b>	<b>100,0</b>
	N=3.432		N=332

Mancate risposte: 110

Nella localizzazione geografica e regionale delle richieste il credito sociale ricalca le percentuali complessive, concentrando il più alto numero di pratiche in Campania (15,7%), in Lombardia (13,4%), in Puglia (9,1%), in Sardegna (7,0) e in Sicilia (7,6%). Per quel che riguarda i finanziamenti alle imprese il peso del Meridione risulta ancora più evidente: sul totale delle richieste di microcredito per le aziende, il 66,3% si colloca nel Mezzogiorno; le regioni che riportano il più alto numero di richieste sono la Puglia (17,8%), la Sicilia (11,4%), la Lombardia (11,1%), la Sardegna (9,6%) e la Basilicata (9,0%). Basse percentuali si registrano invece nel Veneto (0,4%), in Toscana (0,6%) e in Emilia Romagna (1,2%), regioni in cui il tessuto imprenditoriale risulta più solido e vigoroso.

In ultimo, i dati a disposizione sulle pratiche, permettono di soffermarsi su alcune variabili socio-anagrafiche dei richiedenti.

Per quel che riguarda la nazionalità, come già detto, gli stranieri rappresentano il 21,6% del totale; di questi, il 40% proviene dal Nord Africa, il 26,8% dall'Est Europa e il 13,9% dall'Africa Continentale; percentuali molto più basse quelle dell'America Latina (9,2%), dell'Asia (5,7%) e del Medio Oriente (3,7%). Considerando le singole nazionalità spiccano in primo luogo i marocchini (28,9%), seguiti dai romeni (9,9%), dai tunisini (7,6%) e dagli albanesi (6,5%).

I dati sull'anagrafica definiscono l'età media dei richiedenti nei 45 anni; nel complesso la classe più numerosa risulta quella centrale 45-54 (36,3%) seguita da quella 35-44 anni (31,2%). Leggermente diversa la distribuzione per età tra cittadini italiani e cittadini stranieri: quest'ultimi, tendenzialmente più giovani, sono concentrati complessivamente (94,2%) nelle prime tre classi d'età (tab.2).

**TAB. 2 - ETÀ DEI RICHIEDENTI PER CITTADINANZA**  
(VALORI %)

CLASSI D'ETÀ	CITTADINANZA		TOTALE
	ITALIANA	STRANIERA	
Fino a 34 anni	8,2	15,2	9,7
35-44 anni	28,1	42,3	31,2
45-54 anni	36,2	36,7	36,3
55-64 anni	18,7	5,4	15,8
65 e oltre	8,8	0,4	7,0
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Rispetto al genere, sia tra i cittadini stranieri che tra quelli italiani prevalgono gli uomini (63%). Il dato, però, non può essere letto come il segnale di un più grave stato di bisogno degli uomini visto che, si ricorda, il prestito è pensato come un sostegno alle famiglie; il richiedente dunque è solo colui che si fa portavoce dello stato di bisogno vissuto dall'intero nucleo. Più esplicativo, invece, è il dato sulle tipologie

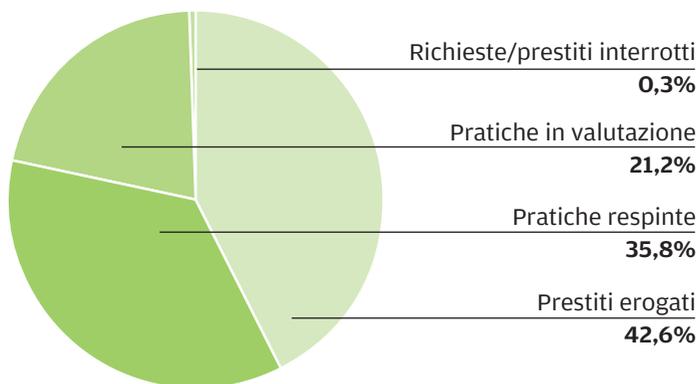


familiari: nel primo prestito prevalgono le famiglie numerose (78,1%) seguite dalle famiglie gravate dalla disabilità (15,1%) e da quelle gravate dalla malattia (4,8%); il secondo prestito, aperto lo ricordiamo anche alle famiglie senza figli, vede comunque una marcata prevalenza delle famiglie con figli (89,6%).

### 4.3 I finanziamenti erogati

Rispetto alle 3.897 pratiche inserite, i finanziamenti erogati risultano 1.662 (42,6%). Seguono poi le pratiche respinte, non accolte cioè o dalla Caritas diocesana o dalla Banca (35,8%) e le pratiche ancora in via di valutazione (21,2%)<sup>12</sup>.

**GRAFICO 3 - PRATICHE PER STATO**  
(LUGLIO 2012)



In tre anni il totale dei finanziamenti erogati ammonta a oltre 10 milioni di euro (10.502.064 euro). Dei prestiti concessi il 95,5% ha riguardato il credito sociale e solo il 4,5% il credito all'impresa.

Il tasso di rifiuto complessivo (pratiche respinte/pratiche respinte + erogate) è oggi pari al 45,6%. Distinguendo tra finanziamenti alle famiglie e credito alle imprese ci si accorge che il tasso di rifiuto di quest'ultimo è molto più alto (pari al 69,4% contro il 43%). Le ragioni di questo possono essere varie: in primo luogo, si tratta di importi molto più alti rispetto al credito sociale; inoltre, il diverso mix di condizioni (il tasso di interesse è superiore ma la garanzia del Fondo copre solo il 50% e non il 75%, come per il credito sociale), genera una differente convenienza economica per la banca; ancora, c'è da considerare il fatto che gli anni del secondo prestito coincidono con una crisi più generale che ha colpito anche i mercati e le stesse banche.

Limitatamente al credito sociale, confrontando il tasso di rifiuto tra la prima e la seconda edizione del prestito è evidente l'ampio margine di miglioramento avuto negli anni: si è passati, infatti, da una percentuale di rifiuto del 58,1% a quella del 39,7% (solo per il credito alle famiglie). In questo caso, il passaggio da una copertura del Fondo di garanzia dal 50% al 75% ha probabilmente inciso sul buon esito dei finanziamenti.

A livello ripartizionale, la localizzazione dei prestiti erogati ricalca quella delle richieste: prevale il Mezzogiorno (57,9%), rispetto al Nord (26,0%) e al Centro (16,1%). Le regioni dove si registrano il più alto numero di pratiche andate a buon fine risultano la Campania (14,9%) e la Lombardia (12,4%).

**TAB. 3 - I BENEFICIARI DEL PRESTITO PER LOCALIZZAZIONE, CITTADINANZA, TIPO DI FAMIGLIA, CLASSI D'ETÀ E SESSO**  
(COMPOSIZIONE PERCENTUALE)

<b>Localizzazione geografica</b>	
Nord	26,0
Centro	16,1
Sud	57,9
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>
<b>Cittadinanza</b>	
Italiani	78,4
Stranieri	21,6
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>
<b>Tipo di famiglia</b>	
Famiglia con figli	79,8
Famiglia senza figli	1,9
Famiglia gravata da disabilità	0,5
Famiglia gravata da malattia	10,3
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>
<b>Classi d'età</b>	
Fino a 34 anni	9,1
35-44 anni	31,2
45-54 anni	37,1
55-64 anni	15,2
65 e oltre	7,3
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>
<b>Sesso</b>	
Maschi	60,6
Femmine	39,4
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>



## 5. Prospettive e proposte per le politiche pubbliche

### 5.1 Crisi e visibilità della povertà

Un effetto delle trasformazioni che si stanno realizzando a causa della crisi economica in atto nel paese, è la maggiore visibilità del disagio delle famiglie.

I temi della precarietà del lavoro, della disoccupazione, della povertà sono tornati ad essere elementi del dibattito pubblico, dopo l'eclissi che negli anni '80 e '90 avevano subito i temi del sociale, con crescenti dinamiche di stigmatizzazione per alcune categorie di marginalità.

L'inizio degli anni duemila aveva addirittura visto la saldatura percettiva tra povertà e devianza, innescando almeno parzialmente il confronto sul tema della sicurezza. A rileggere - con gli occhi del presente - le polemiche sul cosiddetto "pacchetto sicurezza", la questione ronde e alcune farneticazioni sul tema immigrazione, non sembra trascorso poco tempo, ma almeno un decennio, tanta è la sensazione della pretestuosità delle argomentazioni e la pervicace volontà di occultare, dietro una cortina di disinformazione, il mancato sviluppo socio-economico del decennio e le prime avvisaglie di una crisi gravissima che stava per aggredire il nostro paese e che appariva utile "rimuovere" dal panorama informativo.

La crisi economica, del resto, colpendo soprattutto le famiglie operaie del centro-nord, ha reso la povertà una prospettiva reale per molte fasce della popolazione, anche quelle tradizionalmente più "protette".

Vi è oggi la possibilità di porre la questione sociale come tema non marginale delle politiche pubbliche: senza ignorare che la priorità dell'azione del governo non può che essere quella di stimolare la crescita economica in un quadro di azioni di contenimento della spesa, è crescente la consapevolezza che tutto questo non può non tenere conto delle condizioni reali del paese e delle sue sofferenze.

D'altro canto la scarsità delle risorse pone la questione dell'effettiva sussidiarietà delle politiche sociali, capaci di valorizzare, sostenere e implementare quanto già i soggetti sociali realizzano nei territori, parallelamente ad un quadro di concertazione, che significa anche controllo sulla spesa, trasparenza della gestione, elaborazione collettiva degli obiettivi.

In questa prospettiva vanno ridefiniti alcuni diritti sociali essenziali in grado di tradurre le previsioni costituzionali in termini normativi: l'assenza di una misura di ultima istanza (reddito minimo) per le famiglie in povertà rappresenta un deficit grave, che ci allontana dal modello sociale europeo.

### 5.2 Una misura universalistica di contrasto alla povertà

Bastano gli anni di crisi economica vissuti finora a mostrare con drammatica chiarezza l'insufficienza del sistema italiano di protezione sociale, sia per quanto riguarda la questione degli ammortizzatori sociali in tema di lavoro, sia per quanto attiene ai rischi di povertà. L'impianto categoriale della platea degli interventi ha mostrato chiaramente le sue falle, dal momento che ha lasciato fuori rilevanti quote di popolazione che hanno sopportato gli effetti della crisi solo con le risorse della solidarietà familiare e territoriale.

E le misure di contrasto alla povertà adottate negli scorsi anni (la "carta acquisti"<sup>13</sup>, il bonus famiglia, l'abolizione dell'Ici sulla prima casa e il bonus elettrico) hanno prodotto un trascurabile impatto sulla riduzione della povertà, come hanno messo in evidenza le valutazioni condotte in ambito pubblico e privato: ricordiamo a tale proposito la valutazione effettuata dalla Commissione di indagine sull'esclusione sociale nel 2008 e nel 2009, e la valutazione congiunta, promossa e realizzata

da Caritas Italiana, Caf Cisl e Patronato Acli, i cui esiti sono stati pubblicati all'interno del Rapporto Povertà *"In caduta libera"* (Il Mulino, 2010).

La Cassa integrazione ordinaria e straordinaria - che notoriamente non copre tutti i lavoratori del nostro paese - è stata in effetti il principale strumento di contrasto al rischio di scivolamento in povertà di ampi strati di popolazione.

Tutti gli altri si sono dovuti accontentare degli interventi degli enti locali, delle realtà sociali territoriali, delle proprie reti familiari. Non casualmente la rete Caritas ha segnalato la crescita di attività di cosiddetto microcredito sociale, sostegni economici a fondo perduto e distribuzione di beni alimentari (cfr. in questo stesso volume, capitolo 3 *"Le chiese locali contro la crisi"*).

Le Caritas diocesane, e non solo, hanno surrogato l'assenza di una misura universalistica di sostegno al reddito delle famiglie in condizioni di povertà economica.

Non casualmente la prospettiva di rimodulazione degli emolumenti economici prevista dalla riforma del lavoro opererà, attraverso l'Aspi, l'*Assicurazione sociale per l'impiego*, una sostituzione in chiave universalistica delle precedenti indennità di disoccupazione e di mobilità. Perché è una novità? Innanzitutto perché è una misura universalistica e non categoriale, che finirà per includere soggetti finora esclusi da ogni strumento di sostegno al reddito<sup>14</sup>.

La transizione da un sistema di ammortizzatori all'altro dovrebbe durare - secondo la proposta del Governo - cinque anni: il 2017 rappresenta la data di inizio del nuovo regime.

La previsione di un sistema che include maggiormente i lavoratori di questo paese, in senso universalista è - sul piano della concezione del sistema di protezione sociale - un passo in avanti molto rilevante. D'altro canto la mancata copertura di rilevanti porzioni di lavoratori non era né equo né sostenibile, frutto di una legislazione cresciuta nel tempo, senza una logica interna.

Oggi, quando ancora è lontana la prospettiva di una piena fuoriuscita dalla crisi, è realistico sperare in una maggiore consapevolezza sui temi della giustizia, dell'equità e della lotta alla povertà come questioni non marginali e delegabili alla carità privata.

## ALCUNE ESPERIENZE INNOVATIVE DI CONTRASTO ALLA CRISI ECONOMICA

### CARITAS TREVISO Progetto Penelope

Si tratta di un Centro d'Ascolto per imprenditori di micro-imprese in difficoltà. L'obiettivo fondamentale di questo servizio è quello di accompagnare ad essere vicini a quegli imprenditori che soffocati dalla crisi non sanno più dove sbattere la testa. Non si tratta dunque di una consulenza professionale, ma di un orientamento e di una presa in carico dal punto di vista umano e relazionale. È importante precisare che si offrono dei consigli, ma che questi non sono né vincolanti né direttivi. La responsabilità delle scelte resta sempre degli imprenditori. Questo servizio ha dunque le seguenti finalità:

- a) aiutare gli imprenditori in difficoltà a trovare qualcuno che li ascolti e faccia sentire prossimità e sostegno;
- b) offrire un percorso di sostegno nelle difficoltà agli imprenditori che sono in una situazione di dissesto finanziario;
- c) offrire degli strumenti per acquisire maggior consapevolezza e comprensione della complessità della situazione e del proprio contesto;
- d) offrire degli orientamenti dal punto di vista sociale, psicologico, legale, economico e finanziario.



L'esigenza quindi di una misura nazionale di contrasto alla povertà, commisurata almeno ai dati di stima della povertà assoluta prodotti dall'Istituto nazionale di statistica, è una prospettiva da assumere da parte delle forze sociali e politiche, senza ignorare la necessità - date le condizioni di finanza pubblica - di una gradualità sul piano delle risorse da reperire e della incrementalità sussidiaria, in termini di architettura del provvedimento. Probabilmente non è il tempo delle grandi riforme, ma di misure specifiche capaci di prefigurare forme sempre più adeguate di tutela sociale.

Universalismo, lotta alle disuguaglianze anche attraverso l'equità fiscale, welfare comunitario: se questi temi fossero posti al centro del confronto elettorale del prossimo anno, insieme ad una idea di sviluppo sostenibile e umano, si realizzerebbe una radicale e straordinaria inversione di tendenza rispetto al passato.

### **5.3 Un ripensamento del sistema di welfare, orientato alla famiglia come soggetto esposto ai rischi dell'esclusione, ma anche come agente per l'inclusione**

Da anni gli indicatori di povertà utilizzati nel nostro paese fanno luce sul disagio in cui le famiglie si trovano a vivere. Soprattutto quelle numerose, e con più minori presenti al loro interno. Condizione di difficoltà e malessere che l'esacerbarsi della crisi economica ha contribuito ad inasprire ulteriormente.

Nel 2011 quasi il 30% delle famiglie con cinque o più componenti viveva in condizioni di povertà relativa e si osservava un incremento dell'incidenza di povertà nelle famiglie con più figli minori.

Inoltre rispetto all'anno precedente, nel 2011 è peggiorata la situazione di povertà assoluta delle coppie con un figlio (l'incidenza di povertà è passata dal 2,9% al 4%), soprattutto se minore (dal 3,9% al 5,7%).

Fattori come l'ampiezza della famiglia e la presenza di minori incidono dunque considerevolmente sulle condizioni economiche delle famiglie sia in termini di situazioni di povertà che di accentuazione del rischio di impoverimento.

Dall'analisi congiunta del rischio di povertà e delle caratteristiche socio-demografiche delle famiglie povere è possibile tracciare il profilo dei target a cui andrebbero prioritariamente indirizzate le politiche di contrasto alla povertà e gli interventi a sostegno alle famiglie.

Negli ultimi anni il peggioramento delle condizioni economiche di una cospicua parte della popolazione, unito, sempre per effetto della crisi, ai recenti provvedimenti di contrazione e riorientamento della spesa sociale e di quella destinata più specificamente al contrasto alla povertà e all'esclusione sociale, ha gravato sulla famiglia, tradizionale ammortizzatore sociale.

Se, per un verso, la famiglia va identificata come dimensione specifica in cui si sviluppano altrettanto specifiche forme di disagio sociale, dall'altra ad essa va riconosciuto lo statuto di soggetto sociale in grado di attuare concrete forme di supporto socio-economico. Nonostante ciò, in Italia assistiamo ad un significativo paradosso: la famiglia pur agendo nel tessuto sociale, al pari di altri attori istituzionali, in virtù di una legittimazione che le deriva dalla tradizione e dal milieu socio-culturale tipico del nostro paese, è stata fatta oggetto di scarsa attenzione da parte delle politiche pubbliche.

Fino ad oggi nella progettazione di interventi volti a risolvere alcune problematiche legate alla famiglia, ha prevalso la logica dell'intermittenza, della frammentarietà, del breve periodo, per cui la famiglia non è quasi mai stata riconosciuta come destinataria diretta delle azioni. Adesso più che mai occorre però passare da politiche indirette e implicite a politiche dirette ed esplicite che riconoscano la rilevanza delle funzioni sociali svolte dalla famiglia.

In questo scenario ripensare il sistema di welfare nel nostro paese vuol dire identificare la famiglia come soggetto sociale a rischio di povertà ed esclusione sociale, e dunque destinataria di interventi e azioni mirate, e, al contempo, riconoscerle la funzione di tutela sociale, in grado com'è di realizzare forme di sostegno/supporto informale.

Un significativo passo in questa direzione è stata la delibera da parte del Consiglio dei ministri, nello scorso giugno, del primo Piano Nazionale per la famiglia, pur nella realistica consapevolezza della natura ancora prettamente dichiarativa della piattaforma, dati i vincoli di spesa introdotti dalla spending review.

Il Piano poggia su alcuni principi ispiratori, che definiscono il perimetro entro cui muoversi quando si parla di famiglia in ambito di politiche sociali: la cittadinanza sociale della famiglia; politiche esplicite e dirette sul nucleo familiare; equità sociale verso la famiglia; sussidiarietà; welfare familiare sostenibile e abilitante; alleanze locali per la famiglia; monitoraggio di provvedimenti legislativi e valutazione di impatto familiare della legislazione.

E individua una serie di azioni da avviare in tema di equità fiscale ed economica (la questione della revisione dell'Isee in chiave perequativa per le famiglie); politiche abitative; lavoro di cura familiare (servizi per la prima infanzia, congedi, tempi di cura, interventi sulla disabilità e la non autosufficienza); pari opportunità e conciliazione tra famiglia e lavoro (welfare aziendale *family friendly*); sostegno alle organizzazioni del privato sociale, del terzo settore, delle reti associative familiari; promozione e sostegno di servizi consultoriali e di informazione; sostegno alle famiglie immigrate; alleanze locali per la famiglia; monitoraggio delle politiche familiari.

Opportunamente, alla luce delle evidenze che emergono dalle rilevazioni sulla povertà e dalle scelte di politica sociale dell'ultimo anno, le priorità del Piano in termini di aree di intervento urgente sono state individuate nelle famiglie con minori (come da evidenze sulla povertà), nelle famiglie con disabili o anziani non autosufficienti (quanto mai necessario, considerato l'azzeramento degli stanziamenti per il Fondo nazionale per la non autosufficienza), e nelle famiglie con disagi conclamati nella coppia e/o nella relazione genitori-figli che richiedono sostegni urgenti.

Il Piano rappresenta senz'altro un primo apprezzabile tentativo di tematizzazione sistematica della questione famiglia, e, al di là delle strumentalizzazioni ideologiche da cui è affetto il dibattito pubblico in merito, offre spunti interessanti per la riflessione, oltre a delineare scenari percorribili di lavoro futuro.

La centralità di azioni di monitoraggio e valutazione dei provvedimenti legislativi e lo sviluppo della dimensione locale sono due degli assi attorno a cui si svilupperà l'azione di Caritas Italiana e delle Caritas diocesane a livello territoriale sul tema della famiglia.

La prima è propriamente ascrivibile all'azione di *advocacy* e *lobbying* portata avanti da Caritas Italiana, e la seconda, il sostegno della dimensione locale in termini di alleanze, è un campo di azione su cui si intende investire nel prossimo futuro, attraverso la nascita e il rafforzamento di reti di solidarietà *tra* famiglie; la sperimentazione di forme innovative di solidarietà familiare in un'ottica di *prevenzione* oltre che di intervento; la promozione di reti paritetiche di reciproco sostegno familiare a vari livelli di prossimità; l'intercettazione di situazioni a rischio per intervenire, oltre che sulla vulnerabilità visibile, anche sulla vulnerabilità latente.

In un tempo di profonda instabilità/mutabilità delle situazioni di disagio e delle forme di esclusione sociale, delocalizzazione, decentramento, diffusività sono le caratteristiche che dovrebbero utilmente assumere gli interventi sociali a sostegno della famiglia, e non solo.

#### 5.4 Una attenzione al mondo giovanile da rendere concreta

Come dicevamo in apertura, il tema della precarietà delle nuove generazioni - nel contempo sociale ed esistenziale - ha finito per provocare quanto meno un dibattito, dai tratti ambivalenti: da una parte chi addossava se non tutte, una parte delle responsabilità ai giovani stessi, che vivono questa condizione anche a causa di una presunta incapacità a decidere ed a trovare soluzioni nuove a problemi nuovi. Dall'altra chi stigmatizza un mondo economico e del lavoro, un "mercato" che marginalizza strutturalmente una generazione, già gravata dalle iniquità di un sistema previdenziale che - schematizzando - difende i vecchi e punisce i giovani.



I nostri giovani stanno vivendo nel *nuovo mondo generato dalla crisi*, un mondo segnato da una nuova età dell'incertezza per quanto riguarda la costruzione del proprio futuro personale e sociale. L'età dei diritti, il modello sociale europeo fondato su prestazioni di welfare adeguate ai bisogni, a partire dalla previdenza, dalla scuola e dalla sanità, e sulla ricerca della piena occupazione - vale a dire con tassi di disoccupazione fisiologica intorno al 3% - ha continuato a funzionare per alcuni anni, ma con un sorta di selettività connessa all'età dei destinatari.

Il caso italiano - che non è certamente un paese pienamente rispondente al modello europeo - aggiunge le proprie, gravi disfunzioni a questo non esaltante quadro di prospettiva.

Un ragazzo dei nostri giorni attraversa - nel suo viaggio personale verso il futuro - una scuola dell'obbligo pesantemente ridimensionata da successivi tagli di spesa - vale a dire di quantità e di qualità di servizi offerti - e che fa emergere precocemente, nonostante le previsioni costituzionali di gratuità, la questione delle disuguaglianze, facendo gravare sulle famiglie costi maggiori e in parte occulti (come ad esempio i cosiddetti contributi volontari e la privatizzazione del tempo pieno dovuta ai tagli sugli insegnanti) o espliciti (i corredi scolastici). Affronta poi una scuola superiore anch'essa ridimensionata in termini di offerta formativa e di supporto scolastico, che addossa ulteriormente sulle famiglie l'onere del contrasto alla dispersione scolastica.

L'università pubblica - che rappresenta ancora un esempio di fiscalità premiale per i ricchi, dati i scarsissimi differenziali nei costi di accesso tra le diverse classi di reddito - ha visto in questi anni una riduzione delle iscrizioni dei ceti meno abbienti: come è noto, le crisi economiche non solo riducono i redditi, ma le aspettative rispetto alla crescita del proprio reddito, facendo eliminare investimenti considerati inutili o insostenibili.

Solo questo produce come effetto gli oltre 2 milioni di giovani italiani - il 22% dei giovani tra i 15 e i 29 anni - che sono "*Not in Education, Employment or Training*" (i cosiddetti Neet), vale a dire che non studiano, non lavorano e non sono coinvolti in tirocini professionali.

Le prospettive di un segmento di generazione con basse qualifiche, scarsa socializzazione, scarse aspettative, rappresentano una incognita di per sé e per il Paese. Si tratta di un potenziale *problema* in termini di inserimento professionale e

## ALCUNE ESPERIENZE INNOVATIVE DI CONTRASTO ALLA CRISI ECONOMICA

### CARITAS ROMA

#### Emporio della solidarietà

L'Emporio è un vero e proprio supermercato di medie dimensioni (circa 500 metri quadrati) con casse automatizzate, carrelli, scaffali e insegne. Ad esso possono essere inviate non solo le persone residenti nella zona corrispondente, ma anche coloro che sono privi di residenza e non hanno una dimora stabile, i quali possono usufruire del servizio attraverso i seguenti nodi di accesso: i Servizi Sociali Municipali, i Centri di Ascolto Diocesani.

Nell'ambito dell'attività quotidiana di ascolto dell'utenza, verificata l'esistenza di una condizione di disagio socio-economico, gli operatori Caritas rilasciano un'autorizzazione per l'attribuzione di un credito di spesa. Le persone in possesso dei requisiti fissati per il riconoscimento del credito di spesa sono dotate di una tessera, su cui viene memorizzato il proprio codice personale, che consente loro di accedere all'Emporio Caritas. Tale tessera, una sorta di carta di credito a punti, può essere ricaricata presso gli uffici preposti, alla scadenza del periodo. Dal 2011 è inoltre attivo un secondo Emporio, realizzato dalle parrocchie del Settore Sud della Diocesi.

di rischi di esclusione, una incognita per le dinamiche di coesione sociale e una grande domanda in termini politici, civili ed ecclesiali, in particolare per tutte le comunità cristiane che intendono interrogarsi seriamente sul tema dell'educare.

Il disinvestimento sul mondo giovanile passa anche attraverso il drammatico calo delle risorse destinate al Servizio civile nazionale, che ha visto diminuire di più del 400%, dal 2007 ad oggi, le risorse e conseguentemente i giovani che possono accedere ad una esperienza di solidarietà e di cittadinanza. L'esclusione sociale non è solo l'effetto combinato di povertà, mancato o marginale ingresso nel mondo del lavoro, basso livello culturale, ma anche di possibilità di partecipazione e di coinvolgimento politico: il Servizio civile nazionale rappresenta uno dei pochi canali di alfabetizzazione istituzionale all'impegno civile, una risorsa da tutelare e non da disperdere.

## 5.5 Povertà e politiche migratorie

Uno degli aspetti della questione sociale in Italia è la crescente presenza di nuovi cittadini migranti nel nostro paese. In questi anni il pendolo tra indifferenza istituzionale al fenomeno e suo utilizzo strumentale per enfattizzazioni a carattere xenofobo o come argomento per derive securitarie, ha impedito la costruzione di politiche di integrazione adeguate all'ampiezza del fenomeno.

D'altro canto lo stretto collegamento tra politiche migratorie e povertà dei cittadini stranieri, intesa non solo come povertà materiale ma soprattutto come povertà di diritti, si è palesato con evidenza nel corso della recente emergenza nordafricana. In quell'occasione, infatti, si è assistito ad una confusione politico-istituzionale che ha pesato fortemente sul destino delle persone accolte in Italia e che ciclicamente si ripete ogniqualvolta si decida di intervenire sul fronte delle politiche migratorie. Il ritardo con cui sono stati concessi i permessi umanitari ai tunisini giunti nella prima fase del 2011, o la collocazione di molte persone in condizioni non idonee ad un corretto percorso di integrazione o, cosa ancor più grave, l'immissione indiscriminata di tutti coloro che sono giunti dalla Libia nella procedura d'asilo, costituiscono la cartina di tornasole di un "non sistema". Il pensiero va anche al recente decreto di emersione volto a regolarizzare i lavoratori stranieri impiegati al nero, nel solco della direttiva europea n.52<sup>15</sup> contro lo sfruttamento del lavoro irregolare. Anche in questo caso non si è persa l'occasione di prevedere un percorso ad ostacoli, invece di una via per aiutare i datori di lavoro ad attivare processi di legalità strappando, contestualmente, il lavoratore da condizioni di sfruttamento e forte deprivazione materiale.

La difficoltà di prendere definitivamente consapevolezza che i percorsi di integrazione passano prima di tutto per una politica migratoria coerente e realistica ha portato nel tempo il nostro paese a non pianificare interventi di lungo periodo ma ad agire in ordine sparso. L'assenza di fondi strutturali per le politiche di integrazione, la non chiarezza circa il ruolo e le funzioni dei vari ministeri e, non ultimo, la costante tentazione di strumentalizzare a fini politici l'ingresso e il soggiorno di cittadini stranieri, costituiscono le fondamenta di questo "non sistema".

Il nostro paese si è concentrato in maniera insufficiente su come facilitare i percorsi di integrazione dei cittadini stranieri, per costruire invece, sulla base di una serie di esclusioni, la propria identità statale secondo una coincidenza tra identità di popolazioni e confini dello Stato.

Questo scarto tra tensione globale e potere statale lo ritroviamo nelle misure del Governo che prevedono restrizioni e appesantimenti anche economici nei confronti degli immigrati, rendendo ad esempio più difficile rinnovare il permesso di soggiorno (vedasi anche la recente introduzione dell'accordo di integrazione, già in vigore in altri paesi europei) o aumentando il trattenimento nei centri di identificazione e di espulsione.

Siamo di fronte, dunque, a politiche deficitarie. Prova ne è il Piano per l'integrazione varato dal governo nel 2010 che, nel dettare le misure prefissate per il raggiungimento dell'obiettivo, richiamava l'attenzione sullo strumento dell'accordo di integrazione come misura efficace e rivolta a favore dello straniero. Invece, dopo



diversi mesi dall'avvio della sperimentazione di questa misura, secondo quello che riporta l'esperienza territoriale, sembra trattarsi di un ulteriore aggravio burocratico per i cittadini stranieri, senza garantire loro un bagaglio minimo di strumenti utili ad agevolare tale inserimento.

Parlare di povertà con riferimento agli immigrati non significa, dunque, fare semplicemente "i conti in tasca" ai lavoratori stranieri ma, innanzitutto, capire il sistema in cui sono inseriti e che oggi non è in grado di emanciparli da quella condizione di precarietà che connota il loro percorso di inclusione sin dal primo momento in cui giungono nel nostro paese. La difficoltà di implementare meccanismi ordinari di ingresso regolare e, contestualmente, la mancanza di efficaci strumenti di regolarizzazione, sono alla base di una politica migratoria deficitaria che dovrebbe, invece, promuovere azioni di inclusione intervenendo prioritariamente sulla condizione giuridica di queste persone, perché un uomo senza diritti, è un uomo povero

Come è noto, anche le procedure per l'acquisto della cittadinanza rimangono ancorate ad un sistema che tende più ad escludere che ad includere i cittadini stranieri. Si tratta di un meccanismo anacronistico, legato al principio dello *ius sanguinis* (acquisto della cittadinanza per discendenza) ormai superato dalla maggior parte dei paesi di immigrazione. Nonostante l'ampliamento dei casi di acquisto della cittadinanza *iure soli* appaia un percorso obbligato (così come è avvenuto in Germania e in Francia), implementabile attraverso una diminuzione degli anni di residenza legale e continuativa, tuttavia in parlamento non si riesce a votare una legge di modifica della normativa vigente (legge 91/1992).

Non esiste, dunque, nel nostro paese alcuna effettiva possibilità di acquisire automaticamente la cittadinanza da parte di bambini nati in Italia da genitori stranieri o da parte di giovani o giovanissimi giunti in Italia in tenera età, situazione che rischia di istituzionalizzare meccanismi di esclusione sociale, che è doveroso contrastare. A tal fine un cartello di organizzazioni, di cui è parte attiva Caritas Italiana, ha formulato una proposta di legge il cui obiettivo è facilitare ed incrementare l'acquisizione della cittadinanza, quale strumento essenziale di una effettiva integrazione nella società, presupposto per la fruizione piena di tutti i diritti.

## **5.6 Un rinnovato e articolato impegno verso le aree più povere e marginali del nostro paese (meridione, quartieri sensibili, aree montane) capace di riqualificare sul piano economico, territoriale e della coesione sociale**

Per studiosi ed analisti è un dato indiscutibile il fatto che quella territoriale sia una dimensione fondamentale nella lettura e interpretazione della realtà sociale.

Basti pensare a come nelle aree meridionali alcuni fenomeni si manifestino con maggior intensità o concentrazione rispetto al resto del paese. A titolo di esempio, tra il 2008 e il 2011 in Italia si sono perse 437.000 unità di lavoro, con una concentrazione territoriale impressionante: il 60% di esse, pari a 266.000, erano localizzate nel Mezzogiorno (cfr. Rapporto Svimez 2012 sull'economia del Mezzogiorno).

L'andamento altalenante che la trattazione del Sud ha subito all'interno del dibattito pubblico e politico nazionale, fino alle più recenti declinazioni in termini di nesso tra criminalità, povertà e sviluppo locale, ha ulteriormente contribuito alla definizione di livelli di analisi alternativi a quelli tradizionalmente basati sull'analisi disaggregata per grandi ripartizioni geografiche (Nord-Est, Nord-Ovest, Centro, Sud, Isole), a cui le statistiche ufficiali ci hanno abituati. Se la classificazione per ripartizioni restituisce l'estrema eterogeneità interna dei contesti locali in cui viviamo, essa non è tuttavia sufficiente per dar conto pienamente di questa profonda diversità.

Altre tipologie sono state proficuamente adottate negli anni per fare analisi e progettazione sui territori: le aree metropolitane, le periferie, le aree montane, i quartieri. Trasversali come sono alle tradizionali suddivisioni amministrative e alle consuete ripartizioni geografiche, esse presentano caratteristiche omogenee al loro interno, così da consentire l'accostamento, per similitudine, tra aree anche territorialmente e geograficamente non contigue.

Molto spesso queste aree sono contraddistinte dalla stratificazione di situazioni problematiche: se pensiamo alle aree montane, esse si caratterizzano per un livello di Pil decisamente inferiore rispetto alla media nazionale, fenomeni di accentuato spopolamento e invecchiamento della popolazione, radicalizzazione di difficoltà legate alla mobilità, insufficiente e inadeguato intervento pubblico e carente offerta di servizi, frammentata e problematica condizione giovanile, difficile integrazione delle famiglie straniere, ecc..

Lo stesso si può dire per il tema della città e per quello delle periferie, che negli ultimi anni hanno acquistato una notevole visibilità, ritornando spesso prepotentemente all'attenzione non solo dei livelli politico-istituzionali e delle comunità scientifiche, ma anche della società civile e della Chiesa. Questo perché, quella urbana è divenuta la "forma di vita" più diffusa, ed inoltre perché la città è lo scenario che fa da sfondo alle più significative difficoltà e contraddizioni in ambito economico, sociale, culturale (convivenze, contrapposte spinte globalizzatrici e resistenze localistiche, nuove forme di appartenenza, ricerca di senso, rivendicazioni identitarie, ecc.). E nelle periferie delle città, alla stregua di riproduzioni in scala, è possibile, oltre che più agevole, osservare lo spazio urbano e sperimentare nuove modalità di analisi e studio di questi fenomeni.

Una costante e rinnovata attenzione per questi contesti territoriali con una spiccata fisionomia socio-economica dovrebbe animare l'intervento pubblico e la riflessione anche in ambito ecclesiale, con l'allestimento di appositi spazi di discussione e confronto.

Sul versante istituzionale, si sta facendo strada nell'approccio alle politiche di sviluppo locale e coesione sociale, un'opzione "orientata ai luoghi" (*place based*), come esplicitato nel cosiddetto Rapporto Barca, che il Ministro per la coesione territoriale ha prodotto nel 2009 in qualità di consigliere indipendente per la Commissione Europea.

Strategia di lungo termine, conoscenza e focus sui luoghi, verificabilità, sorveglianza, collegamenti tra i territori, *governance* multilivello e corresponsabilità, approccio integrato sono, in questa cornice, i presupposti per la realizzazione di interventi pubblici volti ad affrontare e superare la persistente sottoutilizzazione di risorse e a ridurre l'esclusione sociale in specifici luoghi<sup>16</sup>.

Una prospettiva verso cui è quanto mai necessario tendere.

## 5.7 Povertà nazionali, prospettive europee

Non appaia fuori luogo una conclusione riferita alla dimensione europea: la crisi che sta attraversando il nostro e altri paesi occidentali trova necessariamente nella cornice internazionale una sua genesi, ma anche una parziale chiave di risposta.

L'ultima indagine Eurostat conferma quanto Caritas aveva già indicato in passato: in Europa la povertà sta aumentando. Nel 2010, 115 milioni di persone, circa il 23% della popolazione dei 27 paesi UE, erano a rischio di povertà o di esclusione sociale. Sono i bambini a correre il maggiore rischio: il 27 % dei minori europei è infatti colpito dalla povertà.

A tale riguardo, Caritas Europa ha lanciato un appello affinché si agisca secondo quanto previsto dalla Strategia dell'Unione europea *Europa 2020* e si lotti contro la Povertà. Afferma il segretario generale di Caritas Europa, Jorge Nuño-Mayer "Siamo profondamente preoccupati nel vedere un aumento della povertà in questi ultimi anni: sappiamo, grazie al contatto quotidiano con le organizzazioni Caritas del network europeo, che questi dati sono ulteriormente peggiorati nel 2011 e forse anche nel 2012 (...) Abbiamo inoltre notato che i Programmi di Riforma Nazionali non affrontano il tema con sufficiente incisività"<sup>17</sup>.

Assieme alle 49 organizzazioni del network, Caritas Europa continuerà nella sua missione di lotta contro la povertà e l'esclusione sociale. Le prossime pubblicazioni di Caritas Europa saranno infatti: il rapporto "*Changing the Life Path of Children in Poverty across Europe*" (il cambiamento del modello del ciclo di vita dei Minori in



Povertà in Europa), che prende in esame le buone prassi in essere sulla lotta alla povertà minorile e il rapporto “*The 2012 Shadow Report*” che prende in esame i PNR (Programmi nazionali di riforma) dei singoli stati in relazione alla Strategia Europea 2020.

L’impegno di Caritas Europa e delle Caritas nazionali va nella direzione di garantire che il continente europeo sia meno “fortezza” e più dimora accogliente per i cittadini colpiti dalla povertà e dall’esclusione sociale.

- 1 La diocesi è stata l’unità territoriale del Censimento. Il direttore della Caritas diocesana, in qualità di responsabile territoriale del censimento, aveva il compito di coordinare la rete di rilevatori incaricati e di provvedere all’invio dei dati alla cabina di regia nazionale (mediante l’ausilio di un sistema di gestione on-line).
- 2 Per approfondimenti tematici e metodologici sull’Indagine nazionale si rimanda al volume “Opere per il bene comune- Rilevazione dei servizi socio-assistenziali e sanitari ecclesiali in Italia, CEI, 2012.
- 3 Il dato è stato elaborato sommando le attività (principali e secondarie) relative ai centri di erogazione beni primari, alle mense, ai servizi residenziali e non residenziali per i senza dimora, ai servizi residenziali per immigrati, ai servizi antiusura (cfr. Opere per il bene comune- Rilevazione dei servizi socio-assistenziali e sanitari ecclesiali in Italia, CEI, 2012)
- 4 Allo scopo di rilevare le mense più propriamente socio-assistenziali sono stati omessi dal conteggio le mense delle strutture residenziali rivolte ad un’utenza non necessariamente in situazione di povertà/indigenza (es. case di riposo per anziani, centri sociali, RSA, ecc).
- 5 Pontificio consiglio della pastorale per i migranti e gli itineranti, *In Cristo e con la Chiesa al servizio dei senza fissa dimora*, in <[www.fides.org/ita/vita\\_chiesa/2008/pcpmi\\_190208.html](http://www.fides.org/ita/vita_chiesa/2008/pcpmi_190208.html)>, II, 6.
- 6 La cifra proviene dallo studio “Debito, bilancio economico deficitario, sovra indebitamento, rischio di ricorso all’usura e usura” realizzato dal sociologo Maurizio Fiasco
- 7 Il dato può comprendere anche alcuni servizi di microcredito (cfr. Opere per il bene comune- Rilevazione dei servizi socio-assistenziali e sanitari ecclesiali in Italia, CEI, 2012)
- 8 Dei 30 milioni di euro disponibili 25 milioni sono destinati a sostenere il microcredito sociale, e 5 milioni destinati a sostenere il microcredito alle imprese.
- 9 Per i finanziamenti alla famiglia (“microcredito sociale”) il tasso annuo effettivo globale (TAEG) applicato non potrà essere superiore al 4,00 per cento onnicomprensivo di ogni costo. Per i finanziamenti alle imprese, il TAEG applicato non potrà essere superiore al tasso effettivo globale medio (TEGM) della categoria corrispondente, pubblicato dal Ministero dell’Economia e delle Finanze ai sensi della legge 108/1996, decurtato del 30%
- 10 Ai fini dell’ammissione alla garanzia de Fondo è considerato, altresì, efficace il matrimonio celebrato all’estero in conformità dell’ordinamento giuridico ivi esistente purché non in contrasto con l’art.29 della Costituzione. Sono infine ammessi alla garanzia del fondo i finanziamenti concessi alle famiglie nelle quali i coniugi separati a condizione che il finanziamento sia richiesto dal coniuge affidatario dei figli o con il quale questi convivano stabilmente in caso di affidamento congiunto e nel caso in cui non si instauri una convivenza di fatto con una persona cui il coniuge separato sia legato da vincolo affettivo (cfr. Accordo quadro ABI-CEI 2010).
- 11 Le percentuali sono state calcolate su 3.787; in 110 casi infatti il dato non risulta specificato.
- 12 A queste si aggiunge poi lo 0,3% di pratiche e/o prestiti interrotti.
- 13 La carta acquisti sottoposta a valutazione era rivolta categorialmente ai soli ultrasessantacinquenni e alle famiglie con figli di età inferiore ai 3 anni con un reddito Isee fino a 6.000 euro. Tali parametri sono stati in parte modificati nella nuova versione della Carta Acquisti, non ancora resa operativa nel territorio italiano.
- 14 Per accedervi sono richiesti i requisiti ora necessari per la disoccupazione ordinaria: 2 anni di anzianità assicurativa e almeno 52 settimane lavorate nell’ultimo biennio, per una durata di 12 mesi per coloro che anno un’età inferiore ai 55 anni e di 18 mesi per gli altri. L’importo è agganciato alla retribuzione, con dei criteri di abbattimento connesso alla durata del sostegno economico.
- 15 Direttiva 2011/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 aprile 2011.
- 16 cfr. Fabrizio Barca, Un’agenda per la riforma della politica di coesione. Una politica di sviluppo rivolta ai luoghi per rispondere alle sfide e alle aspettative dell’unione europea. Rapporto indipendente, 2009.
- 17 Tali valutazioni sono contenute all’interno del cosiddetto Shadow Report di Caritas Europa, sui Programmi di riforma nazionale dei diversi paesi dell’Unione (i cosiddetti Pnr), pubblicato a Novembre del 2011.



Il Rapporto è stato curato da Walter Nanni, Ufficio Studi Caritas Italiana

Hanno contribuito alla stesura e alla composizione del testo i seguenti operatori di Caritas Italiana:  
Nunzia De Capite, Federica De Lauso, Oliviero Forti, Ferruccio Ferrante, Francesco Marsico,  
Marcello Pietrobon, don Francesco Soddu

Impaginazione e grafica: Francesco Camagna, Simona Corvaia

Foto di copertina: Romano Siciliani

Si ringraziano per la collaborazione:

Diego Cipriani e don Andrea La Regina (Caritas Italiana), Alberto Fabbiani (Con2b)

