



REGIONE AUTONOMA
FRIULI VENEZIA GIULIA

Direzione centrale salute, integrazione sociosanitaria e politiche sociali

DENARO E FIDUCIA

RIPENSANDO IL SOSTEGNO ECONOMICO A CONTRASTO DELLE POVERTÀ



Caritas diocesane di Concordia-Pordenone,
Gorizia, Trieste e Udine



Istituto di Ricerche Economiche e
Sociali del Friuli Venezia Giulia



Direzione centrale salute, integrazione sociosanitaria e politiche sociali

DENARO E FIDUCIA

Ripensando il sostegno economico a contrasto delle povertà

a cura di Anna Zenarolla



Caritas diocesane di Concordia-Pordenone, Gorizia,
Trieste e Udine



Istituto di Ricerche Economiche e Sociali del Friuli
Venezia Giulia

REGIONE AUTONOMA FRIULI VENEZIA GIULIA

Direzione Centrale salute, integrazione sociosanitaria e politiche sociali, Riva Nazario Sauro, 8 – 34124 Trieste

Giuseppe Bazzo

Direttore area degli interventi sociali e dell'integrazione sociosanitaria

Gianpaolo Gaspari

Direttore Servizio sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali

Fiorella Balestrucci

Responsabile sistema informativo dei servizi sociali (SISS) e dell'Osservatorio delle politiche di protezione sociale

Caritas diocesane di Concordia-Pordenone, Gorizia, Trieste e Udine

Istituto di Ricerche Economiche e Sociali del Friuli Venezia Giulia (IRES FVG)

Gruppo di lavoro

Fiorella Balestrucci (coordinamento generale); Marco Aliotta, Andrea Barachino, Manuela Celotti, Adalberto Chimera, Annarita De Nardo, Elena Mariuz, Massimo Pezzot, referenti Caritas; Paolo Molinari e Anna Zenarolla ricercatori dell'IRES FVG.

PUARS I PUARS

Tignût pe man dai puars
Tu mi âs compagnât
Su la lôr strade di passion
E Tu mi âs metude tal cûr,
come une bore su la cjar vive,
chê Peraule profetade
la vilie dal To Nadâl,
Diu puar dai puars:

“Par lôr ... nol è puest!”

POVERI I POVERI

*Condotto per mano dai poveri
Tu mi hai accompagnato
sulla loro strada di passione
e mi hai posato sul cuore,
come una brace sulla viva carne,
quella Parola profetizzata
la vigilia del Tuo Natale,
Dio povero dei poveri:*

“Per loro ... non c'è posto!”

Luís Glovaz, *Il clap e la fionde. Puisiis*, La Nuova Base Editrice,
Udine, 2011

Indice

	pag.
Presentazione	7
<i>Vladimir Kotic, Assessore regionale alla salute, integrazione socio-sanitaria e politiche sociali</i>	
Introduzione	9
<i>Prima parte</i>	
1. Il problema e il contesto	16
2. La definizione del problema	18
<i>2.1 Molti termini per un fenomeno complesso</i>	18
<i>2.2 Principali fonti e indicatori per descrivere il fenomeno</i>	27
<i>2.3 La dimensione economica della povertà</i>	34
3. Povertà e disagio in Friuli Venezia Giulia	38
<i>3.1 Le stime nazionali</i>	39
<i>3.2 Gli osservatori locali</i>	43
<i>3.3 Utenti e interventi del Servizio sociale dei Comuni</i>	48
<i>3.4 Utenti e interventi dei Centri di ascolto della Caritas</i>	56
<i>Seconda parte</i>	
4. Il denaro: indispensabile ma non sempre efficace	66
5. Verso misure economiche responsabilizzanti e integrate nel sostegno economico pubblico	72
<i>5.1 I progetti d'intervento per l'autonomia delle persone</i>	74
<i>5.2 Un "pacchetto" organico di risorse</i>	86
<i>5.3 Costruire la rete per fronteggiare la complessità</i>	90

	pag.
6. Prestiti di solidarietà	94
<i>6.1 Dalla fiducia all'affidabilità</i>	95
<i>6.2 Accompagnare la persona accompagnando la comunità</i>	100
<i>6.3 L'attenzione educativa</i>	103
<i>6.4 Il micro credito sociale</i>	106
7. Conclusioni	112
Bibliografia	116
Allegati	118
Caritas diocesana di Concordia - Pordenone	
<i>1. Fondo Straordinario Diocesano di Solidarietà</i>	119
<i>2 Accompagnamento Economico – Small economy</i>	124
Caritas diocesana di Gorizia	
<i>3. Fondo straordinario di solidarietà per chi ha perso il lavoro</i>	132
<i>4. Progetti di microcredito sociale: Unaman, Microcredito sociale, Microcredito ISOGAS</i>	138
Caritas diocesana di Trieste	
<i>5. Accompagnamento Economico</i>	143
Caritas diocesana di Udine	
<i>6. Sostegno e accompagnamento economico alla gestione del reddito</i>	150
<i>7. Progetto di microcredito etico-sociale</i>	157

Presentazione

Il presente rapporto nasce dalla collaborazione avviata nel 2007 tra la Regione Friuli Venezia Giulia (Direzione centrale salute, integrazione sociosanitaria e politiche sociali) e le Caritas diocesane di Concordia-Pordenone, Gorizia, Udine e Trieste nell'ambito delle attività afferenti all'Osservatorio delle politiche di protezione sociale. Tale collaborazione è stata realizzata attraverso un percorso di approfondimento, confronto e scambio volto a condividere modalità e strumenti con cui rilevare e interpretare le situazioni di povertà e i processi di impoverimento che colpiscono la società regionale.

Il percorso ha portato a condividere con le Caritas alcuni indicatori di interesse regionale che consentono di cogliere situazioni di povertà e marginalità che spesso non raggiungono i servizi istituzionali, e proprio per questo assumono una particolare rilevanza.

La complessità della povertà è un fenomeno alquanto difficile da riconoscere e da affrontare. Per questo, per l'Amministrazione regionale diventa fondamentale poter contare sulla collaborazione di tutti i soggetti, pubblici e del privato sociale, che in vario modo sono impegnati a contrastarla. Solo attraverso l'integrazione delle reciproche conoscenze ed esperienze è possibile rispondere con efficacia ed efficienza a situazioni di povertà e a processi di impoverimento che assumono forme e dinamiche oltremodo differenziate e mutevoli. Accanto alle vecchie povertà ce ne sono di nuove; a quelle croniche si affiancano quelle provvisorie; vicino a quelle manifeste si nascondono quelle latenti. Solo moltiplicando i punti di osservazione è possibile scoprirle e solo mettendo in rete modalità di intervento differenziate è possibile intervenire con la rapidità e la personalizzazione che esse richiedono.

In tale prospettiva, il rapporto che segue e la collaborazione che lo ha reso possibile, rappresentano un risultato e al tempo stesso un punto

di partenza indispensabile per rafforzare un metodo di lavoro e proporre strumenti di intervento utili per migliorare l'impegno e lo sforzo che si sta compiendo, nell'ambito delle politiche sociali, per contrastare la povertà e l'impoverimento, nella consapevolezza che questo impegno si affianca a quello più generale della Regione nel settore delle politiche per il lavoro e delle politiche della famiglia

Vladimir Kosic

Assessore regionale alla salute, integrazione sociosanitaria e politiche sociali

Introduzione

La povertà, come processo e condizione di vita, deriva da una pluralità di cause che si intersecano con modalità e tempi così differenziati da generare una molteplicità di traiettorie e forme esistenziali, dai confini incerti e mutevoli. Intercettare tali traiettorie, riconoscerne le dinamiche e comprendere le situazioni cui possono addivenire non è facile. Richiede tempo, sensibilità e professionalità per entrare in relazione con coloro che le vivono in prima persona.

La povertà, infatti, non è un concetto astratto, ma si incarna in persone che versano in condizioni caratterizzate da varie forme di deprivazione, e solo entrando in relazione con esse, ascoltandole e cercando di mettersi nei loro panni è possibile comprendere, in modo mai del tutto chiaro, la situazione in cui si trovano e capire come superarla. Senza l'incontro con chi vive una situazione di povertà ogni conoscenza rischia di essere non solo parziale e approssimativa, ma anche fuorviante e inefficace per l'intervento. Gli ancor ridotti risultati conseguiti da molte politiche di contrasto alla povertà non possono non portare ad interrogarsi sulle cause di questa debolezza, e il fatto che la povertà sia «un fenomeno sociale ormai oggetto di pratiche tanto istituzionalizzate quanto largamente fallimentari» non può non «lasciare il sospetto che siano culturalmente sostenute da ampie e sterili stereotipizzazioni»¹.

I pregiudizi e gli stereotipi che circondano i poveri infatti sono ancora così numerosi e talmente radicati da venire tramandati nel tempo sebbene evidenze empiriche e risultati di ricerca li smentiscano. Si alimentano così discorsi retorici e infondati. Come quello che considera i poveri causa della loro stessa povertà, che sarebbe da essi volutamente

¹ Consoli M. T., *Il diritto al denaro*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 39.

mantenuta quale fonte di vantaggi o tornaconti personali. Oppure quello che distingue tra poveri meritevoli e poveri immeritevoli, e sostiene la conseguente necessità di individuare procedure per far accedere all'aiuto i primi ed escludere i secondi. O, ancora, quello che considera l'aiuto ai poveri, soprattutto se economico, inefficace in quanto disincentivante il loro impegno per uscire dalla povertà.

Il perdurare di queste idee e il loro ripresentarsi soprattutto nei momenti in cui ragioni di tipo economico impongono un utilizzo particolarmente oculato delle risorse evidenzia quanto sia difficile contrastarle. Quando le risorse economiche sono poche, infatti, ogni intervento rivolto ai poveri tende ad essere percepito come uno spreco, che sottrae mezzi con cui aiutare chi avrebbe il legittimo diritto di essere aiutato.

Solo chi è direttamente coinvolto nelle pratiche di contrasto della povertà sa che questi discorsi sono spesso infondati e, in ogni caso, richiedono di essere verificati persona per persona. Molte volte, infatti, le situazioni di povertà e di impoverimento derivano da una pluralità di cause non sempre facilmente individuabili e imputabili solo a responsabilità individuali. Anzi, non di rado queste ultime vengono sopraffatte da altre cause, rispetto alle quali risultano impotenti. Ciò nonostante, in molte situazioni il denaro è l'unica risposta capace di evitare che condizioni di vulnerabilità o di povertà transitoria si trasformino rapidamente in povertà conclamata e, progressivamente, cronica. In altre situazioni invece quello stesso aiuto economico può essere più dannoso che utile, soprattutto se non viene accompagnato da altri tipi di interventi. Si può anche condividere il fatto che non tutti i poveri sono meritevoli e abili nel chiedere e nello sfruttare gli aiuti disponibili, e che molti di loro si sentono addirittura responsabili di situazioni che non dipendono da loro, e provano così tanta vergogna per la condizione in cui si trovano da tenerla ben nascosta. Molte volte i poveri non hanno bisogno di ricevere denaro, ma solo di essere educati ad utilizzare correttamente quello che già hanno.

Solo chi è direttamente impegnato nelle pratiche di contrasto della povertà è in grado di comprendere la complessità che fa apparire spesso

contraddittorie molte situazioni di povertà. Ed è alla loro comprensione che si deve arrivare se le si vuole contrastare. Limitarsi a leggere e analizzare il fenomeno attraverso i dati che lo descrivono, infatti, non è sufficiente. Dice ancora troppo poco, sia sulle sue cause che sulle sue possibili soluzioni. Ma soprattutto non riesce a contrastare quegli stereotipi e pregiudizi sui poveri che, con la loro resistenza, impediscono di sperimentare e diffondere nuovi strumenti con cui aiutarli.

Sforzarsi di comprendere i processi di impoverimento e le situazioni di povertà che colpiscono anche il Friuli Venezia Giulia è ciò che la Direzione centrale salute, integrazione sociosanitaria e politiche sociali, ha cercato di fare attraverso la collaborazione tra l'Osservatorio delle politiche di protezione sociale e le Caritas diocesane e le loro reti territoriali (centri di ascolto). Gli operatori e i volontari dei centri di ascolto diocesani e parrocchiali delle Caritas, infatti, non solo rispondono a chiunque si trovi in condizione di bisogno, ma ne rilevano anche le caratteristiche socio-anagrafiche, le problematiche e gli interventi attivati attraverso uno specifico sistema di rilevazione condiviso con le Caritas del Triveneto (OSReT) che consente loro di alimentare un proprio osservatorio socio-religioso. Si tratta di un osservatorio particolarmente significativo in quanto riferito a persone che in molti casi non raggiungono il circuito istituzionale dei servizi pubblici. La collaborazione con le Caritas ha quindi favorito uno scambio informativo contribuendo ad accrescere la conoscenza e a migliorare la comprensione di questo fenomeno.

La collaborazione tra Regione e Caritas, infatti, non è consistita nella mera trasmissione di dati, ma in un percorso comune di approfondimento in cui le Caritas hanno offerto la propria esperienza nella comprensione dei processi di impoverimento e l'Osservatorio delle politiche di protezione sociale e il Sistema informativo dei servizi sociali (SISS) hanno messo a disposizione le proprie competenze metodologiche inerenti la rilevazione e l'analisi dei dati. Ne è derivato uno scambio costruttivo per entrambi, in cui si sono condivise le informazioni da rilevare e le modalità di rilevazione, al fine di ottenere

una conoscenza il più possibile attendibile su questo fenomeno. Il supporto metodologico dell'Istituto di ricerche economiche e sociali del Friuli Venezia Giulia (IRES FVG) ha favorito una revisione della metodologia di rilevazione in uso presso i centri di ascolto delle Caritas al fine di conciliare sia le prioritarie esigenze della relazione con la persona da aiutare, sia i requisiti metodologici necessari per garantire l'attendibilità dei dati raccolti. Le Caritas con i loro referenti e volontari hanno compiuto uno sforzo notevole per migliorare le loro modalità di rilevazione, aumentando la precisione e la completezza delle informazioni raccolte. L'Osservatorio delle politiche di protezione sociale e il SISS, da parte loro, hanno potuto accrescere il loro patrimonio informativo quantitativamente e qualitativamente, ossia aumentando i dati a loro disposizione e approfondendo aspetti specifici della povertà.

Tra questi, nel corso del 2010, è stato scelto quello della povertà economica e degli interventi di sostegno economico. La crisi economica e produttiva che stava attraversando la regione, mettendo a rischio o in condizione di povertà una parte consistente della sua popolazione, aveva portato Regione, Province, Comuni, Caritas e parrocchie, unitamente ad altre istituzioni pubbliche e del privato sociale, a mettere in campo interventi di supporto economico a favore di singoli e famiglie colpiti dalla crisi. Si è trattato di un investimento considerevole che non poteva non suscitare interrogativi circa la sua efficacia rispetto alla gravità della situazione e, in generale, rispetto alle situazioni di povertà e di impoverimento. Tra le misure di contrasto alla povertà, infatti, quelle di natura economica sono le più diffuse ma anche le più discusse e contrastate. Non pochi dei pregiudizi e degli stereotipi sui poveri e sulla povertà prima ricordati vengono alimentati dalla discussione e dal confronto politico in merito agli interventi di carattere economico. Da qui lo sforzo di amministratori pubblici e istituzioni del privato sociale per trovare, attraverso riforme e sperimentazioni, le modalità più eque, efficaci ed efficienti con cui intervenire economicamente a contrasto della povertà. L'approfondimento compiuto nel corso del 2010 sulle misure ordinarie

e sperimentali di intervento economico ripropone quindi una riflessione sugli strumenti di sostegno economico adottati, al fine di individuare come meglio utilizzarli.

Le analisi e le riflessioni compiute hanno evidenziato il riduzionismo e la semplificazione cui porta un approccio stereotipato e di carattere esclusivamente economico al problema della povertà, facendo emergere la rilevanza assunta anche negli interventi economici da quella dimensione umana e metodologica che le retoriche del contrasto allo spreco e dell'abilità dei poveri portano a trascurare. Le pratiche e le sperimentazioni compiute dal Servizio Sociale dei Comuni e dalle Caritas hanno messo in luce che la costruzione di relazioni fiduciarie tra la persona, la sua comunità di riferimento e il servizio, costituisce il presupposto indispensabile dell'efficacia del sostegno economico. Tali relazioni però richiedono contesti organizzativi liberi da pregiudizi nei confronti della persona che chiede aiuto, capaci di intervenire con equità e flessibilità, secondo criteri che prendano in considerazione non solo il reddito o il patrimonio, ma anche altri elementi immateriali legati all'affidabilità e alla reputazione della persona, e in grado di esprimere e sostenere professionalità adeguate per accompagnarla in un percorso non solo di recupero materiale, ma anche educativo, di revisione e talvolta addirittura di ricostruzione di uno stile di vita ormai consolidato. Esse richiedono inoltre contesti di vita – comunità locali – accoglienti e solidali, dove le persone sappiano riconoscere le situazioni di povertà e impoverimento presenti in mezzo a loro e siano disponibili a dare il proprio contributo, morale ancor prima che materiale, per aiutare a superarle.

Il rapporto si propone di mettere a disposizione della comunità regionale i risultati conseguiti dal percorso di collaborazione tra la Direzione centrale salute, integrazione sociosanitaria e politiche sociali e le Caritas sul piano della descrizione e analisi dei fenomeni di povertà e impoverimento che interessano la regione. Esso si compone di due parti, la prima di carattere generale e la seconda di approfondimento. La prima parte presenta alcuni riferimenti teorici e metodologici di base

utili per affrontare in modo corretto il tema della povertà e per cogliere le caratteristiche assunte dai processi di impoverimento nel contesto regionale. Essa cerca, da un lato, di dar conto della loro complessità illustrando la pluralità di termini utilizzati per riferirsi ai diversi aspetti e dimensioni che li caratterizzano e la molteplicità degli indicatori adottati per misurarli, e, dall'altro, di descrivere le caratteristiche che essi assumono in regione a partire dalle principali fonti informative nazionali e regionali disponibili. La seconda parte del rapporto si concentra invece sulla povertà economica e sugli interventi di sostegno economico. Dopo una breve riflessione sull'uso del denaro come strumento di contrasto alla povertà, vengono presentati i risultati dell'approfondimento realizzato assieme alle Caritas diocesane nel corso del 2010 sugli interventi di tipo economico presenti in regione. Vengono, in particolare, evidenziati gli sforzi compiuti da Regione, Servizi sociali dei Comuni degli Ambiti distrettuali e Caritas al fine di innovare tali interventi cercando di portarli a superare alcuni dei principali limiti ad essi riconosciuti.

L'analisi delle misure economiche adottate dalla Regione si è basata sui regolamenti e sui risultati conseguiti in termini di beneficiari raggiunti e di interventi effettuati, mentre quella degli strumenti delle Caritas è avvenuta attraverso una traccia di analisi elaborata dall'IRES FVG per rilevare le motivazioni dell'attivazione, le finalità, le modalità di accesso nonché quelle di gestione e di valutazione. I risultati di questo percorso di analisi sono stati oggetto di un seminario di studio intitolato *“Dall'osservazione al fronteggiamento nei processi di impoverimento: metodologia e strumenti per un contrasto efficace”*, promosso dalla Direzione centrale salute, integrazione sociosanitaria e politiche sociali, tenuto il 29 ottobre 2010 a Udine.

Prima parte

1. Il problema e il contesto

Parlare della povertà non è facile. Innanzitutto perché non significa parlare di un concetto astratto ma di persone concrete, e questo richiede rispetto e delicatezza. In secondo luogo perché, proprio in conseguenza di questo, rende necessario riferirsi a percorsi esistenziali molto diversi la cui comprensione spesso sfugge anche agli strumenti e alle procedure di ricerca più precise e articolate, e la cui riduzione entro categorie generali porta a perdere molta di quella specificità che è indispensabile per comprendere e per intervenire.

Eppure, nonostante queste difficoltà e questi limiti, ogni sforzo per conoscere e comprendere le forme e le dinamiche assunte dalla povertà deve essere fatto. Senza una conoscenza, anche parziale, non è possibile intervenire al fine di evitare che le persone possano intraprendere percorsi di impoverimento e, qualora li abbiano imboccato, possano abbandonarli prima che sia troppo tardi. Una delle acquisizioni raggiunte dagli sforzi conoscitivi sulla povertà, infatti, consiste nel riconoscere che la povertà non è una condizione statica, in cui si entra e da cui non si esce, ma è un processo, un percorso che può essere intrapreso ma anche interrotto. Anzi, la povertà ha assunto oggi una dinamica di tipo oscillante: viene e va. Le persone quindi si trovano a vivere periodi di impoverimento generalmente di breve durata, dai quali possono uscire.

Ulteriori acquisizioni conseguite dagli studi ormai abbondanti sulla povertà riguardano aspetti metodologici che pare utile ricordare come premessa di questa prima parte.

La prima acquisizione riguarda il concetto stesso di povertà e la sua definizione. Il linguaggio, infatti, è il mezzo attraverso il quale il mondo viene concettualizzato e codificato in termini che permettono alle persone di comunicare, di trasmettere esperienze e di costruire interazioni sociali. Il nome dato alle cose ne influenza la percezione da

parte delle persone e le loro azioni e reazioni in proposito. I termini utilizzati per denominare la realtà contribuiscono a renderla tale, a darle consistenza, a farla percepire in un modo piuttosto che in un altro. Questo vale anche per la povertà che, a seconda dei termini utilizzati per indicarla, assume connotazioni diverse e viene percepita in modi diversi. Nei termini utilizzati per descrivere questo fenomeno, quindi, sono già iscritte le possibili modalità con cui affrontarlo, i possibili interventi da mettere in campo per contrastarlo.

La seconda acquisizione riguarda le misure della povertà, ossia gli indicatori statistici nazionali ed internazionali utilizzati per cercare di quantificarla e descriverla. Per quanto scientificamente validi, ufficialmente riconosciuti e indispensabili, essi non sono comunque sufficienti per ottenere una conoscenza esaustiva della povertà e dei processi di impoverimento. I limiti ad essi connessi in ragione della complessità e multidimensionalità di tale fenomeno rendono necessario integrarli con ulteriori dati di carattere qualitativo, ottenuti con strumenti e percorsi di ricerca che consentano di cogliere anche altre due dimensioni fondamentali sia per la comprensione che per l'intervento: quella dei vissuti e dei percorsi biografici di chi si trova in una situazione di povertà e di impoverimento, e quella del contesto territoriale ed istituzionale in cui hanno luogo.

Quando si parla di povertà quindi non bisogna mai dimenticare che conoscenza, rappresentazione e azione sono tra loro intrinsecamente legate. La povertà, pertanto, è da un lato l'esito del modo in cui si concepiscono i rapporti sociali che portano a distinguere tra chi è povero e chi non lo è e, dall'altro, del modo in cui si decide di regolare tali rapporti.

2. La definizione del problema

Povert , esclusione, vulnerabilit  sono termini usati sempre pi  frequentemente e in modo spesso indifferenziato per riferirsi a situazioni di disagio molto diverse e dai confini sfumati, nelle quali problemi di vario genere si intrecciano e si accumulano portando a conseguenze imprevedibili, talvolta di insperato recupero e talvolta di inarrestabile degrado.

L'uso spesso indistinto di questi termini ben evidenzia la complessit  e multidimensionalit  delle situazioni che essi indicano, le quali presentano cos  tante articolazioni e sfaccettature, da essere difficilmente indicate con un unico vocabolo.   quasi inevitabile, quindi, che di fronte ad esse ci si trovi in difficolt  non solo ad intervenire, ma anche soltanto a parlarne, e non stupisce che anche gli addetti ai lavori spesso utilizzino impropriamente termini che hanno significati ben precisi ed indicano situazioni diverse di un processo – l'impoverimento – multifattoriale e dinamico, che oggi ha assunto caratteristiche alquanto diverse rispetto al passato e porta a condizioni di vita cos  inedite da essere chiamate "nuove povert ".

Non pare pertanto superfluo soffermarsi a richiamare, sia pur brevemente, il significato dei principali vocaboli impiegati per parlare dei fenomeni connessi alla povert  e all'impoverimento, e a presentare i principali indicatori utilizzati per descriverli.

2.1. Molti termini per un fenomeno complesso

Le trasformazioni economiche e sociali che nel corso degli ultimi decenni, con una rapidit  e profondit  inimmaginabili, hanno interessato tutti i Paesi europei portando radicali cambiamenti nella struttura, nella composizione e nelle modalit  di regolazione della

società non potevano non modificare anche le forme e le dinamiche della povertà. Da fenomeno prevalentemente monodimensionale e relativamente statico, la povertà è diventata un processo multidimensionale e dinamico, che si manifesta in condizioni esistenziali alquanto diverse e mutevoli, caratterizzate da deprivazioni plurime, riferite a vari aspetti della vita delle persone e passibili di molteplici sviluppi. La povertà non è più una condizione facilmente individuabile in quanto caratterizzata da una deprivazione specifica, quella economica, ma è una situazione sempre più incerta e instabile, provocata da carenze che investono molte dimensioni della vita, da quella materiale a quella relazionale, da quella della salute a quella dell'istruzione.

All'ampiezza di queste situazioni corrisponde l'estensione semantica dei termini con i quali vengono indicate. A cominciare da quello di esclusione che, dagli anni Novanta, ha iniziato a diffondersi, affiancato a quello di povertà, su spinta dell'Unione europea che ha individuato nella "lotta all'esclusione e alla povertà" una delle sue più rilevanti sfide. Le problematiche sottese al binomio esclusione e povertà e le categorie di soggetti considerati a rischio di rimanerne vittima sono molto numerose e ben individuate². Riguardano chi viene colpito dai principali rischi con cui le società avanzate devono fare i conti, ossia la disoccupazione di lunga durata, la dipendenza a lungo termine da fonti di reddito insufficienti, gli impieghi qualitativamente inadeguati, i bassi livelli di qualificazione e abbandono precoce degli studi, la crescita in un ambiente familiare socialmente deprivato, l'handicap e le problematiche di salute, la tossicodipendenza, l'alcolismo, la mancanza di un tetto o precarie condizioni di alloggio, l'immigrazione, l'origine etnica e la discriminazione razziale, i nuovi andamenti demografici dovuti all'aumento della longevità e al calo del

² Si fa riferimento in particolare al Libro Bianco della Commissione europea noto come Rapporto Delors del 1993, al trattato di Amsterdam entrato in vigore nel 1999 e alle decisioni adottate in sede europea nei Consigli Europei di Lisbona e Nizza (2000), Laeken e Bruxelles (2001).

tasso di natalità, la diversa composizione delle famiglie causata dall'aumento di separazioni e divorzi, e la deistituzionalizzazione della famiglia. A partire da queste situazioni, le categorie considerate maggiormente a rischio di esclusione e povertà vengono individuate nell'infanzia, nei giovani, negli anziani, nei disoccupati e nelle famiglie monoparentali.

Si tratta quindi di una gamma ampia e diversificata di situazioni la cui specificità finisce per disperdersi se viene indicata con lo stesso termine. È per questo che il concetto di esclusione, se consente di esprimere alcune delle nuove caratteristiche con cui si manifesta la povertà, risulta riduttivo poiché porta a unificare situazioni di vita eterogenee e a imporre un'immagine duale della società, divisa tra gli inclusi e gli esclusi. È quindi un termine «insidioso», che tende alcune «trappole» sia per la comprensione, in quanto privo dell'analiticità necessaria per cogliere la specificità delle molte situazioni che raccoglie, sia per l'azione in quanto induce ad assumere un approccio settoriale e non spinge a risalire alle dinamiche sociali globali che provocano le situazioni indicate³.

Nonostante questi limiti, il concetto di esclusione sociale riesce ad esprimere bene due nuove e rilevanti caratteristiche assunte dalla povertà: la processualità e la relazionalità. «La sua elaborazione permette di concettualizzare la fragilità del legame sociale e la mancata integrazione quali elementi caratterizzanti la nuova condizione di marginalità. Questa non coincide necessariamente con quella di "povertà", in quanto include, in primo luogo, situazioni che evidenziano la dissoluzione del vincolo sociale. Da questo punto di vista, la distribuzione dei redditi e delle ricchezze, benché non dimenticata, non occupa più una posizione centrale ed esclusiva nella definizione e individuazione delle situazioni da descrivere. [...] La nozione di esclusione permetterebbe di rendere conto della multidimensionalità e cumulatività degli "handicap" che sempre più

³ Castel R., *Le insidie dell'esclusione*, in Assistenza Sociale, n. 3-4, 2003.

spesso caratterizzano le nuove situazioni di deprivazione, non riducibili alla mancanza di risorse economiche, e nello stesso tempo di coglierne il carattere dinamico. Alla precarietà occupazionale si affiancano ulteriori ambiti di deprivazione: alloggio insalubre, precarie condizioni di salute, fragilità relazionale, dipendenza dagli interventi dell'azione pubblica. Ciò che viene a mancare, oltre a un reddito adeguato per conservare un tenore di vita soddisfacente, è quell'insieme di supporti, in primo luogo il lavoro e le reti primarie e secondarie, che avevano permesso all'individuo moderno non proprietario di costituirsi come tale: una lenta, ma costante erosione che rende sempre più instabili, discontinue ed eterogenee le biografie individuali e/o familiari»⁴.

L'esclusione sociale si configura quindi come esito finale di un processo che coinvolge un numero potenzialmente crescente di soggetti, al termine del quale gli individui vengono a trovarsi in una condizione di isolamento estremo, avendo subito una rottura dei legami sociali che ne compromette l'identità personale e l'autostima.

Ad innescare questo processo di deriva progressiva c'è una nuova condizione di vita e di lavoro: la precarietà. «Mentre infatti la povertà era considerata una condizione residuale, che riguardava solo la parte minoritaria (e in diminuzione) di chi non sapeva stare al passo del progresso e dunque poteva essere considerata un attributo di una sorta di underclass, la precarietà colpisce settori centrali della popolazione, di per sé capaci e desiderosi di contribuire allo sviluppo della società moderna, ma tenuti ai margini dalla crisi economica e dalla disoccupazione»⁵.

La precarietà quindi si riferisce ad un'ampia gamma di condizioni di vita, non necessariamente negative o insoddisfacenti al momento presente, caratterizzate dall'instabilità del reddito da lavoro e della

⁴ Bergamaschi M., *Contrasto alla povertà e all'esclusione: quale coesione sociale e quale cittadinanza?*, in Costa G. (a cura di), *La solidarietà frammentata*, Mondadori, Milano, 2009, pp. 122-123.

⁵ Rovati G. (a cura di), *Tra esclusione e solidarietà. Problemi emergenti e politiche per la sussidiarietà*, ISMU, Roma, 2003, p. 30.

situazione professionale. In queste condizioni infatti possono trovarsi sia soggetti con impiego stabile ma reddito precario, sia soggetti con impiego precario ma reddito soddisfacente, sia soggetti con reddito ed impiego precari; soggetti quindi che, pur non essendo privi di occupazione e di reddito, vivono comunque in una situazione di permanente incertezza.

La precarietà indica pertanto una situazione intermedia, per così dire, tra la povertà e l'esclusione. La povertà, relativa o assoluta, infatti viene identificata con la disponibilità di un reddito inferiore ad una soglia standard prestabilita, anche se in presenza di un impiego sia stabile che precario. L'esclusione invece coinvolge una parte minoritaria della popolazione, è definita dalla collocazione al di sotto della linea di povertà e di disoccupazione di lunga durata, e presenta effetti cumulativi che portano a condizioni di vita (reddito, consumo, abitazione, partecipazione sociale) oltremodo svantaggiose. L'elemento discriminante tra povertà ed esclusione è quindi la rottura dei legami sociali: mentre la persona povera può lavorare, mantenere un rapporto attivo col contesto in cui vive e uscire dalla condizione in cui si trova, la persona esclusa non riesce a mantenere quei legami sociali che le consentirebbero di modificare la propria situazione. «L'esclusione è allora la forma estrema della precarietà e della povertà, nella quale si cumulano gli svantaggi di entrambi gli stadi precedenti. Diversamente da chi è precario, disoccupato o povero, gli esclusi si collocano in una sorta di enclave all'interno del processo di stratificazione e sono bloccati rispetto al processo di mobilità ascendente. La loro condizione tende a ripercuotersi sui rapporti familiari con effetti cumulativi sulle più giovani generazioni»⁶.

I concetti di povertà e di esclusione sociale indicano pertanto condizioni di vita diverse e gruppi sociali che tendono a differenziarsi. L'esclusione sociale si riferisce solo ad aree ben circoscritte della popolazione, giunte alla fase estrema di un processo di deprivazione

⁶ Ivi, p. 32.

che nel suo sviluppo può assumere forme diverse e variabili. La povertà invece riguarda aree più ampie e differenziate della popolazione. Se nel corso dell'ultimo decennio la sua incidenza e la sua struttura sono rimaste sostanzialmente inalterate, la sua diffusione, la sua durata e la sua percezione si sono molto modificate. Rispetto al passato la povertà colpisce un numero crescente di persone ma per periodi brevi che tendono a ripresentarsi. Oggi, cioè, sono aumentate le quote di popolazione a rischio di povertà, coinvolte nelle oscillazioni tra povertà e condizioni reddituali appena sufficienti; che entrano ed escono da una condizione di povertà frequentemente, in concomitanza di contingenze che nel breve o nel medio periodo possono mutare.⁷

La distinzione tra persone sempre povere e persone povere per un periodo circoscritto della loro vita diventa cruciale⁸, anche al fine di intervenire in modo adeguato affinché la provvisorietà della situazione non si trasformi in ricorrenza e, progressivamente, in persistenza⁹ o cronicità.

È l'estrema variabilità delle situazioni lavorative e relazionali in cui le persone vengono a trovarsi, quindi, ad assumere una crescente importanza, ossia la vulnerabilità. Introdotto nell'ambito delle politiche del lavoro per indicare condizioni strutturali e categorie sociali che presentano un'elevata probabilità di essere escluse dal sistema delle garanzie tipicamente previste per il lavoro regolare, con contratto a tempo pieno ed indeterminato, il concetto di vulnerabilità è stato poi esteso ad altri ambiti quali quello dell'istruzione e della salute, facendo riferimento a parametri come l'insuccesso scolastico o la difficoltà di accedere a provvidenze pubbliche per carenza di servizi o per barriere di ordine culturale e sociale. «Il fenomeno della vulnerabilità è stato, in particolare, associato alla fine della "società salariale", all'emergere di nuovi rischi sociali connessi principalmente alla precarietà del lavoro,

⁷ Siza R., *Povertà provvisorie*, Franco Angeli, Milano, 2009, pp. 7-8.

⁸ Ivi, p. 21.

⁹ La "povertà persistente" misura la percentuale di popolazione che, risultando a rischio di povertà nell'anno x, lo era anche in almeno due dei tre anni precedenti.

all'indebolimento dei legami sociali primari e familiari, alla inadeguatezza delle tradizionali misure di protezione sociale, derivanti in larga parte dai sistemi di welfare occupazionali (Castel, 1995). La vulnerabilità è stata direttamente ricondotta alla estensione di “nuove fragilità sociali”, connesse alla precarietà, al rischio, all'incertezza che attualmente contraddistinguono i modi di vivere delle classi “centrali” della società, oltre che di quelle “marginali”; la vulnerabilità non ha tanto a che fare con la *quantità* delle risorse, quanto con la *stabilità* dei canali di accesso e di fruizione dei benefici economici e sociali»¹⁰.

Al concetto di vulnerabilità si ricorre in genere per indicare i rischi di povertà di chi è comunque “incluso” nel sistema di relazioni sociali. Si tratta di un concetto utilizzato spesso in contrapposizione a quello di esclusione, in quanto mentre quest'ultimo porterebbe ad interpretare gli eventi critici in cui le persone possono incorrere come cumulativi e irreversibili e quindi tali da condurre inevitabilmente ad un esito negativo rappresentato dall'esclusione appunto, quello di vulnerabilità sottenderebbe un'interpretazione della povertà come rischio e quindi come possibilità che dipende da alcuni fattori legati principalmente al lavoro, ma mediati dal sistema di welfare e soprattutto dalla famiglia. La vulnerabilità sociale, infatti, non si riduce alla sola precarietà occupazionale, ma riguarda anche il carattere precario/stabile dell'inserimento degli individui nei principali sistemi di integrazione sociale, ossia il lavoro, il welfare e la famiglia¹¹.

E questo vale in particolare per l'Italia dove la famiglia occupa una posizione di rilievo nel sistema di welfare e funge da importante ammortizzatore della vulnerabilità sociale. La povertà e l'impovertimento, infatti, non derivano solo dall'assenza o dall'inadeguatezza del lavoro, ma anche dalla mancanza o dalla carenza di relazioni familiari e personali. «Il lavoro povero o l'assenza di lavoro hanno degli effetti ancora più terribili quando la persona ha deboli

¹⁰ Rovati G. (a cura di), *op. cit.*, p. 46.

¹¹ Ranci C. (a cura di), *Le nuove disuguaglianze sociali in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2002.

legami sociali, le sue relazioni sociali sono povere, prive di riferimenti umani significativi, non dispone di una rete sociale che possa offrire un qualche sostegno. Povertà del lavoro e povertà delle relazioni di vita combinandosi in forme differenti creano le povertà più frequenti in una miriade di sfumature e di stili di vita: privi di reddito, ma immersi in relazioni di aiuto da parte della famiglia di origine che in qualche modo rendono meno devastanti le difficoltà economiche, oppure povertà sia nelle relazioni di lavoro che nelle relazioni di vita. L'enfasi sulla precarietà del lavoro, o soltanto sulle dinamiche del lavoro, può pertanto nascondere una realtà più complessa in cui le sfere di vita, solo in parte naturalmente, si compensano o accentuano il disagio di una condizione»¹².

La vulnerabilità si manifesta principalmente attraverso tre tendenze: la destabilizzazione di chi è stabile, ossia la disoccupazione di soggetti un tempo “garantiti” come gli operai; l'insediamento nella precarietà, ossia l'alternarsi di occupazioni temporanee, lavoro nero, ricorso a forme di sussidio sociale soprattutto da parte di giovani e donne; la diffusione di una quota di soggetti che il mercato del lavoro non riesce assolutamente ad assorbire e che finiscono con l'essere “in soprannumero”¹³. Riferite al contesto familiare, queste tre tendenze portano a riconoscere come vulnerabili le famiglie toccate dalla disoccupazione giovanile, quelle con figli minori in cui l'occupazione della madre è precaria, e quelle con capofamiglia precario, in particolare nei casi in cui sia senza coniuge¹⁴.

L'utilizzo del termine vulnerabilità consente di cogliere la pluralità e dinamicità delle situazioni di impoverimento che caratterizzano l'attuale contesto sociale, e contribuisce anche ad accrescere la consapevolezza che si tratta di situazioni dalle quali nessuno può

¹² Siza R., *op. cit.*, p. 12.

¹³ Castel R., *Disuguaglianze e vulnerabilità sociale*, in *Rassegna italiana di Sociologia*, XXXVIII, I, pp. 41-56.

¹⁴ Migliavacca M., *La condizione lavorativa delle famiglie*, in Ranci C. (a cura di), (2002), *op. cit.*, pp. 141-168.

ritenersi completamente al riparo. Senza con questo voler trarre conclusioni semplicistiche e affrettate, secondo le quali saremmo tutti a rischio o vulnerabili alla povertà. Si tratterebbe, infatti, di conclusioni errate in quanto le diseguaglianze sociali rimangono. «Sia il rischio di sperimentare un periodo di povertà, sia quello di sperimentarlo a lungo e talvolta di trasmetterlo da una generazione all'altra, non sono distribuiti casualmente nella popolazione, ma sono sovra rappresentati in categorie con caratteristiche specifiche»¹⁵. L'utilizzo del termine vulnerabilità, tuttavia, potrebbe favorire la diffusione di sentimenti e atteggiamenti di vicinanza, condivisione e solidarietà nei confronti di chi rimane vittima degli effetti negativi dei processi che rendono vulnerabili, impedendo che l'individualismo e l'egoismo possano prevalere e compromettere la coesione sociale.

In conclusione, quindi, vulnerabilità, povertà ed esclusione sociale possono essere pensate come stati di un continuum per cui si passa dal rischio all'esperienza di deprivazione economica, all'esperienza di esclusione da più ambiti rilevanti per la collocazione sociale, senza tuttavia dover necessariamente procedere in modo sequenziale dal primo alla terza e senza che la terza si accompagni necessariamente alla seconda.

Ciò che risulta determinante nei processi di impoverimento, infatti, sono le molte combinazioni che si possono verificare tra condizioni personali e situazioni sociali. «Sono piuttosto le circostanze concrete della biografia individuale e familiare, e il modo in cui esse si incrociano con l'intorno sociale, che producono uno o l'altro esito (cfr. anche Negri, 2002 b). Sia il verificarsi o meno delle sequenze tra i vari stati, sia la loro direzione dipende certo un po' dal caso e un po' dalle caratteristiche individuali. [...] Dipende anche in larga misura dalle opzioni socialmente strutturate (non semplicemente casuali o idiosincrasiche) che sono disponibili alle persone e alle famiglie quando sperimentano un evento o una fase della vita critici: che tipo di mercato

¹⁵ Negri N., Saraceno C. (a cura di), *Povertà e vulnerabilità sociale in aree sviluppate*, Carocci, Roma, 2003, p. 162.

del lavoro, di diritti sociali, di reti di protezione e così via sono disponibili in quel contesto a quel particolare tipo di persone, o di famiglie; ma anche che modelli culturali, di definizione della realtà, delle opzioni possibili sono socialmente accettati o condivisi in un determinato contesto e comunità»¹⁶.

2.2. Principali fonti e indicatori per descrivere il fenomeno

Non è solo sul piano della comprensione che la povertà costituisce una sfida di non poco conto. Anche su quello della misurazione essa pone difficoltà e problemi non facili da risolvere. La necessità di disporre di informazioni che consentano di quantificare il fenomeno e di compararlo a livello nazionale ed internazionale ha portato ad individuare parametri convenzionali cosiddetti “oggettivi”, di cui le linee di povertà legate al reddito o al consumo sono un esempio emblematico.

Tradizionalmente, infatti, a livello nazionale nell’analisi della povertà vengono utilizzate due misure statistiche che fanno riferimento, rispettivamente, al concetto di povertà relativa e di povertà assoluta. La prima si basa sul confronto tra la spesa media mensile per i consumi delle famiglie mentre la seconda prende come riferimento il valore monetario di un paniere di beni e servizi considerati essenziali per una famiglia.

Sebbene ufficiali e alquanto diffuse, tali misurazioni presentano diversi dilemmi riferiti all’indicatore utilizzato, al posizionamento della soglia di riferimento, all’unità di rilevazione. Utilizzare come indicatore la spesa per i consumi piuttosto che il reddito, ad esempio, se consente di superare le reticenze delle persone rispetto al dichiarare i propri redditi e di ottenere dati più attendibili, non elimina comunque l’influenza degli orientamenti soggettivi al consumo, che vedono, per

¹⁶ Negri N., Saraceno C. (a cura di), *op.cit.*, p. 157.

citare uno, gli anziani molto parsimoniosi. Assumere come unità di rilevazione la famiglia rende necessario utilizzare scale di equivalenza per confrontare famiglie di diversa composizione e struttura, e questo implica sempre un certo grado di arbitrarietà nella scelta della scala e porta a risultati diversi a seconda di quella utilizzata. Il posizionamento della soglia in base alla quale stabilire chi è povero e chi non lo è, infine, è un'ulteriore criterio arbitrario che conduce ad esiti diversi a seconda che si collochi su un valore della scala piuttosto che su un altro e che si avvalga della media piuttosto che della mediana.

La povertà relativa assume come indicatore la spesa per consumi delle famiglie e viene calcolata attraverso una metodologia di stima che definisce povera una famiglia di due componenti con una spesa per consumi inferiore o pari alla spesa media per consumi pro-capite (International Standard of poverty line, ISPL)¹⁷. In quanto basata su una linea standard calcolata in relazione al tenore di vita medio della popolazione in un dato anno, tale stima è sensibile alle fluttuazioni di breve periodo del prodotto interno lordo. Un innalzamento o abbassamento del tenore di vita medio si riflette in un conseguente spostamento verso l'alto o verso il basso della linea di povertà che può avere un impatto sulla stima del numero di famiglie povere, nel caso in cui la loro spesa per consumi non cresca in modo corrispondente a quello della popolazione nel suo complesso.

L'eccessiva semplificazione derivante dal distinguere tra famiglie povere e non povere ha spinto a rilevare anche le possibili condizioni intermedie tra questi due estremi. Sono state così introdotte soglie aggiuntive, corrispondenti all'80%, al 90%, al 110% e al 120% di quella standard, che consentono di individuare ulteriori gruppi di

¹⁷ Per famiglie di diversa ampiezza viene utilizzata una scala di equivalenza che tiene conto dei differenti bisogni e delle economie/diseconomie di scala che è possibile realizzare in famiglie di maggiore o minore ampiezza. La stima ottenuta viene diffusa tramite due indici. Il primo, incidenza, offre la proporzione dei poveri; il secondo, intensità, rappresenta il divario medio di povertà, che misura di quanto, in termini percentuali, la spesa media mensile equivalente delle famiglie povere è inferiore alla linea di povertà.

famiglie: quelle “sicuramente” povere, che presentano livelli di spesa mensile equivalenti inferiori alla linea standard di oltre il 20%; quelle “appena” povere, che hanno una spesa inferiore alla linea standard di non oltre il 20%; quelle “quasi povere” o a rischio di povertà, la cui spesa mensile per consumi equivalente supera la linea standard solo del 10 %; quelle “sicuramente non povere” la cui spesa mensile equivalente supera del 20% la linea standard.

La misura della povertà assoluta fa riferimento invece ad un valore standard svincolato da quello di vita medio e definito in termini di incapacità di acquistare un paniere di beni e servizi¹⁸, essenziali a conseguire un livello di vita socialmente accettabile. Tale indicatore, elaborato dal 2009 a livello nazionale dall’Istat, misura la capacità o meno dei soggetti di accedere ad un set di beni e servizi qualificati dalla loro indispensabilità. In tal senso, esso ha un rapporto più diretto e concreto col fenomeno povertà ed individua l’insieme di famiglie in condizioni economiche di per sé particolarmente disagiate. Esso inoltre non utilizza un’unica “soglia nazionale”, ma è costruito sulla base di una molteplicità di “soglie” che variano in rapporto alla localizzazione geografica (ripartizione territoriale e ampiezza del Comune di residenza) e al diverso tipo di famiglia (numero ed età dei componenti), offrendo quindi una misura più puntuale del fenomeno povertà, più aderente alla sua differenziazione interna e meno suscettibile di sottostimarne le dimensioni nelle zone più ricche ma con maggior costo della vita e di sovrastimarle in quelle più povere. Pur presentando questi vantaggi, tale indicatore non può essere considerato una misura della “vera povertà”, né può sostituire, ma solo integrare, quello di

¹⁸ «Nel nuovo paniere i fabbisogni individuali e familiari sono definiti utilizzando una classificazione per età più dettagliata rispetto a quella utilizzata in precedenza e le soglie di povertà assoluta, che prima venivano definite solo rispetto all’ampiezza familiare, ora sono calcolate per ogni singola famiglia, in relazione al numero e all’età dei componenti. Infine, il valore monetario del paniere, definito per l’anno 2005, non viene più rivalutato con un unico indice generale, ma differenziando la dinamica dei prezzi rispetto al territorio e ai beni e servizi». (Istat, *La misura della povertà assoluta*, Metodi e Norme n. 39, Roma, 2009, p. 21)

“povertà relativa” che continua a rimanere un riferimento ufficiale e significativo, sia per misurare la gravità e l’estensione del fenomeno a livello nazionale sia per effettuare comparazioni a livello internazionale.

Per quest’ultimo aspetto, a livello europeo viene utilizzato anche un altro indicatore di povertà, ufficialmente noto come “incidenza della popolazione a rischio di povertà”, ottenuto a partire dal 2004 nell’ambito dell’indagine EU-Silc – *Statistics on Income and Living Conditions*¹⁹. Tale indicatore non viene calcolato utilizzando la spesa per i consumi ma il reddito²⁰ corrente della famiglia. Esso quindi rappresenta una misura delle risorse economiche a disposizione della famiglia e non è influenzato dalle scelte di allocazione e dalle preferenze dei vari componenti. Il reddito corrente, tuttavia, costituisce solo una parte del potenziale di reddito disponibile di una famiglia (reddito permanente), che dipende anche dal reddito pregresso e dalle scelte di allocazione (risparmio, investimento, ecc.) effettuate dalla

¹⁹ L’indagine fa riferimento al «Regolamento del Parlamento europeo, *Statistics on Income and Living Conditions* (n. 1177/2003, meglio noto come EU-SILC) e risponde alla crescente domanda di informazioni da parte delle istituzioni nazionali ed europee, della comunità scientifica e degli stessi cittadini sulle condizioni di vita nei diversi paesi dell’Unione. Il progetto ha come obiettivo principale la produzione sistematica di statistiche comunitarie su reddito, povertà ed esclusione sociale, sia a livello trasversale che longitudinale, puntando all’armonizzazione di un insieme di indicatori statistici». (Istat, *L’indagine europea sui redditi e le condizioni di vita delle famiglie Eu-Silc*, Metodi e Norme n. 37, Roma, 2008, p. 7).

²⁰ «Il reddito viene rilevato a livello sia individuale sia familiare, attraverso domande dettagliate che consentono di misurarne separatamente le diverse componenti. Secondo la definizione armonizzata a livello europeo, il “reddito netto familiare totale” è pari alla somma dei redditi da lavoro dipendente e autonomo, di quelli da capitale reale e finanziario, delle pensioni e degli altri trasferimenti pubblici e privati ricevuti dalla famiglia, al netto del prelievo tributario e contributivo e di eventuali imposte patrimoniali. Il reddito comprende, inoltre, i trasferimenti ricevuti da altre famiglie (per esempio, gli alimenti da parte dell’ex-coniuge) ed esclude simmetricamente quelli versati ad altre famiglie». (Istat, *Distribuzione del reddito e condizioni di vita in Italia. Anni 2008-2009*, Roma, 29 dicembre 2010, p. 1)

famiglia e può presentare fluttuazioni anche considerevoli nel corso del tempo che però non influenzano le risorse disponibili.

A differenza dell'indicatore nazionale che fissa la soglia di povertà al 60% dei consumi medi pro-capite (per una famiglia di una persona), l'indicatore europeo colloca la linea di povertà ad un livello più elevato, pari al 60% della mediana dei redditi familiari equivalenti. Esso pertanto individua una percentuale di popolazione considerata a "rischio di povertà" decisamente superiore a quella rilevata dalla povertà relativa misurata dall'Istat. Ciò anche perché, in generale, l'analisi della povertà relativa mostra un'incidenza più elevata se valutata in termini di reddito disponibile piuttosto che di spesa per consumi, sebbene la scelta tra i due criteri rimanga in parte aperta. La distribuzione del reddito infatti è più disomogenea e concentrata rispetto a quella della spesa per consumo in ragione delle scelte di risparmio e/o indebitamento, d'altra parte la diversa propensione al consumo che le famiglie manifestano nelle varie fasi del ciclo di vita familiare può portare a ridurre o ad aumentare le distanze tra le varie tipologie di famiglia rispetto a quanto avviene nell'analisi condotta sui redditi.

L'indicatore europeo, tuttavia, consente di operare un sistematico confronto – sulla base di una metodologia condivisa – dello stato di povertà dell'Italia con gli altri Paesi europei, fatte salve le doverose cautele da mantenere nell'interpretazione dei dati che vengono calcolati in base a soglie nazionali che variano in base al reddito medio delle differenti popolazioni, per cui chi è considerato povero in un Paese ricco non sarebbe tale, per valore assoluto del proprio reddito, in un Paese povero.

I dati raccolti dall'indagine Eu-Silc inoltre forniscono informazioni sulle condizioni economiche degli individui anche attraverso indicatori di disagio non monetari, ma inerenti situazioni di difficoltà economica e di deprivazione materiale. Le deprivazioni considerate sono: non riuscire a sostenere spese impreviste; non potersi permettere una settimana di ferie lontano da casa in un anno; avere arretrati (mutui, affitto, bollette, debiti diversi dal mutuo); non potersi permettere un

pasto adeguato almeno ogni due giorni; non potersi permettere di riscaldare adeguatamente l’abitazione; non potersi permettere la lavatrice, la TV a colori, il telefono, l’automobile. Viene considerato in stato di deprivazione materiale l’individuo che vive in una famiglia che non può permettersi almeno tre di questi nove beni o attività presi in considerazione.

Sapere quante sono le famiglie e le persone che, in un dato anno, si trovano a una certa distanza al di sopra o al di sotto della linea di povertà è sicuramente importante, ma non sufficiente. Si è detto infatti che la povertà non è una condizione statica ma dinamica, nella quale si entra e dalla quale si può anche uscire. Diventa pertanto importante conoscere anche per quanto tempo le persone rimangono in stato di povertà dopo esservi entrate. In questa direzione si muovono gli studi di tipo longitudinale come quello relativo al Panel europeo sulle famiglie (*European Community Household Panel – ECHP*, sostituito nel 2004 dall’indagine EU-SILC – *Statistics on Income and Living Conditions*) e l’Indagine multiscopo sulle famiglie, effettuata con cadenza biennale dall’Istat che rileva, tra l’altro, informazioni sulle scelte di consumo, sulle difficoltà economiche, sulle caratteristiche dell’abitazione e del quartiere delle famiglie. Attraverso questo tipo di indagini è possibile stimare la cosiddetta “povertà persistente”²¹, ossia la percentuale di popolazione che, risultando a rischio di povertà in un dato anno, lo era anche in almeno due dei tre anni precedenti.

Altrettanto importante, infine, è cercare di cogliere accanto alla dimensione oggettiva della povertà, rilevata attraverso parametri standard di tipo statistico, anche quella soggettiva riferita all’autopercezione delle persone circa la propria condizione economica

²¹ La “povertà persistente” è un indicatore la cui costruzione presenta maggiori difficoltà in quanto richiede la disponibilità di una componente longitudinale per quattro anni consecutivi. Fino al 2001 tale indicatore era calcolato con l’indagine ECHP, successivamente si è dovuto attendere la conclusione della rilevazione EU-Silc 2007 (redditi 2006) per avere le prime stime al riguardo in quanto l’indagine EU-Silc è stata avviata nel 2004.

e le conseguenti difficoltà a sostenere le spese necessarie per mangiare, oppure per pagare bollette o cure mediche. Si tratta di una dimensione molto significativa in quanto influenza pesantemente le strategie di fronteggiamento e i comportamenti delle persone. Essa, tuttavia, non dipende solo dalle condizioni economiche, ma da diversi altri fattori riguardanti gli stili di vita, la percezione dello standard dei consumi con cui confrontarsi, le preferenze e le aspettative per il futuro. Si tratta, pertanto, di una misura che non riflette una dimensione solo individuale ma anche sociale. Sebbene la povertà relativa possa comportare l'impossibilità di acquistare i beni e i servizi di cui si ha bisogno e una marcata percezione della difficoltà di sostenere spese quotidiane, essa non si sovrappone necessariamente a questo tipo di rilevazione. Gli individui a basso reddito infatti non sempre dichiarano di sperimentare situazioni con più tipi di deprivazione.

La combinazione dei dati sulla povertà oggettiva con quelli sulla povertà soggettiva consente di specificare ulteriormente le dinamiche con cui si manifesta. Quattro sono le situazioni che possono emergere da questo incrocio:

- a) famiglie oggettivamente e soggettivamente povere, che si possono definire *consapevolmente povere*;
- b) famiglie oggettivamente povere che però non si considerano soggettivamente povere, che si possono definire *apparentemente povere*;
- c) famiglie oggettivamente non povere che però si considerano povere, che si possono definire in senso stretto *solo soggettivamente povere*;
- d) famiglie né oggettivamente né soggettivamente povere, che si possono definire *consapevolmente non povere*.

Tutte queste misure offrono riferimenti ufficiali estremamente utili per descrivere i fenomeni di povertà e impoverimento, ma risultano ancora insufficienti per giungere ad una loro piena comprensione. Esse, infatti, nulla dicono in merito ai vissuti e ai percorsi personali di coloro che ne sono coinvolti, né in merito alle caratteristiche dei contesti in cui essi hanno luogo. I contesti di vita in cui le dinamiche della povertà si

innescano e si sviluppano, infatti, hanno dimensioni più ridotte rispetto a quelle assunte dalle rilevazioni nazionali, che finiscono inevitabilmente per disperdere le specificità di tali aspetti. Per rilevare le peculiarità dei percorsi di povertà e impoverimento e dei contesti in cui essi avvengono è necessario adottare approcci e strumenti di tipo qualitativo che privilegino l'osservazione e l'ascolto piuttosto che la quantificazione, attraverso ricerche ad hoc per lo più strettamente connesse con la progettazione di interventi socio-assistenziali. Solo dati di tipo longitudinale e contestualizzati, che consentano di ricostruire comportamenti e percorsi esistenziali in cui si intersecano variabili individuali e sociali, permettono di «cogliere se e in quali circostanze si realizza la sequenza vulnerabilità-povertà-esclusione sociale, o quella esclusione sociale-povertà e di converso quali sono le circostanze in cui è meno facile che da una condizione di vulnerabilità si arrivi, e soprattutto si permanga, in una o entrambe le altre due condizioni»²².

2.3. La dimensione economica della povertà

Sebbene, come sinora illustrato, la dimensione economica non sia l'unica componente della povertà e l'unica causa di impoverimento, essa rimane comunque di per sé causa di disagio in quanto impedisce non solo il raggiungimento di standard adeguati, e via via più favorevoli, di vita ma anche la realizzazione delle aspirazioni e delle potenzialità delle persone. L'enfasi sulle “nuove povertà” se ha il merito di sottolineare l'importanza della dimensione relazionale dell'impoverimento rischia di metterne in secondo piano l'aspetto economico. Quest'ultimo però non di rado sta all'origine delle situazioni di povertà relazionale o concorre al loro sviluppo. L'insufficienza di reddito, infatti, molto spesso ha un effetto a cascata

²² Negri N., Saraceno C. (a cura di), *op. cit.*, p. 158.

che la porta a ripercuotersi su altre dimensioni dell'esistenza, sia materiali come quella abitativa, ad esempio, sia relazionali come il deterioramento delle relazioni coniugali o la perdita di equilibrio e di autostima.

La povertà economica è inoltre una delle prime forme con cui l'impoverimento può manifestarsi a seguito di crisi di carattere economico e produttivo. I cosiddetti «“poveri della crisi”», a differenza delle forme più tradizionali, più permanenti, più consuete, della povertà, sono costituiti da individui e famiglie che affrontano situazioni finora impreviste di disagio e deprivazione materiale dovute in sostanza all'improvvisa decurtazione o in taluni casi al venir meno del reddito da lavoro (per una parte considerevole delle famiglie, l'unica entrata), che impone un drastico ridimensionamento del tenore di vita, la necessità di compiere delle rinunce, l'impossibilità di far fronte ad impegni di spesa assunti in precedenza (l'affitto, in primis)²³. Anche in Friuli Venezia Giulia i primi effetti della crisi economica e occupazionale si sono manifestati con difficoltà di questo tipo. A contrastare lo sviluppo di situazioni di povertà economica pertanto si sono rivolte in via prioritaria tanto le politiche sociali e del lavoro, quanto gli interventi di solidarietà del volontariato. Su di essa quindi si ritiene utile compiere un breve approfondimento.

La povertà economica è quella condizione «delineata dall'unione di fattori specifici di debolezza economica con tipologie familiari fondamentalmente fragili dal punto di vista dell'età, della composizione, della capacità di guadagno, della presenza di eventi critici».²⁴ Essa si può manifestare sottoforma di carenza di potere di acquisto, deficit di solvibilità finanziaria e mancanza di opportunità rispetto al tenore di vita medio delle famiglie.

²³ CIES, *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale. Anno 2009*, p. 120.

²⁴ Malerba G., *Segnali di disagio economico nel tenore di vita delle famiglie italiane*, in Rovati G. (a cura di), *op. cit.*, p. 150.

Un primo indicatore di tale disagio è il basso reddito della famiglia, che si presenta come carenza del numero di redditi percepiti rispetto alle dimensioni familiari, reddito derivante prevalentemente da lavoro, redditi da trasferimento molto modesti e redditi da capitale quasi assenti, mancanza di un'abitazione di proprietà e conseguente necessità di pagare un canone d'affitto che non di rado rappresenta una componente consistente di un bilancio corrente già precario col quale si devono spesso sostenere anche figli.

Quando il deficit di bilancio non è episodico ma persistente si è in presenza di un secondo indicatore di disagio economico. In questo caso, infatti, le famiglie non sono in grado di adottare una strategia di risparmio che consenta loro di costruirsi una disponibilità patrimoniale in grado di tutelarle nei confronti di possibili future necessità. «Chi attualmente ha un risparmio negativo non è forse povero, ma sta certamente vivendo una situazione di precarietà finanziaria che lo potrebbe rendere anche più vulnerabile nell'affrontare gli eventuali imprevisti, soprattutto se lo squilibrio di bilancio non è solo corrente, ma ha in sé una dimensione cronica che lo porta a perdurare nel tempo»²⁵. Si tratta quindi di un segnale che merita di ricevere particolare attenzione per l'effetto di spirale che può innescare.

Un terzo indicatore di disagio economico è rappresentato dalla carenza di solvibilità finanziaria, ossia dall'incapacità delle famiglie di risparmiare, di investire, di dotarsi di un patrimonio e anche di indebitarsi attraverso il mercato del credito. Si trovano in questa situazione famiglie che hanno delle passività finanziarie da onorare col reddito corrente, come capita di frequente a famiglie abbastanza giovani e con figli indebitatesi per la casa. Più preoccupante però diventa la situazione in cui la passività finanziaria non deriva da un debito col mercato creditizio, ma da debiti con la rete parentale o amicale. Nel primo caso, infatti, le famiglie sembrerebbero dimostrare comunque di avere un patrimonio immobiliare e una solidità che

²⁵ Ibidem, p. 157.

consentono loro di accedere al credito, mentre nel secondo la loro situazione parrebbe troppo precaria e incapace di fornire le garanzie richieste dal mercato creditizio, per cui l'unico sostegno potrebbe derivare dalle reti relazionali, la cui carenza diventa un predittore di disagio per molti aspetti strategico rispetto a possibili processi di impoverimento.

Un ultimo indicatore di disagio economico è costituito dalla carenza delle opportunità a disposizione della famiglia in ragione del debole legame dei loro componenti col mercato del lavoro. In questo caso segnali importanti di disagio provengono dalla difficoltosa ricomposizione dei redditi familiari causata dalla mancanza di un secondo reddito dovuta spesso all'impossibilità per uno dei due componenti adulti della famiglia, in genere la donna, di lavorare per poter accudire figli piccoli, ma non di rado – soprattutto a seguito della crisi – legata anche alla perdita del lavoro da parte del capofamiglia che, in molti casi, rappresenta ancora la principale fonte di reddito. La difficoltà nella ricomposizione di redditi stabili all'interno delle famiglie costituisce «un importante canale che potrebbe veicolare famiglie, già fragili strutturalmente per le elevate dimensioni familiari, verso forme di impoverimento e di privazione, soprattutto in quei casi in cui vi sono segnali di stratificazione nel tempo di queste realtà penalizzanti».²⁶

²⁶ Ibidem, p. 165.

3. Povertà e disagio in Friuli Venezia Giulia

Anche il Friuli Venezia Giulia non è esente da segnali di povertà e di impoverimento di cui si può dare una sia pur limitata rappresentazione. Sebbene la povertà non abbia mai destato forti allarmismi nel contesto regionale, infatti, accanto ad elementi che consentono a quest'ultimo di collocarsi positivamente nel confronto con altre regioni rispetto alla povertà ve ne sono anche altri che costituiscono possibili fattori di rischio.

Uno di questi è la ridotta composizione dei nuclei familiari, cui si associa una crescente conflittualità interna che contribuisce a ridurli ulteriormente. Ciò indebolisce uno dei tradizionali “ammortizzatori” sociali del nostro Paese e della nostra regione, che garantisce sostegni materiali e morali fondamentali per le persone. A questo si lega la bassa natalità che va ad impoverire la regione della sua risorsa fondamentale.

Un ulteriore fattore di rischio è costituito dai processi di invecchiamento che contraddistinguono il Friuli Venezia Giulia, per l'incidenza dei nuclei di persone sole, in particolare anziane, che da tempo le indagini nazionali segnalano come una delle categorie più colpite dalla povertà al Nord.

Anche il fatto che la quota di reddito da lavoro dipendente in regione risulti più elevata rispetto a quella nazionale desta motivo di preoccupazione in quanto evidenzia la vulnerabilità della popolazione regionale rispetto alle dinamiche sempre più turbolente del mercato del lavoro.

Il capitolo cerca di delineare le caratteristiche assunte dalla povertà e dall'impoverimento in regione attraverso i dati ufficiali messi a disposizione dall'Istat e quelli offerti dal SISS regionale attraverso i propri osservatori locali. Si tratta di due fonti che sicuramente non rappresentano in modo esaustivo e sufficientemente approfondito il fenomeno e richiedono di essere ulteriormente integrate con altri dati e

informazioni, sia per la molteplicità delle dimensioni che lo compongono sia per la prospettiva temporale da cui lo si può considerare, ossia quella statica che fotografa la situazione in termini di disparità di beni, servizi, diritto o quella dinamica che cerca di collocare tale disparità lungo la dimensione temporale o del ciclo di vita.

Entrambe le fonti di seguito utilizzate scontano inoltre alcuni inevitabili limiti connessi alla metodologia utilizzata. Essi, tuttavia, non invalidano i risultati, ma impongono cautela e attenta considerazione nel momento in cui si utilizzano, e portano a ribadire ulteriormente la necessità di integrare le diverse fonti disponibili.

A proposito di queste ultime, infine, bisogna ricordare non solo che la misurazione o rappresentazione di un fenomeno è sempre condizionata dalla conoscenza che si ha dello stesso, ma quando il fenomeno in oggetto è la povertà bisogna ricordare che questi aspetti sono influenzati anche dalla dimensione politica. In quest'ambito, cioè, «non esiste frattura tra il momento della conoscenza e quello della sua traduzione pratica nelle categorie della politica sociale»²⁷. Il processo conoscitivo pertanto risulta influenzato non solo da paradigmi concettuali e metodologici, ma anche dalle azioni di politica sociale che si intravedono come possibili. «La questione “chi sono i poveri?” si traduce nella seguente: “a chi devono essere prioritariamente rivolti gli interventi?”»²⁸.

3.1 Le stime nazionali

Entrare, a partire da fonti e dati ufficiali, nel merito delle stime nazionali sulla povertà del Friuli Venezia Giulia non consente di fare valutazioni certe e affidabili, per i limiti riconducibili alla metodologia

²⁷ Sgritta G.B. et al., *Misure della povertà e povertà delle misure: conoscenza e politiche*, in Mingione E. (a cura di), *Le sfide dell'esclusione: metodi, luoghi, soggetti*, il Mulino, Bologna, 1999, p. 36.

²⁸ Ibidem.

utilizzata a livello nazionale per ottenerle sui quali ci si è soffermati nel capitolo precedente. Riferita al contesto regionale, tale metodologia rende la stima della povertà ancor meno precisa di quanto non sia già per l'intero Paese. La povertà relativa infatti è data dal rapporto tra il numero di famiglie con una spesa media mensile per consumi pari o al di sotto della soglia di povertà e il totale delle famiglie residenti. Al fine di rendere rappresentative della totalità delle famiglie italiane le stime effettuate, le indagini dell'Istat si basano su un campione costruito su una parte della popolazione e non sull'universo. Ciò significa che il valore dell'incidenza della povertà può oscillare in base a margini di errore legati alla metodologia campionaria, che aumentano quanto più diminuisce l'estensione territoriale considerata e il corrispondente campione di riferimento.

Se si considera la dimensione regionale, in particolare quella di regioni poco popolate come il Friuli Venezia Giulia, la stima della povertà diventa meno precisa rispetto a quella nazionale o a quella di macroaggregazioni territoriali come il Nord, il Centro e il Mezzogiorno. L'incidenza della povertà relativa per il Friuli Venezia Giulia viene stimata dall'Istat pari al 6,6% per il 2007, al 6,4% per il 2008 e al 7,8% per il 2009. In valori assoluti ciò significa che il numero di famiglie stimate a rischio è di circa 35.000 per il 2008 e di circa 43.000 per il 2009, pari a circa 96.000 persone. Se si sceglie un intervallo di confidenza del 95% (significa che in 95 casi su 100 i limiti di intervallo includono il valore vero) il dato dell'incidenza della povertà relativa per il 2009 oscilla tra il 5,8% e 9,7%; quindi tra circa 32.000 e 54.000 famiglie. Su un campione di famiglie del Friuli Venezia Giulia (nel corso delle ultime indagini sui consumi il campione teorico si è attestato a circa 1.000 famiglie, quello reale a circa 900 famiglie) l'incidenza reale di famiglie povere si riduce a piccoli numeri (a circa 60 famiglie).

La prudenza nel trasferire in sede regionale un campione costruito in modo da garantire attendibilità a livello nazionale è quindi doverosa. Il dato Istat non va criticato. La metodologia viene infatti dichiarata correttamente. Esso però va attentamente letto ed interpretato, tenendo

in massima considerazione gli effetti del progressivo depauperamento delle basi campionarie man mano che da misure aggregate di povertà relative all'intero contesto nazionale o a sotto-aree si passa a contesti più specifici, che possono finire per mettere in discussione la significatività del dato statistico disaggregato rispetto allo specifico territorio²⁹. La stima resta quindi soltanto indicativa per contesti territoriali come il Friuli Venezia Giulia, ma anche come la Provincia autonoma di Bolzano o la Valle d'Aosta.

Tav. 1 – Incidenza delle famiglie deprivate³⁰ secondo l'indicatore Eurostat per regioni e ripartizione geografica, anni 2004 – 2008 (*valori percentuali*)

Regioni e Ripartizioni geografiche	2004	2005	2006	2007	2008
Trentino-Alto Adige	6,3	4,9	5,5	5,5	6,4
<i>Bolzano-Bozen</i>	8,5	6,7	6,5	5,2	7,5
<i>Trento</i>	4,4	3,3	4,6	5,7	5,4
Veneto	10,3	10,6	9,1	9,8	9,9
Friuli Venezia Giulia	9,5	8,8	9,1	9,2	10,3
Italia	14,5	14,5	14,0	14,8	15,8
Nord	7,8	7,5	8,1	9,0	9,5

Fonte: Istat, Indagine "Reddito e condizioni di vita" EU-SILC

²⁹ Sgritta G.B. et al., *op. cit.*, p. 57.

³⁰ Si definisce deprivata «una famiglia che presenta almeno tre sintomi di deprivazione tra i seguenti: i) non riusciva a sostenere spese impreviste; ii) non potersi permettere una settimana di ferie in un anno lontano da casa; iii) avere arretrati (mutuo, o affitto, o bollette o altri debiti diversi dal mutuo); iv) non potersi permettere un pasto adeguato almeno ogni due giorni; v) non potersi permettere di riscaldare adeguatamente l'abitazione; non potersi permettere: vi) lavatrice, vii) tv a colori, viii) televisore, ix) automobile». (Istat, *Primo rapporto sulla coesione sociale Anno 2010, Glossario*, Roma, 2010, p. 6).

Come anticipato, l'indagine campionaria sui consumi rimane comunque il riferimento statistico principale rispetto alla misurazione della povertà in Italia e le stime da essa effettuate per il Friuli Venezia Giulia indicano una forte variabilità: 9,2% nel 2003, 5,3% nel 2004, 7,2% nel 2005, 8,2% nel 2006, 6,6% nel 2007, 6,4% nel 2008 e, ultimo dato disponibile, 7,8% nel 2009.

Tav. 2 – Incidenza della povertà relativa³¹ per regioni e ripartizione geografica, anni 2005 – 2009 (*famiglie, valori percentuali*)

Regioni e Ripartizioni geografiche	2005	2006	2007	2008	2009
Trentino-Alto Adige	5,1	6,2	5,2	5,7	8,5
<i>Bozano-Bozen</i>	4,0	5,3	5,9	5,7	7,1
<i>Trento</i>	6,1	7,1	4,5	5,8	9,7
Veneto	4,5	5,0	3,3	4,5	4,4
Friuli Venezia Giulia	7,2	8,2	6,6	6,4	7,8
Italia	11,1	11,1	11,1	11,3	10,8
Nord	4,5	5,2	5,5	4,9	4,9

Fonte: Istat, Indagine sui consumi delle famiglie

³¹ Si definisce relativamente povera una famiglia la cui spesa mensile per consumi è pari o inferiore alla soglia di povertà relativa calcolata sulla base della spesa media pro-capite.

Tav. 3 – Incidenza della povertà relativa tra gli individui per regioni e ripartizione geografica, anni 2005 – 2009 (*individui, valori percentuali*)

Regioni e Ripartizioni geografiche	2005	2006	2007	2008	2009
Trentino-Alto Adige	6,2	7,1	5,4	7,0	10,9
<i>Bolzano-Bozen</i>	4,0	8,5	5,9	6,3	10,4
<i>Trento</i>	8,2	5,8	5,0	7,6	11,3
Veneto	4,9	5,0	3,4	5,4	5,4
Friuli Venezia Giulia	8,8	7,7	6,8	7,4	9,1
Italia	13,1	12,9	12,8	13,6	13,1
Nord	5,1	5,5	5,9	5,9	5,8

Fonte: Istat, Indagine sui consumi delle famiglie

3.2 Gli osservatori locali

Per cercare di colmare i limiti delle stime nazionali sulla povertà e delle loro proiezioni ancor più lacunose sui territori regionali avvicinandosi maggiormente alle reali caratteristiche da essa assunte in Friuli Venezia Giulia si può ricorrere anche ad altre fonti, quali le banche dati che per mandato istituzionale o per funzionalità organizzativa sono attive nel contesto locale.

Da sempre infatti i poveri e gli emarginati sono stati al centro dell'attenzione delle istituzioni caritative religiose alle quali dalla metà dell'Ottocento si è affiancato l'intervento pubblico concretizzatosi, in Italia, dapprima nelle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, poi in una molteplicità di enti assistenziali dedicati a specifiche

categorie d'utenza e, da ultimo, nel servizio sociale dei Comuni³². La progressiva trasformazione del sistema assistenziale nazionale da una configurazione esclusivamente pubblica ad una sempre più integrata tra pubblico e privato – all'interno di sistemi di welfare mix – ha portato le istituzioni caritative religiose e una pluralità di altre organizzazioni non profit a svolgere un ruolo sempre più rilevante anche nella gestione dei servizi.

I soggetti pubblici e del privato sociale impegnati nel contrasto della povertà sono quindi numerosi, e non forniscono solo un sostegno concreto per prevenire e arginare i processi di impoverimento, ma costituiscono anche un osservatorio privilegiato di tali processi e delle persone in essi coinvolte. Il servizio sociale dei Comuni tuttavia rimane il canale istituzionale prioritario per ricevere aiuto, sia per competenze normative sia per la radicata diffusione su base comunale; rappresenta quindi un osservatorio privilegiato per cogliere la dimensione e le caratteristiche delle situazioni personali e familiari colpite da variegate forme di disagio e di povertà di cui deve farsi carico. Gli sportelli e i Centri di ascolto³³ sono strumenti più recenti attivati dalle Caritas

³² La legge regionale 6 del 2006, nel ridisegnare in applicazione della L328/00 il sistema regionale dei servizi sociali, all'art. 17 conferma la titolarità comunale della funzione di programmazione locale del sistema integrato e delle funzioni amministrative concernenti la realizzazione del sistema locale di servizi e interventi sociali e ribadisce la forma associata in ambiti distrettuali dell'esercizio di tali funzioni e servizi, denominandolo Servizio sociale dei Comuni.

³³ I centri di ascolto sono luoghi ecclesiali che sperimentano un ruolo di frontiera della solidarietà. Nascono sulla pressione esercitata sulle organizzazioni religiose da parte di famiglie che chiedono aiuto, di stranieri che cercano casa o informazioni, sostegno legale, di poveri che chiedono beni, alimenti, vestiti, mobili. Sulla base di queste richieste nascono e vengono promossi questi nuovi servizi. I centri sono luoghi e momenti di ascolto, pianificazione e indirizzo verso risposte che nel corso degli anni si fanno sempre più integrate con i servizi pubblici. «Il valore della solidarietà aumenta con la professionalità. Gli operatori dei centri di ascolto, grazie anche alla disponibilità di centinaia di volontari, stanno sempre più qualificando il loro servizio. Nei centri di ascolto si prende tempo per sentire le persone ed aiutarle per quanto possibile». (*I poveri della porta accanto*, terzo rapporto dai Centri di ascolto Caritas, anno 2005, editrice San Liberale, Treviso, 2005, pp. 7-8)

diocesane e rappresentano un secondo importante osservatorio per comprendere la povertà; la loro diffusione territoriale e l'organizzazione che li supporta li portano a configurarsi quali accessi a bassa soglia per tutti coloro che intendono avvalersi di questa opportunità.

Cogliere le problematiche delle persone che si rivolgono a queste porte "sociali" è sicuramente strategico per comprendere lo scenario e le dinamiche relative alla povertà e all'impoverimento. Attraverso queste "porte" chi si trova in una situazione di disagio e povertà può intraprendere un percorso che lo aiuta a riprendersi e a reinserirsi nel contesto sociale attraverso una pluralità di supporti, da quello economico, a quello abitativo, a quello lavorativo, a quello relazionale.

Per questo il servizio sociale dei Comuni e le Caritas costituiscono due contesti organizzativi privilegiati di analisi delle povertà, e il fatto che entrambi si siano dotati di strumenti informatici idonei alla presa in carico delle persone in difficoltà, alla comprensione dei fenomeni, al governo degli interventi di risposta alle situazioni di disagio può fornire un quadro più realistico delle realtà locali. Entrambi alimentano un osservatorio regionale rispettivamente attraverso la cartella sociale informatizzata (CSI) del servizio sociale dei Comuni e il sistema informativo OsCar della Caritas.

La CSI è uno degli strumenti del sistema informativo dei servizi sociali dei Comuni e costituisce l'applicativo oggi più complesso e consistente del SISS. Si caratterizza prevalentemente come modulo di presa in carico di persone che ricevono una risposta dal sistema di welfare dei servizi sociali dei Comuni e consente di disporre di una serie di informazioni relative sia agli utenti in carico³⁴ al servizio sociale, sia agli interventi³⁵ attivati in loro favore.

³⁴ Per utenti in carico al servizio sociale s'intendono tutte le persone (e i relativi nuclei familiari), per le quali vengono attivati interventi di aiuto sociale da parte degli operatori delle diverse unità operative in cui si articola il Servizio sociale dei Comuni.

³⁵ Gli interventi normalmente vengono ricondotti al progetto personalizzato, cioè un piano di azione coordinato e di norma concordato con gli interessati (se non previsto

Elaborando le informazioni registrate nella CSI, è possibile quantificare e delineare le caratteristiche dell'utenza del servizio sociale dei Comuni e rilevare la numerosità e la tipologia degli interventi da esso attivati. Si tratta di informazioni documentate che risentono, come tutte le banche dati funzionali al governo e alla pianificazione delle attività, del processo di adattamento che i sistemi organizzativi e le pratiche professionali in uso nei singoli Ambiti distrettuali hanno dovuto compiere per adottare la CSI. È necessario pertanto interpretare i dati alla luce delle specificità organizzative degli Ambiti distrettuali di riferimento. In questa sede verrà data una visione più complessiva della realtà regionale, anche se è possibile entrare nello specifico di sub aree, di distretto o di singolo Comune.

Anche le Caritas dispongono di un proprio sistema di rilevazione dei bisogni e delle risorse del territorio, e di monitoraggio degli interventi di aiuto attivati dai loro centri di ascolto. Si tratta di un sistema condiviso a livello di Caritas del Triveneto – Osservatorio Socio-Religioso Triveneto (OSReT) – che prevede l'utilizzo di una scheda cartacea e di un applicativo informatizzato (OsCar) che consentono di registrare le principali caratteristiche socioanagrafiche e le problematiche delle persone che affluiscono ai centri di ascolto, le loro richieste, i contatti da loro avuti con altri servizi e/o persone, nonché le risposte e gli interventi messi in atto dalla Caritas in modo diretto o in collaborazione con altri servizi diocesani e pubblici del territorio. Tanto l'utilizzo della scheda cartacea quanto quello del programma informatico hanno richiesto ai volontari dei centri di ascolto un notevole sforzo. Il loro ascolto, infatti, è rivolto principalmente ad instaurare con la persona che chiede aiuto una relazione improntata all'accoglienza e al riconoscimento della sua dignità. Il loro metodo è «quello dell'ascolto empatico, dell'accoglienza incondizionata e gratuita, dell'accompagnamento fraterno, del sostegno promozionale,

obbligatoriamente da provvedimento dell'autorità giudiziaria), posto in essere con e dal Servizio sociale per rispondere a bisogni sociali che il Servizio è tenuto a soddisfare o che ritiene necessario e socialmente necessario soddisfare.

dell'orientamento liberante, della relazione con la persona nella sua unicità e dignità che precedono e fondano il riconoscimento di altri valori ed aprono all'ascolto delle successive problematiche e carenze materiali»³⁶.

I dati provenienti dal flusso informativo della CSI e del sistema OsCaR consentono di cogliere le dimensioni e le caratteristiche di una parte non esaustiva ma sicuramente molto rilevante del disagio sociale ed economico che colpisce persone e famiglie della regione.

Si tratta di dati che non possono essere meccanicamente comparati con la stima regionale della povertà proveniente dalle rilevazioni dell'Istat, in quanto provengono da strumenti con finalità e metodologie differenti, e si basano su popolazioni non sovrapponibili. Ciò nonostante, essi aiutano a comprendere meglio quanto e come un contesto territoriale considerato di discreto benessere presenti situazioni sicuramente problematiche di disagio, povertà e forte vulnerabilità sociale.

Essi, inoltre, assumono un particolare significato in quanto rilevano sia le manifestazioni di disagio che riescono a percorrere i canali istituzionali di accesso al servizio sociale e ad usufruire degli interventi da esso attivati, sia quelle che, non riuscendo a percorrerli, rimangono al di fuori del sistema dei servizi o vi entrano solo grazie ad una mediazione. L'accesso ai servizi sociali, ad esclusione del servizio sociale professionale e del segretariato, è infatti selettivo, impone una soglia di ingresso che viene sempre commisurata alle capacità di reddito della persona e del suo nucleo familiare (parametri economici o soglie di accesso³⁷) e quindi i dati e le informazioni depositate nella CSI aiutano a strutturare numerosi e importanti indicatori dei fenomeni di

³⁶ Gloazzo don L., *La locanda e l'albergatore: i centri di ascolto*, in *Centri di Ascolto: una porta aperta – Report 2000-2004*, Caritas diocesana di Udine, Udine, 2005, p. 11.

³⁷ Lo strumento più utilizzato è l'Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE), che permette di misurare la condizione economica delle famiglie tenendo conto dei redditi, dei patrimoni (mobiliare e immobiliare) e delle caratteristiche del nucleo familiare.

povertà. I dati di questo flusso, pur non essendo esaustivi, evidenziano, da un lato, la rilevanza quantitativa del disagio e, dall'altro, la consistenza degli sforzi con cui il sistema di welfare locale cerca di contrastarlo. Se non si dimentica che il sistema locale dei servizi sociali attiva interventi in base a rigidi criteri di accesso secondo i quali la dimensione reddituale e patrimoniale delle persone diventa una discriminante per l'accesso ai servizi e ai contributi economici, allora, sia pur estensivamente, gli utenti del servizio sociale dei Comuni si possono considerare in numero rilevante sicuramente poveri o a forte rischio di povertà qualora privi del loro sostegno.

L'accesso ai centri di ascolto della Caritas, invece, non prevede né il possesso di particolari requisiti né il rispetto di particolari procedure e proprio per questo riesce spesso ad intercettare chi per vari motivi rimane escluso dal sistema dei servizi istituzionali. Gli utenti dei centri di ascolto, infatti, sono persone che spesso non conoscono il sistema pubblico dei servizi o incontrano difficoltà ad accedervi per la complessità delle procedure burocratiche, perché non ne conoscono la lingua oppure perché la loro condizione economica non glielo consente (collocandosi, ad esempio, ad disopra della soglia di accesso ISEE). Si tratta quindi di persone nei confronti delle quali l'intervento delle Caritas svolge un'importante funzione non solo di accoglienza ma anche di governo e di regolazione di aspetti e dinamiche che, lasciati a se stessi, potrebbero diventare pericolosi o di forte rischio sociale.

3.3 Utenti e interventi del Servizio sociale dei Comuni

L'accesso al sistema integrato dei servizi avviene attraverso il servizio sociale dei Comuni, le cui funzioni vengono esercitate in forma associata in ambiti distrettuali come previsto dall'art. 17 della legge regionale n. 6 del 2006. Operando in raccordo col Distretto sanitario, il servizio sociale dei Comuni garantisce, come previsto dall'art. 6 della medesima legge, misure di contrasto della povertà e di sostegno del reddito, misure per favorire la vita autonoma e la permanenza a

domicilio attraverso l'assistenza familiare e quella residenziale e semiresidenziale, interventi di sostegno ai minori e ai nuclei familiari, misure per il sostegno delle responsabilità familiari e delle donne in difficoltà, misure per favorire l'integrazione delle persone disabili e la valorizzazione delle persone anziane, la promozione dell'affido, il sostegno socio educativo e la tutela delle persone non autonome e non autosufficienti.

Utenti

Il numero degli utenti del Servizio sociale dei Comuni si attesta nel corso del 2008 a 41.752 persone, di cui 36.352 con presa in carico complessa³⁸; nel corso del 2009 il dato relativo agli utenti è di 48.764 persone, di cui 44.070 con presa in carico complessa. Nel corso del 2010 gli utenti sono 49.347 persone, di cui 45.921 con presa in carico complessa. Il dato degli ultimi due anni si è quindi stabilizzato attorno alle 50.000 unità.

L'incidenza degli utenti sulla popolazione regionale è stata del 3,4% nel 2008, del 3,9% nel 2009 e del 4,0% nel 2010. La provincia di Trieste registra valori superiori alla media regionale mentre le restanti province si mantengono in linea o su valori inferiori a quello medio.

La popolazione che si rivolge al servizio sociale, prendendo in esame gli utenti con presa in carico complessa, è sbilanciata nel genere, perché prevalgono le donne con percentuali pari a circa il 57,7% nel 2010, ma con valori quasi simili nel corso degli ultimi tre anni. Il dato è comprensibile per l'elevata incidenza, tra gli utenti del servizio sociale, della popolazione anziana e per la maggior longevità all'interno di quest'ultima della componente femminile; gli utenti con più di 65 anni

³⁸ Per presa in carico complessa si fa riferimento alla predisposizione di un progetto personalizzato, volto al raggiungimento di obiettivi di mantenimento o recupero di condizioni adeguate di vita, attraverso una pluralità d'interventi anche integrati con i servizi sanitari e altre risorse del territorio.

rappresentano il 45% degli utenti complessivi e tra questi il 70% circa è rappresentato da femmine.

Tav. 4 – Utenti in carico al servizio sociale dei Comuni in Friuli Venezia Giulia, nel periodo 2008 – 2010: utenti, utenti con presa in carico complessa e incidenza % sulla popolazione residente (*valori assoluti e percentuali*)

	Utenti	<i>di cui utenti con presa in carico complessa</i>	Incidenza % utenti su popolazione residente
2008	41.752	36.352	3,4
2009	48.764	44.070	3,9
2010	49.347	45.921	4,0

Fonte: Elab. SISS su dati CSI (agg. 20.05.2010)

Rispetto all'età prevalgono gli utenti più anziani: un terzo circa sono persone con più di 74 anni; se a queste si aggiungono quelle persone in età compresa tra 65 e 74 anni gli anziani raggiungono il 43,7% nel 2008, il 43,5% nel 2009 e il 44,1% nel 2010. Gli utenti di età compresa tra 34 e 64 anni sono rispettivamente il 27,0% nel 2008, il 28,7% nel 2009 e il 29,1% nel 2010. I minori raggiungono il 18,8% nel 2008, il 16,8% nel 2009 e il 16,5% nel 2010. Percentuali più contenute vengono raggiunte dai giovani che rappresentano il 10,5% nel 2008, l'11,0% nel 2009 e il 10,3% nel 2010.

Tav. 5 – Utenti in carico al servizio sociale dei Comuni in Friuli Venezia Giulia, con progetto personalizzato per classi d'età, anni 2008, 2009 e 2010 (valori percentuali)

classi età	2008	2009	2010
0-17	18,8	16,8	16,5
18-34	10,5	11,0	10,3
35-64	27,0	28,7	29,1
65-74	8,8	8,7	8,5
75 e oltre	34,9	34,8	35,6
Totale FVG	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elab. SISS su dati CSI (agg. 20.05.2010)

Dal punto di vista dello stato civile gli utenti del servizio sociale sono in maggioranza celibi o nubili (il 44,3% nel 2008, il 42,8% nel 2009 e il 41,7% nel 2010) e vedovi (il 24,9% nel 2008, il 24,2% nel 2009 e il 24,5% nel 2010); i coniugati sono il 23,2% nel 2008, il 25,0% nel 2009 e il 23,3% nel 2010; i separati il 3,7% nel 2008, il 4,0% nel 2009 e nel 2010; i divorziati il 3,9% nel 2008 e il 4,0% nel 2009 e il 4,1% nel 2010. I nuclei familiari sono costituiti in prevalenza da persone sole, in maggioranza anziane. Seguono i nuclei familiari composti da coppie con figli e da monogenitori con figli.

La condizione professionale prevalente è quella di ritirato dal lavoro (il 34,8% nel 2008, il 33,8% nel 2009 e il 40,0% nel 2010) a cui seguono con percentuali tra il 12% e il 14% circa i disoccupati, le persone non attive e gli studenti; in subordine le casalinghe e le persone in età non di lavoro. Gli occupati rappresentano soltanto il 10% circa dell'utenza e le persone in cerca di prima occupazione il 2%.

Tav. 6 – Utenti in carico al servizio sociale dei Comuni in Friuli Venezia Giulia, con progetto personalizzato per condizione professionale, anni 2008, 2009 e 2010 (*valori percentuali*)

Condizione professionale	2008	2009	2010
Occupato	9,4	10,0	9,9
Disoccupato	12,3	13,7	14,3
Incerca 1° occupazione	1,8	1,7	1,8
Altro inattivo	12,5	12,2	12,1
Ritirato dal lavoro	34,2	33,8	33,9
Casalinga	5,2	5,8	5,7
Studente	15,4	13,9	13,3
Non in età lavoro	9,2	8,9	9,0
Totale FVG	100,0	100,0	100,0

Tav. 7 – Utenti in carico al servizio sociale dei Comuni in Friuli Venezia Giulia, con progetto personalizzato per tipologia familiare, anni 2008, 2009 e 2010 (*valori percentuali*)

Tipo famiglia	2008	2009	2010
Persona sola	35,1	34,6	34,0
Monogenitore con figli	14,2	14,1	14,1
Coppia con figli	25,1	26,6	26,4
Coppia senza figli	8,0	8,7	8,7
Nuclei familiari conviventi	9,5	9,1	9,0
Altre tipologie	8,1	6,9	7,8
Totale FVG	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elab. SISS su dati CSI (agg. 20.05.2010)

Gli stranieri seguiti dal servizio sociale sono stati 4.493 nel corso del 2008, 5.475 nel corso del 2009 e 5130 nel 2010; l'incidenza sul totale degli utenti è stata di 10,8% nel 2007, di 10,7 % nel 2008 e di 11,2% nel corso del 2009 e del 2010. L'incidenza dei cittadini non italiani in generale non è elevata, anche se differenziata per contesto territoriale, ma in rapporto alla popolazione straniera è leggermente superiore rispetto all'incidenza degli utenti italiani sulla sola popolazione italiana residente. Nel corso del 2008, infatti, l'incidenza degli italiani in rapporto alla popolazione residente registra un tasso del 2,8% mentre quella degli stranieri, rispetto al totale della popolazione straniera, è del 4,1%; nel corso del 2009 il tasso riferito ai cittadini italiani è del 3,4% mentre quello degli stranieri si attesta a 5,1%; nel corso del 2010 i dati restano quasi identici discostandosi di poco rispetto al 2009. La maggior incidenza degli stranieri risulta significativa in due macro tipologie d'intervento: quella relativa agli interventi economici e quella di sostegno per la casa e il lavoro.

Interventi

Per quanto riguarda gli interventi,³⁹ nel corso del 2008 vengono erogati dal servizio sociale, direttamente o con delega a soggetti esterni sotto forma di esternalizzazione di servizi, 71.733 attività. Nel corso del 2009 gli interventi registrati ammontano a 91.134 e nel 2010 a 95.847. I dati si riferiscono soltanto a utenti con un progetto personalizzato, ai quali si deve aggiungere un ulteriore 3-4% di persone che hanno usufruito soltanto di interventi con una presa in carico semplice.

³⁹ Per intervento, s'intende sia un'erogazione di beni materiali o di denaro, sia prestazioni di carattere professionale indispensabili nell'accesso o nella valutazione, sia prestazioni semplici (un servizio di trasporto), sia un insieme di prestazioni organizzate in modo complesso (come l'assistenza domiciliare o una accoglienza in una residenza protetta per non autosufficienti). La classificazione dei 94 interventi presenti nella CSI permette una ricomposizione degli stessi entro macro gruppi omogenei (interventi di servizio sociale professionale, interventi per l'accesso, interventi casa e lavoro, interventi domiciliari, per la semiresidenzialità e interventi residenziali).

La maggior incidenza riguarda gli interventi di servizio sociale (il 40,3% del totale degli interventi nel 2008 e nel 2009, il 39,9% nel 2010), effettuati prevalentemente dal servizio sociale professionale, come le valutazioni sociali e le valutazioni integrate. A questi si aggiungono, con percentuali significative, gli interventi relativi alla domiciliarità (24,5% nel 2008, 20,6% nel 2009 e 19,9% nel 2010) tra cui si trovano in primis i servizi di assistenza domiciliare e gli interventi di sostegno economico (23,8% nel 2008, 27,6% nel 2009 e 31,1% nel 2010), macrotipologia che raggruppa la vasta gamma dei contributi economici finalizzati al sostegno di persone e famiglie. Percentuali contenute invece vengono riportate dagli interventi riferiti alla residenzialità protetta (6,8% nel 2008, 6,5% nel 2009 e 5,4% nel 2010), alla semiresidenzialità (2,7% nel 2008, 3,3% nel 2009 e 3,0% nel 2010) in strutture intermedie quali centri diurni e sociali, e dagli interventi a sostegno della casa e dell'inserimento lavorativo finalizzato come ad esempio le borse di lavoro (1,9% nel 2008, 1,7% nel 2009 e 1,6% nel 2010). Il dato relativo al 2009, come si può cogliere dalla tabella che segue, si discosta in modo significativo per una maggior incidenza degli interventi di sostegno economico, tendenza che viene confermata anche dai dati relativi al 2010 con un'ulteriore crescita di questa tipologia.

Le caratteristiche dell'utenza accolta dal servizio sociale per un processo di aiuto non consentono di delineare un tipo di persona prevalente, bensì diverse tipologie di utenti che si differenziano in base all'età, alla condizione occupazionale, ai cicli di vita, alla non autosufficienza o alla necessità di una tutela.

Richiamando quanto già scritto precedentemente il servizio sociale interviene (con il segretariato sociale, gli interventi d'accesso, il servizio sociale professionale) in modo universalistico ma sono le condizioni socioeconomiche della persona a determinare l'assunzione o meno di una sua presa in carico da parte del servizio, posto che esso non sia obbligato ad intervenire a tutela e protezione della persona. Il sistema assistenziale quindi individua dei vincoli definiti a partire dal reddito, individuale o familiare, che possono precludere l'accesso delle

persone ai servizi sociali anche in presenza di reali bisogni. I dati relativi all'utenza riflettono quindi le prestazioni e gli interventi erogati e rappresentano i servizi offerti più che l'effettivo bisogno della domanda complessiva. Sono pertanto parte di una situazione di bisogno più generale anche se le informazioni che da essi si possono trarre aiutano a cogliere le necessità e il disagio delle persone e delle famiglie più povere e meno autonome.

Tav. 8 – Interventi erogati dal servizio sociale dei Comuni con progetto personalizzato in Friuli Venezia Giulia, nel corso del 2008, 2009 e 2010 (valori assoluti e percentuali)

Interventi	2008		2009		2010	
	n°	%	n°	%	n°	%
Interventi di servizio sociale	28.898	40,3	36.770	40,3	38.284	40,0
Interventi casa - lavoro	1.361	1,9	1.523	1,7	1.571	1,6
Interventi economici	17.068	23,8	25.134	27,6	29.802	31,1
Interventi per la domiciliarità	17.561	24,5	18.763	20,6	18.099	18,9
Interventi residenziali	4.893	6,8	5.911	6,5	5.209	5,4
Interventi semiresidenziali	1.952	2,7	3.033	3,3	2.882	3,0
Totale FVG	71.733	100,0	91.134	100,0	95.847	100,0

Fonte: Elab. SISS su dati CSI (agg. 20.05.2010)

3.4 Utenti e interventi dei Centri di ascolto della Caritas

Non sempre chi si trova in una situazione di disagio o di povertà è in grado di ricorrere al Servizio sociale dei Comuni. Talvolta non sa che esiste e cosa può offrirgli, talvolta non sa come accedervi, talvolta non può usufruire del suo aiuto perché la sua condizione non è tale da permetterglielo. Come sopra ricordato, per poter beneficiare degli interventi erogati dal servizio sociale le persone devono rispondere a specifici criteri che non sempre possiedono, spesso per differenze veramente molto ridotte. Le persone dapprima cercano di arrangiarsi attingendo a tutte le risorse a loro disposizione, ma quando non sanno più come fare per uscire dalle loro difficoltà chiedono aiuto a chi può garantire loro un sostegno, un'opportunità o informazioni utili a superare una condizione precaria o insoddisfacente. Le possibilità di accesso, le cosiddette "porte sociali", sono numerose (il Sindaco, il servizio sociale, il centro per l'impiego, il parroco, le banche, ecc.); spesso anche familiari, parenti e amici si fanno intermediari di un supporto valido o di occasioni da vagliare. I centri di ascolto delle Caritas nascono proprio con l'intento di offrire un'opportunità integrata e finalizzata alla soluzione di situazioni problematiche.

I centri di ascolto sono luoghi di accoglienza e ascolto che, in modo capillare, garantiscono la presenza sul territorio di volontari disponibili ad accogliere e ascoltare, con discrezione e molta semplicità, chiunque si trovi in difficoltà. I volontari che operano al loro interno sono persone, in prevalenza adulte e anziane, che gratuitamente, ma con costanza e sistematicità dedicano parte del proprio tempo affinché vengano aperte con continuità porte che possono essere varcate da chiunque abbia bisogno di un aiuto, sia di tipo materiale che di tipo morale, sia di beni o servizi sia di ascolto e dialogo. I Centri di ascolto sono luoghi cosiddetti a bassa soglia perché per accedervi non richiedono alcun requisito né la compilazione di alcun documento. Luoghi in cui ci si può recare anche solo per parlare con qualcuno, per sfogare dolori o manifestare difficoltà con la certezza di essere ascoltati da chi si adopera per incoraggiare, orientare e indirizzare verso persone

o servizi e, per quanto possibile, offrire anche beni materiali o supporto tecnico. Luoghi di ascolto empatico prima di tutto, ma anche di osservazione e riflessione che le Caritas cercano di fare anche attraverso il sistema di rilevazione OsCar descritto in precedenza.

Oltre ai quattro centri di ascolto diocesani, in Friuli Venezia Giulia nel 2010, erano attivi 38 centri di ascolto prevalentemente parrocchiali: 12 in diocesi di Gorizia, 9 in diocesi di Trieste, 7 in diocesi di Pordenone e 10 in diocesi di Udine. I volontari attivi al loro interno, in molti casi ormai da molti anni, sono circa 300 con un impegno settimanale di circa due o tre ore ciascuno.

Nel corso del 2009 le persone che hanno chiesto aiuto ai centri di ascolto delle Caritas sono state complessivamente 3.085, di cui 1.351 femmine e 1.734 uomini, pari rispettivamente al 43,8% e al 56,2% del totale. Il dato registra un incremento rispetto alle due annualità precedenti che contavano un'utenza pari a 2.704 persone nel 2008 e pari a 2.907 nel 2007. La composizione per genere invece si mantiene stabile, continuando a registrare la prevalenza dei maschi rispetto alle femmine. La loro distribuzione tra le quattro diocesi del Friuli Venezia Giulia raggiunge nel corso del 2009 il 32,4% nella Caritas di Concordia-Pordenone, il 27,9% nella Caritas di Udine, il 26,2% in quella di Trieste e il 13,5% in quella di Gorizia. La distribuzione territoriale tiene conto delle risorse umane e materiali disponibili nei diversi territori; l'organizzazione è flessibile e può modificarsi nel corso degli anni.

Si tratta di un'utenza che presenta una prevalente componente straniera: nel 2009 le persone con cittadinanza italiana sono state 1.006 (32,6%) mentre quelle con cittadinanza straniera 2.079 (67,4%). Nel 2008 le persone con cittadinanza italiana costituivano il 33,8% e quelle straniere il 66,2%, e nel 2007 gli italiani sono stati il 31,0% e gli stranieri il 69,0%. Entrando nel dettaglio della provenienza degli stranieri si registrano alcuni cambiamenti. Nel corso del 2007 la maggior parte di loro (28,7%) proveniva dai Paesi di nuova adesione alla Comunità europea (Repubblica Ceca, Polonia, Romania e Slovenia) e in particolare dalla Romania e dall'Europa centro-orientale

(22,2%), soprattutto Serbia, Ucraina e Albania. Gli stranieri provenienti dall'Africa occidentale rappresentavano il 19,6% ed erano soprattutto ganesi. Nel corso del 2008 la situazione si capovolge, portando a registrare un'elevata presenza di persone provenienti da paesi africani (il 46,5%), con particolare incidenza di stranieri del Ghana (11,3%) e del Marocco (9,3%), seguita dagli stranieri provenienti dai Paesi di nuova adesione alla Comunità europea (il 20,9%), in particolare dalla Romania (15%), e infine dagli stranieri provenienti dall'Europa centro-orientale (19,4%), costituiti soprattutto da serbi, ucraini e albanesi. Nel 2009 si registra un ulteriore aumento delle persone provenienti da paesi africani (il 50,7%), con una significativa incidenza di stranieri provenienti dal Ghana (14,9%) e dal Marocco (8,7%). Gli stranieri giunti dai Paesi di nuova adesione alla Comunità europea sono il 17,7%, in calo rispetto ad anni precedenti, anche se con predominanza di stranieri provenienti dalla Romania (15,0%). Gli stranieri giunti dall'Europa centro-orientale sono il 19,0%, prevalentemente serbi, ucraini e albanesi. Con percentuali più contenute gli stranieri che arrivano da altri paesi.

Analizzando la distribuzione per fasce d'età e per genere si può notare che l'utenza straniera è caratterizzata in prevalenza da persone giovani mentre quella italiana è nella maggior parte dei casi adulta. In tutte e tre le annualità considerate, infatti, gli stranieri si collocano soprattutto nella fascia d'età compresa tra i 25 e i 34 anni, e costituiscono la componente più rilevante dei giovani tra 18 e 25 anni. Gli italiani rientrano invece soprattutto nelle fasce d'età comprese tra 25 e 45 e tra 45 e 65 anni.

Analizzando in particolare il 2009, emerge in generale la preponderanza di adulti compresi nelle fasce d'età tra i 25 e i 45 anni (55,2%) e tra i 45 a 65 anni (31,3%). Rispetto al 2007 queste fasce crescono mentre quelle dei giovani tra i 18 e i 24 anni (il 7,6%) e degli anziani con più di 65 anni (5,7%) diminuiscono. Gli stranieri continuano ad essere in prevalenza di età compresa tra i 25 e i 34 anni (il 65,0%) e a costituire la maggior parte dei giovani dai 18 ai 24 anni. La loro presenza si riduce in percentuale di circa la metà rispetto agli

italiani nelle età comprese tra i 35 e i 65 anni. Le persone anziane che si rivolgono ai centri quindi sono prevalentemente cittadini italiani.

Lo stato civile vede prevalere sempre i coniugati (47,3% nel 2008 e 49,8% nel 2009), seguiti dai celibi/nubili (35,6% nel 2008 e 32,1% nel 2009), dai separati (8,1% nel 2008 e 8,4% nel 2009) e divorziati (4,8% nel 2008 e 5,4% nel 2009) e, infine, dai vedovi (4,2% nel 2008 e 4,3% nel 2009).

Tav. 9 – Utenti dei Centri di Ascolto delle Caritas diocesane del Friuli Venezia Giulia per provincia e sesso, anno 2009 (*valori assoluti e percentuali*)

Contesto territoriale	Utenti MF			Utenti MF		
	Mas	Fem		Mas	Fem	
	v. ass.	v. ass.	v. ass.	%	n°	%
Trieste	797	450	347	25,8	26,0	25,7
Gorizia	445	271	174	14,4	15,5	12,9
Udine	857	511	346	27,8	29,5	25,6
Pordenone	986	502	484	32,0	29,0	35,8
Totale FVG	3.053	1.734	1.351	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elab. SISS su dati Caritas

La maggior parte di queste persone è costituita da persone sole o da coppie con figli. Nel 2007 e nel 2008 le persone sole erano le più numerose e costituivano rispettivamente il 27,0% e il 28,7% dell'utenza. Nel 2009 la loro quota scende al 20,6%, lasciando il primo posto alla coppia con figli che costituisce il 33,3% del totale. Nelle due annualità precedenti, invece, le coppie con figli erano state 22,3% nel

2007 e 24,3% nel 2008. La convivenza con persone non parenti invece ha riguardato il 16,6% degli utenti del 2007, il 19,8% di quelli del 2008 e il 16,3% di quelli del 2009. In crescita le persone sole con figli che nel 2008 erano il 7,2% degli utenti e nel 2009 passano al 9,2% del totale.

In generale, la struttura della convivenza familiare si differenzia tra stranieri e italiani: tra i primi prevale la coppia con figli seguita dalla convivenza con persone non parenti e con parenti, mentre tra i secondi prevalgono le persone sole, in coppia con figli o sole con figli.

Come prevedibile, la maggior parte delle persone accolte dai centri d'ascolto è disoccupata. Si trovava in questa situazione il 62,8% delle persone accolte nel 2007, il 66,0% di quelle accolte nel 2008 e il 65,9% di quelle accolte nel 2009. Gli occupati con contratti a tempo indeterminato erano l'8,8% nel 2007, salgono al 9,9% nel 2008 e costituiscono l'11,1% degli utenti del 2009. I ritirati dal lavoro e le casalinghe erano il 4,3% nel 2007, nel 2008 sono rispettivamente il 4,9% e il 4,0% e nel 2009 costituiscono il 5,8% e il 3,5% del totale. I disoccupati si concentrano soprattutto nelle fasce adulte e sono in prevalenza stranieri; nel 2009 i disoccupati sono per circa l'85% stranieri.

Il titolo di studio costituisce un elemento piuttosto difficile da rilevare. Per i casi in cui è presente si registrano livelli mediamente bassi. Nel 2009 il dato ha potuto essere raccolto per il 47% circa delle persone accolte ed ha evidenziato una percentuale complessiva del 45,2% di persone con la licenza della scuola dell'obbligo, dato che cresce a 52,9% se ci si riferisce alle persone straniere.

Seppur con dati parziali rispetto al totale degli utenti si può osservare che la maggior parte degli utenti dei centri di ascolto vive in abitazioni per le quali paga un affitto (65,3% nel 2007, 66,7% nel 2008 e 64,6% nel 2009), oppure è senza abitazione o viene ospitato in comunità e strutture (27,2% nel 2007, 24,6% nel 2008 e 25,0% nel 2009). Coloro che possiedono un'abitazione sono il 7,5% nel 2007, l'8,7% nel 2008 e il 10,4% nel 2009.

I senza fissa dimora nel 2009 sono complessivamente 195, pari al 6,4% degli utenti, e sono per circa due terzi stranieri (64,6%). Nel 2007 erano 210, pari al 7,2% degli utenti e nel 2008 erano 162, pari al 6,0% degli utenti. In entrambe le annualità erano in prevalenza stranieri: pari al 81,0% nel 2007 e pari al 88,9% nel 2008.

Rivolgersi alla Caritas per chiedere aiuto è quasi sempre l'effetto combinato della presenza di una situazione di povertà e/o di emarginazione grave e della difficoltà di accesso ai servizi pubblici. Le persone che si rivolgono ai centri di ascolto avanzano spesso una richiesta molto precisa e soprattutto urgente, dietro la quale si nascondono diverse problematiche, tra loro intrecciate, rispetto alle quali di frequente la richiesta esplicitata risulta secondaria o comunque non risolutoria.

Le problematiche relative al reddito, al lavoro e all'abitazione sono quelle che colpiscono la maggior parte delle persone che affluiscono ai centri di ascolto. Nel loro insieme queste tre macro aree di disagio si attestano su percentuali superiori al 70%: nel 2007 raggiungevano il 72,4%, nel 2008 il 75,1% e nel 2009 l'82,0%. Si tratta di problematiche coerenti col profilo sociale ed occupazionale delineato in precedenza che vedeva prevalere la condizione di povertà, lo stato di disoccupazione e di mancanza di mezzi adeguati, nonché la precarietà abitativa.

La specificazione delle problematiche relative al reddito, infatti, presenta al primo posto proprio l'incapacità di far fronte a normali esigenze della persona o della famiglia e la completa assenza di reddito. La specificazione delle problematiche relative al lavoro invece evidenzia una netta preponderanza della disoccupazione. Le problematiche legate all'abitazione derivano quasi sempre dalla sua mancanza o dalla sua precarietà e provvisorietà.

Molto meno diffuse sono restanti problematiche quali quelle legate all'istruzione – che consistono quasi sempre nella scarsa conoscenza della lingua italiana e sono attribuibili quindi all'utenza straniera –, alla famiglia – caratterizzate soprattutto da conflittualità di coppia e tra

genitori e figli –, alla condizione di immigrato, ossia l'irregolarità, e alla condizione di rifugiato o profugo e di richiedente asilo politico.

Tav. 10 – Problematiche per aree prevalenti di disagio registrate dai Centri di Ascolto delle Caritas diocesane del Friuli Venezia Giulia, anno 2009 (*valori assoluti e percentuali*)

Problematiche per aree prevalenti di disagio nel 2009	n.	%
1. Famiglia	157	3,8
<i>di cui per conflitti coppia/figli</i>	62	1,5
<i>di cui per abbandono (da parte del partner)</i>	38	0,9
2. Istruzione	118	2,8
<i>di cui per scarsa conoscenza della lingua italiana</i>	116	2,8
3. Lavoro	320	7,7
<i>di cui perdita lavoro/licenziamento</i>	217	5,2
4. Casa	454	10,9
<i>di cui senza abitazione</i>	251	6,0
<i>di cui abitazione provvisoria</i>	131	3,1
5. Reddito	2.647	63,4
<i>di cui nessun reddito</i>	1.199	28,7
<i>di cui per reddito insufficiente (minimo "vitale")</i>	1.079	25,9
<i>indebitamento</i>	283	6,8
6. Malattia	158	3,8
<i>di cui per malattia cronica/grave</i>	68	1,6
<i>di cui per malattia temporanea</i>	70	1,7
7. Handicap	13	0,3
8. Devianza	56	1,3
9. Dipendenze	55	1,3
10. Disagio psicologico	68	1,6
11. Altro	127	3,1
Totale problematiche	4.173	100,0

Fonte: Elab. SISS su dati Caritas

Tav. 11 – Interventi attivati, in modo diretto o indiretto, dai Centri di Ascolto delle Caritas diocesane del Friuli Venezia Giulia, anno 2009 (*valori assoluti e percentuali*)

Interventi attivati dai centri di ascolto per macro aree nel 2009	n.	%
1. Ascolto	1.894	35,3
2. Segreteria e consulenze specifiche	470	8,7
<i>di cui segreteria per esigenze assistenziali/sanitarie</i>	170	3,2
3. Beni e servizi materiali	1.266	23,6
<i>di cui buoni mensa</i>	358	6,7
<i>di cui viveri (borse spesa)</i>	410	7,6
4. Sussidi e finanziamenti	856	15,9
<i>di cui sussidi economici per acquisto di alimentari</i>	264	4,9
<i>di cui sussidi per esigenze abitative</i>	233	4,3
<i>di cui sussidi per esigenze assistenziali/sanitarie</i>	126	2,3
<i>di cui microcredito</i>	121	2,3
5. Supporto lavorativo e formativo	764	14,2
<i>di cui indicazioni/contatti centri per l'impiego</i>	350	6,5
<i>di cui indicazioni/contatti ditte</i>	275	5,1
6. Accoglienza/alloggio	77	1,4
7. Altri interventi	44	0,8
Totale interventi	5.371	100,0

Fonte: Elab. SISS su dati Caritas

Analizzando nel dettaglio la dimensione economica del disagio si può osservare che nel 2009, rispetto ad anni precedenti, si accentuano le condizioni di coloro che evidenziano situazioni personali caratterizzate da assenza di reddito, reddito insufficiente a garantire un minimo vitale e indebitamento. A fronte di queste problematiche le richieste che hanno motivato il ricorso ai centri di ascolto e che sono state registrate dagli operatori nel corso del 2009 sono rappresentate, in prevalenza, da

domande di beni e servizi materiali (alimenti, vestiario, trasporto, ecc.), sussidi economici e lavoro: le prime infatti ammontano a 1.403 (29,5% del totale), le seconde a 1.087 (22,9%) e le restanti a 1.052 (22,1%). Seguono, con percentuali meno elevate, le richieste di segretariato e di orientamento e quelle di alloggio.

Dall'attività di ascolto, osservazione e analisi dei centri di ascolto delle Caritas sono sorte importanti iniziative e sono stati avviati servizi che hanno saputo dare risposte non solo tempestive, ma anche innovative in quanto rivolte a bisogni non ancora assunti dai servizi del contesto regionale. Si pensi ai servizi e alle modalità strutturate di rispondere alle esigenze e problematiche sanitarie, abitative e lavorative delle persone immigrate: dai servizi di assistenza sanitaria, alle agenzie per la casa, a quelle per il lavoro, a quelle specifiche per il lavoro familiare e domestico. Servizi sollecitati dalle Caritas e da esse realizzati in collaborazione con altri enti ed istituzioni, come "opere segno", ossia come servizi proposti non solo perchè gli "ultimi" trovino aiuto ma anche perchè l'accoglienza e l'aiuto della Chiesa vengano costantemente testimoniati alle comunità: sono «in favore specialmente di quelle persone che non raggiungono le strutture sociali e statali, perchè di fatto incapaci, escluse o espulse. [...] sono la risposta ecclesiale di chi avverte prontamente il bisogno, apre la porta della propria locanda, contemporaneamente stimola la società e la Chiesa perchè prenda coscienza del disagio e se ne faccia carico»⁴⁰.

⁴⁰ Gloazzo don L., *La locanda e l'albergatore ...*, op. cit. p. 13.

Seconda parte

4. Il denaro: indispensabile ma non sempre efficace

Da sempre il denaro costituisce uno dei principali strumenti con cui si cerca di rispondere alle richieste di aiuto di chi si trova in condizioni di povertà e impoverimento. Dapprima sotto forma di elemosina e carità da parte di singoli benefattori e di enti ed istituzioni religiose, e in seguito sotto forma di erogazioni monetarie all'interno dei moderni sistemi di assistenza, il denaro ha accompagnato e continua ad accompagnare gli interventi e le politiche di lotta alla povertà.

Anzi, è proprio a partire dall'uso che del denaro è stato fatto per rispondere alle esigenze dei bisognosi e dal modo in cui tale uso è stato codificato e regolarizzato dal diritto che è stata progressivamente delineata e consolidata la categoria della povertà. Il denaro infatti è molto più di uno strumento: è una categoria del pensiero, un codice comunicativo che veicola le relazioni sociali, definendole, astraendole e vincolandole. Il diritto poi interviene a regolare e sancire tali modalità di relazione. La categoria di povertà pertanto «appare progressivamente messa a fuoco mediante l'individuazione di una serie di categorie elaborate attraverso l'uso del denaro che, a partire dalla sussistenza, investono il lavoro, le relazioni familiari e lo stile di vita. Queste categorie ed i simboli in cui si esprimono, indicano e richiedono azioni ed interventi e, seppure dotati di valore dai più diversi punti di vista, vengono progressivamente fatti oggetto di qualificazione normativa prima, e poi giuridica non appena il livello raggiunto dalla positivizzazione lo rende possibile. [...] Le dimensioni culturali del moderno fenomeno della povertà vengono ricondotte alla diffusione dell'uso del denaro ed al trattamento che di questo uso viene progressivamente elaborato dal diritto. La generalizzazione dell'uso del denaro, nonché il suo controllo e la sua regolazione sono considerati gli elementi centrali per ricostruire e comprendere i significati attribuiti

oggi a questa categoria sociale nonché per elaborare indicatori sulle modalità attraverso le quali viene istituzionalmente affrontata»⁴¹.

La piena e definitiva categorizzazione del concetto di povertà, tuttavia, avviene solo quando assume rilevanza per il vivere associato la dimensione del lavoro. Sarà il lavoro, infatti, il criterio in base al quale distinguere tra poveri “meritevoli” e “non meritevoli” quando, in epoca medioevale, con la nascita del mercato e delle città, il denaro diventa lo strumento istituzionalizzato prima della carità da parte della Chiesa e poi dell’assistenza da parte dello Stato. «Una prima determinazione del concetto moderno di povertà deriva, dunque, direttamente dal lavoro cittadino, cioè dal fatto che, *pur* essendo cittadino, cattolico, membro di una famiglia operosa, e *pur* svolgendo un lavoro rispettabile ed onesto, non si raggiunge un reddito sufficiente alla sopravvivenza propria e del nucleo familiare. [...] Si edifica, in questo periodo, una delle equivalenze più persistenti nella storia di questa categoria, uno degli strumenti di simbolizzazione più efficaci e duraturi, ossia, il legame con l’ozio e l’indolenza e, quindi, la percezione della *necessità* di dare ai poveri denaro contro lavoro, o [...] anche solo lavoro contro sussistenza»⁴². Il lavoro, attraverso la proprietà, diventerà così il criterio di identificazione e di appartenenza sociale.

Questi presupposti da cui guardare alla povertà e questi strumenti con cui elaborarla ed affrontarla in quanto problematica sociale si mantengono nel tempo. L’erogazione di denaro, infatti, è la modalità di intervento pubblico di contrasto alla povertà più diffusa sebbene, per molti aspetti, più discussa. Su di essa si sono concentrate l’attenzione e la sensibilità della politica, della riflessione scientifica e dell’opinione pubblica, per ragioni sia di tipo economico che sociale: la sua rilevanza rispetto ad una spesa sociale considerata già troppo elevata e da ridurre; la sua debole ed incerta efficacia rispetto alle finalità perseguite; i rischi di strumentalizzazione da parte dei beneficiari e di loro trasformazione

⁴¹ Consoli M. T., *op. cit.*, pp. 41-43.

⁴² Ivi, pp. 51-52.

in fruitori passivi invece che protagonisti attivi del processo di aiuto. L'uso del denaro nel contrasto della povertà, infatti, ha ben presto messo in luce le sue contraddizioni: «per un verso, si chiede sempre più denaro da destinare alla lotta contro il fenomeno della povertà, per un altro verso, si riconosce che il denaro è sempre meno efficace. Per un verso si elaborano per via legale “soglie” e si definiscono “quantità” di denaro da erogare, per altro verso, si rileva che quelle soglie sono, nel migliore dei casi, inefficaci come strumenti di descrizione e definizione del target e non consentono di affrontare il multiforme problema della povertà»⁴³.

Da qui i numerosi tentativi di riforma e di revisione degli interventi economici compiuti a livello nazionale che regionale e comunale. Nello sforzo di superare gli elementi di inefficienza e di inefficacia connessi alle erogazioni economiche è stato più volte messo in discussione non solo il modo in cui utilizzare il denaro, ma lo stesso denaro. Si torna così a fare riferimento all'altra dimensione fondante la categoria della povertà, ossia il lavoro. Quest'ultimo, infatti, tende ad essere contrapposto sempre più spesso al denaro, nel contesto di un più ampio processo di riforma che sta orientando le politiche di welfare verso il cosiddetto *workfare*. «A partire dalla fine degli anni '80, in Europa e Nord America, le politiche di welfare sono state sempre più concepite intorno all'idea che l'esclusione sociale sia un problema da risolvere principalmente con un reddito ottenuto attraverso la partecipazione al mercato del lavoro e non tramite l'accesso ai fondi dell'assistenza e della previdenza. Secondo i sostenitori di questa ipotesi, ciò contribuirebbe all'inclusione dei potenziali aventi diritto ai sussidi e alla riduzione della spesa pubblica per la protezione sociale, salvaguardando allo stesso tempo la possibilità di erogare misure di sostegno economico per coloro che, non avendo alcuna possibilità di accedere a un'occupazione, risultano effettivamente «meritevoli» di un supporto da parte dello stato. Il significato più profondo di questa svolta

⁴³ Ivi, p. 78.

si può cogliere nel concetto di attivazione, termine con cui vengono denominate le politiche che mirano a promuovere (e in alcuni casi a vincolare) un'assunzione di responsabilità da parte delle persone nella ricerca di soluzioni autonome e indipendenti sul mercato del lavoro e/o in altri ambiti della vita sociale ed economica, in risposta ai rischi e alle condizioni di povertà ed esclusione»⁴⁴.

Ma al denaro si contrappongono spesso anche i servizi, considerati meno soggetti al rischio di indurre comportamenti passivi nei fruitori e di essere da questi strumentalizzati rispetto all'aiuto monetario.

Quando ci si interroga sulle politiche di contrasto della povertà, tuttavia, non è sul piano della contrapposizione tra denaro, lavoro e servizi che ci si dovrebbe porre, ma su quello della loro integrazione. L'attenzione pertanto dovrebbe essere rivolta ad individuare le modalità migliori con cui utilizzare tutti questi strumenti per lo specifico contributo che ciascuno di essi può portare rispetto alla complessità dei fenomeni di povertà e di impoverimento e, di conseguenza, a trovare il modo migliore per integrarli.

La pesante crisi economica che ha colpito l'Italia e il Friuli Venezia Giulia si è manifestata attraverso un diffuso e profondo disagio in termini di perdita dei posti di lavoro, abbandoni aziendali, recessione. Il calo dell'occupazione, pur in presenza dell'intervento degli ammortizzatori sociali, ha comportato consistenti riduzioni del reddito di individui e famiglie che hanno visto deteriorare le proprie condizioni di vita. Situazioni di deprivazione economica, come quelle legate alla difficoltà di sostenere le spese dell'affitto, delle utenze, del mutuo, si sono fatte più frequenti e hanno iniziato ad interessare anche fasce della popolazione ritenute al riparo da tali evenienze.

Il venir meno del denaro a tutti i livelli – da quello pubblico a quello privato di individui e famiglie, da quello europeo a quello nazionale e regionale – ha portato, ancora una volta, ad interrogarsi in merito al suo

⁴⁴ Villa M., *Dalla protezione all'attivazione. Le politiche contro l'esclusione tra frammentazione istituzionale e nuovi bisogni*, Franco Angeli, Milano, 2007, p. 9.

utilizzo, soprattutto alla luce delle nuove caratteristiche assunte dalle situazioni individuali e familiari che con esso si devono affrontare. Come illustrato nella prima parte, accanto alle povertà tradizionali, quelle derivanti da processi di impoverimento sviluppatisi per il progressivo accumulo di deprivazioni materiali, personali e relazionali sovente ereditate dalle generazioni precedenti – le cosiddette carriere di povertà –, vi sono le nuove povertà, quelle transitorie, causate spesso da eventi contingenti, legati alla precarietà del lavoro e delle relazioni personali e familiari, che giungono all'improvviso e durano per un periodo generalmente breve. Il contrasto alla povertà è chiamato sempre più a confrontarsi con la variabile temporale di questo fenomeno, ossia col carattere, da un lato, improvviso e inaspettato e, dall'altro, breve dei processi di impoverimento. L'instabilità delle condizioni di lavoro e delle relazioni che caratterizzano la vita di molte persone è tale da poter cambiare da un momento all'altro, portando spesso senza alcun preavviso da una situazione di benessere ad una di disagio.

Il carattere contingente e circoscritto degli eventi scatenanti molte di queste situazioni, tuttavia, può essere positivamente e abbastanza rapidamente superato qualora la persona coinvolta trovi interventi adeguati, e quindi necessariamente diversi da quelli utilizzati per aiutare chi si trova in una situazione caratterizzata da deprivazioni e difficoltà plurime e persistenti. Nel primo caso gli interventi dovranno essere rapidi, temporanei e mirati, come il disagio che devono contrastare. Dovranno, in particolare, giungere tempestivamente per impedire che alla singola difficoltà o deprivazione scatenante se ne aggiungano altre, ed essere ben focalizzati su di essa. Nel secondo caso, invece, dovranno essere articolati rispetto alla molteplicità delle difficoltà e prolungati nel tempo al fine di poter incidere sui comportamenti che il lungo protrarsi della situazione di disagio porta ad acquisire. In entrambi i casi il ricorso al denaro è spesso imprescindibile.

Cambiano però le modalità, ossia i dispositivi e le procedure con cui utilizzarlo. In alcuni casi, infatti, la rapidità dell'erogazione e la

finalizzazione dell'intervento sono fondamentali per risolvere situazioni contingenti che, qualora non tempestivamente affrontate, potrebbero peggiorare. In altri casi, invece, il sostegno economico richiede una valutazione di ampio respiro, l'integrazione con interventi di altro tipo e un accompagnamento nel lungo periodo, altrimenti rischia di produrre più danni che benefici. Rende necessario, in sostanza, predisporre un progetto personalizzato per la persona e prevedere un suo affiancamento rivolto a favorirne il reinserimento sociale e lavorativo, promuovendo attorno ad essa relazioni significative. In altri casi ancora il denaro può essere solo prestato perché la persona è in grado di guadagnarselo da sola, anzi desidera guadagnarselo autonomamente, ma ha bisogno di essere aiutata a trovare il contesto e le modalità per farlo, ad esempio, ricevendo del denaro per acquistare attrezzature che non riesce a pagarsi o per coprire spese urgenti che non le permettono di disporre della liquidità necessaria per avviare un'attività.

Sulle diverse modalità con cui il denaro può essere efficacemente utilizzato per contrastare le vecchie e nuove povertà presenti nel contesto regionale si sono interrogati amministratori regionali e locali, operatori dei servizi sociali e Caritas diocesane. Rilevante infatti è stato lo sforzo compiuto dall'amministrazione regionale per individuare strumenti capaci di rendere l'erogazione economica in grado di promuovere la responsabilizzazione dei beneficiari vincolando l'erogazione del beneficio all'assunzione di un impegno (progetto) concreto da parte del beneficiario. Così come consistente è stato il suo impegno durante la crisi per sostenere il più possibile il reddito di singoli e famiglie attraverso gli ammortizzatori sociali. I Comuni, singoli e associati, da parte loro, hanno mantenuto, pur a fronte di risorse molto ristrette, i tradizionali interventi di natura economica cercando di trovare modalità di erogazione più mirate ed efficaci rispetto alle specifiche esigenze causate dalla crisi economica.

Le Caritas diocesane, infine, hanno sperimentato modalità d'intervento economico innovative, fondate sulla logica del prestito, dell'accompagnamento della persona e della promozione di reti comunitarie di solidarietà e di accoglienza.

5. Verso misure economiche responsabilizzanti e integrate nel sostegno economico pubblico

Nel corso degli ultimi anni notevole è stato lo sforzo compiuto in regione per individuare modalità per rendere più efficaci ed efficienti gli interventi di sostegno economico, evitando rischi di dipendenza e di passività nei beneficiari. Si sono, infatti, sperimentate misure economiche caratterizzate dalla temporaneità e dalla finalizzazione al sostegno di percorsi di inserimento lavorativo e di integrazione sociale che prevedessero sia la responsabilizzazione diretta del beneficiario sia il coinvolgimento di una pluralità di soggetti del territorio. Si è riconosciuta cioè la necessità di prevedere un cambiamento non solo nel ruolo del fruitore di tali misure, ma anche in quello degli enti preposti ad attivarle e a svilupparle. Il principio dell'«attivazione», infatti, si applica sia ai beneficiari delle misure, chiamati a svolgere un ruolo più «attivo» nella ricerca di un'occupazione o di un'attività che consenta loro di uscire dalla condizione di «assistiti», sia alle «istituzioni di welfare costituite al fine di contrastare povertà, disoccupazione ed esclusione sociale, in quanto si ritiene che la capacità del sistema di affrontare i problemi attraverso politiche di partecipazione più che di protezione, dipende dalla loro capacità di trasformarsi in strutture attive e flessibili nell'incontrare bisogni diversificati, e nell'accompagnare (o forzare) i cittadini verso l'autonomia, utilizzando strumenti e competenze varie e trasversali a più settori di politica (assistenza, sociale, psicologica, occupazione, abitazione, ecc.)»⁴⁵.

Lo sforzo compiuto sia a livello regionale che locale per migliorare gli interventi di sostegno economico ha richiesto, infatti, un

⁴⁵ Villa M., *op. cit.*, pp. 9-10.

cambiamento significativo negli assetti organizzativi ed operativi degli enti. Le misure attivate a livello regionale e le modalità organizzative costruite a livello locale per implementarle hanno previsto la costruzione di progetti individualizzati di aiuto rivolti alla globalità della persona e caratterizzati da una forte integrazione tra la dimensione socio-sanitaria e quella lavorativa. Questo ha richiesto uno stretto raccordo tra gli enti a vario titolo coinvolti nei percorsi di inserimento sociale e lavorativo delle persone e la conseguente disponibilità da parte loro a rivedere alcuni aspetti della propria impostazione organizzativa ed operativa al fine di individuare modalità condivise di presa in carico delle persone.

Si è trattato di uno sforzo rilevante, dal quale non pare possibile prescindere. I due piani cui il concetto di attivazione può essere applicato, ossia quello individuale e quello istituzionale, sono strettamente connessi, infatti «il modo dell'attivazione istituzionale ha specifiche influenze sul modo in cui è intesa, promossa o forzata l'attivazione delle persone che accedono ai servizi di welfare. [...] il modo della governance in un dato contesto istituzionale, costituisce un fattore fondamentale di orientamento negli approcci di attivazione e di efficacia degli interventi finalizzati all'integrazione socio-economica delle persone»⁴⁶.

I paragrafi che seguono descrivono alcuni degli sforzi compiuti a livello regionale e locale⁴⁷ per passare da un sostegno economico di tipo burocratico e passivo ad uno più flessibile ed attivo.

⁴⁶ Ivi, p. 10.

⁴⁷ Come esplicitato nell'introduzione, vengono prese in esame le attività che fanno riferimento a due importanti osservatori regionali: il servizio sociale dei Comuni e i centri di ascolto delle Caritas. Si è altresì cercato di valorizzare le sperimentazioni presentate nel seminario, promosso dalla Direzione centrale salute, integrazione sociosanitaria e politiche sociali della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, «Dall'osservazione al fronteggiamento nei processi di impoverimento: metodologia e strumenti per un efficace contrasto», e tenutosi a Udine, il 29 ottobre 2010.

5.1 I progetti d'intervento per l'autonomia delle persone

Il contrasto ai fenomeni di povertà o di scarsità di risorse economiche è una delle finalità istituzionali del sistema regionale di welfare. Gli oltre 17.000 interventi di supporto economico erogati nel corso del 2008, che superano i 25.000 nel corso del 2009 e che nel corso del 2010 raggiungono la cifra di circa 30.000, rappresentano una parte significativa del totale degli interventi erogati dal servizio sociale dei Comuni. Trattasi per lo più di contributi economici diretti alla persona e alla famiglia che coinvolgono una quota rilevante degli utenti complessivi (il 23,8% nel 2008, il 27,6% nel 2009 e il 31,1% nel 2010). La crescita degli ultimi due anni è un indicatore importante di quanto la Regione e i Comuni si siano spesi per far fronte alle nuove difficoltà incontrate da persone e famiglie in periodi di crisi e disagio economico. Unitamente agli interventi a favore della domiciliarità essi costituiscono la struttura portante del Servizio sociale dei Comuni. Il dato inoltre rappresenta solo una parte degli interventi complessivi, alla quale si dovrebbero aggiungere gli ulteriori sostegni economici che la Regione e i Comuni hanno attivato, ma che il sistema informativo della CSI non registra in ragione delle diverse competenze amministrative a cui queste opportunità fanno riferimento. Tra questi rientrano l'intervento economico relativo alla Carta Acquisti⁴⁸ erogato dallo Stato con una significativa quota integrativa da parte della Regione, le agevolazioni e i benefici previsti per le famiglie dallo strumento regionale denominato

⁴⁸ La Carta Acquisti è uno strumento del Ministero dell'economia e delle finanze per il sostegno della spesa alimentare, sanitaria e pagamento delle bollette della luce e del gas. Vale 40 euro al mese e viene caricata ogni due mesi con 80 euro sulla base degli stanziamenti disponibili. Viene concessa agli anziani di età superiore o uguale ai 65 anni o ai bambini di età inferiore ai tre anni sulla base di un importo complessivo dei redditi percepiti (per l'anno 2011 il limite massimo del valore dell'indicatore ISEE è di 6.322,64 euro per minori e anziani fino ad anni 70, di 8.430,19 oltre gli anni 70). Aggiornamenti sono consultabili al relativo sito del Ministero. La Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia integra di 60 euro la Carta Acquisti che per i residenti in regione raggiunge la cifra mensile di 100 euro.

Carta Famiglia⁴⁹, le consistenti e variegata misure di sostegno al reddito che fanno riferimento al programma regionale anticrisi⁵⁰.

Ciò nonostante, la rilevanza quantitativa degli interventi attivati dal servizio sociale, in ragione anche della loro finalizzazione, come ricordato in precedenza, mette in evidenza l'impegno diretto dei servizi pubblici: a fronte dei circa 30.000 interventi le persone direttamente coinvolte con uno o più interventi economici nel corso del 2010 sono state 18.177 con una presa in carico complessa e 661 con una presa in carico semplice. Gli interventi economici a sostegno del reddito⁵¹ sono numerosi e differenziati perché riflettono modalità tradizionali di sostegno da sempre prerogativa dei servizi sociali; corposi regolamenti comunali o di Ambito, in passato e ancor oggi, prevedono svariate tipologie di supporto temporaneo, straordinario o ordinario, spesso finalizzate per problematica di disagio; in alcuni casi sono contributi cumulabili tra interventi dello Stato, della Regione e dei singoli Comuni.

Tra gli interventi economici a sostegno del reddito, due sono le misure che nel corso degli ultimi anni hanno portato elementi di novità e innovazione dell'impegno pubblico: il reddito di base, sostituito in seguito dal fondo solidarietà, e l'intervento per l'autonomia possibile e per l'assistenza a lungo termine. L'importanza di queste due misure,

⁴⁹ La Carta Famiglia è lo strumento per accedere a benefici legati alla fruizione di servizi significativi nella vita familiare. Consiste in agevolazioni e riduzioni di costi e tariffe di beni e servizi o riduzioni di imposte e tasse locali e erogazioni dirette di benefici economici per la fornitura di beni e servizi. La gradazione dell'intensità dei benefici è suddivisa in tre fasce d'intensità che determinano percentuali diverse di sconto sui beni o servizi individuati.

⁵⁰ Si fa riferimento alla seconda edizione aggiornata del vademecum che di fatto sostituisce il precedente «Programma anticrisi della Regione Friuli Venezia Giulia», del 30 aprile 2011; il documento, disponibile sul sito della Regione, raccoglie le azioni e i progetti degli strumenti a disposizione di imprese, lavoratrici e lavoratori.

⁵¹ Gli interventi economici sono una macro tipologia generale di 24 interventi che prevedono un'erogazione finalizzata di denaro, sulla base delle diverse normative prevalentemente regionali o sulla base di regolamenti di assistenza economica dei Comuni e degli Ambiti distrettuali.

che di fatto hanno riorientato le diverse modalità con cui i Comuni si erano in passato impegnati, si può cogliere dai risultati raggiunti. Limitandosi ai beneficiari di contributi economici con una presa in carico complessa (18.177 nel 2010 e 17.358 nel 2009 le persone che hanno potuto usufruire di uno o più contributi economici nel corso dei rispettivi anni) il fondo di solidarietà e il fondo per l'autonomia incidono in modo significativo e complessivamente ne raggiungono i due terzi. A questi due specifici interventi seguono la tipologia dei contributi generici per situazioni di disagio e, con incidenza minore, altre restanti tipologie di contributi. Di seguito vengono forniti alcuni elementi generali utili per cogliere l'importanza di queste due sperimentazioni tuttora in corso.

Fondo solidarietà

La misura denominata “reddito di base” istituita nel 2008 e quella denominata “fondo solidarietà”⁵² che l'ha sostituita nel 2009 e tuttora attiva, sono due significativi interventi. La prima misura viene avviata ai sensi dell'art. 59 della L.R. 6/2006 nel novembre 2007 e si conclude nel 2008. L'aspetto rilevante è l'aver sperimentato nuove modalità d'intervento a contrasto della povertà che hanno reso disponibili nuove risorse finanziarie e richiesto un notevole sforzo organizzativo ai servizi sociali con il coinvolgimento di altri soggetti istituzionali come i Centri per l'impiego. L'obiettivo era quello di prevenire, superare o ridurre le condizioni di bisogno derivanti da inadeguatezza del reddito, difficoltà sociale e condizioni di non autonomia, attraverso un intervento di carattere temporaneo e sussidiario per sostenere percorsi di inserimento lavorativo in una prospettiva di recupero e reintegrazione sociale della persona. In questa sede vengono evidenziati soltanto alcuni dati

⁵² La misura denominata in origine fondo per il contrasto ai fenomeni di povertà e disagio sociale, modificata in seguito come fondo solidarietà, viene istituita ai sensi dell'art. 9, comma 7, della legge regionale 14 agosto 2008 n. 9 (Assestamento di bilancio 2008 e del bilancio pluriennale per gli anni 2008-2010 ai sensi della legge regionale 8 agosto 2007, n. 21).

essenziali desunti dalla banca dati regionale⁵³. Le domande accolte, nel corso del 2008, sono state 4.148 e le persone che hanno usufruito dell'intervento 4.079. Il 76,5% di queste sono stati cittadini italiani e il 23,5% stranieri, con un'incidenza sulla popolazione di riferimento del 2,7 ‰ per i primi e dell'11,7‰ per i secondi. Sul totale delle persone interessate 1.476 (36,2%) erano già in carico ai servizi sociali e quindi conosciute, 2.603 invece risultavano nuovi utenti. Rispetto all'età l'intervento ha privilegiato le fasce adulte con un'incidenza elevata dei quarantenni (28,1%) accompagnati dai trentenni (24,5%) e dai cinquantenni (22,5%); coloro che avevano un'età compresa tra i 60-64 anni costituiscono il 9,6% e i giovani al disotto dei 29 anni il 7,9%. Gli anziani con più di 64 anni sono stati soltanto il 7,4%.

Secondo la condizione professionale dichiarata al momento della domanda, i fruitori per circa due terzi risultano disoccupati, di cui il 43,3% da più di 12 mesi e il 23,0% disoccupati da meno di 12 mesi; i dipendenti sono il 13,2%, gli autonomi e subordinati il 2,6%. Il 70,8% dei disoccupati, complessivamente 1.925 persone, presentano inoltre un reddito familiare annuo al minimo livello d'ingresso previsto dal regolamento regionale (CEE⁵⁴ zero o al disotto di 1.000 euro). La distribuzione territoriale delle domande accolte e della conseguente erogazione del contributo presenta forti difformità, con scarti notevoli tra un gruppo di Ambiti che registra un rapporto utenti sulla popolazione residente al di sopra o nella media regionale e un altro gruppo che riporta invece un numero di utenti da due a cinque volte inferiore. La difformità può essere rilevata osservando sia la distribuzione territoriale degli utenti cittadini italiani che quella degli stranieri, con andamenti omogenei per alcuni Ambiti e difformi per altri.

La seconda misura trova un suo pieno utilizzo, sostituendo la precedente sperimentazione del reddito di base, nel corso del 2009 ed è

⁵³ Per un approfondimento sulla misura si rimanda ai specifici rapporti di valutazione già pubblicati dalla Regione Friuli Venezia Giulia.

⁵⁴ Il CEE altro non era che un ISEE modificato, con criteri aggiuntivi più flessibili.

tuttora attiva. Tale misura riguarda in particolare cittadini comunitari residenti in Friuli Venezia Giulia da almeno 36 mesi e che si trovano in una situazione reddituale di valore pari o inferiore a 7.500 euro. Due in generale sono i target prioritari: le persone in stato di disagio, rischio sociale ed emarginazione, e i nuclei familiari con minori o nuclei monoparentali. La determinazione della situazione avviene sulla base di criteri di calcolo definiti dagli organi di gestione degli Ambiti (Assemblea dei Sindaci) e che tengono conto della reale disponibilità economica del nucleo familiare del possibile beneficiario.

L'ammontare massimo è di norma pari a un dodicesimo della differenza tra il valore della situazione reddituale per l'accesso (7.500 euro) e il valore della situazione reddituale del richiedente moltiplicato per un numero di mesi la cui durata massima è pari a sei, con proroga fino a un massimo di dodici.

L'intervento assume un carattere di temporaneità per finalità più complessive di recupero e reinserimento, nonché di sussidiarietà rispetto ad altri interventi finalizzati all'inserimento lavorativo o al contrasto del disagio e della vulnerabilità. Il regolamento applicativo insiste inoltre sulla necessità di concordare con il beneficiario un progetto personalizzato con reciproci impegni rispetto a obiettivi, tempi di realizzazione e verifica delle azioni concordate. Va altresì ricordato che a questo intervento si possono aggiungere ulteriori interventi sia professionali che di prestazioni o di servizi socioeducativi e assistenziali.

Nel corso del 2009 i beneficiari del fondo sono stati complessivamente 3.849 e nel corso del 2010 sono stati 6.083, con una crescita del 58,0% rispetto all'anno precedente. La componente femminile è prevalente (il 56,8% sul totale delle persone coinvolte nel 2010, e il 56,2% nel 2009). Rispetto all'età, nel corso del 2010, l'intervento ha privilegiato le fasce adulte con un'incidenza elevata in età comprese tra i 35 e i 64 anni (71,9%) a cui si accompagnano giovani compresi tra i 18 e i 34 anni (14,8); coloro che avevano un'età compresa tra i 64-74 anni costituiscono l'8,0%, gli anziani ultra

settantacinquenni soltanto il 4,2%; i minori di 18 anni solo l'1,1%. I dati relativi al 2009 erano quasi identici con variazioni minime.

Tav. 12 – Utenti del fondo solidarietà in Friuli Venezia Giulia per sesso e classi d'età, anno 2009 e 2010 (*valori percentuali e assoluti*)

classi età	2009		2010	
	% M	% F	% M	% F
0-17	0,9	0,9	1,3	0,9
18-34	9,6	18,4	9,9	18,4
35-64	78,5	66,9	77,8	67,5
65-74	8,9	8,0	9,1	7,2
75 e oltre	2,1	5,8	1,9	6,0
Totale FVG %	100,0	100,0	100,0	100,0
Totale FVG v. assol.	1.688	2.161	2.627	3.456

Fonte: Elab. SISS su dati CSI (agg. 20.05.2010)

Rispetto allo stato civile le persone celibi/nubili sono in numero elevato e rappresentano il 36,6% del totale (erano il 36,9% nel 2009); seguono le persone coniugate con il 25,9% (il 24,0% nel 2009); il dato relativo all'instabilità familiare può essere colto dalla percentuale delle persone divorziate (il 12,5% nel 2010 e il 13,2% nel 2009), separate legalmente (il 12,8% nel 2010 e il 13,5% nel 2009) e separate di fatto (il 5,3% nel 2010 e il 5,4% nel 2009); i vedovi sono il 6,8% (erano il 7,0% nel 2009). La composizione familiare è fortemente sbilanciata tra le persone sole (il 38,4% nel 2010 e il 42,1% nel 2009), le famiglie con figli (rispettivamente le coppie con figli sono il 22,9% nel 2010 e il 20,2% nel 2009) e le famiglie composte da un solo genitore con figli sono 22,3% (il 21,7% nel 2009); le coppie senza figli sono il 5,5% (il

5,8% nel 2009), i nuclei familiari conviventi il 6,2% (il 5,9% nel 2009); altre tipologie raggiungono il 4,7% (il 4,3% nel 2009).

Secondo la condizione professionale i beneficiari risultano disoccupati in numero significativo (il 43,7% nel 2010 e il 44,6% nel 2009); gli occupati sono il 19,5% e le persone in cerca di prima occupazione il 5,8% (erano rispettivamente il 17,5% e il 5,3% nel 2009); i ritirati dal lavoro sono il 12,1% (il 13,1% nel 2009). A questi seguono le persone in condizione non professionale, ossia casalinghe con il 6,2% (il 6,0% nel 2009), studenti e persone non in età di lavoro con il 4,0% (il 3,4 nel 2009) e altre persone inattive pari all'8,7% (il 10,0% nel 2009).

Tav. 13 – Utenti del fondo solidarietà in Friuli Venezia Giulia per condizione professionale, anno 2009 e 2010 (*valori percentuali e assoluti*)

condizione professionale	2009	2010
Occupato	17,5	19,5
Disoccupato	44,6	43,7
Incerca 1° occupazione	5,3	5,8
Altro inattivo	10,0	8,7
Ritirato dal lavoro	13,1	12,1
Casalinga	6,0	6,2
Studente	1,9	2,3
Non in età lavoro	1,6	1,7
Totale FVG %	100,0	100,0
Totale FVG v. assol.	3.849	6.083

Fonte: Elab. SISS su dati CSI (agg. 20.05.2010)

Fondo per l'autonomia possibile

A supporto dell'autonomia di anziani e disabili la Regione Friuli Venezia Giulia interviene dal 2007 con contributi economici finalizzati attraverso il Fondo per l'autonomia possibile e l'assistenza a lungo termine (FAP). Si tratta di un impegno che si pone in continuità con una tradizionale modalità di risposta dei sistemi di protezione sociale, ossia quella del sussidio economico a specifiche categorie di utenza, ma che negli obiettivi e nel metodo si discosta significativamente da questi. Passa infatti da un approccio prevalentemente settoriale e prestazionale ad uno più globale e progettuale, dalla logica del contributo tout court a quella del progetto che vincola l'erogazione monetaria al perseguimento di specifici obiettivi secondo una progettualità ben definita. Tuttavia, intervenendo nel sostegno economico diretto delle persone fragili con l'intento di consentire l'attivazione di ogni forma assistenziale idonea a favorire la permanenza a domicilio, le misure del Fondo concorrono, seppur indirettamente, a rafforzare gli strumenti in possesso delle famiglie per fronteggiare la crisi economica e soprattutto a calmierare gli effetti, che potrebbero risultare particolarmente evidenti nelle situazioni caratterizzate da un elevato grado di dipendenza⁵⁵.

Il FAP, istituito con apposito regolamento ai sensi dell'art. 41 della L.R. 6/2006, abbandonando la logica dello svantaggio da colmare e assumendo quella delle potenzialità da sviluppare, accorpa una serie di contributi erogati in precedenza a fronte di specifiche situazioni di svantaggio, ma si propone come strumento per sostenere le abilità e le capacità residue della persona in vista della sua autonomia, da perseguire secondo un progetto assistenziale personalizzato. Si tratta quindi di uno strumento che esprime uno sforzo significativo in direzione della razionalizzazione e soprattutto della personalizzazione

⁵⁵ Va ulteriormente segnalato che al FAP si è aggiunto il *Fondo gravissimi*, istituito dalla L.R. 17/2008 (art. 10, commi 72-73 legge regionale 30 dicembre 2008, legge finanziaria 2009), destinato al sostegno a domicilio di persone in situazione di bisogno assistenziale di elevatissima intensità la cui disciplina trova applicazione nel regolamento 247/2009, modificato dal successivo 215/2010.

degli interventi, secondo una prospettiva promozionale e non meramente assistenziale. L'erogazione del fondo prevede infatti la predisposizione da parte dell'unità di valutazione distrettuale di un progetto personalizzato che, a fronte dei bisogni assistenziali individuati, richiede l'esplicitazione, tra l'altro, dei risultati attesi dall'intervento, delle attività necessarie a conseguirli, delle risorse sociali, sanitarie ma anche formali ed informali mobilitate dalla famiglia e dall'associazionismo a tale scopo, nonché la sottoscrizione da parte dell'assistito o della sua famiglia del progetto da realizzare. Esso, infine, si propone anche di incidere sul superamento dell'eterogeneità esistente in Regione per quantità e qualità dell'offerta, tendendo progressivamente a garantire standard minimi di dimensione, qualità e governo dello strumento.

Come previsto da uno specifico regolamento applicativo⁵⁶, il fondo si compone di quattro tipologie di intervento: l'assegno per l'autonomia, il contributo per l'aiuto familiare, il sostegno alla vita indipendente e il sostegno a progetti in favore di persone con problemi di salute mentale. Il contributo per l'aiuto familiare e il sostegno alla vita indipendente potevano prevedere anche l'assegno per l'autonomia; da giugno 2010 soltanto il contributo per la vita indipendente può prevedere il ricorso all'assegno per l'autonomia. Nello specifico, l'assegno per l'autonomia è un intervento economico finalizzato a rendere possibile e sostenibile l'accudimento a domicilio di persone in condizione di grave non autosufficienza. Il contributo per l'aiuto familiare è un beneficio economico previsto allo scopo di sostenere le situazioni in cui ci si avvale dell'aiuto di addetti all'assistenza familiare per l'accudimento delle persone in condizione di non autosufficienza. L'intervento denominato sostegno alla vita indipendente concorre a finanziare i progetti di vita indipendente di cui alla D.G.R. del 9 marzo 1999 n. 655 "Programma di interventi concernenti misure di sostegno a

⁵⁶ Decreto del Presidente della Regione 21 febbraio 2007, n.035/Pres. (B.U.R. 14/3/2007, n.11), integrato dal DPR. 22/06/2010, n. 0139/Pres. (B.U.R. 7/7/2010, n.27).

favore delle persone con handicap di particolare gravità” e successive integrazioni. L’intervento di sostegno a progetti sperimentali in favore di persone con problemi di salute mentale infine concorre a finanziare progetti sperimentali per questa specifica area di disagio.

Il fondo prevede in ogni caso una soglia economica per l’ammissibilità all’assegno per l’autonomia e al contributo per l’aiuto familiare. L’entità del reddito disponibile dal nucleo familiare (ISEE massimo non superiore a 35.000 euro) e il grado di non autonomia⁵⁷ determinano la misura del compenso dei due contributi sopra ricordati, con valori a decrescere dal livello minimo previsto da redditi del nucleo compresi fino a 7.500 euro fino al livello massimo. Più complessi e finalizzati i restanti due contributi che prevedono una facilitazione di percorsi di inserimento sociale e lavorativo o di inclusione sociale. Per tutti questi contributi resta comunque determinante il grado di autonoma capacità di far fronte al proprio disagio con risorse economiche sufficienti; i criteri che supportano la stesura del progetto personalizzato e i relativi benefici monetari sono fortemente finalizzati ad alleggerire il peso che situazioni personali e familiari devono affrontare. La misura non solo favorisce la permanenza delle persone nel proprio contesto abituale di vita, ma supporta percorsi di indipendenza, di reinserimento e inclusione sociale, e impone una forte integrazione nelle attività di cura; sono quindi le situazioni a rischio di povertà o di impoverimento per l’onere del percorso di autonomia a trarne maggior sollievo.

Entrato in vigore nel 2007, il fondo è divenuto operativo in tempi differenziati nei singoli contesti territoriali in base alle loro specifiche prassi e modalità organizzative, e si può ritenere che solo nel 2008 il suo utilizzo sia giunto a pieno regime su tutto il territorio. I dati quindi risentono dei cambiamenti legati alla fase del passaggio dalle vecchie misure d’intervento economico (assegno di cura e di assistenza per non

⁵⁷ Il grado di autonomia viene misurato in attività di base, ADL – *Activities of Daily Living*, che analizzano la capacità di eseguire alcune attività e funzioni ritenute essenziali nella vita quotidiana.

autosufficienti, contributo finalizzato per servizi territoriali, contributo a disabili per la vita indipendente) alle nuove misure contenute nel regolamento del fondo per l'autonomia possibile.

Le persone coinvolte dagli interventi di questa misura sono state complessivamente 3.412 nel corso del 2008, 4.992 nel corso del 2009 e 5.912 nel corso del 2010. I contributi, alcuni tra loro cumulabili, sono ancor più numerosi: 1.937 nel corso del 2007, 3.615 nel corso del 2008, 5.265 nel corso del 2009 e 7.351 nel corso del 2010.

Tav. 14 – Contributi per l'autonomia possibile in Friuli Venezia Giulia per tipologia della misura, anno 2009 e 2010 (*valori percentuali*)

Tipologia contributi del Fondo per l'autonomia	nel corso del	nel corso del	al 31.12.2010
	2009	2010	
	%	%	%
APA - Assegno per l'autonomia	52,2	38,8	41,0
Contributo aiuto familiare	11,6	28,8	40,3
Sostegno vita indipendente	6,2	5,6	8,3
Sostegno salute mentale	3,8	4,8	6,7
APA + Cont. aiuto familiare	25,5	21,3	2,7
APA + Sost. Vita indipendente	0,7	0,7	1,0
Totale FVG %	100,0	100,0	100,0
Totale FVG v. assol.	5.265	7.351	5.019

Fonte: Elab. SISS su dati CSI (agg. 20.05.2010)

L'utenza è sempre stata prevalentemente anziana; nel corso del 2010 il 66,8% dei beneficiari è di età superiore ai 75 anni e l'8,5% di età compresa tra 65 e 74 anni. Segue l'utenza adulta col 16,9% dei casi e in misura minore (7,8%) quella al di sotto dei 34 anni. Nella composizione di genere prevale l'utenza femminile (il 68,7% nel corso del 2010). Il gruppo più rilevante di beneficiari viene identificato dalle seguenti caratteristiche: donne, ultra settantacinquenni, vedove e persone sole. Poco rilevante, invece, l'utilizzo delle misure da parte di cittadini stranieri (0,9% nel corso del 2010). I beneficiari presentano problematiche correlate a uno stato di non autosufficienza o di incapacità a provvedere autonomamente a situazioni familiari che necessitano di aiuto assistenziale (nel corso del 2010 l'82,7% dei beneficiari fa riferimento a questo disagio); seguono con valori più contenuti i beneficiari con disabilità o problemi di salute psichica (nel 2010 rispettivamente per il 10,0% i primi e per un 5,0% i secondi).

Un dato di stock, che registra a una certa data la situazione attiva della misura in questione, può fornire l'articolazione operativa delle categorie con cui essa viene a determinarsi a fine 2010, a sei mesi dall'entrata in vigore delle integrazioni e modifiche al regolamento del 2007. Complessivamente, al 31 dicembre 2010, sono attivi 5.019 interventi del fondo per l'autonomia possibile, distribuiti in 2.058 interventi di assegno per l'autonomia possibile, 2.022 interventi del contributo per l'aiuto familiare, 419 interventi di sostegno alla vita indipendente, 335 interventi di sostegno a progetti in favore di persone con problemi di salute mentale, 285 con altri interventi.

5.2 Un “pacchetto” organico di risorse⁵⁸

La complessità assunta dalle situazioni di povertà e di impoverimento che il servizio sociale dei Comuni si trova a dover affrontare ha reso necessario individuare una pluralità di strumenti e di risorse con cui poterle affrontare con la differenziazione, la precisione e la tempistica che essa richiede. In presenza di situazioni problematiche accomunate dall’aver come fattore prevalente il “disagio economico”, ossia un disagio che si manifesta in situazioni alquanto differenziate che vanno dalla perdita del lavoro a un lavoro insufficientemente remunerato, a una situazione reddituale insufficiente a coprire le necessità, a situazioni debitorie importanti verso l’esterno (es. morosità di pagamento del canone d’affitto) o per prestiti contratti con finanziarie, o per incapacità a gestire il budget familiare, alle quali si affiancano situazioni caratterizzate da problemi attinenti alla sfera psicosociale, da precarietà abitative, siano esse transitorie, difficoltose, oppure onerose, da difficoltà inerenti la ricerca e/o il mantenimento di un’attività lavorativa o l’avvio di un percorso in tal senso, è necessario individuare una molteplicità di azioni con cui costruire percorsi flessibili e articolati in grado di colpire la specificità delle singole situazioni. È questo ciò che ha cercato di fare l’Ambito distrettuale di Sacile che attraverso l’area di intervento⁵⁹ “inclusione sociale” ha

⁵⁸ Il paragrafo riprende l’intervento *Gli interventi economici dei Comuni*, tenuto da Roberto Orlich, responsabile del Servizio sociale dei Comuni dell’Ambito distrettuale 6.1 di Sacile al seminario, promosso dalla Direzione centrale salute, integrazione socio-sanitaria e politiche sociali della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, «Dall’osservazione al fronteggiamento nei processi di impoverimento: metodologia e strumenti per un efficace contrasto» e tenutosi a Udine, il 29 ottobre 2010.

⁵⁹ L’Ambito distrettuale di Sacile esercita le funzioni associate ai sensi della LR 6/2006 per i Comuni di Aviano, Brugnera, Budoia, Caneva, Fontanafredda, Polcenigo e Sacile. L’attuale assetto organizzativo del sistema integrato di interventi e servizi sociali è costruito a matrice in rapporto ai servizi sociali dei Comuni e aree di intervento individuate in: infanzia e adolescenza, giovani e famiglie, anziani, disabilità, inclusione sociale. Per ciascuna area sono stati identificati ed elaborati: un orientamento portante, da assumere come indirizzo generale di riferimento; i mandati, non solo normativi, da

assunto come orientamento portante lo sviluppo di politiche trasversali di prevenzione e promozione a sostegno di percorsi di autonomia, miglioramento della qualità della vita dei giovani e degli adulti a rischio di esclusione sociale assieme ad azioni di sviluppo di comunità.

In ottemperanza all'art. 50 della L.R. 6/2006 che ha sancito ufficialmente la promozione da parte della Regione FVG di «politiche per le persone a rischio di esclusione sociale, al fine di prevenire e contrastare tutte le forme di emarginazione, nonché le situazioni di povertà economica e relazionale», dal 2005 l'Assemblea dei Sindaci dell'Ambito ha dato il mandato di proseguire le azioni del progetto "Realizzazione di idonee azioni per evitare l'esclusione sociale e l'insorgere di condizioni di nuove povertà nel territorio dell'Ambito 6.1", così come previsto dall'art. 3 della L.R. 1/04. In tale prospettiva, gli orientamenti di lavoro del servizio sociale professionale sono stati rivolti a:

- sviluppare politiche trasversali rispetto alle varie fasce d'età, e non più rivolte solo a fasce "storicamente" deboli, a partire dalla convinzione che hanno speranza di efficacia contro l'esclusione sociale strumenti capaci di offrire un pacchetto organico di risorse;
- sostenere ed educare la persona a migliorare l'immagine e la cura di sé;
- sostenere ed educare la persona a migliorare la propria condizione abitativa;
- promuovere l'attivazione delle risorse individuali e sostenere l'inserimento in attività occupazionali della persona.

parte della Regione e dell'Assemblea dei Sindaci; gli orientamenti di sviluppo del lavoro del servizio sociale professionale; la ricognizione e monitoraggio di dati specifici dell'area interventi; le problematiche specifiche rilevate nelle varie comunità locali; i servizi e i progetti già in corso di realizzazione; i fondi e le fonti di finanziamento; le questioni aperte; le piste di lavoro, intese come prospettive d'intervento sulle quali, in ragione di sostenibilità ed appropriatezza, individuare delle priorità trasversali per l'Ambito e specifiche per ciascun Comune.

In coerenza con tali orientamenti è stato costruito un pacchetto organico di “attrezzi” utili al servizio sociale professionale per bilanciare il bisogno espresso con l’appropriatezza degli interventi. Tale pacchetto comprende i seguenti “attrezzi”:

- regolamento unico di Ambito per l’accesso ai servizi ed interventi sociali, con una sezione specifica relativa al sostegno al reddito mediante la concessione di contributi economici, ordinari o straordinari.
- “ISEE integrato” per l’accesso anche alla parte relativa alla contribuzione economica, che tiene conto anche di fattori relativi alla diminuzione della situazione reddituale quali lo stato di disoccupazione, la cassa integrazione, la chiusura dell’attività (per imprese artigiane e commerciali);⁶⁰
- ticket service per l’acquisto di generi di prima necessità presso alcuni esercizi convenzionati con l’Ambito;
- intesa quadro tra Ambito e Caritas che prevede la collaborazione in caso di particolari situazioni segnalate dai Servizi sociali territoriali dell’Ambito, e per gli interventi di “small economy”;

⁶⁰ Per tali situazioni, al momento, il calcolo del quoziente familiare utilizzato per la formulazione dell’ISEE prevede: maggiorazione della scala di equivalenza di 0,50 per ciascun componente del nucleo familiare che abbia perso il lavoro e risulti disoccupato da almeno tre mesi; maggiorazione della scala di equivalenza di 0,50 per ciascun componente la cui attività artigiana o commerciale sia stata chiusa da almeno tre mesi; maggiorazione della scala di equivalenza di 0,30 per ciascun componente collocato in cassa integrazione da almeno tre mesi; nel caso in cui il nucleo familiare risulti proprietario dell’abitazione in cui risiede e per uno o più dei componenti si verifichi una delle situazioni sopra indicate, si porta a 100.000,00 euro (anziché a 51.645,69) la franchigia relativa all’abitazione principale; nel caso il nucleo familiare risulti in locazione nell’abitazione in cui risiede e per uno o più dei componenti si verifichi una delle situazioni sopra indicate, si porta a 10.000,00 euro (anziché a 5.164,57) l’importo massimo del canone di locazione da sottrarre per ottenere l’indicatore della situazione reddituale; nel caso in cui per uno o più componenti si verifichi una delle situazioni di cui sopra, si porta a euro 30.000,00 la franchigia relativa al patrimonio mobiliare.

- accordo informale con la sezione locale della CRI per la fornitura di generi alimentari o vestiario a fronte di situazioni di prima emergenza;
- collaborazione con un ente locale di formazione per tradurre le azioni promosse dal servizio sociale in forme anche innovative di inserimento lavorativo;
- sistematizzazione entro la cornice di interventi del FAP Area salute mentale della Provincia di Pordenone dell'intervento a domicilio di figure specialistiche (educatori o psicologi) avviato dal progetto "domiciliarità protetta";
- collaborazione con la Caritas per la gestione del progetto "Cerco Casa" che prevede interventi di orientamento ed accompagnamento, inserimenti abitativi, aiuti economici;
- convenzione per un progetto relativo alla disponibilità di alloggi di emergenza sociale;
- altri interventi di inclusione sociale tra cui progettazione partecipata assieme alla Caritas provinciale e altre associazioni come "Nuovi Vicini" per azioni in favore di richiedenti asilo e rifugiati politici (progetto "Terre d'accoglienza"), e contro la tratta ed in favore delle donne vittime di violenza e sfruttamento (progetto "Contro la tratta. Articolo 18"); presentazione alla Regione FVG del progetto denominato "Nuove opportunità", a favore di persone a rischio di esclusione sociale, nonché detenute o ex detenute, in attesa di approvazione e finanziamento.

5.3 Costruire la rete per fronteggiare la complessità⁶¹

La complessità dei fenomeni legati alla povertà e all'impoverimento richiede non solo una più ampia ed organica disponibilità di strumenti, ma anche una diversa modalità di intervento che sappia integrare tutti i soggetti in vario modo e a vario titolo coinvolti nel contrasto della povertà.

Il carattere multidimensionale e processuale con cui le situazioni di povertà e i fenomeni di impoverimento si presentano ai servizi richiedono di essere affrontati da tutte le diverse dimensioni che li compongono e a partire dalla specifica fase in cui si trovano. Altro è occuparsi di una situazione di vulnerabilità, altro è occuparsi di una situazione di povertà conclamata o di povertà ormai cronica. La variabile temporale è strategica per l'efficacia degli interventi, così come la capacità di attivarsi rispetto alla specificità con cui si possono manifestare le situazioni di povertà. Ciò richiede il concorso di una pluralità di soggetti, pubblici, privati e del privato sociale, perché solo in questa pluralità è possibile trovare quella varietà di competenze e modalità organizzative che consente di garantire interventi flessibili nel tempo e compositi nei contenuti.

Intervenire tempestivamente e dare continuità agli interventi sono due modalità di intervento indispensabili per il contrasto della povertà e dell'impoverimento. Esse, tuttavia, richiedono assetti organizzativi alquanto diversi che, per una serie di ragioni, possono essere garantiti solo da soggetti diversi e quindi attraverso la loro integrazione. Allo stesso modo, la peculiarità con cui situazioni di povertà e processi di

⁶¹ Il paragrafo riprende l'intervento *Pubblico e privato nel contrasto della povertà*, tenuto da Maria Teresa Agosti, responsabile del Servizio sociale dei Comuni dell'Ambito distrettuale Udinese, al seminario, promosso dalla Direzione centrale salute, integrazione sociosanitaria e politiche sociali della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, «Dall'osservazione al fronteggiamento nei processi di impoverimento: metodologia e strumenti per un efficace contrasto» e tenutosi a Udine, il 29 ottobre 2010.

impoverimento si manifestano rende necessarie competenze professionali ed istituzionali diverse. Per questo solo integrando più soggetti è possibile affrontare in modo efficace la povertà.

In questa direzione hanno cercato di muoversi i soggetti pubblici, del privato sociale e del privato del territorio dell'Ambito distrettuale dell'Udinese⁶² dando vita ad una rete di fronteggiamento, ossia un insieme dinamico di soggetti impegnati nella risoluzione di un problema complesso ritenuto rilevante/urgente, mediante un approccio relazionale/processuale e non prestazionale, in un contesto specifico. Da tale insieme di soggetti, tuttavia, non possono rimanere escluse le persone portatrici dei bisogni. Il lavoro in rete e il lavoro di rete facilitano il processo di fronteggiamento e non possono prescindere dalla loro presenza/partecipazione qualora voglia promuoverne la responsabilizzazione al fine di evitare comportamenti di dipendenza e di opportunismo.

Il lavoro in rete e di rete è stato da tempo riconosciuto come strategia fondamentale per un efficace contrasto delle povertà. In tal senso, quindi, quanto realizzato dall'Ambito dell'Udinese non costituisce una novità. Ciò che risulta nuovo e può apportare un contributo conoscitivo ed operativo rilevante, però, è l'aver individuato in che modo e a quali condizioni questa modalità di lavoro diventa praticabile e sostenibile.

Tre sono le condizioni necessarie per costruire ed alimentare una rete di fronteggiamento:

- il mandato politico, ossia la motivazione e la finalità della rete;
- gli strumenti organizzativi, ossia la definizione di chi fa cosa;
- gli strumenti operativi, ossia l'individuazione di come agisce chi opera.

I compiti del mandato politico sono quelli di:

⁶² L'Ambito distrettuale dell'Udinese esercita le funzioni associate ai sensi della LR 6/2006 per i Comuni di Campofornido, Martignacco, Pagnacco, Pasian di Prato, Pavia di Udine, Pozzuolo del Friuli, Pradamano, Tavagnacco e Udine.

- individuare ed esprimere la finalità politica da realizzare, ad esempio promuovere processi integrati per lo sviluppo di percorsi di aiuto, sostegno e accompagnamento sociale all'autonomia delle persone senza fissa dimora e/o in situazione di grave marginalità;
- consentire la negoziazione dei significati, ad esempio definendo coloro che sono i beneficiari degli interventi e quali sono le modalità di presa in carico integrata, attraverso processi di riduzione dell'asimmetria informativa
- riconoscere la rete come strumento di politica sociale, ossia individuare nella condivisione in rete l'unica modalità per la realizzazione degli interventi;
- tirare le fila della rete ed assumere la responsabilità dei risultati, facendo proprie le decisioni della rete e rispondendone alla cittadinanza.

Gli strumenti organizzativi consistono nella definizione del sistema delle responsabilità e della struttura organizzativa. Definire il sistema delle responsabilità significa individuare e formalizzare i livelli di responsabilità e le relative competenze, stabilendo ad esempio la titolarità degli interventi specifici e le referenze di progetto. Definire la struttura organizzativa, invece, significa individuare le competenze necessarie per le figure coinvolge e le eventuali azioni necessarie per farle acquisire o potenziare (ad esempio, corsi integrati di formazione/aggiornamento pubblico/privato), e delineare l'organizzazione interna dei soggetti della rete e le eventuali modifiche di cui necessita (ad esempio, costituire nuove strutture operative quali gli incontri di rete).

Gli strumenti operativi, infine, riguardano la definizione delle modalità e dei tempi di fronteggiamento. Nell'esperienza dell'Ambito distrettuale 4.5 dell'Udinese la definizione delle modalità di fronteggiamento è avvenuta attraverso: l'elaborazione e la sottoscrizione di un Protocollo d'intesa tra i soggetti coinvolti, che formalizza gli impegni e gli accordi tra di essi (obiettivi, azioni, competenze, monitoraggio e verifica, durata); l'espletamento delle

procedure interne ad ogni partner della rete, in coerenza con gli impegni assunti attraverso convenzioni; la predisposizione di un sistema di comunicazione tra i partner e tra questi e l'esterno. Per quanto concerne i tempi di fronteggiamento, sono stati condivisi i tempi necessari all'attivazione della rete finalizzata all'eventuale presa in carico nonché quelli necessari alla realizzazione delle diverse azioni.

6. *Prestiti di solidarietà*

I poveri «non sono semplicemente vittime, ma anche protagonisti attivi della propria esistenza»⁶³. La Caritas lo sa bene ed è consapevole che talvolta sono i poveri stessi a provocare le situazioni di indigenza in cui si trovano, a rifiutare l'aiuto, a non utilizzarlo correttamente o addirittura ad approfittarne. Eppure, la Caritas «crede fermamente nella dignità di ogni persona»⁶⁴, nella sua possibilità di risollevarsi da qualsiasi situazione di disagio in cui venga a trovarsi e nella bontà della sua natura.

Da questi presupposti ha origine il costante sforzo della Caritas per individuare le modalità più appropriate con cui aiutare chi si trova in condizioni di povertà e di impoverimento, cercando sempre di promuovere la sua persona e di impedire che metta in atto eventuali comportamenti opportunistici. Rischio, quest'ultimo, alquanto frequente in particolare quando l'intervento è di tipo economico.

Il denaro, infatti, è un oggetto molto ambiguo. È ad un tempo «adesivo»⁶⁵ e scivoloso: da un lato si attacca alle persone inducendo chi lo riceve in prestito a non restituirlo e, dall'altro, scappa di mano, spingendo chi ne dispone a spenderlo senza criterio o addirittura a sperperarlo. Utilizzare il denaro come strumento di aiuto nei confronti di chi si trova in situazioni di povertà è rischioso, ma spesso è assolutamente necessario. Per questo è fondamentale individuare le modalità più efficaci con cui impiegarlo nelle situazioni di aiuto.

Gli interventi di sostegno economico attivati dalle Caritas del Friuli Venezia Giulia derivano dalla lunga attività di osservazione e analisi che esse stanno portando avanti a livello diocesano e triveneto

⁶³ Caritas Europa, *La povertà in mezzo a noi*, p. 15.

⁶⁴ Ibidem.

⁶⁵ Yunus M., *Il banchiere dei poveri*, Milano, Feltrinelli, 1998, p. 109.

attraverso i loro osservatori. Con i loro centri di ascolto diocesani e parrocchiali esse hanno intercettato non solo la povertà classica, quella che si presenta con l'assenza o grave carenza di reddito, ma anche la povertà nuova, quella cosiddetta transitoria in quanto soggetta ad andare e venire, a seconda della condizione lavorativa e familiare in cui una persona con estrema facilità può venire a trovarsi, ed anche quella particolare forma di povertà legata all'incapacità delle persone di gestire il proprio reddito e alla loro tendenza ad indebitarsi anche con finanziarie, se non addirittura con usurai.

L'analisi e la riflessione su queste diverse forme di povertà ha consentito alle Caritas di rilevare i limiti degli aiuti economici basati sulla semplice erogazione di contributi, ma anche quelli dei sistemi assistenziali locali che talvolta prevedono soglie di accesso troppo rigide per forme di povertà sempre più indefinite e oscillanti, o procedure burocratiche troppo lunghe rispetto a bisogni la cui urgenza richiede tempestività d'intervento. Da qui la sperimentazione di strumenti e modalità di intervento economico, anche innovativi per il contesto regionale, che cercano di rispondere alle povertà vecchie e nuove da un lato promuovendo valori quali la fiducia, la solidarietà e la responsabilità, e, dall'altro introducendo alcune semplificazioni volte ad aumentare la rapidità e l'adattabilità degli interventi alla specificità delle singole situazioni.

6.1 Dalla fiducia all'affidabilità

Gli interventi di sostegno economico forniti dalle Caritas del Friuli Venezia Giulia si configurano o come aiuto immediato di fronte a situazioni caratterizzate da urgenza e grave necessità, o come supporto per la realizzazione di iniziative di più ampio respiro. Consistono in fondi utilizzati per acquistare beni e servizi di primaria ed immediata necessità per la persona, per fornire contributi a singoli o famiglie che si trovano in condizioni di bisogno grave ed urgente, oppure per

attivare micro prestiti di carattere etico-sociale finalizzati all'acquisto di beni o servizi, al pagamento di utenze o all'avvio di attività lavorative.

Questa tipologia di interventi riflette il metodo di lavoro adottato con le persone in situazioni di povertà o di impoverimento di carattere economico e materiale. Esso prevede in prima istanza di rispondere nel modo più diretto possibile ai bisogni della persona, fornendole i beni di cui necessita o aiutandola a trovarli, e di ricorrere alla mediazione del denaro solo nei casi in cui sia assolutamente necessario. Il denaro, infatti, rappresenta solo uno degli strumenti con cui rispondere ai bisogni della persona in condizioni di povertà, e non la risposta ad essi. Quest'ultima, infatti, si trova sempre e solo nella persona stessa, nella sua volontà di uscire dalla condizione di bisogno in cui si trova, nella sua disponibilità a farsi aiutare e a mettersi in gioco per raggiungere questo risultato.

La prima risposta alla povertà si può dire che sia la persona stessa che si trova in questa situazione. È lei quindi che va resa protagonista di un processo di aiuto che, per la complessità che lo caratterizza, deve avvalersi di una pluralità di strumenti, tra i quali può esserci, seppur non necessariamente, anche il denaro.

La visione della persona povera o impoverita è pertanto ciò che si deve condividere per poter comprendere gli interventi di aiuto economico sperimentati dalle Caritas. Il microcredito, ad esempio, costituisce «una rivoluzione culturale più che economica, e antropologica ancor prima che politica»⁶⁶. Sono i suoi presupposti ciò che deve essere compreso e valorizzato prima che gli aspetti tecnici ed operativi. Essi, infatti, sono in grado di favorire lo sviluppo umano e non solo quello materiale che, senza sviluppo umano, conduce alla morte dell'uomo e della società. Tali presupposti pertanto si possono estendere a tutti gli interventi di tipo economico e non solo al microcredito etico-sociale, perché anche il semplice contributo, qualora non adeguatamente erogato e inserito in una progettualità più ampia,

⁶⁶ Andreoni A., Pelligra V., *Microfinanza*, Il Mulino, Bologna, 2009, p. 13.

può aggravare invece che migliorare la condizione della persona, può renderla passiva oppure mortificare la sua dignità.

Affinché un intervento di tipo economico promuova lo sviluppo umano è necessario che la visione di uomo che lo sostiene si discosti da quella economicistica secondo la quale l'uomo persegue un esclusivo vantaggio personale, o da quella individualista in base alla quale la dignità dell'uomo deriva dalla capacità di ragionamento, per centrarsi sull'assunto della socialità che porta a considerare gli uomini non solo costitutivamente fatti per vivere insieme ma anche mossi dal principio di reciprocità⁶⁷. Una visione secondo cui l'uomo agisce in virtù di principi comportamentali spiccatamente relazionali, primi fra tutti la reciprocità e la rispondenza fiduciaria, che non lo portano solo a ricercare il proprio interesse personale, ma anche a considerare le intenzioni e le aspettative degli altri.

In questa prospettiva, la vita civile non si caratterizza come una competizione destinata a far sopravvivere il più forte, dove gli istinti egoistici dell'uomo possono essere controllati solo tramite un contratto, ma come un contesto di convivenza fondato su un «patto fiduciario» e caratterizzato dalla tendenza alla «reciproca assistenza». Solo all'interno di una visione dell'uomo e della società di questo tipo può maturare quella fiducia generalizzata in grado di generare affidabilità e, quindi, relazioni capaci di promuovere la coesione sociale. E solo all'interno di una tale visione dell'uomo e della società si possono attivare forme di contrasto alla dimensione economica della povertà, rispettose della dignità della persona, efficaci e sostenibili.

Sono, infatti, ormai confermati tanto la debole efficacia quanto l'insostenibilità – oltre che i rischi di opportunismo, di passivizzazione

⁶⁷ Sono questi, in estrema sintesi, i principali assunti dell'antropologia del filosofo Antonio Genovesi, il primo economista accademico che agirà come mediatore tra le tradizioni differenti della concezione hobbesiana dell'uomo come agente egoista e asociale, da un lato, e quella aristotelica delle virtù sociali dall'altra, portandolo a porre le fondamenta di quelle che saranno la successiva economia civile e, più in generale, il successivo umanesimo economico.

e di svilimento della dignità della persona – degli interventi di tipo economico che prevedono la mera erogazione di contributi a fondo perso. Così come altrettante conferme di efficacia, sostenibilità e promozione della dignità umana hanno ricevuto forme di aiuto economico basate sul prestito. Eppure la diffusione di queste ultime incontra ancora non poche difficoltà a causa di resistenze di tipo culturale, prima che tecnico e finanziario. Fa fatica, infatti, ad essere condivisa l'idea che chi è povero non sia l'artefice della propria sventura e meriti di essere aiutato. E ancor più difficile da accettare è l'idea che chi è povero non tenda a sfruttare tale situazione cercando di approfittare degli aiuti che essa gli procura. È difficile pertanto fidarsi di lui e dargli credito, come persona ancor prima che come debitore.

Per questo gli interventi di tipo economico basati sul prestito, quelli che danno fiducia e credito ai poveri e alle loro capacità di recupero, sono ancora poco praticati e non vengono sufficientemente valorizzati. Per essere compresi e attuati richiedono di condividere una diversa visione della persona povera, che non parta da pregiudizi negativi, ma nemmeno da idealizzazioni buoniste; che sappia riconoscere i suoi limiti, ma anche le sue infinite potenzialità e ritenga possibile superare i primi e portare a compimento le seconde, dandole fiducia e, in conseguenza, anche credito.

La fiducia, infatti, può essere intesa come un «comportamento responsivo», ossia un fenomeno che deriva dalla «qualità delle relazioni interpersonali»⁶⁸. È la natura stessa delle relazioni che si instaurano tra le persone ciò da cui dipende la messa in atto da parte loro di determinati comportamenti dal momento che la relazione, se è veramente tale, modifica i soggetti che la compongono nelle loro aspettative e nelle loro decisioni. La «responsività» è una qualità della fiducia che emerge nella relazione tra chi si fida e colui di cui ci si fida. In sostanza, un atto di fiducia tende a sviluppare comportamenti affidabili da parte di chi lo riceve, anche qualora questo dovesse

⁶⁸ Pelligra V., *I paradossi della fiducia*, Il Mulino, Bologna, 2007, p. 38.

comportare dei costi da parte sua. È presente cioè «[...] negli uomini una naturale tendenza al soddisfacimento delle aspettative altrui, in particolar modo quando queste sono espresse in modo esplicito, [...]». Siamo interessati, cioè, a sapere se gli altri hanno una buona opinione di noi oppure no. La prima eventualità ci procura soddisfazione, la seconda, invece, frustrazione. Nel rispondere in maniera affidabile alla fiducia che ci viene concessa noi cercheremmo di confermare questa buona opinione, che poi è ciò che ha costituito il movente ultimo di chi ci ha concesso la fiducia»⁶⁹. Da qui il riconoscimento che le persone non scelgono solo in base alla preferibilità delle alternative a loro disposizione, ma anche in relazione alle conseguenze che tali alternative hanno sul piano materiale e su quello psicologico, ossia sul personale senso di dignità e di valore che ha ognuna di loro.

La fiducia e l'affidabilità che essa genera sono, infatti, uno degli elementi alla base di quella forma tanto antica con cui il denaro può essere utilizzato per aiutare i poveri, che è il prestito. Esso, come si vedrà, nella forma del microcredito costituisce uno degli strumenti di sostegno economico che le Caritas stanno sperimentando per venire incontro alle esigenze legate a certi tipi di situazioni di povertà o di impoverimento.

Accanto alla dignità della persona e alla sua affidabilità, l'altra dimensione valorizzata dalle Caritas attraverso il sostegno economico è la sua relazionalità, ossia l'essere per natura un soggetto che trova realizzazione – e quindi benessere e felicità – solo stringendo legami significativi con altre persone. Anche gli interventi di sostegno economico, quindi, non dimenticano questo aspetto e non si limitano mai alla mera erogazione di un contributo o di un prestito, ma cercano sempre sia di accompagnare la persona sia di inserirla in una rete di relazioni. Si tratta, quindi, di interventi che non lasciano mai da sola la persona, partendo dal riconoscimento che l'isolamento è esso stesso

⁶⁹ Ivi, p. 175.

una forma di povertà che può causare, a sua volta, ulteriori forme di povertà, tra cui anche quella economica.

6.2 Accompagnare la persona accompagnando la comunità⁷⁰

Nel definire e delineare la povertà e l'impoverimento si corre spesso il rischio di dimenticare che tra i molteplici fattori che li causano ci sono anche la mancanza, la carenza o l'inadeguatezza delle relazioni familiari o personali. Tale rischio può aumentare quando si cerca di approfondire la dimensione economica della povertà e quella del sostegno economico, portando a ritenere che siano solo il reddito da un lato e i contributi o i prestiti dall'altro a provocare o a far superare processi di impoverimento. Anche la dimensione economica della povertà, invece, vede alla sua origine situazioni di disagio personale e relazionale così come trova possibili vie d'uscita nella persona e nelle relazioni che attorno a lei si riescono a costruire. La persona e la sua comunità – ossia l'insieme delle persone per lei significative – costituiscono sempre il perno attorno al quale deve ruotare qualsiasi tipo di strumento e di intervento di contrasto alla povertà. Essi infatti devono sempre essere funzionali ad innescare e sviluppare una relazione positiva e promozionale con la persona, e allo sviluppo di tale relazione devono rimanere sempre subordinati. Per questo ogni intervento e ogni strumento attivato in favore e a sostegno della persona non può non coinvolgere anche le persone che le stanno accanto o che possono starle accanto, le persone che le sono prossime.

⁷⁰ Il paragrafo riprende l'intervento *Accompagnamento e progetti integrati* di Andrea Barachino, della Caritas di Concordia-Pordenone, al seminario, promosso dalla Direzione centrale salute, integrazione socio-sanitaria e politiche sociali della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, «Dall'osservazione al fronteggiamento nei processi di impoverimento: metodologia e strumenti per un efficace contrasto», e tenutosi a Udine, il 29 ottobre 2010.

Il metodo dell'accompagnamento adottato dalle Caritas del Friuli Venezia Giulia per affrontare le problematiche legate alla povertà economica si fonda su questo presupposto e trova nella persona e nella comunità i suoi due poli di riferimento. Due poli che si alimentano reciprocamente, in quanto se la persona povera trova supporto nella comunità anche quest'ultima, a sua volta, trova nella persona povera un'opportunità per riconoscere aspetti di sé che richiedono di essere cambiati in vista di un comune miglioramento.

Accompagnare la persona

Gli interventi di natura economica per quanto ben congeniati e raffinati non sembrano sufficienti a garantire un percorso di affrancamento dalla povertà o dalla situazione di disagio economico. L'accompagnamento, cioè la presenza di una persona che si affianchi a chi richiede e riceve aiuto, è parso essere il modo per fronteggiare al meglio situazioni che si sono rivelate molto complesse, non solo da un punto di vista sociale, ma anche tecnico-finanziario. L'accompagnamento però è soprattutto il modo per rendere evidente la centralità della relazione nell'aiuto delle persone.

Questa modalità che è al contempo strumento e stile di intervento viene utilizzata in progetti diversi tra loro e quindi assume connotati che possono essere differenti. Accompagnare una persona comporta un affiancamento:

- nella redazione del bilancio familiare e presa di consapevolezza delle proprie entrate e uscite;
- nella gestione del bilancio con consigli e suggerimenti per i consumi e le spese della famiglia;
- nella gestione della situazione debitoria e presa di coscienza sulle possibili soluzioni idonee a superarla;
- nella comprensione della situazione economica e nell'orientamento verso misure di sostegno.

Il ruolo di accompagnamento può essere affidato a operatori esperti o a volontari e in alcuni casi a entrambi. La presenza di volontari, oltre a rendere sostenibili gli interventi di accompagnamento, che altrimenti

richiederebbero risorse economiche ingenti probabilmente non disponibili, offrono al beneficiario un forte segnale di prossimità: mostrano infatti una parte di comunità che si mette a fianco di chi ha bisogno. Il volontariato costituisce al tempo stesso il valore fondante (senza di lui non si riuscirebbe a svolgere il servizio) e il valore aggiunto (se il servizio fosse svolto solo da professionisti avrebbe meno valore) dell'accompagnamento, e presuppone di non considerarlo come mero esecutore di decisioni prese altrove.

Accompagnare la comunità

Il volontariato, in questa lettura, fa da ponte con la comunità. Per il suo tramite la Caritas aiuta la comunità a farsi "carico" del disagio, a interessarsi dei propri poveri, a farsi compartecipe, accanto agli enti pubblici, dell'aiuto delle persone. Ciò significa:

- accompagnare i poveri verso la comunità, ossia costruire comunità intorno ai poveri, e quindi garantire loro relazioni. È questo il modo migliore di aiutare le persone che si trovano in condizioni di povertà. L'esperienza compiuta, infatti, evidenzia che gli aiuti sono tanto più efficaci, quanto più si riesce a costruire una rete intorno alla persona; rete nella quale non solo la persona si sente sostenuta, ma nella quale gli stessi partecipanti hanno pari dignità.
- accompagnare la comunità verso i poveri, ossia "svelare" i poveri e le cause di impoverimento alla comunità, sia portando questi temi al centro del dibattito, sia coinvolgendo le realtà pubbliche e private nell'assunzione di responsabilità nei loro confronti. Il coinvolgimento delle banche e delle altre realtà private non è rivolto solo a trovare ulteriori fondi, seppur necessari, o ad utilizzare le loro competenze tecniche, ma è finalizzato a renderle partecipi dello sforzo compiuto per superare queste problematiche.

6.3 L'attenzione educativa⁷¹

Accompagnare la persona ad uscire dalla povertà assume una forte valenza educativa, perché significa aiutarla a prendere coscienza delle cause, interne ed esterne a sé, che l'hanno portata a trovarsi in tale condizione e ad individuare come agire per rimuoverle o arginarle.

Molte volte i percorsi di impoverimento hanno origine da scelte sbagliate o da comportamenti scorretti delle persone. A volte ciò avviene in modo inconsapevole; a volte a seguito di valutazioni superficiali o errate della situazione in cui si trovano o potranno trovarsi, o delle risorse a loro disposizione; altre volte ancora per ignoranza.

Non di rado situazioni di questo genere sono alla base di percorsi di impoverimento di tipo economico in cui le persone non sono in grado di amministrare correttamente le risorse economiche di cui dispongono; sono eccessivamente fiduciose nelle proprie possibilità per cui fanno spese al di sopra delle loro disponibilità pensando di poter contare su entrate sicure e regolari che poi non si confermano tali per cause riferite al mercato del lavoro oppure per motivi di salute o di altro genere che comportano spese impreviste; tendono a voler mantenere lo status quo; hanno uno scarso autocontrollo e una forte tendenza a cedere alla tentazione di spendere più di quanto razionalmente vorrebbero, acquistando spesso beni superflui e rimanendo prive delle risorse per quelli indispensabili. Si sviluppano così necessità di tipo economico che le persone cercano di affrontare chiedendo prestiti a parenti, amici, conoscenti e addirittura a finanziarie, e finendo per indebitarsi. Al fondo, però, c'è un'incapacità di gestire le proprie entrate ed uscite in

⁷¹ Il paragrafo riprende alcune osservazioni dell'intervento *Gli strumenti di sostegno economico delle Caritas* di Adalberto Chimera, della Caritas di Gorizia, al seminario, promosso dalla Direzione centrale salute, integrazione sociosanitaria e politiche sociali della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, «Dall'osservazione al fronteggiamento nei processi di impoverimento: metodologia e strumenti per un efficace contrasto» e tenutosi a Udine, il 29 ottobre 2010.

modo coerente, secondo un ordine di priorità e assicurandosi un margine di risparmio.

Da qui l'esigenza di accompagnare molte persone in una vera e propria gestione del proprio bilancio familiare, che le aiuti a diventare consapevoli di come spendono, di quanto possono spendere, di ciò per cui spendono. A tal fine le Caritas si sono dotate di un particolare strumento: il bilancio familiare. Si tratta di uno strumento che l'operatore costruisce assieme al richiedente nell'istruttoria della domanda per attivare un prestito di microcredito, un accompagnamento socio-economico, o le rate dei contributi di un fondo straordinario. Il bilancio ha lo scopo di rilevare tutte le entrate del nucleo familiare dovute a redditi da lavoro dipendente, autonomo o da pensioni, a cui si sommano i sussidi erogati da enti pubblici o del privato sociale. L'analisi delle voci del bilancio familiare permette di capire se il nucleo ha bisogno di un accompagnamento economico, se riesce a sostenere le rate di restituzione dei prestiti o se abbisogna di integrazione al reddito.

A differenza di altri strumenti per l'analisi della situazione economica di una persona (quali l'indicatore della situazione economica o situazione economica equivalente) il bilancio familiare fotografa la situazione economica in corso e non quella dell'anno precedente e offre la base per una valutazione delle spese che consenta di analizzare gli stili di consumo del nucleo familiare. Il bilancio familiare è quindi uno strumento valutativo ed educativo: valutativo, perché su di esso si basa la decisione delle commissioni preposte a deliberare o meno il sostegno; educativo, perché l'operatore Caritas lo costruisce assieme alla persona che chiede il sostegno economico e nel fare questo, con molta discrezione e tatto, deve esprimere anche alcune considerazioni sullo stile di vita della persona e fornire indicazioni e proposte utili per un'eventuale modifica dello stesso. Ad esempio, può proporre l'invio ad un'agenzia sociale immobiliare per la ricerca di un alloggio con un canone di locazione più basso, o la rinegoziazione di un prestito, o evidenziare che le utenze domestiche sono troppo elevate, oppure consigliare di ricostruire la situazione debitoria, perché le rate dei prestiti sono troppo rilevanti rispetto alle entrate. È fondamentale

infatti anche l'aiuto che i volontari possono dare rispetto all'accesso e all'utilizzo dei servizi finanziari promossi dalle banche. Le procedure e la documentazione previste per avere accesso non solo al credito ma anche ad altri servizi finanziari, seppure ordinari come un conto corrente, sono spesso complesse e difficili da comprendere. Non di rado, quindi, costituiscono un ostacolo nei confronti di strumenti che potrebbero aiutare le persone a gestire anche un minimo di risparmio. «È abbastanza comune, non solo tra gli economisti ma anche tra molti di coloro che discutono di povertà e sviluppo, pensare che i poveri non abbiano né l'interesse né la capacità di utilizzare strumenti finanziari nella gestione quotidiana del bilancio familiare. Non c'è nulla di più sbagliato: [...] i poveri si indebitano e prestano somme non irrilevanti, se paragonate al loro reddito disponibile, non *nonostante* ma proprio *perché* sono poveri»⁷². L'analisi delle vite dei poveri mette in luce, infatti, che esiste una propensione al risparmio che non trova adeguata soddisfazione nei servizi a questo deputati. «L'opinione diffusa secondo cui i poveri consumano tutto il loro reddito è assolutamente lontana dalla realtà. [...] anche per le famiglie il cui reddito è minimo la possibilità di risparmiare è concreta. Se ciò non avviene, il più delle volte è proprio perché gli individui non dispongono, tra i diversi canali informali, dei giusti strumenti per impiegare i loro risparmi»⁷³. Si avverte più che mai l'esigenza di sostenere persone che dispongono di risorse limitate nell'utilizzo delle stesse soprattutto qualora non abbiano la possibilità di accedere ad adeguati servizi finanziari.

Questo tipo di intervento rientra nella cosiddetta pedagogia dei fatti adottata dalla Caritas, ossia in «quell'attenzione educativa che si pone come obiettivo la crescita di ogni persona e dell'intera comunità cristiana attraverso esperienze concrete, significative, partecipate [...]». Di conseguenza l'impegno fondamentale, l'attenzione costante, la

⁷² Niccoli A., Presbitero A.F., *Microcredito e macrosperanze*, Egea, Milano, 2009, p. 31.

⁷³ Ivi, p. 182.

missione quotidiana di ogni attività, consiste nel proporre percorsi, interventi ed esperienze educative:

- concrete, in quanto realmente trasformatrici della realtà;
- significative, perché non casuali, ma inserite in un'attenta e progettuale dimensione educativa;
- partecipate, cioè parte del cammino della comunità che diventa nel tempo sempre più soggetto, sempre più ministerialità diffusa»⁷⁴.

Questo tipo di sostegno educativo alla gestione del reddito viene fornito dalle Caritas grazie alla disponibilità di volontari qualificati nel settore, ossia persone che hanno lavorato nel settore bancario, in quello dei servizi socio-assistenziali e della pubblica amministrazione, e si rendono disponibili ad offrire le competenze acquisite in questi ambiti arricchendole con altre, riguardanti la relazione di aiuto e di accompagnamento, acquisite attraverso appositi corsi di formazione organizzati dalle Caritas diocesane e da altre istituzioni del territorio. Questi volontari mettono a disposizione l'esperienza professionale acquisita nel corso della propria carriera lavorativa occupandosi della fase istruttoria delle domande di intervento economico, valutando a chi erogare il beneficio e accompagnando coloro cui viene concesso.

6.4 Il microcredito sociale

Quando alla fiducia, all'accompagnamento e all'attenzione educativa si affianca la solidarietà allora è possibile attivare anche nei confronti di persone in situazione di povertà quella forma di aiuto, tanto antica e al tempo stesso nuova, che è il prestito. Nasce così il microprestito.

⁷⁴ Caritas Italiana – Fondazione «E. Zancan», *Ripartire dai poveri. Rapporto 2008 su povertà ed esclusione sociale*, il Mulino, Bologna, 2008, p. 28.

Il microcredito, così come la microfinanza all'interno della quale esso si colloca, sebbene inizi ad essere sperimentato negli anni Settanta del Novecento, attinge a un'idea molto più antica rinvenibile già nelle pratiche informali di prestito all'interno delle comunità-villaggio dei contesti rurali da cui nasceranno i primi fondi rotativi e le prime associazioni di credito, e praticata in particolare in epoca Rinascimentale con la nascita del mercato e delle figure specializzate nel commercio, ossia i mercanti. «Nell'instaurare relazioni commerciali o dilazioni/anticipi di pagamento così come nei rapporti di debito-credito, i mercanti basavano la ragionevole sicurezza che le promesse contrattuali venissero mantenute sulla credibilità o, più precisamente, sulla reputazione di cui i soggetti contraenti godevano all'interno della comunità dei mercanti»⁷⁵. Già qui si trovano due elementi qualificanti le moderne forme di microcredito, ossia la reputazione del debitore basata su precedenti relazioni e la sua appartenenza ad una comunità.

Soprattutto nel corso del XIII e del XIV secolo infatti l'intuizione del prestito anche ai bisognosi prende consistenza attraverso la costituzione di specifiche istituzioni: i Monti di Pietà. Queste istituzioni bancarie, diffuse a partire dall'Italia centrale in molte regioni europee, erogavano prestiti di piccola entità e di breve durata, generalmente per periodi da sei a dodici mesi, ad un'utenza costituita non solo da clienti particolarmente bisognosi, ma anche da piccoli artigiani e contadini che, grazie a un piccolo prestito, potevano superare un momento di crisi o sviluppare la propria attività. A questa intuizione originaria si ispira anche il movimento cooperativo delle Casse Rurali e Artigiane dal quale si svilupperanno nel XIX secolo le Banche di Credito Cooperativo, e nei contesti cittadini le Banche Popolari Cooperative. Pur con proprie specificità, tali istituti condividono alcune caratteristiche quali il legame col territorio, le dimensioni ridotte, la promozione di particolari valori morali come quelli della responsabilità,

⁷⁵ Andreoni, Pelligra, *op. cit.*, p. 65.

del mutualismo e della cooperazione, che si trovano anche alla base delle iniziative di microcredito.

A queste intuizioni ed esperienze, qui molto rapidamente e sinteticamente richiamate solo per evidenziarne la lunga e articolata storia che per buona parte si origina e sviluppa in Italia, si ispira il microcredito, oggi conosciuto in particolare nella versione promossa nel 1976 dal bengalese Muhammad Yunus con la Grameen Bank, la «banca rurale» nata per fornire credito «ai più poveri tra i poveri». L'operatività di questa originale banca prevede che: i prestiti siano sempre di piccola entità; vengano concessi senza richiedere garanzie collaterali di copertura, ma solo a seguito della disponibilità del richiedente ad entrare a far parte di un gruppo di cinque persone; il finanziamento venga erogato solo quando il gruppo è stato costituito; quando il primo richiedente inizia a restituire il prestito, anche il secondo ottenga il finanziamento e così via con il terzo, il quarto e il quinto; il prestito venga restituito nell'arco di un anno attraverso il pagamento di rate settimanali costanti; la procedura di accesso al credito avvenga in stretta collaborazione con i rappresentanti locali della banca, che seguono il progetto fin dalla sua ideazione e collaborano assieme al creditore per la sua realizzazione; i richiedenti il prestito siano disponibili a rispettare una serie di impegni di carattere etico e sociale, elaborati dai creditori stessi, volti a garantire un uso produttivo del denaro.

Alla base di queste scelte operative alcuni principi di fondo che ruotano attorno alla fiducia e alle relazioni. I prestiti concessi, infatti, sono caratterizzati da garanzie personali, in genere di gruppo, più che reali e individuali; l'erogazione del prestito inizia con importi molto limitati e procede alla concessione di ulteriori rate solo se il rimborso si mantiene regolare nel tempo; il rimborso prevede rate molto frequenti restituite nel corso di incontri pubblici; se uno dei debitori non è in grado di rimborsare, la responsabilità ricade anche sugli altri componenti. Il gruppo ha quindi un ruolo fondamentale per garantire sia la concessione del prestito sia la sua restituzione, svolgendo una

funzione fondamentale in termini di responsabilizzazione e di controllo sui suoi componenti.

Tutto il sistema della Grameen Bank è fondato su relazioni di natura fiduciaria, sulla «possibilità che tra banca e creditore e tra creditore e creditore si instauri un rapporto di cooperazione volto alla ricerca del bene comune e non solo del mutuo vantaggio, una relazione tra partner e non tra parti di un contratto, una sottrazione di egoismi più che una somma di utilità. Una relazione nella quale si generano e trovano spazio le risorse fondamentali su cui il microcredito si fonda: il riconoscimento identitario, la fiducia e la dignità che essa conferisce a chi la riceve e che a sua volta spinge verso l'affidabilità»⁷⁶.

La semplicità e l'efficacia di questo modello, dimostrando che «i poveri sono solvibili», ha favorito la sua diffusione in diversi Paesi in via di sviluppo e ha stimolato la sperimentazione di versioni che ne riprendono alcuni aspetti e ne modificano altri al fine di adattarli alla specificità dei contesti industrializzati, tra cui anche i paesi dell'Unione Europea e, nello specifico, l'Italia. Anzi, nel corso degli ultimi anni, la Commissione Europea, la Banca Europea degli Investimenti (BEI) e il Fondo Europeo per gli Investimenti (FEI) hanno lanciato una serie di programmi per incentivare in Europa la diffusione della microfinanza e del microcredito. Obiettivo che, a seguito della grave crisi finanziaria ed economica che ha investito i paesi membri, assume particolare attualità e rilevanza. «Le recenti trasformazioni della nostra società, in particolar modo la precarizzazione del lavoro, l'impoverimento del ceto medio e il fenomeno dei working poor, ovvero i lavoratori il cui salario non permette loro uno standard di vita da ceto medio-basso, sono ulteriori elementi di vulnerabilità per i quali il microcredito può rappresentare un valido sostegno. [...] Il microcredito può rappresentare, diversamente dal credito al consumo, un canale con il quale avvicinare in maniera prudente gli individui unbanked al settore bancario tradizionale, fornendo anche formazione e consulenza e

⁷⁶ Ivi, p. 20.

contribuendo all'alfabetizzazione finanziaria, in modo da evitare il ricorso eccessivo all'indebitamento [...]»⁷⁷.

In generale le varie modalità di microcredito fanno riferimento a due tipologie fondamentali: quella per il finanziamento di investimenti, che possono essere fissi o per il capitale circolante, e quella per il finanziamento di consumi. Il finanziamento di investimenti fissi cerca di superare uno dei principali ostacoli alla crescita economica, ossia la mancanza di dotazione di beni capitali necessari a produrre, mentre il finanziamento di capitale circolante mira a sostenere lo sviluppo e l'ampliamento di attività già avviate o ad intervenire nei casi in cui queste subiscano dei danni. Il finanziamento per il consumo invece permette l'anticipo dell'acquisto di un bene di consumo, durevole o non durevole.

In tale cornice rientrano i progetti di microcredito, avviati già nel 2004, dalle Caritas del Friuli Venezia Giulia nelle diocesi di Gorizia, Trieste e Udine. Si tratta, infatti, di iniziative nate dall'esigenza di rispondere a famiglie o persone che si trovano nell'impossibilità di affrontare esigenze finanziarie rilevanti, pur avendo un reddito sufficiente o a seguito di un'improvvisa riduzione del proprio reddito familiare.

I progetti attualmente prevedono l'erogazione di piccoli prestiti di € 1.500,00, €2.000,00 o al massimo €3.000,00, stipulati dal beneficiario con le banche convenzionate con le Caritas diocesane. I prestiti in alcuni casi hanno dei fondi di garanzia, che coprono il 50% o il 100% del rischio di inadempimento, altre volte è l'Istituto di Credito erogatore che si accolla totalmente le insolvenze.

Al microcredito, nel 2009 si sono affiancate anche altre misure, come i fondi straordinari di solidarietà, per rispondere al forte incremento di persone che, tra la fine del 2008 e l'inizio del 2009, si presentavano ai centri di ascolto delle Caritas non riuscendo a sostenere le spese della vita quotidiana del proprio nucleo familiare (canoni di

⁷⁷ Niccoli A., Presbitero A.F., *op. cit.*, pp. 103-104.

locazione, rate mutuo o altri prestiti, spese per utenze domestiche) a causa della perdita del lavoro. Si trattava di persone che non potevano godere di ammortizzatori sociali (CIG, assegno di mobilità o di disoccupazione) o per le quali questi non riuscivano a coprire tutte le spese, e che non potevano godere di aiuti connessi al sistema di protezione sociale dei Comuni o degli Ambiti distrettuali, perché avevano un reddito superiore alle soglie di accesso ai servizi pubblici in quanto l'anno precedente avevano percepito una retribuzione lavorativa soddisfacente.

Il fondo straordinario è finalizzato ad offrire un sostegno economico attraverso la creazione di una rete di fronteggiamento locale formata dalle parrocchie che filtrano le richieste e dai volontari che accompagnano il beneficiario in un progetto di vita volto a reinserirlo nel mercato del lavoro e a fargli riconquistare l'autonomia economica. Con esso viene realizzato un tipo particolare di presa a carico, definito anche “*adozione a vicinanza*”, che prevede l'adozione o presa in carico di persone e famiglie impoverite a causa della crisi economica da parte di alcuni volontari che condividono con loro le difficoltà del momento e stringono con loro un legame di fiducia.

Elemento comune sia alle misure di microcredito sia a quelle dei fondo straordinari è la presenza di una commissione che valuta la domanda in base a criteri non solo di tipo amministrativo e oggettivo, ma anche di tipo personale e relazionale, riferiti cioè a caratteristiche della personalità del richiedente, alla sua disponibilità a mettersi in discussione e in gioco rispetto ad un percorso di cambiamento, alle sue relazioni. Lo sforzo compiuto dalla commissione è quello di formulare una valutazione che cerchi di esprimere fiducia nella persona in modo da poter stimolare la messa in atto da parte sua di scelte e comportamenti non solo affidabili ma anche di miglioramento.

Entrambe le misure, inoltre, si caratterizzano per la rapidità con cui riescono ad essere espletati tutti i passaggi necessari all'erogazione dell'intervento.

7. Conclusioni

Parlare di povertà, si è detto in apertura, non è facile. La prima parte del testo ha cercato di metterlo in luce ripercorrendo le difficoltà di denominare e di rilevare un fenomeno così ampio e mutevole, che pare sfuggire ad ogni tentativo di definizione e misurazione.

Ancor meno facile è intervenire per contrastare la povertà. I dati degli utenti e degli interventi descritti nella seconda parte del testo lo evidenziano, lasciando trasparire da un lato il notevole sforzo compiuto dai servizi sociali dei Comuni e dalle Caritas diocesane del Friuli Venezia Giulia – al quale deve essere aggiunto quello di altri soggetti che non sono stati presi in esame in queste riflessioni – e, dall'altro, le molte situazioni di povertà e di disagio che colpiscono anche una regione con livelli di benessere⁷⁸ tra i più elevati a livello nazionale come la nostra. Situazioni sempre più difficili non solo da affrontare ma anche da riconoscere e rilevare.

Si è visto infatti che la povertà non è un fenomeno statico ma dinamico: ha un'origine e uno sviluppo che può portare al suo superamento o al suo progressivo consolidamento. In tale sviluppo i contorni delle situazioni che origina diventano sempre più labili e sfumati, rendendo difficile distinguere chi è povero da chi non lo è. Accanto alle situazioni di povertà cronica, visibili nei volti ormai tradizionali dei barboni che dormono su panchine o marciapiedi, ci sono le situazioni di povertà ricorrente e transitoria, quelle che vanno e che vengono, e che difficilmente riescono ad essere viste perché hanno volti molto comuni, come quelli del vicino di casa che ha perso il lavoro ma non lo dice perché si vergogna non riuscendo a trovare altro

⁷⁸ Il riferimento va al dibattito e alle considerazioni economiche relative agli indicatori che comparano le regioni sulla base del reddito, sul prodotto interno lordo, delle potenzialità economiche e delle esportazioni.

con i suoi cinquant'anni e la sua qualifica generica, o quello della collega che è una madre sola con due figli da mandare a scuola col suo unico stipendio, o quello dell'anziano che passeggia sotto casa prima di andare a prendere la "borsa della spesa" in parrocchia perché le spese sono troppe per la sua pensione, o quello del giovane brillante laureato che passa da un lavoro a progetto all'altro e da un passaggio all'altro vede il suo reddito scendere e salire.

Sono volti di persone comuni, che non lasciano trapelare segni di povertà o di impoverimento, a meno che non le si riesca ad avvicinare e non si entri in relazione con loro.

Le nuove forme di povertà e d'impoverimento richiedono infatti un cambio di prospettiva, sia nell'analisi sia nelle modalità di intervento. Chiedono di guardare alla persona nella sua globalità e di intervenire con un approccio relazionale, dinamico e integrato.

Relazionale, perché ben poco efficaci sono gli interventi che non si configurano come strumenti per entrare in relazione con la persona, per confermare o rafforzare la sua autostima, per costruire assieme a lei percorsi che la aprano al futuro o ricostruiscano attorno a lei legami sociali significativi. Un approccio, quindi, capace di sviluppare relazioni di fiducia: in primo luogo fiducia di chi è povero o si vede impoverire verso se stesso e verso gli altri, e poi fiducia delle istituzioni e delle comunità in lui, nella sua onestà e nelle sue potenzialità.

Dinamico, perché la processualità della povertà rende necessario un approccio di analisi e di intervento capace di cogliere i percorsi che fanno cadere le persone nei circuiti della povertà ma anche quelli che consentono loro di risalirli, e in grado di accelerare la transizione tra lo stato di disagio ed una accettabile collocazione sociale, attivando interventi temporanei, con un inizio e una fine chiaramente esplicitati, fortemente differenziati per adattarsi alla specificità delle singole situazioni, e saldamente intrecciati gli uni con gli altri al fine di permettere la composizione di percorsi di aiuto personalizzati.

Integrato, perché affrontare la povertà nella sua complessità rende necessario coniugare, da un lato, programmi di contrasto delle sue forme persistenti, fondati su aiuti economici continuativi e politiche del

lavoro e, dall'altro, programmi per le sue forme brevi, basati su aiuti economici mirati e tempestivi, un più facile accesso ai mercati finanziari, e agevolazioni nell'uso di servizi di prima necessità.

Il contrasto della povertà richiede inoltre di aumentare le opportunità di autonomia delle persone considerate soggetti difficilmente occupabili potenziando percorsi di inserimento lavorativo, di formazione o di ricollocazione che siano flessibili ma anche capaci di valorizzare le potenzialità che essi possono esprimere. La prospettiva non può essere limitata a misure di tipo assistenzialistico o di contenimento, centrate più sui limiti delle singole persone che sulle loro risorse, ma deve prevedere una forte personalizzazione degli interventi con la loro interazione tra le possibilità dei singoli e quelle dell'ambiente in cui essi vivono. Si dovrebbero prevedere o potenziare interventi che vanno oltre le "inadeguatezze" delle singole persone e le loro specifiche vulnerabilità, per supportarle nelle difficoltà quotidiane con il contesto sociale e lavorativo che, di fatto, spesso ne limita la spendibilità professionale.

Sempre più importante però diventa anche dotarsi di pratiche e di servizi più comunemente chiamati a "bassa soglia" che operino con rapidità, "prossimità" e in rete con le comunità locali. L'esperienza dei Centri di ascolto delle Caritas diocesane aiuta a comprendere che questa modalità operativa può far cogliere non solo le forme tradizionali di povertà, ma anche quelle nuove e quelle più nascoste.

Tra i diversi interventi di contrasto della povertà ci sono infine quelli di tipo economico, che costituiscono, come si è visto, uno strumento con il quale da sempre si è cercato di far fronte alle situazioni di povertà e di impoverimento. Spesso, infatti, è assolutamente necessario utilizzare il denaro come strumento di aiuto nei confronti di chi si trova in situazioni di povertà, sebbene sia rischioso. Per questo è fondamentale prestare molta attenzione a come lo si utilizza. Gli interventi di tipo economico, qualunque sia la loro tipologia, devono essere sempre inseriti all'interno di una più ampia progettualità definita per ogni singola persona. Una progettualità che sia il più possibile rivolta a collegare la persona con altre persone, per evitare di lasciarla

cadere in quella particolare forma di povertà, da cui ne possono derivare molte altre, che è l'isolamento. Essi pertanto devono prevedere sempre forme di accompagnamento della persona e di suo inserimento all'interno di una rete di relazioni significative, siano quelle provenienti dalla rete familiare, o quelle attivabili nella comunità in cui la persona vive, o quelle appositamente costruite dal servizio sociale o dal volontariato. La tempestività nella loro erogazione, infine, risulta altrettanto importante perché il venir meno delle possibilità di soddisfare bisogni essenziali e primari può causare situazioni di forte disagio sociale. I tempi delle procedure di accesso spesso vanificano gli obiettivi che tradizionalmente vengono riposti in tali misure.

Questa prospettiva e questo approccio nel contrasto della povertà sono praticabili qualora vi sia a monte un rinnovamento nella governance delle politiche di settore a livello regionale e locale. Ciò significa prevedere un costante coordinamento delle politiche che si occupano di specifici settori come quelli relativi al lavoro, alla casa, all'istruzione, alla formazione, alla famiglia, alla salute e alle politiche sociali. Analoga integrazione dovrebbero trovare modalità e prassi operative anche a livello locale. Va inoltre riaffermato un patto comunitario tra realtà pubbliche e private, come condizione per contrastare la povertà e per facilitare conseguentemente l'individuazione di percorsi di inclusione sociale, allargando le tradizionali forme di partecipazione alla definizione e alla valutazione delle politiche di welfare anche a soggetti che tradizionalmente non si qualificano per una missione specifica nel settore ma che, in una logica di responsabilità sociale, possono essere coinvolti come soggetti che contribuiscono con risorse proprie al potenziamento del sistema di sicurezza sociale e, più in generale, al benessere di persone e famiglie.

Bibliografia

- A.A. V.V. (a cura di), *Come affrontare la vulnerabilità sociale?*, in Animazione Sociale 10/2009
- Andreoni A., Pelligra V., *Microfinanza*, il Mulino, Bologna, 2009
- Bergamaschi M., *Contrasto alla povertà e all'esclusione: quale coesione sociale e quale cittadinanza?*, in Costa G. (a cura di), *La solidarietà frammentata*, Mondadori, Milano, 2009
- Bosco N., Negri N. (a cura di), *L'abile povero tra diritti e obbligazioni*, in Animazione Sociale, 6/7, 1997
- Bosco N., Negri N. (a cura di), *Corsi di vita, povertà e vulnerabilità sociale*, Guerini, Milano, 2003
- Caritas Europa, *La povertà in mezzo a noi*, 2010
- Caritas Italiana – Fondazione «E. Zancan», *Ripartire dai poveri. Rapporto 2008 su povertà ed esclusione sociale*, il Mulino, Bologna, 2008
- Castel R., *Disuguaglianze e vulnerabilità sociale*, in Rassegna italiana di Sociologia, XXXVIII, I
- Castel R., *Le insidie dell'esclusione*, in Assistenza sociale, n. 3-4, 2003
- Centri di ascolto Caritas, *I poveri della porta accanto, Terzo rapporto*, Edizioni San Liberale, Treviso, 2005
- Commissione d'Indagine sull'Esclusione Sociale, *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale. Anno 2008*
- Commissione d'Indagine sull'Esclusione Sociale, *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale. Anno 2009*
- Commissione d'Indagine sull'Esclusione Sociale, *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale. Anno 2010*
- Consoli M.T., *Il diritto al denaro*, Giuffrè, Milano, 2004
- Esping-Andersen G., *Oltre lo stato assistenziale*, Garzanti, Milano, 2010

- Gloazzo don L., *La locanda e l'albergatore: i centri di ascolto*, in *Centri di Ascolto: una porta aperta – Report 2000-2004*, Caritas diocesana di Udine, Udine, 2005
- Istat, *L'indagine europea sui redditi e le condizioni di vita delle famiglie Eu-Silc*, Metodi e Norme n. 37, Roma, 2008
- Istat, *Comunicato stampa “La povertà in Italia nel 2009”*
- Istat, *La misura della povertà assoluta*, Metodi e Norme n. 39, Roma, 2009
- Istat, *Distribuzione del reddito e le condizioni di vita in Italia. Anni 2008-2009*, Roma, 29 dicembre 2010
- Istat, *Primo rapporto sulla coesione sociale*, Anno 2010, Roma, 2010
- Migliavacca M., *La condizione lavorativa delle famiglie*, in Ranci C. (a cura di), (2002), op. cit., pp. 141-168
- Mingione E. (a cura di), *Le sfide dell'esclusione: metodi, luoghi, soggetti*, il Mulino, Bologna, 1999
- Negri N., Saraceno C. (a cura di), *Povertà e vulnerabilità sociale in aree sviluppate*, Carocci, Roma, 2003
- Pelligra V., *I paradossi della fiducia*, il Mulino, 2007
- Ranci C. (a cura di), *Le nuove disuguaglianze sociali in Italia*, il Mulino, Bologna, 2002
- Revelli M., *Poveri, noi*, Einaudi, Torino, 2010
- Rovati G. (a cura di), *Tra esclusione e solidarietà. Problemi emergenti e politiche per la sussidiarietà*, ISMU, Roma, 2003
- Sgritta G.B., Gallina C., Romano M.C., Graziani M., *Misure della povertà e povertà delle misure: conoscenza e politiche*, in Mingione E. (a cura di), *Le sfide dell'esclusione: metodi, luoghi, soggetti*, il Mulino, Bologna, 1999
- Siza R., *Povertà provvisorie*, Franco Angeli, Milano, 2009
- Yunus M., *Il banchiere dei poveri*, Milano, Feltrinelli, 1998
- Villa M., *Dalla protezione all'attivazione. Le politiche contro l'esclusione tra frammentazione istituzionale e nuovi bisogni*, Franco Angeli, Milano, 2007

Allegati

Caritas diocesana di Concordia - Pordenone

1 Fondo Straordinario Diocesano di Solidarietà

Genesi dello strumento

A seguito della crisi economica che ha colpito l'Italia e il Friuli Venezia Giulia a fine 2008, la comunità ecclesiale ha ritenuto importante impegnarsi direttamente nell'individuare strumenti per aiutare le persone singole e le famiglie toccate dalla crisi e per dare loro un segno di vicinanza. La Caritas diocesana di Concordia-Pordenone, confrontandosi con tutte le iniziative messe in atto a livello locale dal settore pubblico e privato per supportare le famiglie e le imprese, ha individuato alcune opportunità integrative in particolare nei confronti di alcune fasce di popolazione di fatto escluse dalle misure di sostegno attivate.

In tale prospettiva, al fine di offrire un sostegno ai singoli e alle famiglie colpite dalla crisi, nel 2009 viene costituito un fondo diocesano straordinario (FD) in grado di rispondere alla specificità di molte situazioni di disagio senza fissare a priori parametri rigidi per l'accesso (come, ad esempio, un reddito predefinito). Il vincolo rigoroso del possesso di alcuni requisiti rischia infatti di escludere a priori chi non presenta alcune caratteristiche ma versa comunque in uno stato di effettivo bisogno.

Le finalità del FD perseguono i seguenti obiettivi:

- garantire la centralità della relazione anche nelle forme di aiuto economico,
- dare un segno di vicinanza e aiutare le persone in difficoltà economica;
- coinvolgere la comunità nelle problematiche relative alla povertà.

L'equità dell'accesso al FD viene garantita attraverso un sistema di valutazione del caso: in primis vi è un'analisi da parte dei volontari territoriali (attivi a livello parrocchiale), poi è previsto un momento di discussione interna tra operatori e infine la decisione ultima sul caso passa a un'apposita commissione che non ha alcun contatto diretto con l'utenza, ma si confronta a sua volta con gli operatori. Il fondo è stato costituito grazie alla destinazione di un lascito vincolato per opere di carità, alle offerte dei fedeli e, per la maggior parte, a quanto devoluto dai sacerdoti diocesani dopo l'invito del Vescovo⁷⁹ di destinare una mensilità del loro stipendio a questo scopo. Durante il "rilancio" del 2010 il Vescovo ha invitato chiunque non avesse risentito della crisi a versare l'equivalente di una giornata di lavoro nel FD.⁸⁰ Il FD viene gestito a livello intra-ecclesiale, col coinvolgimento delle parrocchie e prevede due tipi di intervento:

- *contributi a fondo perduto* per un importo massimo di euro 2.500,00 per nucleo familiare;
- *prestiti non onerosi* (quindi senza interessi o commissioni) per un importo massimo di euro 2.500,00.

Lo stesso nucleo può ricevere denaro sia sotto forma di prestito che di contributo ma la somma complessiva non può mai superare i 2.500,00 euro, salvo rare eccezioni valutate dalla Commissione.

Il fondo è destinato a persone in situazione di disagio economico senza una predefinizione di categorie sociali o di profili di svantaggio anche per poter dare risposta a quanto sono esclusi da altre misure di sostegno attivate da altri soggetti pubblici o privati.

⁷⁹ Il Vescovo ha invitato i sacerdoti a destinare una mensilità del loro fondo ad aprile 2009.

⁸⁰ Il fondo al 31/12/2009 ammontava a circa 262.000 € Il rilancio ha incrementato la somma a disposizione di ulteriori 40.000 € (dati al 30/6/2010). L'ammontare a disposizione potrà chiaramente subire ulteriori variazioni a seconda delle future donazioni.

Criteria di accesso dei beneficiari alla misura

Per accedere al fondo è sempre necessaria una prima segnalazione agli operatori del fondo (FD). La segnalazione costituisce una sorta di filtro sulle potenziali richieste e può essere fatta da volontari di un centro di ascolto parrocchiale o Diocesano, da volontari parrocchiali o da parroci. I volontari che entrano in relazione con una persona in situazione di disagio economico devono dare comunicazione al parroco al quale viene chiesto di compilare una scheda sulle condizioni generali della persona e di trasmetterla al centro di ascolto della Caritas Diocesana. Nella fase iniziale di attivazione del fondo si erano cercate modalità di raccolta “sul luogo”, risultate successivamente impraticabili per l’aumento delle richieste. La scheda di presentazione da parte del parroco è molto sintetica e vuole stimolare il suo coinvolgimento evitando un invio diretto. Ricevuta la segnalazione, gli operatori del FD procedono ad un colloquio di approfondimento con la persona che deve consegnare una serie di documenti⁸¹ a giustificazione della richiesta di sostegno economico e la richiesta viene registrata con apposita scheda all’interno del sistema informativo Os.Car.⁸². La persona (parroco e/o volontario) segnalante indica anche il nome del volontario (tutor) che si prende cura della persona segnalata, affinché l’intervento non si esaurisca in un’erogazione monetaria fine a se stessa. Generalmente chi invia la persona in condizione di disagio economico è anche colui che la prende in carico. Là dove ci sono centri di ascolto o comunità parrocchiali strutturate, normalmente i membri del gruppo si confrontano tra loro prima di procedere alla segnalazione e individuano anche il volontario/tutor che farà da referente per gli operatori del FD.

⁸¹ Documentazione richiesta: contratto di mutuo/affitto; buste paga ultimi tre anni (in caso di attività in proprio il CUD); documentazione prestiti/finanziamenti; mod. storico C2 del Centro per l’impiego; estratto del c/c bancario; ultimo contratto di lavoro; utenze arretrate; varie ed eventuali a seconda dei problemi emersi.

⁸² La scheda Os.Car. è uno strumento di raccolta dati che orienta il volontario Caritas a ricostruire la storia personale dell’utente.

Dopo il primo colloquio, alla luce di quanto emerso, gli operatori presentano il caso ad una commissione che delibera la concessione dell'aiuto nella forma del contributo o del prestito non oneroso, oppure valuta di negare l'intervento. L'operatore del FD gestisce l'erogazione dei contributi e dei prestiti a favore dell'utente e si tiene in contatto con il tutor che ne segue l'accompagnamento. L'erogazione dei contributi e dei prestiti avviene nell'arco di una ventina di giorni; al massimo sette giorni dopo la presentazione della domanda viene svolto il colloquio tra l'operatore della Caritas dopo altri dieci giorni circa viene predisposta la delibera cui segue l'erogazione anche immediata se necessario. I beneficiari del fondo nel corso del 2009 sono stati 140.

Criteri e modalità di valutazione della domanda

Il gruppo di operatori del FD si incontra preliminarmente alla riunione della commissione per confrontarsi sui casi e predisporre una proposta condivisa da presentare all'apposita commissione. Quest'ultima, composta da membri nominati dal Vescovo (due sacerdoti più il direttore della Caritas), delibera l'intervento dopo un'ulteriore analisi e valutazione del caso in base ai seguenti criteri:

- presenza di volontari, di parrocchie attive che già intervengono sul caso segnalato, oppure presa in carico dei servizi sociali;
- adeguatezza della somma deliberata rispetto all'intervento e assenza di fattori soggettivi (ad esempio, la persona non sia in grado di gestire le risorse, ...) o oggettivi (ad esempio, nonostante il pagamento di alcuni arretrati di affitto il proprietario avvii comunque lo sfratto, ...) che possano pregiudicare il buon esito dell'intervento.

Dopo una prima fase di sperimentazione e anche in ragione della riduzione dei fondi, gli interventi sono stati rivolti prioritariamente ad alcune tipologie di destinatari: famiglie a basso reddito non in grado di fronteggiare spese straordinarie; famiglie povere o nullatenenti; famiglie fortemente indebitate (rispetto a queste famiglie vi è stata una controtendenza a intervenire nell'ultimo periodo del 2009, ritenendo opportuno intervenire solo quando il contributo-prestito ha un'efficacia

risolutiva di medio termine sulla situazione). Gli interventi effettuati sono spesso volti a coprire costi di bollette, affitti, spese condominiali.

Alle persone che non rientrano nei criteri di accoglimento della domanda si comunica il mancato parere favorevole, ma i volontari parrocchiali continuano ad offrire l'accompagnamento.

Sulla valutazione entrano in gioco diversi fattori che nel corso del tempo hanno cercato di trovare una standardizzazione, ma che, in assenza di criteri rigidi, non sempre lo sono. L'equilibrio difficile da trovare è tra la personalizzazione, che richiede tempi e risorse ingenti, e la standardizzazione.

Modalità di presa in carico / cura della persona/famiglia

Gli interventi del fondo non prevedono la sottoscrizione di un patto vero e proprio, ma l'individuazione delle strategie che sia il beneficiario che il volontario ritengono efficaci per uscire dalla situazione. In alcuni casi, grazie alla personalizzazione dell'intervento, l'erogazione del contributo viene subordinata all'assunzione di qualche impegno da parte della persona (ad esempio, dividere la propria casa con qualcun altro o partecipare a un corso di formazione). La definizione delle strategie è affidata all'operatore di concerto con i servizi sociali quando la persona è in carico agli stessi. Viene anche consultato il tutor. Le modalità di accompagnamento della persona vengono definite di volta in volta e vengono affidate al volontario della parrocchia che ha contatti col territorio. Persona e tutor concordano comunque alcune strategie, spesso personalizzate in un patto sulla fiducia. In alcuni casi il mancato rispetto del patto può portare alla sospensione del contributo.

Modalità di valutazione / chiusura

Non sono state codificate modalità di valutazione e di monitoraggio dell'intervento. Il monitoraggio risulta più semplice nel caso di prestiti che prevedono relative restituzioni e che permettono di valutare l'incidenza effettiva dell'intervento. Molto spesso l'intervento è tecnicamente chiuso con l'erogazione del contributo deliberato. Raramente si assiste, in archi temporali brevi, ad una definitiva

soluzione dei problemi di persone in forte fragilità economica: affinché l'aiuto abbia successo è necessaria un'effettiva collaborazione della rete istituzionale e non. In diversi casi si sono realizzati "aiuti ponte" che hanno consentito di supportare la persona da una situazione di carenza di reddito all'accesso a qualche beneficio pubblico, alla sospensione del mutuo o al mantenimento delle proprietà abitative. In questo caso si può parlare di intervento concluso in modo efficace.

2 Accompagnamento Economico – Small economy

Genesi dello strumento

I servizi sociali pubblici e non, spesso constatano l'incapacità dei propri utenti nel gestire il denaro. Molti utenti, soprattutto quelli fragili dal punto di vista psicologico e relazionale, si trovano in situazione di difficoltà economica perché spesso vivono al di sopra delle loro oggettive possibilità, attratti da comportamenti consumistici che non controllano. Non è raro incontrare famiglie che acquistano beni mobiliari di un certo valore (mobili, apparecchiature, ecc.) non riuscendo poi a far fronte ad affitti irrisori come quelli richiesti per gli alloggi a edilizia popolare. Questo perché si sono indebitate o perché hanno utilizzato il reddito per cose non immediatamente utili se non del tutto futili; in questi casi le persone spesso non sono in grado di sostenere primarie necessità (affitto, bollette, alimentazione, spese sanitarie, ecc.).

La cattiva gestione del proprio patrimonio finanziario può dipendere anche dall'ignoranza. Per esempio molti extracomunitari acquistano case a mutui variabili senza aver ben compreso i vincoli che tutto ciò comporta. Il mondo economico e finanziario è così complicato che persone di bassa cultura non sempre sono in grado di comprenderne i meccanismi e di ottimizzare le risorse economiche a disposizione. In molti casi si constata una reale difficoltà della persona a comprendere la propria situazione finanziaria al fine di dare una priorità e un ordine pratico ai propri bisogni. Le possibilità di prevenzione sono scarse,

anche perché i servizi sociali o i centri di ascolto della Caritas vengono coinvolti a situazione già esplosa. I tecnici ritengono che interventi di sola erogazione finanziaria non siano di fatto efficaci; il rischio reale è che la persona persista nei suoi comportamenti abituali e che il sostegno sprechi una risorsa di denaro.

Queste osservazioni hanno portato a riflettere sulla necessità di un'alfabetizzazione economica e di un accompagnamento alla gestione del bilancio familiare. È nato così, nel 2005, il progetto *Small Economy* volto ad accompagnare le persone in difficoltà verso un utilizzo consapevole ed efficace delle proprie risorse. Il progetto intende focalizzare l'attenzione sulla gestione dell'economia domestica, senza prescindere però da un intervento più ampio sulla persona che tenga conto della dimensione molteplice della sua problematicità. L'incapacità nella gestione del reddito infatti è spesso legata ad altri tipi di disagio.

Nello specifico il progetto intende:

- favorire una presa di coscienza sull'uso del proprio denaro;
- risolvere i problemi finanziari accumulati nel passato;
- prevenire situazioni di sovra-indebitamento;
- sostenere i servizi sociali affinché possano ottimizzare l'erogazione di contributi;
- supportare la persona nella gestione corretta e efficace del proprio reddito.

Criteria di accesso dei beneficiari alla misura

Il progetto consiste nella messa a disposizione di un tutor che accompagni la persona con azioni e interventi di natura educativa, di supporto tecnico e di orientamento al controllo della propria personale situazione economica. Per dare concretezza al progetto la Caritas diocesana ha ritenuto opportuno offrire a servizi sociali e non, la disponibilità di suoi operatori professionalmente preparati e con competenze nei settori economici. Sulla base dell'esperienza avviata l'accesso al servizio Caritas prevede la segnalazione da parte dei servizi sociali. È l'assistente sociale il primo soggetto che intercetta il bisogno

dell'utente. Spesso l'utente si rivolge ai servizi per chiedere un aiuto di tipo economico. L'assistente sociale monitora la situazione e valuta se la persona ha la necessità di essere accompagnata da un tutor. L'accompagnamento, infatti, non si esaurisce sempre con un'azione di tipo educativo ma spesso implica anche interventi finanziari quali il consolidamento dei debiti e la trattativa con le società di concessione del credito. Ad oggi due sono gli operatori che la Caritas rende disponibili nel contesto del servizio di accompagnamento: sono persone con esperienze lavorative e formative pregresse nel sociale e nel campo economico. Il servizio non è volontario e trova una sua copertura finanziaria attraverso specifiche convenzioni con i soggetti pubblici che lo richiedono.

Criteri e modalità di valutazione della domanda

L'operatore/tutor effettua un'analisi della situazione economica della persona, affiancando i servizi sociali nella decisione di assegnare eventuali contributi economici sulla base dei regolamenti comunali o di Ambito. Può capitare che l'assistente sociale preveda di stanziare delle somme in favore dell'utente, ma che i tempi di erogazione siano molto lunghi. In questi casi la Caritas anticipa con fondi propri all'utente l'erogazione prevista dal Comune. Questo meccanismo consente non solo di far avere alla persona in stato di bisogno il denaro in tempi brevi ma anche di pianificare le erogazioni in base alle necessità. Il meccanismo degli anticipi senz'altro conferisce maggiore forza all'intervento, in quanto l'erogazione immediata può costituire un contatto significativo che facilita il successivo percorso di accompagnamento. Importante è non abusare dello strumento ma valutarne ogni volta l'effettiva necessità e urgenza. Per fare questo non sono stati elaborati criteri o indicatori oggettivi. Dopo la segnalazione dell'assistente sociale, l'operatore Caritas analizza nel dettaglio la situazione economica della persona, redige un bilancio familiare e cerca di capire quale sia la rete di supporto che la persona si è costruita nel tempo. L'operatore inoltre cerca di ricostruire la storia economica dell'utente degli ultimi anni mettendo in luce le dinamiche familiari

lavorative e sanitarie che hanno influenzato la sua situazione attuale. Questa lettura analitica della storia economica della persona aiuta a cogliere i suoi comportamenti economici di lungo termine e a mettere in luce le effettive cause che hanno portato l'utente in condizione di criticità economica. Questa analisi viene arricchita dal confronto costante con l'assistente sociale che coglie alcune dinamiche psicologiche e relazionali della persona, confrontandosi anche con altri servizi specialistici. I fondi erogati sono pubblici e possono essere attivati o direttamente dall'assistente sociale (ad esempio, contributi del fondo di solidarietà, contributi ordinari o straordinari, tirocini) o dall'utente grazie all'indicazione e al lavoro dell'assistente sociale (ad esempio, le work experience, contributi provinciali una tantum per il sostegno al reddito delle famiglie in difficoltà economica e occupazionale, contributo affitti onerosi, ecc). Gli importi variano a seconda dei fondi a disposizione e delle esigenze dell'utente e vengono erogati nell'arco di un paio di giorni o di una settimana al massimo. Si è ipotizzato un "gettone" di avvio ai progetti fino a un massimo di 500 euro. Attualmente tra la Caritas e l'Ambito distrettuale di Sacile è in atto una collaborazione che prevede l'attivazione del progetto di accompagnamento economico.

Modalità di presa in carico/cura della persona/famiglia

Per la presa in carico della persona/famiglia è previsto l'utilizzo di un formulario standard che registra tempi di presa in carico della persona e impegni che questa si assume in un'ottica di collaborazione con il servizio. Questo formulario viene sottoscritto dall'utente, dall'assistente sociale e dall'operatore Caritas. I patti che vengono stabiliti sono quindi triangolari in quanto riguardano tutti e tre i soggetti e assumono forme diverse a seconda delle esigenze della persona. Se la persona ha problemi di gestione di risorse dovuti al fatto che vive al di sopra delle sue possibilità, tramite il patto si vincola l'erogazione di alcuni contributi a una rendicontazione puntuale delle spese. Il patto con il servizio, da un lato costituisce una tutela per gli operatori, dall'altro è un mezzo in più per richiamare alle proprie responsabilità

gli utenti. L'esplicitazione delle regole del gioco e degli impegni presi permette di portare alla luce meccanismi di manipolazione e rivendicazione e di dare maggiore consapevolezza agli utenti. Con alcune persone la forma scritta viene utilizzata ogni volta che vengono stabiliti dei micro obiettivi e dei piccoli impegni. Il rapporto tra utente e operatore Caritas è comunque un rapporto basato sulla fiducia. La persona e l'operatore inizialmente si vedono almeno una volta ogni due settimane. La prima fase si caratterizza per l'azione di ascolto e di conoscenza reciproca. L'operatore raccoglie tutta la documentazione relativa agli aspetti economici della vita della persona (spese quotidiane, finanziamenti, contratto di locazione, assicurazione auto, prestiti con amici, ecc). Nei casi di sovra-indebitamento questa prima fase è particolarmente complessa perché gli utenti spesso non hanno coscienza dei propri debiti e non hanno gli strumenti culturali per leggere la documentazione che li riguarda. In più, le persone oberate dai debiti utilizzano dei meccanismi di difesa di fuga dalla realtà. Ciò comporta deboli livelli di coscienza della situazione, di scarso realismo: in molti non aprono nemmeno la posta inviata dalle società finanziarie (spesso lettere di sollecito). In questa prima fase di raccolta dei documenti l'utente parla di sé mescolando la sua posizione debitoria con i problemi personali. In questa fase l'operatore effettua l'ascolto ma soprattutto cerca di rimettere ordine al groviglio di carte da cui queste persone sono sommerse. Là dove non ci sono situazioni di indebitamento ma il problema riguarda piuttosto l'indigenza della persona si cerca di comprendere le maggiori urgenze.

La preoccupazione economica è spesso molteplice perché può riguardare insieme l'affitto, le bollette, i debiti con gli amici, le spese vive, le spese per l'auto o altro. In questi casi si cerca di rassicurare la persona isolando i problemi e cercando di affrontarli con gradualità. Dopo questa analisi ci si confronta con i servizi sociali sulle risorse attivabili. Ai primi colloqui dell'operatore si affianca spesso un piccolo intervento economico messo in campo con risorse pubbliche destinate

al progetto⁸³. Questo da un lato serve a rispondere all'emergenza, dall'altro è un segno di interessamento verso la persona che inizia a sentirsi particolarmente seguita. Avere un referente per la propria condizione economica ha un effetto rassicurante per la persona. Dall'altro lato è funzionale al servizio sociale per pianificare al meglio l'intervento. Un primo intervento può servire anche come prima verifica per poter collaborare con persone inizialmente reticenti. La famiglia viene seguita per mesi dall'operatore Caritas e periodicamente viene fatto il punto con l'assistente sociale.

Le modalità di accompagnamento non sono standard ma vengono decise di volta in volta sulla base delle situazioni economiche e psicologiche che emergono. Le necessità dell'accompagnamento si possono suddividere in aree funzionali al supporto tecnico e nello specifico:

- accompagnamento nella redazione di un bilancio familiare⁸⁴ al fine di una maggior consapevolezza delle risorse disponibili (entrate e uscite);

⁸³ La Convenzione prevede che la Caritas possa gestire direttamente 5.000 euro senza richiedere l'autorizzazione ai servizi sociali. Vi è comunque sempre un confronto con l'assistente sociale.

⁸⁴ Il bilancio familiare è un piccolo bilancio che tiene conto dei proventi e degli oneri che la famiglia si trova ad affrontare ogni mese. L'obiettivo è quello di valutare se il reddito percepito consente di far fronte alle spese che la famiglia sostiene mantenendo un determinato stile di vita. Nella tipologia di bilancio familiare utilizzato si ripartiscono i costi e i ricavi mensilmente; non riguarda le uscite e le entrate monetarie ma piuttosto rileva il reddito mensile della famiglia e le sue spese mensili. Alcuni costi possono implicare un'unica uscita monetaria ma avere una ricaduta economica plurimensile. Pensiamo all'assicurazione di un'auto che viene pagata semestralmente. In questo caso nella stesura del bilancio l'uscita monetaria immediata (es. euro 300) viene ripartita su base mensile per sei mesi (50 euro al mese). Per redigere un buon bilancio familiare è necessario possedere la documentazione relativa a tutte le entrate e uscite della famiglia. Per monitorare le uscite si raccolgono anche gli scontrini. Nel bilancio familiare sono inclusi anche i debiti e i crediti informali (con parenti e amici). Il bilancio familiare, avendo una finalità educativa, ha due dimensioni: il bilancio familiare consuntivo (che deriva dai documenti e mira alla definizione della situazione attuale e alla consapevolezza degli stili di consumo attuali) e il budget familiare che

- accompagnamento nella gestione del proprio bilancio familiare;
- accompagnamento nella gestione della situazione debitoria e presa di coscienza sulle strategie per affrontarla (ad esempio, fondazione antiusura, contrattazione con le finanziarie, consolidamento dei debiti, pignoramento, ecc.)
- aiuto nella comprensione della situazione economica personale e nell'orientamento con le istituzioni finanziarie nonché di supporto/affiancamento in percorsi attivi (ad esempio, iscriversi al Centro per l'impiego, rivolgersi al notaio o leggere atti giudiziari o notifiche varie, accompagnamento per servizi specialistici fruibili presso enti e associazioni del territorio, ecc.)

Compito dell'operatore, in sintesi, è indirizzare e accompagnare di volta in volta la persona ad interagire con le risorse presenti nel territorio, aiutandola a fare il punto della sua difficile situazione economica e a prendere le decisioni più corrette per fronteggiarla.

Normalmente, nel primo mese i colloqui tra utente e operatore sono piuttosto lunghi (almeno un'ora) e frequenti (una volta ogni due settimane), mentre in seguito possono essere più o meno radi a seconda del caso e delle circostanze che si devono affrontare.

In genere vengono svolti sia nella sede della Caritas che in quella dei servizi sociali del Comune di residenza dell'utente. Questo spostamento è dispendioso per l'operatore; permette però da un lato di non far pesare i costi della trasferta all'utente, dall'altro di incontrare tutte le persone della famiglia in uno stesso momento. Trattandosi di un accompagnamento, inoltre l'operatore si muove insieme all'utente nel territorio tra i vari sportelli, sedi bancarie ecc.

I progetti che hanno avuto un migliore impatto sulla persona sono quelli che sono perdurati nel tempo. Normalmente 10-12 mesi sono sufficienti per una buona riuscita dell'intervento. In questo periodo

permette di proiettare nel futuro la situazione economica della famiglia ipotizzando scenari e valutando possibili "ristrutturazioni" della spesa.

spesso si alternano fasi di incontri frequenti (anche più di una volta a settimana) con fasi di incontri sporadici (una volta ogni due mesi).

L'attività dell'operatore Caritas viene monitorata tramite incontri periodici con i servizi sociali e, sul piano interno, a livello di équipe con altri operatori Caritas. Alla fine del percorso di accompagnamento l'operatore redige una relazione sull'attività e sugli obiettivi raggiunti con il progetto. Insieme alla famiglia si condivide una progressiva autonomia dal servizio sociale (dal punto di vista dei contributi) e si fa il punto sugli obiettivi raggiunti. Gli ultimi incontri del percorso di accompagnamento vengono fatti congiuntamente con l'operatore Caritas e l'assistente sociale. Se la persona non rispetta il patto con atteggiamenti gravi viene sospeso ogni contributo da parte del servizio sociale o vengono sospesi gli anticipi sui contributi comunali effettuati dalla Caritas.

Caritas diocesana di Gorizia

3. Fondo straordinario di solidarietà per chi ha perso il lavoro

Genesi dello strumento

Tra la fine del 2008 e l'inizio del 2009 al centro di ascolto della Caritas diocesana si rivolgono persone che avevano perso il lavoro e non riuscivano a far fronte alle spese della vita quotidiana del proprio nucleo familiare (canoni di locazione, rate mutuo o altri prestiti, spese per utenze domestiche). Si trattava di persone escluse dagli ammortizzatori sociali (CIG, assegno di mobilità o di disoccupazione) o per le quali questi strumenti non risultavano sufficienti a far fronte alle spese familiari. Esse, inoltre, non potevano godere di aiuti connessi al sistema di protezione sociale dei Comuni o degli Ambiti distrettuali, con un ISEE alto, in quanto spesso l'anno precedente avevano una retribuzione lavorativa soddisfacente. In alcuni casi erano piccoli imprenditori (nel settore del commercio, servizi e artigianato) e in altri anche lavoratori, per la maggior parte del settore edile, con partita IVA. Per riuscire ad aiutare queste persone, ad aprile 2009, la Caritas diocesana ha interpellato il Consiglio pastorale e presbiterale della diocesi per attivare un Fondo di Solidarietà sulla scia dell'esperienza dell'Arcidiocesi di Milano e di altre diocesi italiane.

La finalità del Fondo Straordinario è proprio quella di sostenere le famiglie o le persone che a causa della crisi hanno perso il lavoro o hanno subito una riduzione dei redditi derivanti da lavoro dipendente o autonomo. Il fondo quindi non si rivolge a coloro che da anni vivono in una situazione di grave emarginazione, ma solo a coloro che hanno problemi economici provocati dalla perdita del lavoro causata dalla crisi economica.

Il Fondo Straordinario è un fondo di solidarietà, costituito da offerte a fondo perduto di istituzioni, enti, fondazioni e privati. Nasce infatti da un patrimonio di 50.000 euro dell'Arcidiocesi di Gorizia a cui si sono aggiunti contributi di parrocchie, istituti religiosi, privati cittadini, Banche di Credito Cooperativo, alcuni Comuni, la Provincia di Gorizia e la Fondazione Cassa di Risparmio di Gorizia con uno specifico contributo di 170.000 euro.

Il fondo viene utilizzato per erogare contributi i cui importi ammontano ad un massimo di 400 euro al mese e per possono essere erogati per 10 mesi. La misura non si può considerare un prestito, ma soltanto un sostegno economico con un obbligo morale alla restituzione. I beneficiari del sostegno finanziario infatti si impegnano moralmente a restituirlo una volta che ritrovano un lavoro. Trattandosi di un impegno solo morale alla restituzione non è prevista la stipula di un contratto di mutuo.

Criteria e modalità di accesso alla misura

L'accesso alla misura è subordinato al possesso da parte del richiedente dei seguenti requisiti: aver perso il lavoro o aver subito una riduzione del reddito a causa della crisi ed essere residenti/domiciliati nel territorio dell'Arcidiocesi di Gorizia. La domanda deve essere presentata presso la parrocchia in cui si risiede o presso un'associazione, ma non può essere presentata direttamente presso la Caritas diocesana. Questa modalità è stata decisa, perché si è scelto di adottare la filosofia “dell'adozione a vicinanza”: in altre parole la famiglia/persona, che fa domanda per il sostegno economico del Fondo di Solidarietà viene “adottata” da un tutor della parrocchia o dell'associazione. Questo tutor, oltre a compilare la domanda per accedere ai contributi del Fondo e a far firmare l'impegno morale alla restituzione, deve seguire la famiglia durante il periodo di difficoltà aiutandola nei problemi quotidiani, come la ricerca del lavoro, ma anche monitorando il beneficiario sul suo stile di vita. La quasi totalità delle domande sono presentate dalle parrocchie. La quasi totalità dei tutor sono volontari delle Caritas parrocchiali che hanno già

partecipato a incontri formativi della Caritas. È stato chiesto ai parroci di nominare tutor scegliendoli tra i volontari delle Caritas parrocchiali oppure tra persone con un percorso professionale che ha consentito loro di avvicinarsi alle problematiche della ricerca del lavoro o della gestione del reddito (insegnanti, assistenti sociali, impiegati banca, ecc.). Complessivamente i volontari coinvolti nella gestione del fondo sono una quarantina. Si è adottato il metodo “dell'adozione a vicinanza”, ritenendo che i beneficiari di questo Fondo, essendo disoccupati, avessero bisogno di una figura che li sostenesse moralmente, ma anche concretamente nella ricerca del lavoro e nei diversi problemi economici (mutuo, bollette canoni di locazione) che deve affrontare una famiglia rimasta senza mezzi di sostentamento, ossia nella rateizzazione delle bollette, nel rapporto con il proprietario della casa, nella sospensione del mutuo in banca, ecc.. Il sostegno del fondo, infatti, non riesce a coprire totalmente le spese della famiglia. Il tutor ha un compito indispensabile anche nel monitoraggio della situazione del nucleo familiare nel corso dell'attivazione della misura per rilevare cambiamenti socio-economici dei beneficiari, ma anche per concordare la restituzione nel momento in cui il beneficiario trova lavoro.

Per la presentazione della domanda è prevista la compilazione di una modulistica in cui vanno specificati, oltre ai dati anagrafici del beneficiario, anche i dati relativi ai componenti il nucleo familiare, la ragione per cui si ha perso o ridotto il reddito familiare (licenziamento, CIG, fallimento, chiusura attività, riduzione orario lavoro, termine del contratto, riduzione fatturato, ecc.), il bilancio familiare, i risparmi, la presenza di parenti/amici che sostengono il nucleo, la presenza di disabili. La domanda va presentata con alcuni allegati: documento di identità, ISEE o dichiarazione dei redditi, lettera licenziamento o riduzione orario o inizio CIG, ultima busta paga, bilancio di impresa per chi è lavoratore autonomo, eventuali giustificativi di spese da affrontare, informativa privacy firmata.

Criteri e modalità di valutazione della domanda

La domanda viene inviata dal tutor al referente di zona pastorale (Gorizia, Cormonese - Gradiscano, Cervignanese, Monfalconese, zona Sant'Andrea per le comunità di lingua slovena in diocesi). Ogni zona pastorale ha un referente. Il referente controlla la domanda onde evitare che ci siano mancanze o errori formali che possano allungare l'iter burocratico. Il referente raccoglie le domande della zona e le porta presso la sede della Caritas diocesana. Un volontario con il ruolo di proponente legge le domande, attribuendo un punteggio a specifica voce richiesta dalla domanda; questo va a definire un punteggio totale che permette di stabilire la misura del contributo mensile. Il punteggio prende in considerazione le entrate, le spese, i componenti del nucleo familiare e la presenza di disabili. Questo punteggio per fasce definisce la misura del contributo 100, 200, 300 o 400 euro al mese.

Successivamente, il proponente partecipa, senza diritto di voto, alla commissione valutatrice composta dal direttore o vicedirettore Caritas diocesana (che la presiede), dai referenti di zona pastorale, da un rappresentante della Fondazione Carigo, dall'incaricato diocesano alla Pastorale sociale e del lavoro. La commissione delibera a maggioranza i contributi da concedere e la durata in mesi del sostegno. La valutazione della commissione si basa sul punteggio calcolato dal proponente, sulla valutazione del tutor riportata in calce al modello della domanda e su eventuali ulteriori informazioni che ritenga necessario richiedere al tutor.

La valutazione della domanda tiene conto dei seguenti criteri:

- numero di componenti;
- numero di minori;
- entrate del nucleo (in fasce di importo);
- spese del nucleo familiare (in fasce di importo) (utenze, affitto, rate mutuo e prestiti..)
- risparmi superiore o inferiori a 3.000 euro;
- presenza di parenti o amici che sostengono il nucleo;
- presenza di disabili.

Se la commissione non accoglie la domanda propone al tutor di accompagnare il richiedente nell'individuazione di un altro aiuto da parte della Caritas (sostegno del Centro di Ascolto, microcredito) o da parte di altri soggetti (sostegni erogati dall'Ambito o da altro ente).

L'erogazione del contributo avviene in media dopo tre settimane dalla presentazione della domanda.

Modalità di presa in carico/cura della persona/famiglia

La misura non prevede la stipula di un patto formalizzato. La prima pagina del modello di domanda propone al tutor alcune azioni di monitoraggio e accompagnamento del beneficiario:

- accompagnare il beneficiario del contributo a ricercare di altre forme di aiuto (ammortizzatori sociali e sussidi), a risolvere i piccoli problemi quotidiani di chi è disoccupato e a cercare una nuova occupazione, relazionarsi con i servizi sociali del Comune (assistenti sociali) e con il competente centro per l'impiego;
- informare la Caritas diocesana di Gorizia se il beneficiario non necessita più del contributo, perché ha ritrovato il lavoro o ha ottenuto ammortizzatori sociali sufficienti oppure perché non dimostra la volontà di intraprendere un percorso di auto-promozione (ad esempio rifiuta in modo ingiustificato occasioni di lavoro, corsi di formazione);

A sua volta la commissione di valutazione propone al tutor ulteriori indicazioni e attenzioni particolari: verificare se si possono attivare altre misure di sostegno fornite da altri soggetti; indirizzare la persona presso una particolare ditta che ricerca personale, interagire con un particolare servizio sociale o sanitario, attivare forme di sostegno e ammortizzatori sociali dell'INPS o della Provincia, provvedere alla ricerca di un nuovo alloggio. La misura prevede che il beneficiario sia accompagnato da un tutor per tutta la durata del contributo e al momento della restituzione di quanto ricevuto una volta superata la fase di difficoltà economica. L'accompagnamento consiste in una serie di incontri tra il tutor e il beneficiario in cui si fa

il punto della situazione per ciò che riguarda la ricerca di una nuova occupazione, ma anche per ciò che riguarda il bilancio familiare (nuove entrate dovute all'attivazione di altre misure di sostegno o la riduzione delle entrate, aumento e diminuzione delle uscite) e il rispetto delle indicazioni date dalla commissione.

Modalità di valutazione / chiusura

La misura può concludersi nel momento in cui il beneficiario ritrova un'occupazione o comunque ritorna a godere di un reddito sufficiente per le esigenze familiari. In questo caso il tutor informa la Caritas che sospende l'intervento. Il tutor si accorda con il beneficiario per il piano di restituzione di ciò che ha ottenuto dal Fondo.

La misura inoltre può venire conclusa se il tutor nota un disinteressamento del beneficiario nella ricerca di un nuovo lavoro, oppure perché si superano i dieci mesi di sostegno, sia che la persona abbia trovato un'occupazione lavorativa sia che non l'abbia trovata. In quest'ultimo caso, il tutor, se ritiene la persona meritevole, può concordare con il Centro di Ascolto altri sostegni di misura straordinaria limitata (ad esempio, il pagamento di alcune utenze domestiche o dei canoni di locazione).

Se la persona non è interessata alla ricerca del lavoro o a seguire le indicazioni offerte dalla Commissione, tramite il tutor, la misura viene sospesa.

4. Progetti di microcredito sociale: Unaman, Microcredito sociale, Microcredito ISOGAS

Genesi dello strumento

A partire dal 2004 la Caritas diocesana di Gorizia inizia a sperimentare il microcredito come strumento con cui rispondere a particolari esigenze di carattere economico di singoli e famiglie. Da tempo infatti si trovava a dover rispondere ad esigenze finanziarie rilevanti, improvvise e momentanee che le venivano rivolte da persone con reddito sufficiente e quindi tale da non farle rientrare nei canoni previsti per darle un sussidio. Si trattava di persone che, trovato un lavoro dopo un periodo di disoccupazione, dovevano affrontare spese arretrate accumulate nel periodo della disoccupazione; di famiglie con una serie di pagamenti contemporaneamente in scadenza (ad esempio, la rata del premio RC auto, assieme a una riparazione di impianti – la caldaia – e il conguaglio delle utenze domestiche); di famiglie che avevano accumulato spese connesse con la perdita di un parente o che dovevano sostenere spese sanitarie per un lungo periodo di malattia. Persone e famiglie quindi che, senza essere in condizione di povertà economica, possono facilmente scivolare in questa situazione qualora non ricevano un sostegno finanziario che consenta loro di affrontare le momentanee esigenze finanziarie. Per soddisfare questi bisogni la Caritas ricorreva all'erogazione di anticipi che chiedeva al beneficiario di restituire. Solitamente la restituzione non avveniva, perché i beneficiari sapevano che la Caritas non aveva mezzi per persuaderli alla restituzione. Al fine di superare questa difficoltà si è pensato di replicare il modello del microcredito inventato da Yunus, finalizzandolo ad esigenze di consumo invece che ad investimenti.

Nasce così nel 2004 il progetto *Unaman* che consiste nell'erogazione di microprestiti da parte di alcune Banche di Credito Cooperativo che hanno siglato una convenzione con la Caritas diocesana e hanno messo a disposizione un fondo per erogare dei microprestiti. Il progetto non prevede fondi di garanzia, ma solo un fondo per l'erogazione dei microprestiti al tasso di interesse annuo del

3%. Il fondo di garanzia è differenziato tra le banche aderenti all'iniziativa: BCC di Fiumicello-Aiello 20.000 euro BCC Staranzano 50.000 euro, BCC Lucinico-Farra e Capriva 20.000 euro. Anche gli importi concessi per i microcrediti variano da banca a banca: BCC di Fiumicello-Aiello e BCC di Staranzano 2.000 euro; BCC di Lucinico-Farra e Capriva 1.500 euro.

L'esperienza del progetto di microcredito *Unaman* ha evidenziato che un gran numero di domande di microprestito facevano riferimento a bollette o debiti pregressi per consumi di utenza domestica. Questa ragione ha spinto la Caritas diocesana a proporre alle aziende che forniscono luce, acqua e gas metano di attivare un progetto di microcredito specificatamente finalizzato al pagamento dei consumi di utenza domestica. Si chiedeva che le aziende fornitrici delle utenze mettessero a disposizione un fondo di garanzia per il microcredito. L'ISOGAS - società che eroga gas metano nella Provincia di Gorizia - ha risposto positivamente alla proposta della Caritas diocesana. Da questa manifestazione di interesse della ditta ISOGAS è nato il processo di progettazione di un nuovo strumento di microcredito – *Microcredito ISOGAS* – finalizzato al pagamento di fatture di gas metano emesse dalla società ISOGAS. Anche in questo caso, i destinatari dell'intervento sono singoli o famiglie che, senza essere in condizione di povertà economica, si trovano in difficoltà momentanee per esigenze finanziarie improvvise e necessitano, quindi, di essere sostenute per non precipitare facilmente in percorsi di impoverimento. La misura, attivata nel 2009, consiste nell'erogazione di microprestiti da parte di BCC con sede in Provincia di Gorizia che hanno siglato una convenzione con la Caritas diocesana e con la società ISOGAS che eroga il gas metano nei Comuni della Provincia di Gorizia. L'ISOGAS ha costituito un fondo di garanzia di 25.000 euro. Tutte le BCC con sede in Provincia di Gorizia hanno siglato la convenzione e si impegnano a erogare dei microprestiti per far fronte a utenze ISOGAS per un totale di 50.000 euro. Gli importi dei microprestiti possono raggiungere un massimo di 1.500 euro. Il tasso di interesse applicato è l'EuroIRS con uno spread dello 0,5%.

Nel 2008, infine, la Fondazione Cassa di Risparmio di Gorizia ha manifestato l'intenzione di implementare l'attività di microcredito attivata nel 2004 con le Banche di Credito Cooperativo. Nasce così il progetto *Microcredito sociale* tramite stipula di una convenzione tra Cassa di Risparmio del FVG Caritas diocesana di Gorizia e Fondazione CARIGO che mette a disposizione un fondo di garanzia di 100.000 euro per erogare dei microprestiti. La Fondazione, infatti, ha costituito il fondo di rotazione e la Cassa di Risparmio del FVG eroga microprestiti per un importo massimo di 100.000 euro. Oltre alle famiglie o persone singole che si trovano in condizione di immediato bisogno finanziario e hanno un reddito sufficiente, il progetto si rivolge anche a piccole imprese individuali, società di persone, cooperative. Gli importi erogabili ammontano a 3.000 euro se il prestito è per il consumo e a 5.000 euro se sono rivolti a finalità imprenditoriali. Il tasso di interesse applicato è l'EuroIRS con uno spread dello 0,5%. A differenza del progetto UNAMAN questo strumento di microcredito, prevedendo un fondo di garanzia, permette una minore rigidità della banca erogatrice del prestito nella valutazione delle domande. Un'ulteriore convenzione, siglata a inizio settembre 2010, prevede che il Fondo di garanzia sia elevato a 200.000 euro con un apporto di 50.000 euro da parte della Fondazione Carigo e 50.000 euro conferite dalla Cassa di Risparmio del FVG. Questo aumento del Fondo di garanzia permette alla Caritas di erogare un monte prestiti di 200.000 euro.

Criteri e modalità di accesso alla misura

L'accesso alla misura è subordinato al possesso da parte del richiedente di alcuni criteri stabiliti nelle convenzioni con le tre BCC e la Cassa di Risparmio del FVG. Nello specifico, si tratta della residenza o domicilio nel territorio dell'Arcidiocesi di Gorizia e della condizione di momentanea difficoltà economica per esigenze finanziarie. La domanda viene presentata presso il Centro di Ascolto diocesano dove due operatori, con specifico curriculum formativo in ambito economico

o sociale oppure con esperienza in ambito bancario, su appuntamento istruiscono la domanda di microprestito.

Per la presentazione della domanda viene utilizzata la scheda dell'Osservatorio dei centri di ascolto corredata da una serie di ulteriori informazioni sulla situazione del bilancio familiare connessa ai prestiti, nonché sulla situazione debitoria del richiedente verso istituti di credito e società finanziarie. Viene inoltre rilevato se la persona sia in ritardo con prestiti, abbia prestiti non pagati o sia protestato. Vengono inoltre allegati alcuni documenti (documento di identità, codice fiscale, Cud o dichiarazione dei redditi, contratto di lavoro, busta paga, bilancio d'impresa in caso di lavoro autonomo, fatture ISOGAS per cui si vuole richiedere il prestito).

Per la valutazione delle domande all'interno della Caritas diocesana sono state costituite tre Commissioni Microcredito sociale, una per ogni strumento di microcredito, formata da volontari che svolgevano professioni diverse: operatori sociali, operatori bancari, impiegati. Nella commissione per il microcredito sociale a Gorizia c'è un rappresentante della Fondazione Carigo. Le BCC e la Cassa di Risparmio del FVG fanno un'ulteriore verifica e approvano i prestiti nel loro Consiglio di amministrazione o comitato esecutivo. Le BCC e la Cassa di Risparmio del FVG infatti, avendo accesso alle centrali di rischio, possono attingere ad altre informazioni importanti per la valutazione delle domande.

La domanda viene valutata in base ai seguenti criteri:

- reputazione della persona, stima della sua affidabilità;
- bilancio familiare (entrate uscite del nucleo);
- situazione debitoria (prestiti in corso, protesti, malpagatore);
- presenza di altri garanti;
- presenza di assistenti sociali o altri soggetti che seguono la persona.

Le persone che non rispondono ai criteri di valutazione vengono invitate ad accedere ad altri strumenti di aiuto sia della Caritas sia di altri enti ed organizzazioni. L'erogazione dei prestiti avviene nell'arco di un mese dalla presentazione della domanda. Sono necessarie al

massimo due settimane per le verifiche della Caritas e altre due o al massimo tre settimane per le attività della banca.

Modalità di presa in carico/cura della persona/famiglia

La concessione del microprestito non prevede la sottoscrizione di un contratto di vita, ma solo l'impegno alla restituzione sottoscritto sia in calce al modello di domanda per l'attivazione di un prestito di microcredito, che nel contratto di mutuo chirografale che il beneficiario firma in banca. I due operatori Caritas che hanno svolto il colloquio e istruito la domanda di microcredito alla banca accompagnano il beneficiario del prestito fino alla sua restituzione. L'accompagnamento consiste principalmente nel verificare che il beneficiario sia puntuale nella restituzione delle rate. In caso di inadempienza l'operatore che lo ha in carico lo contatta per un appuntamento e, nel corso di uno o più colloqui, valuta i motivi dell'inadempienza e concorda le azioni per rimuoverli: ricerca di un lavoro, attivazione di un'altra misura di sostegno Caritas o extra Caritas. L'accompagnamento si conclude con una rinegoziazione del piano di ammortamento del prestito.

Modalità di valutazione / chiusura

La banca che eroga il prestito informa la Caritas sugli andamenti dei prestiti accesi in convenzione. Nel caso in cui il beneficiario inadempiente si renda irreperibile la banca mette il prestito insoluto come credito inesigibile e la persona viene censita come mal pagatore. Ci sono situazioni in cui a beneficiari inadempienti, pur disponibili ad essere accompagnati, non si riesce a proporre un percorso capace di concludersi con una rinegoziazione del piano di ammortamento. Esempio frequente è quando in una famiglia monoreddito colui che sosteneva la famiglia ha perso il lavoro. Un'altra situazione, non così frequente, è quando la famiglia beneficiaria del prestito ne accende successivamente altri con società finanziarie divenendo ulteriormente indebitata. La misura si chiude nel momento in cui il beneficiario restituisce interamente il prestito concesso. Il processo si chiude automaticamente con la chiusura del prestito bancario.

Caritas diocesana di Trieste

5. Accompagnamento Economico

Genesi dello strumento

Nel 2007 l'Associazione Accoglienza Caritas Trieste ha istituito un servizio di microcredito rivolto a persone e famiglie che non riescono a far fronte a necessità economiche straordinarie, che si trovano in condizioni di sovra-indebitamento o in difficoltà nella gestione del proprio budget. Aveva infatti registrato situazioni di grave disagio economico familiare provocato dal tentativo di mantenere un tenore di vita superiore alle proprie disponibilità, legato a volte anche a dipendenze, che le persone avevano tentato di risolvere ricorrendo a finanziarie che, talvolta, sfioravano i limiti dell'usura; il tutto aggravato in molti casi dalla revisione delle rate del mutuo a tasso variabile. Si è riscontrato quindi che l'incapacità nella gestione del bilancio familiare e un uso scorretto del credito al consumo portavano interi nuclei familiari, anche con redditi consistenti, alla povertà. L'aumento del ricorso al credito al consumo con conseguente sovra-indebitamento è risultato l'aspetto più preoccupante del disagio economico delle famiglie che si rivolgevano alla Caritas.

I dati del progetto, tuttavia, nel corso del 2008 hanno registrato un forte calo delle erogazioni di microcredito, a causa della non bancabilità delle persone che lo richiedevano. Nel corso dello stesso anno, con il protrarsi della crisi economico finanziaria, anche la Caritas di Trieste ha visto affluire ai propri servizi di ascolto, accoglienza ed accompagnamento, una fascia di popolazione che non si era mai rivolta ai servizi sia pubblici che privati. Viene pertanto avviato in via sperimentale un progetto di accompagnamento economico (AE), rivolto alla presa in carico delle situazioni per le quali non risulti attivabile il microcredito. Nello specifico, la sperimentazione consiste in un

servizio di accompagnamento economico con tutoraggio per risolvere i problemi e per educare le persone a individuare uno stile di vita e una gestione economica familiare coerente con le proprie possibilità, razionalizzando l'uso del credito, in particolare quello al consumo.

Il progetto di AE, di fatto, si articola in più interventi diversificati in base alle caratteristiche specifiche delle situazioni da affrontare e in specifico:

- *azioni di tutoraggio* rivolte a persone con problemi di gestione del bilancio familiare che accettano di percorrere un progetto volto a cercare di risolvere i problemi di carattere economico;
- erogazione di *contributi a fondo perduto* per persone che si trovano con improvvise necessità economiche (canone d'affitto, bolletta di importo elevato, acquisto di elettrodomestici, ecc.) e sono prive di reddito o con reddito insufficiente a pagare una rata di prestito;
- *prestiti* concessi a persone con difficoltà improvvise o che devono chiudere posizioni debitorie arretrate di utenze, affitto, finanziarie in modo risolutorio, che dispongano però di un reddito, anche se non a tempo indeterminato;
- *accompagnamento economico*, inteso come tutoraggio e monitoraggio del bilancio familiare, rivolto a tutte le persone prese in carico, a prescindere dall'attivazione o meno della misura economica che eventualmente viene attivata.

Nel caso in cui, attraverso la razionalizzazione delle risorse economiche a disposizione e/o l'attivazione delle reti primarie di sostegno, la persona possa uscire dalla situazione di disagio economico, allora viene fornita solo una consulenza atta a definire il percorso più consono alla risoluzione del problema stesso. Nei casi in cui vi sia la necessità di un intervento economico invece viene scelto uno dei due interventi sopraindicati.

Per la realizzazione del progetto sono stati costituiti due fondi di solidarietà (uno per le persone residenti nel comune di Trieste, l'altro per quelle residenti nei comuni di Muggia e di S. Dorligo della Valle/Dolina) che erogano in parte contributi a fondo perduto per un

massimo di 1.000 euro e in parte prestiti di solidarietà senza interessi per un massimo di 3.000 euro per una durata di 30 mesi.

Il fondo è stato istituito a partire da risorse interne alla Caritas alle quali si sono aggiunti contributi di vari enti, pubblici e privati. Gli enti pubblici coinvolti sono il Comune di Trieste e l'Ambito distrettuale di Muggia - San Dorligo della Valle/Dolina con i quali sono stati firmati degli accordi per l'implementazione dei fondi ma soprattutto per la progettazione di percorsi integrati per la presa in carico integrata di persone con particolari situazioni di sovra indebitamento che non hanno i requisiti per usufruire dell'assistenza economica dei servizi pubblici. Il loro coinvolgimento nasce dalla necessità di integrare il lavoro di accompagnamento economico con un più ampio discorso di accompagnamento sociale, per evitare il rischio di sostituzione rispetto a problematiche socio-economiche emergenti che difficilmente possono essere prese in carico dai servizi sociali dei Comuni in quanto non rispondono ai requisiti di reddito necessari per accedere all'assistenza economica, ma anche per un'oggettiva difficoltà degli assistenti sociali a fare un vero lavoro di accompagnamento, sia per una questione di prassi operative e organizzative. Nel concreto il rapporto si sostanzia attraverso un lavoro di rete in cui la persona che necessita dell'accompagnamento economico viene segnalata dal servizio sociale oppure, nel caso in cui si rivolga direttamente alla Caritas, si coinvolge l'assistente sociale di riferimento per comprendere gli eventuali margini di un lavoro sinergico nella presa in carico.

A questi enti si aggiungono alcuni partner privati (Fondazione Cassa di Risparmio di Trieste, Mediocredito Friuli Venezia Giulia, Fondazione Cattolica Assicurazioni, Banca di Credito Cooperativo del Carso, Acegas Aps, Est Energy, Ater) coinvolti principalmente nella costituzione del fondo e mantenuti informati periodicamente sull'andamento del progetto attraverso report e riunioni. Con la Fondazione bancaria CRTrieste c'è anche un coinvolto diretto nella valutazione dei singoli interventi. I fornitori di luce, acqua, gas e alloggi a edilizia popolare invece, sono coinvolti, attraverso dei protocolli operativi, per favorire lo scambio di informazioni inerenti

situazioni di morosità al fine di pianificare interventi volti a sanarle. Le realtà associative (Società S. Vincenzo provinciale, Rotary Club, Azione Cattolica) oltre a contribuire alla costruzione del fondo, sono presenze territoriali che integrano l'azione Caritas e dei servizi sociali nella segnalazione di situazioni problematiche. Inoltre, come nel caso dell'Azione Cattolica, entrano in gioco aspetti educativi attraverso il coinvolgimento sia nella conoscenza dei fenomeni di povertà del proprio territorio sia nella partecipazione rispetto a problematiche sociali emergenti.

Con i partner che hanno soltanto contribuito finanziariamente il rapporto è di tipo informale, con un aggiornamento annuale sull'andamento del progetto. Col Comune di Trieste e con l'Ambito distrettuale di Muggia invece è stato sottoscritto un protocollo operativo. Con la Fondazione CRT il rapporto è informale e prevede resoconti economici periodici per l'erogazione del contributo nonché la partecipazione del vice-Presidente alla commissione che decide dell'erogazione dei contributi e dei prestiti. Con la BBC del Carso è stato sottoscritto un prestito quadriennale senza interessi.

Criteria e modalità di accesso alla misura

Per accedere agli interventi previsti dal progetto la persona interessata deve presentare domanda ai centri di ascolto della Caritas diocesana, alle Caritas parrocchiali, ai servizi sociali di base e ad altre associazioni di volontariato. Inizialmente interviene un operatore del centro d'ascolto o un'assistente sociale o un operatore Caritas della Parrocchia, oppure un operatore di altre associazioni di volontariato. In questa fase non è necessaria una professionalità specifica, ma solo capacità d'ascolto. La definitiva istruzione della pratica è affidata ad un volontario esperto (assistente economico della Caritas diocesana), con una consolidata esperienza nel campo finanziario (esperienze finanziarie, assicurative, bancarie, previdenziali). Nello specifico, quattro sono i volontari della Caritas con specifica esperienza e competenza in campo finanziario impiegati per lo svolgimento della parte propriamente finanziaria dei percorsi di accompagnamento. Ad

essi si affiancano due operatori della Caritas che seguono gli aspetti più propriamente relazionali. Nella fase di raccolta della domanda e di ascolto vengono coinvolti anche i volontari del centro di ascolto che sono quattordici.

Per usufruire dell'accompagnamento economico è richiesta la compilazione del solo modulo della privacy. Per accedere agli altri interventi invece è necessario allegare anche la fotocopia di documenti di identità ed eventualmente di permesso di soggiorno per gli stranieri. Per le richieste di contributo o prestito è prevista la compilazione di un modulo di richiesta e la presentazione di documenti identificativi, del codice fiscale, di buste paga o documentazione pensione o denuncia redditi, estratto conto bancario, oltre a tutta la documentazione inerente arretrati ed eventuali rapporti con le finanziarie.

In fase di istruttoria della domanda i volontari si avvalgono anche di schede di bilancio familiare, schede di bilancio settimanale e riepilogo mensile oltre a eventuali progetti personalizzati sottoscritti dalla persona oggetto del percorso, dall'esperto volontario ed eventualmente dall'assistente sociale.

Criteria e modalità di valutazione della domanda

La valutazione per concedere interventi economici viene effettuata dall'assistente economico (volontario) prendendo in considerazione, nell'ordine, la situazione globale della persona richiedente e della famiglia, il grado di necessità, il reddito, l'eventuale presenza di garanti e la presenza di un assistente sociale che conosce il caso. Per la valutazione degli interventi economici da effettuare, attingendo dal fondo sono state attivate due commissioni che si riuniscono con cadenza periodica e vedono la presenza del responsabile del progetto di accompagnamento, di un dirigente del Servizio sociale dei Comuni, del vicepresidente della Fondazione CRTrieste e del presidente della Conferenza provinciale della San Vincenzo de' Paoli. Per la valutazione degli interventi prioritari le commissioni hanno realizzato uno specifico sistema di punteggi che tiene conto delle caratteristiche del nucleo familiare e delle sue problematiche.

In fase di valutazione viene sempre attivata un'informazione in rete coinvolgendo l'assistente sociale, la parrocchia o altre associazioni di volontariato, sia per meglio comprendere il quadro sociale di riferimento all'interno del quale la persona presa in carico si muove, in quanto diventa fondamentale nell'ottica della comprensione delle radici di quel disagio economico e finanziarie, sia per attivare una fitta rete di contrasto che, vista la complessità delle situazioni debitorie e della compresenza di problematiche più prettamente sociali, possa supportare il lavoro di accompagnamento nel modo più completo possibile, ossia non solo sul piano tecnico-economico ma anche su quello sociale.

Non per tutte le persone che si rivolgono al progetto di accompagnamento vengono attivate forme di sostegno economico. In alcuni casi infatti, da un'analisi del budget familiare emerge che le persone possono superare l'empasse nel quale si trovano attraverso una razionalizzazione delle spese e dei consumi. In altri casi, invece, la mancanza di un reddito, seppur ridotto o precario, rende impossibile pianificare un progetto individualizzato. In queste situazioni si cerca di attivare altri percorsi di sostegno e presa in carico, come l'erogazione di contributi una tantum di entità minore, l'inserimento in borsa lavoro e altre misure economiche.

Per quanto riguarda i tempi di erogazione degli aiuti, nel caso del microcredito e dell'accompagnamento economico l'istruttoria preliminare viene fatta nell'arco di una settimana, ferma restando la disponibilità della persona a far emergere il proprio quadro economico-finanziario. A volte, infatti, è necessario instaurare un rapporto di fiducia che però allunga il tempo di redazione del bilancio familiare. Dall'istruttoria della Caritas al pronunciamento della banca in merito all'erogazione passano da due a quattro settimane.

Nel caso dei contributi e dei prestiti erogati dal fondo di solidarietà, ogni mercoledì viene fatta una riunione tra operatori e volontari del progetto. Se si eroga un contributo a fondo perduto, la decisione viene presa in quella sede. Se si decide per un prestito a tasso zero, è necessario acquisire il parere della commissione di valutazione che si riunisce ogni tre settimane circa.

Modalità di presa in carico/cura della persona/famiglia

Soprattutto negli interventi più importanti l'assistente economico predispose un progetto personalizzato, successivamente sottoscritto dalle parti interessate, che prevede i passi necessari per aiutare la persona o famiglia ad uscire dalla situazione di difficoltà. Nello specifico vengono individuate le azioni atte a ridurre i vari debiti (rate finanziarie, canoni affitto e/o bollette arretrati) e/o i pagamenti delle spese correnti (affitto, bollette, ecc.) anche attraverso versamenti mensili alla Caritas che procede materialmente ai pagamenti, e vengono definiti anche eventuali interventi economici della Caritas, del Comune e di altre associazioni specificandone la destinazione. Nel progetto viene fissata anche la periodicità con cui le parti si ritrovano per una verifica della situazione. Normalmente i Comuni ed eventuali altre associazioni si incontrano ogni mese, mentre l'accompagnamento dell'assistente economico avviene secondo le necessità che si presentano.

Modalità di valutazione / chiusura

Il percorso di accompagnamento viene monitorato attraverso incontri almeno mensili di verifica con la persona e, se necessario, con gli assistenti sociali. L'intervento si conclude positivamente nel momento in cui il lavoro di accompagnamento, unito all'occorrenza all'intervento economico, riesce a far superare alla persona presa in carico la difficoltà economica con l'appianamento dei debiti contratti. Può accadere, tuttavia, che tracciato il possibile percorso da fare assieme all'assistito, quest'ultimo evidenzia un ripetuto atteggiamento che va in direzioni diametralmente opposte, aggravando spesso ulteriormente la situazione debitoria. In questi casi ci si muove per lo più col contatto diretto, per quanto spesso difficoltoso per l'impossibilità di rintracciare le persone.

6. Sostegno e accompagnamento economico alla gestione del reddito

Genesi dello strumento

Gli interventi di sostegno economico e di accompagnamento alla gestione del reddito fanno parte delle attività strutturate dai Centri di ascolto della Caritas diocesana di Udine che ha concepito l'intervento economico come un sostegno per la realizzazione di percorsi di autonomia delle persone in situazioni disagio e di povertà. In tal senso essi vengono utilizzati sempre in funzione di una progettualità a favore della persona, che può prevedere il coinvolgimento di più soggetti ed il ricorso ad una pluralità di strumenti. All'interno di questo quadro si sono collocati anche gli interventi di sostegno economico attivati dalla Caritas a sostegno delle persone e delle famiglie colpite dalla crisi economica di fine 2008. La riflessione sulla natura e sulle conseguenze di quest'ultima, infatti, ha portato la Caritas di Udine a decidere di non istituire uno specifico fondo di solidarietà emergenziale, finalizzato a sostenere economicamente le persone penalizzate dall'attuale congiuntura economica. Viste la portata del fenomeno e la proporzionale scarsità delle risorse si è scelto di potenziare gli strumenti già in essere, valorizzando la funzione di accompagnamento, non solo economico.

Gli interventi di sostegno economico e di accompagnamento alla gestione del reddito pertanto si collocano all'interno di un quadro più ampio ed articolato di strumenti di sostegno economico, che comprende sia quelli forniti dall'ente pubblico (Carta Famiglia, bonus per pagamento bollette di luce e gas, contributo affitti, contributi attivabili in situazioni di particolare gravità, previa valutazione dell'assistente sociale) sia quelli attivati dalla Caritas (microcredito etico sociale,

interventi emergenziali o di prima necessità). Essi vengono utilizzati soprattutto in base a tre criteri:

- *l'urgenza dell'intervento*: possono essere attivati in tempi molto più immediati rispetto agli strumenti di gestione pubblica ed è inoltre più flessibile rispetto ai criteri di accesso;
- *l'estrema necessità*: vengono attivati in situazioni di mancanza totale di reddito o di reddito insufficiente rispetto alle normali esigenze di sostentamento, previa verifica della situazione economica complessiva della persona o della famiglia richiedente;
- *la presa in carico*: presuppongono l'esistenza o la strutturazione di un rapporto continuativo con il beneficiario. La presa in carico garantisce infatti, attraverso la conoscenza della situazione complessiva del beneficiario, l'inserimento dell'intervento di sostegno economico in un più articolato progetto di integrazione sociale e raggiungimento dell'autonomia, o comunque di valutare in modo ponderato la continuità e l'entità dei contributi.

I criteri di accesso, l'ammontare del contributo ed il numero degli interventi ad personam, vengono stabiliti in base alla specifica situazione individuale/familiare ed alla sua evoluzione nel tempo.

Qualora la persona sia residente sul territorio della diocesi, coincidente praticamente con quello della provincia di Udine, gli interventi, soprattutto quelli continuativi o complessi, vengono comunicati e/o concertati con l'assistente sociale di riferimento del richiedente. Raramente l'intervento di sostegno economico consiste in un'elargizione diretta di denaro. Molto spesso invece, e soprattutto per somme di una certa entità (ad esempio quelle relative al pagamento di bollette e affitti), sono gli stessi volontari del Centro di ascolto ad effettuare direttamente i pagamenti o gli acquisti di cui necessita la persona (ad esempio l'acquisto di beni di prima necessità). I contributi erogati sono per la maggior parte di modesta entità (di qualche centinaio di euro), ma in alcune situazioni di particolare necessità hanno raggiunto fino ad un massimo di 3.000 euro.

L'intervento viene gestito in modo totalmente autonomo dalla Caritas, anche se nella presa in carico dei beneficiari viene sempre ricercata l'integrazione con i servizi sociali dei Comuni e con i servizi specialistici dell'Azienda per i servizi sanitari al fine di concertare non solo l'intervento economico, ma la più complessiva presa in carico della persona laddove necessario.

I destinatari dell'intervento sono famiglie e singoli che si rivolgono al centro di ascolto e si trovano in situazione di difficoltà economica e disagio sociale, a prescindere dal loro status di disoccupati. La difficoltà economica è costituita dalla mancanza totale di reddito o da un reddito personale o familiare insufficiente a far fronte alle normali esigenze di vita. Si tratta quindi di persone che non hanno i requisiti per poter accedere al progetto di microcredito etico sociale (come verrà in seguito descritto) ma che nel contempo hanno bisogno di un supporto continuativo. Si tratta inoltre di persone per le quali gli strumenti di sostegno economico previsti dall'ente pubblico non possono essere applicati (ad esempio, rispetto agli stranieri, perché non hanno la residenza da almeno cinque anni), o comunque non sono in grado di portare un miglioramento della condizione. Ciò può accadere, ad esempio, perché i contributi pubblici sarebbero fruibili dalla persona con troppo ritardo rispetto all'urgenza del suo bisogno; in questi casi l'intervento economico della Caritas anticipa quello previsto dalle procedure degli enti istituzionali.

In alcuni casi vengono valutate anche le richieste relative a bisogni di carattere straordinario (ad esempio la necessità di riparare un mezzo di trasporto) che risultano cruciali per la risoluzione delle problematiche economiche, o per arginare un possibile peggioramento di situazioni già precarie (ad esempio, quando non acquistare/aggiustare il mezzo di trasporto potrebbe causare la perdita del lavoro o dell'occasione di lavoro).

Criteria e modalità di accesso alla misura

Per usufruire del sostegno economico della Caritas la persona deve rivolgersi al centro di ascolto diocesano dove i volontari accolgono ed

istruiscono la pratica relativa alla sua domanda. I volontari sono persone con una preparazione specifica sulla relazione di aiuto e sugli strumenti e basi normative indispensabili per gli interventi di sostegno sociale. I volontari si riuniscono periodicamente, circa ogni 2/3 settimane, in un incontro di equipe con la responsabile del servizio, per discutere e validare assieme i criteri d'intervento.

Complessivamente la gestione dei contributi coinvolge un operatore (responsabile del servizio) e sedici volontari. Non esiste una modulistica specifica per presentare le domande. La richiesta viene formalizzata e registrata all'interno delle schede personali, che contengono i dati socio anagrafici della persona, la sua storia, il suo quadro problematico e lo storico dei colloqui e degli interventi effettuati in precedenza. Al momento dell'attivazione dell'intervento viene compilato un modulo che riporta: nome, cognome, data di nascita del beneficiario e la motivazione dell'aiuto. Il beneficiario firma il modulo per ricevuta. Per le richieste economiche destinate all'acquisto di beni di prima necessità (generi alimentari, beni per l'infanzia, ecc.) il confronto con gli altri servizi coinvolti è veloce ed immediato; qualora invece siano necessari interventi economici di maggiore entità, che possono essere posticipati di qualche giorno senza determinare ulteriori problemi (affitti, bollette), il centro di ascolto valuta la possibilità di convocare l'incontro di rete, che – in base al protocollo sottoscritto da tutti gli enti e le associazioni che operano sul territorio nell'ambito della grave marginalità sociale, coordinato dall'Ambito socio-assistenziale udinese – prevede la presenza ufficiale di tutti gli attori sociali che hanno in carico la persona richiedente. In generale, comunque, i contributi vengono erogati nell'arco di due o tre giorni.

Criteri e modalità di valutazione della domanda

Le domande vengono accolte e filtrate dal primo volontario che effettua il colloquio. La valutazione viene effettuata in accordo con gli altri volontari presenti, la responsabile del Centro di ascolto e la rete degli attori coinvolti (assistente sociale, ecc.), tenendo conto, nell'ordine, dei seguenti criteri: caratteristiche del bisogno, presa in

carico integrata, presenza di un progetto, reputazione della persona e stima della sua affidabilità. In generale, nella definizione del quadro problematico vengono tenuti in considerazione anche aspetti diversi dalla mancanza di reddito o dall'indisponibilità di denaro, quali ad esempio il periodo dal quale sussiste il problema, l'esistenza di una presa in carico da parte del servizio sociale dei Comuni, la presenza di problemi di dipendenza, l'incapacità di mantenere un lavoro, le modalità di gestione del reddito. Viene inoltre valutata la potenziale efficacia rispetto alla situazione di bisogno del supporto di tipo economico rispetto ad altri tipi di sostegno, quali ad esempio l'accompagnamento alla gestione del reddito, la distribuzione diretta di beni o servizi o altre modalità di risoluzione della situazione problematica.

Alle persone che non presentano i requisiti per accedere agli interventi viene spiegata chiaramente la motivazione per cui non è possibile o opportuno intervenire e viene chiarito che negare la risposta economica non significa concludere il rapporto di sostegno, a meno che non sia il soggetto stesso a deciderlo. Le alternative proposte sono principalmente l'ascolto e l'accompagnamento alla gestione del reddito, l'aiuto nel trovare un lavoro, informazioni e orientamento rispetto ad altri servizi utili o agevolazioni fiscali e bonus economici, oltre alla distribuzione di beni di prima necessità (realizzata attraverso il coinvolgimento di altre realtà territoriali). Nel caso di problematiche importanti, legate ad esempio a fattori di dipendenza, si cerca di spostare il focus della richiesta di aiuto dalle problematiche economiche ad un riconoscimento della situazione sottesa.

Modalità di presa in carico/cura della persona/famiglia

Nelle situazioni problematiche complesse accompagnate dalla richiesta di un sostegno economico consistente, è prevista anche la sottoscrizione di un accordo tra la persona interessata, il volontario ed eventualmente l'assistente sociale che ha in carico la persona, in cui si dettagliano gli impegni e le relative scadenze di ciascuno. L'accordo viene redatto dall'assistente sociale o dal volontario in sede di incontro

tra tutte le parti. Nei casi più semplici, che non presentano problematiche particolari, nell'accordo viene stabilito che il denaro richiesto sarà utilizzato per la finalità concordata e sarà direttamente il volontario ad effettuare la spesa/pagamento per la quale il contributo è stato stanziato.

Il tipo di accompagnamento viene discusso con la responsabile del centro di ascolto e con gli altri volontari, per raccogliere le idee e confrontarsi, ma anche per verificare l'eventuale disponibilità di altre risorse utilizzabili per la soluzione del problema. In genere, l'accompagnamento consiste in incontri a cadenza periodica tra la persona ed il volontario responsabile del caso che, a sua volta, può essere coadiuvato da un altro volontario. Inizialmente gli incontri sono molto frequenti, perché finalizzati alla conoscenza reciproca ed alla comprensione delle problematiche economiche o connesse alla gestione del denaro, e in genere durano alcune ore. Col passare del tempo vengono diradati, a meno che, per sopraggiunti problemi o nuovi bisogni, non ci sia necessità di ridefinire il percorso e gli interventi.

Quando la questione è più complessa, soprattutto se vi è ambiguità o cattiva gestione del denaro, gli incontri possono essere settimanali e volti a verificare il bilancio familiare. Questi incontri durano anche diverse ore e possono prevedere accompagnamenti esterni al centro, negli uffici competenti (ad esempio, l'INPS, Equitalia) allo scopo di raccogliere e riordinare i documenti, spesso perduti, e definire insieme le priorità di spesa della famiglia (affitto, bollette e sussistenza).

Alcuni di questi incontri, in particolare quelli che definiscono scelte e priorità di intervento, coinvolgono anche l'assistente sociale di riferimento perché molte delle persone che hanno difficoltà economiche o di gestione del denaro si rivolgono al servizio sociale chiedendo contributi o sussidi, che difficilmente però vengono loro concessi in quanto manca una reale carenza di risorse e si riscontra piuttosto un'incapacità di gestione delle stesse.

Modalità di valutazione / chiusura

Gli interventi vengono monitorati attraverso incontri periodici, a volte anche in presenza dell'assistente sociale di riferimento. Si ha una cattiva gestione economica quando risulta evidente dai colloqui o dalle richieste dei beneficiari, successive all'attivazione della misura, che il reddito, i sussidi, o comunque le "entrate" della persona o del nucleo familiare non vengono gestiti in modo appropriato ma vengono invece "sprecati" nell'acquisto di beni superflui o comunque di qualità e costo troppo alto. Dato che, soprattutto quando vengono erogati aiuti di una certa entità (ad esempio qualche centinaio di euro per il pagamento di bollette e/o dell'affitto), l'intervento viene attivato a fronte di un'analisi della situazione e di un accordo con la persona, il monitoraggio consente di capire se gli accordi vengono rispettati e se la persona segue la propria parte di impegni.

Nel caso in cui la misura consista nell'acquisto di beni o servizi (acquisto di alimenti, prodotti per neonati, abbonamenti per mezzi di trasporto), dato che questo tipo di interventi ha un costo relativamente più basso rispetto ai precedenti, anche il monitoraggio e l'accompagnamento sono più limitati. Nel caso in cui l'intervento consista in una contribuzione economica diretta, quando la somma è rilevante, le persone sono più propense ad accettare un "controllo" sulle proprie modalità di gestione del reddito, quando invece la somma è meno rilevante, sebbene elargita ripetutamente nel tempo, le persone sono meno propense ad accettare un accompagnamento in quanto interpretano le singole elargizioni come interventi autonomi ed estemporanei.

Gli interventi di sostegno economico terminano con la conclusione dell'erogazione economica. In genere questa può avvenire o perché l'intervento era di carattere limitato e preliminare ad una presa in carico sostanziale da parte dei servizi sociali e prevedeva l'elargizione di un contributo di entità contenuta, o perché, rientrando all'interno di una presa in carico globale della persona da parte della Caritas, la situazione di disagio viene risolta, anche solo parzialmente, oppure perché l'intervento economico ha raggiunto importi molto elevati e non più

sostenibili anche se la situazione non ha trovato una soluzione. Quest'ultima eventualità può verificarsi a causa di condizioni esterne difficilmente modificabili, inerenti sia la disponibilità economica del centro di ascolto, sia il prolungarsi della situazione di disagio causata, ad esempio, dalla difficoltà della persona a trovare un altro lavoro. Qualora si debba interrompere il sostegno economico, tuttavia, il centro di ascolto continua ad offrire l'accompagnamento e la presa in carico.

Nei casi in cui la persona non accetta il percorso proposto, non mantiene gli impegni presi o sceglie soluzioni alternative che, a giudizio dei servizi, pregiudicano ulteriormente la sua situazione economica, gli interventi di sostegno economico vengono interrotti, assicurando comunque l'attività di accompagnamento.

7. Progetto di microcredito etico-sociale

Genesi dello strumento

Il progetto è nato nel dicembre 2009 sulla base di ripetute richieste di aiuto economico da parte di persone che non appartenevano al target classico degli utenti dei centri di ascolto, ossia persone italiane in grave marginalità sociale o persone straniere non ancora integrate. Si trattava di persone vittime delle cosiddette “nuove povertà”, vale a dire singoli o famiglie che, soprattutto per la perdita del lavoro o la riduzione delle ore lavorative, hanno visto ridursi l'autonomia economica e sono entrate in situazioni di disagio economico che hanno reso impossibile provvedere ad esigenze di tipo straordinario (l'acquisto o la riparazione del mezzo di trasporto, il pagamento delle spese inerenti un cambio di abitazione – caparra, spese di allacciamento), oppure sono ricorse ad indebitamento rispetto alle rate del mutuo, alle rate delle finanziarie, ma anche rispetto all'affitto ed alle spese per utenze. Si trattava in genere di persone e nuclei che non sono in carico ai servizi sociali, o che lo sono da breve tempo, perché provengono da esperienze di vita in autonomia. Queste persone, esaurite le possibilità di aiuto offerte dalla famiglia e

dalla rete di supporto, che magari vive gli stessi disagi, sono però costrette a cercare un sostegno economico più istituzionalizzato.

In questi casi i sussidi ordinari del centro di ascolto o i contributi e i bonus gestiti dall'ente pubblico non riescono a dare delle risposte incisive, sia perché gli importi sono troppo bassi, sia perché non valorizzano il fatto che i beneficiari sono persone con risorse residue, che ancora lavorano. Rispetto al sostegno pubblico bisogna inoltre sottolineare che queste persone/nuclei appartengono ad un target che a volte non ha diritto di accedere agli aiuti economici destinati alle persone in situazione di povertà e disagio sociale. Parallelamente però le stesse persone non possono usufruire dei normali crediti bancari per le poche garanzie che possono presentare e perché i normali tassi di interesse proposti dalle banche sarebbero per loro proibitivi.

In risposta a queste nuove esigenze diverse Caritas italiane avevano già attivato progetti di microcredito e quindi, dopo un'attenta riflessione, nel dicembre 2009 la Caritas diocesana di Udine ha deciso di attivare un servizio simile. Dopo un confronto particolare con la Caritas di Vicenza è stato proposto alla Federazione Regionale delle Banche di Credito Cooperativo (BCC) di collaborare alla realizzazione del progetto di microcredito.

Lo scopo del progetto è di sostenere singoli e famiglie che, pur contando su un reddito mensile, si trovano temporaneamente in situazione di difficoltà economica e necessitano di un accesso agevolato al credito.

La misura consiste nell'elargizione di un prestito di massimo tremila euro a un tasso fisso del 3%, senza spese (eccetto quelle di legge – imposta sostitutiva) e della durata non superiore a 5 anni. Le rate sono mensili ed il loro importo viene calcolato sulla base del prestito concesso e del periodo concordato per la restituzione, che comunque deve avvenire entro 60 mesi. Il finanziamento in rate mensili viene accreditato dalle BCC, su proposta e valutazione della Caritas, su un conto corrente dedicato, senza spese eccetto quelle di legge. La valutazione non riguarda solo dati di tipo economico finanziario ma anche l'esistenza di un rapporto di fiducia con il possibile beneficiario.

Il progetto poggia sulla costituzione di un Fondo rotativo di garanzia, costituito dalla Caritas su un apposito conto corrente della Banca di Udine, di cui la BCC è depositaria. Il fondo ammonta a complessivi 299.000 euro, dei quali 100.000 sono stati stanziati dalla Caritas (anche attraverso una raccolta diocesana) e 199.00 sono stati stanziati dalla Federazione Regionale delle Banche di Credito Cooperativo. In caso di escussione della garanzia, l'eventuale perdita (pari alle rate insolute al netto degli interessi di mora e spese accessorie) sarà per il 20% a carico del Fondo Rischi mentre il restante 80% verrà suddiviso tra le BCC. La contribuzione al Fondo – che avviene solo in presenza di insolvenze e viene richiamata con periodicità semestrale – si configura per le BCC come liberalità al “Centro Caritas dell’Arcidiocesi di Udine onlus”, emanazione diretta della Caritas Diocesana di Udine. Questa impostazione consente di trattare la contribuzione come liberalità, beneficiando della deducibilità fiscale prevista per i versamenti alle onlus. L’insolvenza, e quindi il diritto a rivalersi sul Fondo rischi, scatta dopo tre rate (consecutive) non onorate. Partner del progetto è la Federazione delle Banche di Credito Cooperativo, rappresentante delle Banche di Credito Cooperativo di Basiliano, Banche di Credito Cooperativo della Bassa Friulana, Banche di Credito Cooperativo di Carnia e Gemonese, Banche di Credito Cooperativo Friuli, Banche di Credito Cooperativo del Friuli centrale, Banche di Credito Cooperativo di Manzano, Banche di Udine Credito Cooperativo.

La collaborazione è stata formalizzata con la sottoscrizione di una convenzione. Il documento prevede anche la partecipazione di un rappresentante delle BCC al Consiglio diocesano di microcredito, che ha compiti di direzione del progetto. Informalmente tuttavia, in ogni occasione in cui se ne ravveda la necessità, la referente della Caritas incontra i referenti della Federazione Regionale delle BCC.

I destinatari della misura sono persone e famiglie in situazione di difficoltà economica, che necessitano di un accesso agevolato al credito per la risoluzione di problematiche contingenti. A differenza di chi normalmente si presenta al Centro di ascolto, queste persone presentano

una situazione individuale o familiare meno grave e complessa e problematiche economiche di natura più recente. Vantano altresì la presenza di un reddito, per quanto esiguo, a garanzia della restituzione del prestito. Si tratta di persone che affrontano situazioni di “nuova povertà”. Riescono in modo difficoltoso a far fronte alle normali esigenze di vita ma hanno bisogno di un sostegno per esigenze di carattere più straordinario, come ad esempio l’acquisto o la riparazione del mezzo di trasporto, necessario per poter mantenere il lavoro, oppure le spese connesse al cambio di alloggio. Altre persone hanno bisogno di un prestito per pagare debiti relativi agli affitti arretrati o a bollette scadute. Non vengono invece finanziate le somme finalizzate al pagamento di finanziarie o mutui.

Criteria e modalità di accesso alla misura

Per accedere alla misura il regolamento, allegato alla convenzione, prevede i seguenti requisiti:

- essere residenti, domiciliati od operare nella Diocesi di Udine e trovarsi in situazione di temporanea difficoltà economica a seguito di eventi di carattere non ordinario;
- aver raggiunto la maggiore età;
- non essere stati segnalati presso il sistema Centrale Rischi della Banca d’Italia come “sofferenza”;
- non aver subito protesti, procedimenti per emissioni di assegni a vuoto o altre gravi pendenze legali;
- possedere un contratto o proposta di lavoro, o comunque avere una situazione finanziaria, in atto o potenziale, tale da permettere una effettiva capacità di rimborso;
- non godere di altre agevolazioni della stessa natura erogate da soggetti pubblici o privati, escluse le agevolazioni fiscali;
- non aver diritto all’erogazione di un prestito attraverso il “Fondo regionale di garanzia per l’accesso al credito da parte dei lavoratori precari”, istituito presso le Banche di Credito Cooperativo, approvato con Decreto del Presidente della

Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia 10 novembre 2006, n. 0348 Pres.;

- non avere una grave situazione di indebitamento, eventualmente finanziabile mediante i fondi cosiddetti “antiusura”.

Destinatari dei finanziamenti possono essere persone fisiche indipendentemente dall’attività svolta. Può richiedere il finanziamento una sola persona per ogni nucleo familiare. Non possono essere finanziate attività economiche o imprenditoriali, sia perché l’entità massima del finanziamento sarebbe insufficiente ad implementare qualsivoglia attività imprenditoriale, sia perché il progetto è rivolto in via prioritaria a sanare delle situazioni temporanee di difficoltà economica e non ad implementare nuove iniziative.

La domanda può essere presentata nel centro di ascolto diocesano di Udine e nei centri di ascolto foraniali di Gemona del Friuli, Cividale del Friuli, Codroipo, Rivignano, Mortegliano, Palmanova, Tolmezzo, Tricesimo, San Daniele del Friuli. Le persone incaricate di istruire la domanda sono i volontari del progetto, quasi tutti con esperienza di lavoro nel settore bancario. I volontari hanno anche partecipato ad uno specifico corso di formazione. Tutti i volontari dei centri di ascolto, sia diocesano che periferici, accolgono le richieste di microcredito attraverso il normale servizio di ascolto, accolgono ed effettuano inoltre un primo filtro. Esistono altresì degli orari e delle giornate predefinite, durante i quali si effettua la specifica attività di sportello relativa al microcredito. A questi incontri si accede mediante appuntamento e sono finalizzati ad una verifica più approfondita dei requisiti: le persone vengono infatti invitate a produrre i documenti necessari alla richiesta del prestito.

Per la presentazione della domanda è necessario compilare un modulo specifico che prevede la raccolta dei dati anagrafici, una descrizione sintetica dello scopo del finanziamento e della documentazione di spesa (es. fattura per..., bolletta per..., preventivo di spesa per... con relativi importi). Vengono inoltre richieste alcune informazioni di carattere economico – quali il reddito percepito, la

presenza di immobili di proprietà e informazioni di carattere lavorativo e occupazionale – e vengono descritti gli impegni che la persona richiedente dovrebbe eventualmente assumersi, quali la sottoscrizione dei documenti, l'erogazione diretta del finanziamento ai creditori, la consegna dei documenti richiesti. Per una valutazione riassuntiva, univoca nei confronti di tutti i richiedenti, di chiara lettura per tutti i volontari ma soprattutto condivisa con i richiedenti il prestito, viene compilato il bilancio familiare, che indica in modo sintetico ma dettagliato tutte le entrate della famiglia e tutte le uscite (spese di affitto, utenze, alimenti, vestiti, spese di piccola entità es. cinema, pizza). Tra le uscite viene inserita anche l'eventuale rata di prestito, in modo da evidenziare chiaramente alla persona/famiglia la disponibilità di denaro restante.

Criteri e modalità di valutazione della domanda

Le valutazioni finali della domanda di microcredito vengono effettuate dal Comitato di microcredito che si riunisce una volta al mese ed è composto da tutti i volontari che prestano servizio agli sportelli del progetto. In questa sede il volontario che ha raccolto la richiesta ed istruito la pratica presenta il caso, che viene poi discusso dal gruppo per decidere se il progetto di microcredito può essere attivato. Vengono presi in considerazione elementi quali la situazione economica della famiglia (con e senza il prestito), la presenza di tutor, la valutazione positiva dell'assistente sociale, la presenza di soluzioni alternative. Nello specifico, i criteri di valutazione della domanda, nell'ordine, contemplano eventuali precedenti negativi con il sistema bancario, la capacità di restituzione/rimborso, la presenza di tutor, la reputazione della persona e la stima della sua affidabilità, la presenza di altri garanti, il valore del patrimonio di cui dispone e la presenza di garanzie reali.

La reputazione della persona e la stima della sua affidabilità sono criteri indicativi, che vengono desunti confrontando diversi elementi: la relazione (se esiste) dell'assistente sociale, i precedenti rapporti con il centro di ascolto, la storia della persona, la situazione economica ed il

percorso di impoverimento, l'impressione avuta durante i colloqui ecc. Il valore del patrimonio è solitamente una variabile di poca importanza, perché molto spesso le persone non possiedono beni che possano fungere da garanzia del prestito. Alcuni possiedono un'abitazione ma, avendo un mutuo aperto, non possono ottenere un finanziamento per poter pagare le rate. A volte ci sono delle persone garanti del finanziamento, rappresentate molto spesso dai familiari più stretti (genitori o coniuge).

La presenza di un tutor, legato ad esempio alla Caritas o ai servizi sociali, diventa a sua volta garanzia di un corretto utilizzo del finanziamento e del rispetto degli impegni presi. La capacità di restituzione/rimborso viene valutata principalmente in base alla presenza di un reddito personale o familiare, che garantirà, a fronte di un accompagnamento alla gestione del reddito o della semplice definizione di un piano di spesa, la possibilità di restituzione del prestito. I precedenti negativi nei rapporti con il sistema bancario sono un elemento fortemente discriminante, anche perché il prestito viene erogato dalla banca e non dalla Caritas.

Dalla presentazione della domanda all'erogazione del microcredito trascorre all'incirca un mese. Sono necessari due tre giorni per le verifiche da parte della Caritas e dai venti ai trenta giorni per quelle della banca.

Modalità di presa in carico/cura della persona/famiglia

Tra la persona richiedente ed il volontario responsabile viene stipulato un patto verbale in cui si stabilisce che il denaro richiesto con il microcredito verrà destinato alla finalità concordata. Alla banca poi, nel modulo di richiesta del finanziamento, presentato dai volontari, viene specificato di finalizzare i fondi, destinandoli direttamente al pagamento di forniture, o acquisto di beni, ecc.

La persona che accede al microcredito viene seguita dal volontario titolare del progetto, in genere aiutato da un collega e comunque supportato nelle decisioni da tutti i membri del Comitato che, riunendosi mensilmente, valutano le diverse possibilità di intervento.

Gli incontri tra la persona che riceve il microcredito e il volontario titolare del progetto sono periodici. Inizialmente sono abbastanza frequenti perché finalizzati alla conoscenza reciproca, alla comprensione delle problematiche economiche ed alla valutazione delle modalità di gestione del denaro, oltre che a capire se è possibile inserire un ulteriore debito all'interno del budget familiare. Dopo la concessione del prestito gli incontri proseguono anche in base ai rimandi della banca, che è tenuta a segnalare alla Caritas il mancato pagamento delle rate di rimborso. Nel caso in cui siano stati definiti dei piani di rientro o si sia ravvisata la necessità di un accompagnamento alla gestione del reddito, gli incontri sono più frequenti. Se non è possibile attivare il microcredito la presa in carico alternativa è solitamente abbastanza strutturata, soprattutto se la persona o la famiglia viene supportata attraverso altri contributi economici.

Nei casi in cui viene concesso il microcredito, qualora la persona non si sia rivolta al centro di ascolto già accompagnata da un familiare o da un amico, che può essere coinvolto nell'attività di tutoraggio, assieme all'assistente sociale o al parroco o ai volontari del centro di ascolto che hanno raccolto la domanda, si verifica se è possibile trovare una persona – chiamata tutor – che possa sostenere ulteriormente la persona/famiglia richiedente, in una logica di promozione e accompagnamento personale.

Modalità di valutazione / chiusura

Oltre agli incontri periodici che il volontario tiene con la persona, i beneficiari del microcredito hanno la possibilità di contattare direttamente il centro di ascolto se subentrano delle difficoltà che impediscono il pagamento delle rate. Dopo due rate insolute, l'istituto di credito che ha erogato il finanziamento invia comunque comunicazione alla Caritas per segnalare la situazione debitoria.

In caso di difficoltà a mantenere i patti stabiliti, il volontario cerca di comprendere quali siano i problemi sopravvenuti e quali strategie si possano attivare per superarli, ad esempio una modalità può essere quella di posticipare la restituzione del debito.