

**POVERTÀ ED ESCLUSIONE SOCIALE**  
**I PRIMI OTTO RAPPORTI CARITAS E FONDAZIONE ZANCAN**  
(SAC. GIUSEPPE BENVIGNÙ-PASINI)

**Premessa**

I rapporti sulla povertà sono una delle varie espressioni di collaborazione tra Caritas Italiana e Fondazione E. Zancan, realizzate nel corso degli ultimi vent'anni.

Alla base di questo lavoro congiunto, ci sono anzitutto ragioni legate alla storia di questi due organismi: mons. Nervo, quando nel 1971, fu chiamato ad avviare la Caritas, era da diversi anni presidente della Fondazione Zancan e lo stesso mons. Pasini è stato fin dalle origini membro del Consiglio di amministrazione della stessa.

Ci sono anche ragioni di carattere culturale e valoriale. La natura giuridica dei due enti è diversa: organismo ecclesiale la Caritas, istituzione laica anche se di ispirazione cristiana la Fondazione Zancan. Comune è la visione della società, fondata sull'uguaglianza dei cittadini, sulla centralità della persona e della famiglia, sulla solidarietà, sull'apertura alla mondialità e alla pace. Comune è anche la preoccupazione per il permanere della povertà e delle disuguaglianze sociali e la volontà di perseguire una società più giusta, in sintonia con l'ispirazione cristiana e con il dettato costituzionale.

Fu così che dopo aver operato insieme, in occasione di leggi, di finanziarie, di eventi sociali (volontariato, obiezione di coscienza, immigrazione...) per stimolare le autorità politiche a dare maggiore attenzione alle fasce deboli, si decise nel 1995 di dar vita ad una pubblicazione periodica, che costituisse un richiamo aperto alle istituzioni e all'opinione pubblica. I rapporti, nelle intenzioni dei due Organismi, dovevano essere nello stesso tempo, denuncia rispetto alle carenze in atto e alla violazione dei diritti dei poveri e indicazione di possibili soluzioni a questi problemi. L'obiettivo principale era quello di far crescere la cultura della solidarietà. I rapporti, inizialmente previsti a frequenza biennale, divennero successivamente annuali.

**1.** Nel primo rapporto del 1996 si pose l'attenzione su alcuni "**bisogni dimenticati**", in particolare sulla condizione degli anziani, sul disagio giovanile, sulla dipendenza, sull'immigrazione, sulla detenzione e sulle persone senza fissa dimora (alle quali fu riservato il "Case Study". Il rapporto evidenziava alcuni nodi irrisolti del Welfare: scarsa integrazione socio-sanitaria, sperequazioni tra regioni e tra territori nell'esigibilità dei diritti, conflitti di competenze tra Regioni e Comuni. Come risorse positive furono presentati gli Osservatori sulla Povertà promossi dalla Caritas e il "Centro di analisi delle politiche sociali" operante presso la Fondazione.

2. Analoga preoccupazione di evidenziare i bisogni trascurati rivela il secondo rapporto dal titolo "**Gli ultimi della fila**" del 1998. Si parla della tratta di esseri umani delle persone senza fissa dimora, della disoccupazione giovanile, delle malattie mentali. Nel "Case Study" si prende in esame il fenomeno dell'usura.

Accanto alla denuncia vengono illustrate risposte già in atto: centri di reinserimento per donne uscite dalla tratta, piste di soluzioni per la disoccupazione giovanile, servizi psichiatrici innovativi, Fondazioni antiusura.

3. Il terzo rapporto esce nel 2000 e porta come titolo "**La rete spezzata**". L'attenzione si sposta dai settori specifici di povertà e di disagio sociale alla famiglia, considerata a seconda dei casi origine del disagio o viceversa risorsa per superarlo. L'ipotesi di fondo è che la famiglia è sempre più difficilmente rete di sicurezza.

Vengono presi in osservazione cinque tipologie problematiche: persone immigrate e loro famiglie, povertà economica nella dimensione familiare; disuguaglianze nell'accesso alla salute nelle ricadute familiari.

Ogni capitolo si compone di due parti: aspetti di disagio e proposte di uscita offerte alle istituzioni e ai soggetti della società civile.

Il "Case Study" presenta un panorama dei Centri di Ascolto Caritas in rapporto ai contesti familiari.

4. Il quarto rapporto (2002) prende lo spunto da due novità legislative: la legge quadro su servizi alla persona (328/2000), che prevedeva un sistema di welfare scandito su base regionale e la legge costituzionale 3/2001 che modificava il titolo V della Costituzione.

Il rischio percepito nella nuova politica sociale era che alcuni diritti di cittadinanza, teoricamente garantiti a tutti, di fatto non erano esigibili in molti casi.

Di qui il titolo "**Cittadini invisibili**". Il riferimento andava a quei cittadini che non riuscivano a rendersi presenti nella città o a causa di una situazione di svantaggio o come conseguenza di un diffuso disinteresse alla partecipazione alla vita sociale.

Quattro le situazioni prese in considerazione: donne in difficoltà; persone disabili; responsabilità genitoriali; minori in situazioni di disagio.

Alla conclusione il rapporto presentava il risultato di una ricerca su quella forma di povertà che è allo stesso tempo visibile e invisibile: l'accattonaggio.

5. Il quinto rapporto s'intitola "**vuoti a perdere**" ed ha come sottotitolo "Rapporto 2004 su "esclusione sociale e cittadinanza incompiuta". Il riferimento va al sistema di protezione sociale e previdenziale a maglie larghe, all'interno del quale alcuni soggetti particolarmente problematici sono considerati un surplus umano, di cui non è vantaggioso accollarsi gli oneri socio-assistenziali. La loro uguaglianza sancita dalla Costituzione

viene in tal modo sacrificata sull'altare delle leggi economiche e del profitto. Sono cittadini incompiuti.

Le situazioni prese in considerazione hanno in comune la fragilità o la grave difficoltà di compiere scelte autonome e responsabili. In particolare l'esame viene applicato a: le depressioni; il deterioramento cognitivo e i disturbi compartimentali nell'età avanzata; le dipendenze senza sostanza; la vulnerabilità sociale nel lavoro atipico e flessibile.

Caritas e Fondazione continuano a porsi il problema del come affrontare e ricuperare le situazioni di esclusione sociale. Pertanto un intero capitolo è dedicato ai modelli di presa in carico della persona con demenza. Egualmente proposte significative vengono offerte per affrontare il problema dell'Alzheimer, della depressione, della dipendenza e della vulnerabilità sociale nel lavoro.

Il "Case Study" presenta un'indagine realizzata con la Federazione Italiana dei Medici di Medicina Generale, sull'accesso ai servizi sanitari per le persone in condizione di povertà.

**6. "Vite fragili"** è il titolo del 6° Rapporto (2006). Il titolo risente dell'influsso del 4° Convegno Ecclesiale, tenuto a Verona, nel quale uno degli ambiti di approfondimento era riservato alla "Fragilità".

Il termine "vite fragili", nell'accezione comune, ha un significato più esteso del termine 'povertà': fa riferimento alla condizione di debolezza e di vulnerabilità, che va oltre la dimensione economica. Esso, pur comportando il pericolo di una certa genericità, rispecchia la situazione di vulnerabilità e il rischio di caduta nella povertà, già presente nel 2006, e sviluppatosi negli anni seguenti. L'Istat, proprio in quell'anno, ricordava che ben 900.000 famiglie italiane non erano considerate povere solo perché il loro reddito superava la linea della povertà, per una somma che andava da 10 a 50 €uro mensili.

Il 6° rapporto fissava in particolare l'attenzione sulla fragilità vissuta dai bambini e dalle loro famiglie, nell'ambito scolastico, nel caso di bambini con più famiglie; di minori disabili intellettivi.

Di particolare valore è da considerare la presentazione di 100 storie di vita, raccolte dai centri d'ascolto Caritas. Da esse emergono i percorsi di scivolamento verso la povertà e l'esclusione sociale, vissuti da tante famiglie italiane e straniere.

**7.** Con il settimo Rapporto dal titolo "**Rassegnarsi alla povertà?**" del 2008, si registra un salto di qualità nella serie dei rapporti Caritas-Zancan. Viene abbandonato l'approfondimento, già ampiamente trattato, delle singole articolazioni del fenomeno 'povertà', e si passa a presentare in termini propositivi un piano globale di lotta alla povertà.

Si inizia con la constatazione di una grave carenza storica: dal secondo dopoguerra, mai è stato posto in agenda governativa un piano serio di lotta alla povertà. Il titolo del

rapporto rispecchia una possibile interpretazione di tale inerzia dello Stato: ci si è rassegnati a convivere con la povertà, contro l'opposto orientamento costituzionale (articoli 3-4).

Il rapporto prospetta un'ipotesi di piano, che partendo da una lettura quantitativa e qualitativa della povertà, indica obiettivi, strategie, risorse, criteri di valutazione di esito.

Vengono anche presentati esempi di interventi legislativi regionali orientati in questa direzione e vengono analizzati alcuni casi a livello regionale, provinciale, comunale.

Infine viene analizzato l'apporto che la Caritas, nella sua fatica quotidiana, sta dando al superamento della povertà, attraverso percorsi di uscita dalle situazioni acute.

**8.** L'ottavo rapporto (2008) indica nel suo titolo – **“Ripartire dai poveri”** – l'orientamento che dovrebbe ispirare un piano di lotta alla povertà. Si tratta di capovolgere la logica attualmente dominante, portando i poveri da “ultimi della fila” - ai quali riservare solo attenzione risorse residuali - ai primi posti nell'attenzione politica e sociale, per garantire loro i diritti di cittadinanza e per realizzare così il *“bene comune”*, che viene definito nella dottrina sociale *“Bene di tutti e di ciascuno, giacché tutti siamo responsabili di tutti”* (S.R.S. 38). Sono i poveri infatti a rischiare maggiormente l'*esclusione* e l'emarginazione.

L'ottavo rapporto approfondisce ulteriormente l'ipotesi teorica di un piano di lotta alla povertà, indicando strategie, fondamenti giuridici, sostenibilità economica.

L'efficacia del piano è condizionato da due cambiamenti di rotta. Anzitutto la distribuzione delle risorse dovrebbe privilegiare maggiormente la prestazione di servizi, rispetto ai trasferimenti monetari. Inoltre la gestione della spesa sociale dovrebbe spostarsi progressivamente dal livello centrale a quello periferico, definendo nuove strategie territoriali integrate.

Nel rapporto vengono inoltre indicati alcuni ambiti che esigono un maggiore approfondimento, per una migliore valorizzazione delle risorse: dimensionare le risposte alla gravità del bisogno; tener conto delle condizioni economiche delle persone (ad es. l'assegno di accompagnamento oggi viene dato a prescindere dalla situazione economica); valorizzare il lavoro di cura della famiglia anche prevedendo tutele integrative per i familiari che svolgono lavoro di cura.

L'ottavo rapporto ha avuto una grossa eco nei media nazionali e locali, ma nessuna ricaduta nelle politiche sociali. Le provvidenze assunte dall'attuale governo – quali la Social Card – costituiscono cure palliative, che non spostano minimamente l'asse delle attuali disuguaglianze sociali, né modificano la condizione dei poveri.