

**LILIANA LEONE**

RAPPORTO DI  
VALUTAZIONE DEI  
PROGETTI CARITAS  
CEI 8 PER MILLE ITALIA

RAPPORTO DI VALUTAZIONE  
DEI PROGETTI CARITAS  
CEI 8 PER MILLE ITALIA  
2005 / 2007



## SOMMARIO

<b>INTRODUZIONE</b>	<b>5</b>
<b>PREMESSA</b>	<b>9</b>
<b>1. Disegno della ricerca valutativa e metodologia</b>	<b>15</b>
La struttura del 'Programma': finalità e meccanismi di allocazione delle risorse	15
I quesiti di valutazione	18
Tempi e metodi	21
Descrizione del campione	28
<b>2. I risultati del Fondo CEI 8 per mille Italia</b>	<b>33</b>
Attrazione delle risorse del Fondo e accessibilità	33
Le funzioni assolte dal Fondo CEI 8 per mille Italia: a cosa sono serviti i progetti?	41
Le aree di intervento, gli operatori e il ruolo del Direttore	49
Composizioni dei budget e nessi con i risultati	53
I modelli di welfare regionali e differenze nelle voci di entrata delle Caritas	60
Le diverse strategie di utilizzo del Fondo e le ricadute sui territori	70
La funzione di advocacy nella gestione del Fondo 8 per mille Italia	86
L'innovazione verso i bisogni emergenti	88
Opere segno e casi eccellenti	92

<b>3. Strategie di intervento delle Caritas diocesane: conclusioni e tendenze</b>	<b>95</b>
Utilizzo del Fondo CEI 8 per mille Italia e risultati dell'indagine	95
Le strategie di intervento e le innovazioni emerse dall'analisi dei casi	120
Priorità trasversali e prospettive	123

## INTRODUZIONE

### **La parte e il tutto: progettazione, territori, sviluppo. Le ragioni di un percorso di indagine**

*Vittorio Nozza* – Direttore di Caritas Italiana

La richiesta rivolta dalla Conferenza Episcopale Italiana a Caritas Italiana e consistente nel definire le modalità di accesso alle risorse “Fondo 8 per mille Italia” per le diocesi italiane, ha rappresentato una grande novità sia sotto il profilo ecclesiale che sotto quello organizzativo.

Il superamento di modalità individualizzate di sostegno a progetti diocesani ha inaugurato una stagione foriera di notevoli ricadute in termini di maggiore visibilità delle opere realizzate, più forte condivisione in ambito regionale delle priorità di intervento e delle strategie d’azione adottate, tendenziale crescita unitaria di una cultura della progettazione sociale, diffusione della pratica della verifica delle progettualità poste in essere e degli impatti prodotti sui territori.

Dall’esigenza di tematizzare gli esiti di questo nuovo corso ha preso le mosse il lavoro di approfondimento e di analisi condotto negli ultimi due anni dallo Studio CEVAS, che ha prodotto come esito il presente Rapporto di Valutazione del Fondo CEI 8 per mille Italia 2005-2007.

Quello ospitato nel presente volume è il tentativo di proporre, dopo alcuni anni, una lettura di insieme del “fenomeno 8 per mille” dal lato dei destinatari diocesani, per comprendere i vissuti e le strategie generate, la valutazione fornita, a livello locale, della regolazione (i criteri adottati per la progettazione) posta in essere, le criticità riscontrate e le aspettative nutrite per il futuro.

D’altro canto – attraverso i focus locali – si è inteso tentare di rispondere alla domanda: *qual è la qualità animativa dei progetti diocesani?*

Tutto questo con l'intento non solo di restituire un quadro esauriente della consistenza delle risorse allocate localmente, dei nuovi servizi offerti ai territori, del livello di mobilitazione di risorse umane impegnate nell'ambito della progettazione e dei servizi, ma per cercare anche di cogliere in che misura le comunità ecclesiali e i loro territori siano stati sollecitati da progetti nati con l'ambizione di non fornire solo risposte ai bisogni, ma suscitare nuove sensibilità e attivare impegni su determinati ambiti.

La ricerca ha fornito una serie di interrogativi e tracciato piste di lavoro sul sistema regolativo della progettazione, in particolare riguardo a:

- la necessità di preservare la specificità diocesana, prevedendo percorsi progettuali differenziati che tengano conto delle diverse esigenze espresse dalle Caritas diocesane, in considerazione del grado di competenza e del livello di esperienza maturato da ciascuna nell'ambito della progettazione e realizzazione di interventi sul territorio;
- un alleggerimento dei vincoli procedurali contenuti nelle ultime versioni dei formulari, che rischiano di schiacciare le progettazioni sulla sola dimensione dell'adempimento burocratico, svilendo in tal modo lo sforzo propositivo e la creatività sul versante dell'elaborazione contenutistica;
- la promozione da parte di Caritas Italiana di forme di sostegno, accompagnamento, supporto, formazione specifica sui temi della progettazione, del monitoraggio, della valutazione, destinate alle Caritas diocesane in modo tale che l'esperienza progettuale, fuori dalla logica dell'episodicità, possa produrre un decisivo potenziamento delle competenze territoriali su questi ambiti.

Ma ciò che di più significativo soprattutto sembra emergere da questo lavoro è un'indicazione di tipo metodologico in ordine al potenziale animativo delle iniziative Caritas: e cioè che una valutazione è davvero possibile a patto di leggere *sinotticamente* e *diacronicamente* il lavoro

che le Caritas hanno realizzato negli anni e che, pertanto, la lettura dei singoli progetti intesi come fenomeni isolati dal contesto rischia non solo di essere riduttiva, ma per di più fuorviante in quanto non consente di cogliere la dinamica complessiva diocesana in cui è stato pensato, realizzato, implementato il progetto stesso; poi che la questione delle opere segno, in un contesto socio-culturale caratterizzato dall'erosione della centralità della comunità ecclesiale nei diversi territori, va profondamente rivista, perché vengono progressivamente dismessi molti codici condivisi dell'ethos cristiano tradizionale; che solo la ricostruzione del complesso mosaico che ogni realtà o Caritas diocesana rappresenta – all'interno del proprio contesto socio-ecclesiale – consente di cogliere le strategie adottate dagli attori e il grado di ricezione di qualunque proposta progettuale da parte dei territori.

I focus locali poi ci restituiscono anche la complessità della situazione – in alcuni casi drammatica e dolente – in cui vive il nostro paese, ove risaltano disparità territoriali incompatibili con la previsione costituzionale, con l'incombente questione meridionale e criminale, e la lucida consapevolezza della comunità cristiana di fronte a tutto questo.

Alla luce di queste considerazioni, appare chiaramente come quelli raccolti in questo rapporto siano materiali di lavoro utili per approfondimenti ulteriori, che eccedono positivamente l'obiettivo iniziale della ricerca e ci richiedono l'impegno di continuare a interrogarci costantemente.



## PREMESSA

*Liliana Leone* - Responsabile Studio CEVAS

La domanda di valutazione del Fondo CEI 8 per mille Italia posta da Caritas Italiana allo studio CEVAS<sup>1</sup> inizia a definirsi nel giugno del 2007. Essa nasceva da una duplice esigenza: da una parte, rispondere a specifici quesiti sulle regole di allocazione delle risorse e i meccanismi di implementazione delle stesse nel triennio 2005-2007, e dall'altra, ottimizzare il sistema di monitoraggio e verifica dei progetti cofinanziati dal Fondo.

Nel 2001 la CEI aveva chiesto a Caritas Italiana di assumere il ruolo di riferimento nazionale per la promozione e la cura delle opere e dei servizi caritativi promossi dalle Chiese locali tramite i fondi dell'8 per mille Italia. Questa iniziale richiesta è stata riconfermata nel settembre 2006 con l'impegno da parte di Caritas Italiana e delle Caritas diocesane, a "una rinnovata progettazione socio-pastorale nelle Chiese locali."<sup>2</sup>

Tramite i progetti finanziati dal fondo si è inteso rafforzare le capacità di innovazione e sperimentazione e 'contaminare' le politiche di welfare degli enti locali e lo stesso agire della Chiesa locale, fungendo da 'grimaldello' del cambiamento. I progetti cofinanziati dal Fondo 8 per mille Italia dovevano essere intesi come azioni 'grimaldello', appunto, volte a sollevare le comunità e i territori, moltiplicando in essi attenzioni e ascolto, sensibilità e consapevolezza, prossimità e coinvolgimento, condivisione e coordinamento, opere e partecipazione, servizi

---

<sup>1</sup> Il team di ricerca risulta così composto: *Liliana Leone* ha curato il coordinamento della ricerca, l'elaborazione dei dati e la stesura dei testi; *Gaetano Giunta* - Presidente di EcosMed srl, Messina - ha collaborato alla definizione del disegno di ricerca ed alla elaborazione degli strumenti di rilevazione; *Lucia Martinez* ha curato l'organizzazione della survey, l'analisi sul campo, le elaborazioni dei dati e la stesura del primo Report e dei testi dei casi 4 e 5; *Francesco Colona*, tirocinante, ha collaborato alla predisposizione del questionario.

<sup>2</sup> Cfr. CONSIGLIO EPISCOPALE PERMANENTE, «Comunicato dei lavori, 18-21 settembre 2006», in *Notiziario della Conferenza Episcopale Italiana* (2006) 8, 219.

e difesa dei diritti, costruzione di politiche sociali e accompagnamento delle Chiese locali.

La preoccupazione espressa da Caritas Italiana verteva proprio sull'efficacia dello 'strumento 8 per mille Italia', identificato come strumento-grimaldello teso a promuovere cambiamenti culturali e organizzativi nell'assetto delle Caritas diocesane.

L'orientamento comune alla progettualità 8 per mille Italia, condiviso anche dagli altri strumenti, dovrebbe consistere nella capacità di "tesere reti, promuovendo incontro e contaminazione". Alle Caritas diocesane viene riconosciuto un compito animativo di 'servizio' svolto prioritariamente tramite una funzione di coordinamento e di tessitura a rete delle opere caritative della Chiesa, che implica, per le Caritas, un serio impegno a fare un passo indietro rispetto alla pura gestione di proprie opere e servizi per investire maggiormente e concretamente sulla promozione e animazione delle opere caritative ecclesiali, senza disattendere quel ruolo di denuncia e di stimolo nei confronti delle istituzioni, perché siano garantite le giuste risposte ai bisogni delle persone, in particolare di quelle più in difficoltà.

In questi ultimi passaggi sono stati messi in evidenza i due temi posti al centro dell'indagine valutativa: il tema dell'equilibrio tra funzione di gestione e mantenimento di servizi e opere e funzioni di mobilitazione della comunità civile ed ecclesiale e quello della funzione di denuncia o *advocacy*.

Adottando un approccio di valutazione *theory based*, si è cercato di comprendere, esplicitare e assumere tale 'logica del programma'. In un linguaggio 'valutativo' talvolta si parlerà, in questo volume, di 'Programma' e non di Fondo 8 per mille Italia, perché questo Fondo ha implicato un'architettura e una teoria dell'azione con obiettivi, ipotesi di cambiamento e meccanismi di implementazione che sono propri di una logica di programma. La ricerca valutativa ha collocato, in parte necessariamente, il *focus* di analisi sul rapporto tra progettualità dell'8 per mille Italia nelle diverse Caritas diocesane e la strategia più complessiva, che informa e orienta l'operato delle stesse. Solo attraverso la

comprensione di tale relazione ci è parso si potesse, in modo più opportuno e corretto, cogliere e rendere conto dei risultati e degli impatti delle progettualità 8 per mille Italia.

Obiettivo della valutazione non poteva esser, quindi, verificare l'adeguatezza dei progetti in termini di semplice rispondenza ai criteri posti nei bandi nazionali o a quanto dichiarato dagli stessi attuatori in fase di presentazione del formulario. Si chiedeva, invece, di esplicitare la logica del 'Programma' e valutarne la capacità di promuovere la mobilitazione delle reti primarie sui diritti di cittadinanza, partecipazione politica e sociale e di misurarsi con la questione della sostenibilità in un'ottica di sviluppo territoriale. La valutazione si è focalizzata sull'analisi degli effetti complessivi della progettualità 8 per mille Italia, piuttosto che cercare di rendere conto, in corso d'opera, dei risultati di singole tipologie di azioni contenute negli oltre 600 progetti cofinanziati dal Fondo nel triennio 2005-2007.

Il presente testo espone i risultati della ricerca valutativa sul Fondo 8 per mille Italia realizzata nel periodo giugno 2007-marzo 2009.

Nel primo capitolo viene descritto il disegno di ricerca valutativa, i quesiti di valutazione e la metodologia adottata. In una prima fase della ricerca è stata realizzata un'indagine tramite un questionario strutturato e autosomministrato rivolto ai Direttori: a tale fase hanno partecipato 127 Caritas diocesane, pari al 57,5% del totale. Oltre a tale indagine è stata realizzata un'analisi su dati secondari, dati di monitoraggio e statistiche socio-economiche dell'Istat, finalizzata principalmente a comprendere il grado di attrazione da parte dei diversi territori in relazione anche a indici di "ricchezza" delle Caritas diocesane. In un secondo momento è stato realizzato un approfondimento in loco, una *case analysis*, che ha riguardato otto Caritas diocesane.

Nel secondo capitolo sono descritti i risultati della prima fase di indagine, quella rivolta a tutte le Caritas diocesane e realizzata attraverso il questionario. I paragrafi del capitolo sono stati strutturati in relazione ai quesiti di valutazione alla base dello studio; le domande valutative

rappresentano quindi l'asse portante su cui si struttura la restituzione dei risultati dello studio.

Un paragrafo è dedicato all'analisi dell'allocazione delle risorse del Fondo CEI 8 per mille Italia nel corso del triennio in relazione ad alcune caratteristiche di tipo strutturale: dimensione delle diocesi, area territoriale, tasso di assenteismo e non utilizzazione dei finanziamenti del Fondo. Vengono utilizzati alcuni indici che permettono di comprendere il grado di attrazione delle risorse e il livello di progettualità nei diversi territori. Poi presentiamo i risultati dell'indagine, con un intero paragrafo dedicato all'analisi della composizione del budget delle Caritas diocesane e ai nessi con i risultati del Fondo ed un altro in cui vengono descritte le principali strategie di intervento adottate nella gestione dei progetti 8 per mille Italia.

Sono stati realizzati degli approfondimenti sul campo con Caritas diocesane collocate nelle diverse aree territoriali: Vicenza, Bergamo, Pisa, Aversa, Melfi-Rapolla-Venosa, Trani-Barletta-Bisceglie, Lamezia Terme e Trapani. Sul sito di Caritas Italiana ([www.caritasitaliana.it](http://www.caritasitaliana.it)) e sul CD allegato al presente volume sono consultabili integralmente i risultati delle otto analisi di caso. Abbiamo effettuato incontri in loco con interviste individuali e di gruppo rivolte a referenti (i cosiddetti *stakeholder*) interni ed esterni. Complessivamente sono state contattate e intervistate centodieci persone tra cui: tre vescovi, otto direttori di Caritas diocesane, otto Amministratori di Comuni o Province, quindici dirigenti o funzionari di pubbliche amministrazioni (Comuni, ASL, Ministero Giustizia, etc.), membri delle équipes diocesane delle Caritas, volontari Caritas e responsabili del privato sociale gestore dei progetti. Si è ritenuto indispensabile mettere in evidenza i processi decisionali sottostanti le scelte progettuali e cogliere il percorso storico ed evolutivo che rende conto del tipo di strategie e priorità di intervento adottate da ciascuna Caritas diocesana. Nei singoli report di analisi dei casi una prima sezione piuttosto ampia è dedicata a ricostruire la filosofia e le logiche di azione della Caritas, le strategie, i percorsi preesistenti e i contesti locali all'interno dei quali prendono forma e

significato determinati 'progetti'. Si è cercato di adottare uno stile volutamente reportistico che desse spazio alle 'parole' delle persone e sono state riportate talvolta le immagini accanto a fatti e dati statistici, per cercare di mantenere l'immediatezza di alcune esperienze e il clima che caratterizza i diversi contesti. Emerge una sorta di *patchwork* in cui precipitano molti tipi di informazioni e dati e da cui emergono le strategie d'intervento e le concezioni sottese alla scelta di realizzare determinati progetti in continuità con servizi e storie preesistenti. Tali strategie sono connesse a elementi salienti dei contesti territoriali che, di volta in volta, vengono analizzati allo scopo di far emergere aspetti in grado di 'spiegare' determinati stili delle Caritas. Si tratta senz'altro di una scelta che non presume alcuna esaustività, di un taglio di osservazione più qualitativo e per tali ragioni le Caritas diocesane hanno potuto vagliare in anticipo i report che le riguardavano ed eventualmente apportare modifiche.

Tutti i casi sono strutturati secondo il seguente schema: una breve ricostruzione delle radici storiche della Caritas diocesana, un'analisi del contesto territoriale in cui opera, l'identificazione delle strategie di intervento e del ruolo del Fondo CEI 8 per mille Italia all'interno delle stesse. Al termine di ogni caso è presente una scheda con la sintesi di uno o più progetti cofinanziati dal Fondo 8 per mille Italia.

Sempre sul sito di Caritas Italiana e sul CD sono disponibili anche gli allegati con gli strumenti di rilevazione e alcune analisi statistiche effettuate nel corso della ricerca.

Non c'è modo di citare singolarmente tutte le persone a cui dovrei un ringraziamento particolare e che abbiamo avuto la fortuna, io e la mia collega Lucia Martinez, di conoscere e incontrare durante le visite in loco presso le Caritas diocesane. Le ringrazio per la fiducia accordata, la generosità, la capacità di metterci a parte delle loro storie e la possibilità di scambio professionale e umano. Un particolare ringraziamento va ad alcune persone di Caritas Italiana: a Francesco Marsico che ha sostenuto questo lavoro e che, in diversi momenti, ci ha per-

messo di entrare in sintonia con le esigenze conoscitive più profonde a cui doveva mirare la ricerca valutativa. Il secondo ringraziamento va a Cinzia Neglia che ha meticolosamente curato tutta la fase della prima indagine. Un grazie anche a Diego Cipriani e Nunzia De Capite che hanno curato in particolare l'editing finale del testo.

Infine, si ringrazia il dott. Gaetano Giunta (di EcosMed Messina) per avere collaborato ad indirizzare la ricerca, aver offerto preziosi suggerimenti in fase di sviluppo delle ipotesi di lavoro, aver rivisto gli strumenti di rilevazione e le prime bozze del rapporto, aiutato ad interpretare il senso di quanto emergeva nel seminario con i delegati regionali prima e in seguito nelle rilevazioni sul campo.

Ogni responsabilità ed ogni limite che si incontrerà nel presente lavoro è da attribuire unicamente alla sottoscritta.

# 1

## DISEGNO DELLA RICERCA VALUTATIVA E METODOLOGIA

### **La struttura del 'Programma': finalità e meccanismi di allocazione delle risorse**

Dal 2001 al 2009, i meccanismi di finanziamento e le clausole dei bandi con i quali le Caritas diocesane vengono invitate a progettare i propri interventi hanno subito delle variazioni più o meno significative; si tralascerà di commentare i cambiamenti apportati nel 2009 che esulano dalle annualità oggetto di studio. Nel 2001 Caritas Italiana perseguiva una strategia, in seguito abbandonata, che prevedeva alcuni progetti a carattere nazionale e il finanziamento di alcuni progetti di Caritas diocesane con risorse assegnate *ad hoc* in modo discrezionale. Questo meccanismo poteva creare situazioni paradossali con diocesi di dimensioni molto ridotte che si ritrovavano a gestire finanziamenti cospicui. Questa prima modalità di gestione del Fondo è stata successivamente superata e i progetti gestiti a livello nazionale si sono trasformati in progetti di ricerca azione, come nel caso di quello sul tema dell'integrazione nell'area immigrazione. Nel primo quinquennio, 2001-2006, sono stati cofinanziati dal Fondo CEI 8 per mille Italia, per un valore pari a € 52.468.740, complessivamente 650 progetti presentati dal 78% delle Caritas diocesane (172 Diocesi). Di questi progetti, nel marzo-aprile del 2007 ne erano stati completati 184, pari al 28%. Uno dei problemi 'strutturali' individuati e segnalati all'avvio del presente lavoro riguardava proprio le difficoltà incontrate da alcune Caritas diocesane nella elaborazione e realizzazione dei progetti.

Nel maggio del 2007 veniva presentato il penultimo bando riservato al potenziamento dei progetti già operativi nei territori diocesani. Nel corso del tempo si sono modificate le priorità di finanziamento e i criteri di selezione adottati nel bando annuale. Nel 2005 si poneva l'atten-

zione sulle singole aree di bisogno: prostituzione, carcere, minori fuori famiglia, solidarietà familiare, immigrati, rifugiati, salute mentale, senza dimora, salvaguardia dell'ambiente. Nel 2006 i progetti erano, invece, distinti in categorie trasversali per ambiti di progettazione e non per tipologia di destinatari e bisogni. Ci si è focalizzati su un'attenzione unitaria e promozionale dei servizi ai poveri, identificando gli ambiti principali: inclusione sociale (29% dei progetti), lavoro (16%), legalità (9%), prevenzione (12%), prossimità (22%), territorio (12%). Circa il numero di progetti presentabili dalle Caritas diocesane, si adotta il criterio della proporzionalità tra numero di progetti concessi e classe di grandezza della diocesi. Ad esempio il bando del 2006 prevedeva da 1 progetto per le diocesi fino a 200.000 abitanti fino a 4 progetti per diocesi oltre 750.000 abitanti. Nel 2007 la priorità è quella di dare continuità ai progetti promossi nel biennio precedente. I progetti sono cofinanziati per un massimo di 90.000 euro (meno della metà del finanziamento previsto nel 2005) e per non più del 60% del costo complessivo degli stessi.

L'allocazione delle risorse non adotta un criterio di proporzionalità diretta tra numerosità degli abitanti della diocesi e cofinanziamento, ma pone un tetto di progetti ammissibili in funzione di tre macro classi di dimensioni delle diocesi. Di fatto, come dimostreremo in seguito, il criterio adottato favorisce quelle di piccole dimensioni. Non si adottano direttamente meccanismi premiali per 'i progetti migliori o più capaci di rispettare i tempi previsti in fase di rendicontazione' o realizzati in contesti in cui si evidenziano problemi sociali più intensi. Nel corso dello studio (Cap. 2) analizzeremo con attenzione le implicazioni pratiche di queste scelte in termini di destinazione delle risorse e accesso al Fondo da parte delle Caritas diocesane in relazione alla dimensione delle stesse diocesi, alla collocazione territoriale e alle altre voci di entrata del budget delle Caritas.

**Verifica di possibili meccanismi non desiderati del Fondo 8 per mille Italia**

La riflessione in fase preliminare di esplicitazione della 'Teoria sottesa al programma' ha contemplato anche la possibilità che si fossero verificati degli effetti negativi non voluti. Tra questi si voleva verificare l'eventuale presenza di modelli 'familistici', tipici di aree del Mezzogiorno, secondo cui la scelta di un'opera da finanziare sarebbe stata attuata con modalità verticistiche e fiduciarie e non sulla base di processi di animazione delle comunità locali e ricerca del consenso. Un'altra possibile criticità sarebbe potuta derivare da effetti negativi tipici del modello di programmazione per progetti, mutuato in parte dalla cooperazione allo sviluppo e dai Fondi Strutturali UE e adottato anche nel caso del Fondo 8 per mille Italia. Il timore espresso da Caritas Italiana era che, a seguito dell'accesso ai finanziamenti su base progettuale, involontariamente si potesse indebolire la capacità di creare risposte sostenute dalle comunità locali, riconosciute dai territori in termini di risorse autonome e di volontariato. Si desiderava assicurarsi di non aver innescato meccanismi assistenziali attenti prioritariamente a garantire il flusso dei finanziamenti. Il timore era che si potesse disincentivare l'attenzione verso la ricerca di risorse alternative, ad esempio tramite tecniche di *fund raising*, riducendo in tal modo le strategie di coinvolgimento territoriale. Lo stesso appalto delle funzioni di progettazione e gestione a consorzi della cooperazione sociale poteva rappresentare non un segno di crescita professionale ma, piuttosto, una risposta poco funzionale alla mobilitazione della comunità locale. Alla luce di tali osservazioni, Caritas Italiana si interroga sul rischio che, in taluni progetti, l'individuazione del partenariato locale rispondesse a logiche di adempimento formale piuttosto che di mobilitazione della comunità locale. Il dubbio è che l'esplosione dell'8 per mille si sia innestata sulla cultura della cooperazione sociale senza riqualificarne i valori. Il meccanismo del finanziamento per progetti, come previsto dai bandi 2005-2007, potrebbe avere cronicizzato la situazione: erogando le risorse si darebbe contemporaneamente l'input che non è necessario che ci si attivi a livello locale, riducendo, al contempo, l'ansia del consenso popolare. Per tali ra-

gioni anche la dimensione dell'interazione con gli attori territoriali è stata ampiamente analizzata nell'analisi dei casi e, per quanto possibile, anche nella prima fase con la *survey*.

Si voleva inoltre verificare il grado di condivisione sotteso al concetto di animazione del territorio e capire l'evoluzione avuta nel corso degli anni. Insite nello strumento dell'8 per mille Italia emergono quindi due *mission* in parte contrapposte: la prima risponde ad una logica del Fondo inteso come strumento di animazione o di sviluppo territoriale, la seconda risponde ad una logica distributiva e intende il Fondo come supporto finanziario 'condizionato' per accedere a risorse scarse.

Un timore espresso anche da alcuni operatori di Caritas Italiana è che lo strumento del progetto possa diventare troppo vincolante e produrre alcuni effetti distorcenti. I vincoli originariamente 'sani' posti da Caritas Italiana potrebbero 'convertire il progettista', inducendolo cioè ad adeguarsi agli input pur non capendone le finalità interne o, peggio, non condividendone alcuni aspetti, ma adattandosi formalmente ad essi, con una crescita di tecnicismo in una logica di adempimento formale e di sostanziale inefficacia.

## **I quesiti di valutazione**

Come accennato nel precedente paragrafo, nel giugno 2007 Caritas Italiana mette a fuoco una serie di problematiche concernenti vantaggi e svantaggi del meccanismo di finanziamento basato sui bandi annuali e sul finanziamento per progetti. Si chiede che il *focus* della indagine si centri prevalentemente sulla valutazione dei risultati e dei meccanismi di gestione del Fondo 8 per mille Italia.

Di seguito si elencano i quesiti valutativi emersi dai primi momenti di confronto, che tengono conto della ricostruzione della logica sottesa al Fondo (ovvero la Teoria del Programma, in gergo valutativo) come anche di dubbi e perplessità esposte nel paragrafo precedente.

A queste 'domande' il disegno di valutazione intendeva dare risposta:

- a) come viene utilizzato il Fondo CEI 8 per mille Italia dalle Caritas diocesane? Svolge la funzione attesa di "grimaldello" per il cambiamento?
- b) Il Fondo viene utilizzato in sinergia con tutte le altre risorse e, in particolare, con l'8 per mille diocesano<sup>3</sup>?
- c) I progetti cofinanziati dal Fondo in che misura e in che modo riescono a stimolare una mobilitazione a livello di comunità locale e di comunità ecclesiale o quanto, viceversa, a sostenere attività ordinarie?
- d) In quale misura e in quali contesti si realizzano interventi che vengono identificati come 'opere segno'? Che cosa li caratterizza?

Attraverso questa prima area di quesiti si intendeva comprendere *se e come* i progetti finanziati avessero permesso di promuovere il coinvolgimento delle comunità locali, di favorire lo sviluppo di una coscienza collettiva e il rafforzamento di funzioni di *advocacy* a favore delle fasce più marginali, o, viceversa, si fossero centrati su funzioni di mantenimento di opere e servizi, magari di qualità, ma di scarso impatto sui sistemi locali.

Di seguito si espone la seconda area di quesiti tramite i quali si cercava di capire quali fossero le strategie più generali delle Caritas diocesane in grado di meglio spiegare alcune scelte relative all'utilizzo del Fondo CEI 8 per mille Italia:

- e) si possono rintracciare alcune strategie delle Caritas a lungo termine e più complessive, in cui si inseriscono i progetti 8 per mille Italia? Si sviluppano sinergie tra i progetti 8 per mille e altri progetti, iniziative locali e sovra locali delle Caritas diocesane?

---

<sup>3</sup> In genere, per 8 per mille diocesano si intende la quota di fondi 8 per mille assegnata ogni anno dai Vescovi, riuniti nell'Assemblea Generale della CEI, alle diocesi italiane per lo svolgimento di attività di culto, pastorale e carità. Nel corso della presente trattazione, quando si parlerà di 8 per mille diocesano si farà riferimento specificamente alle risorse destinate ad interventi caritativi.

f) Si riescono a intercettare o promuovere approcci innovativi di pianificazione e gestione di politiche di welfare integrate (per esempio con politiche urbanistiche, di sviluppo economico, etc.)? Ci interessava identificare, in particolare nei cosiddetti "buoni casi", una eventuale strategia di sistema e, se possibile, individuare una connessione tra strategia perseguita e utilizzo di diversi strumenti, fonti finanziarie e filoni progettuali. In genere i progetti più efficaci si sviluppano non come risposta strumentale a input esterni e bandi, ma in continuità con strategie di cambiamento più complessive. Queste strategie più ampie, segnale di innovazione delle politiche di welfare, spesso sono caratterizzate dallo sviluppo di approcci in cui confluiscono azioni e misure attinenti a più ambiti di *policy* e non solo alle politiche strettamente sociali e socio-assistenziali. Ci interessava, quindi, rintracciare tali strategie, focalizzare alcune aree di intervento e capire quali fossero i meccanismi in opera nei casi di successo in modo tale da sviluppare lezioni e apprendimenti trasferibili ad altre realtà Caritas e individuare, eventualmente, alcuni criteri per orientare meglio i contributi del Fondo.

Nella terza e ultima sezione ponevamo alcuni quesiti attinenti ai cosiddetti meccanismi di implementazione di un programma, cioè al modo con cui viene operativamente gestito tutto l'impianto dei progetti 8 per mille Italia, dal funzionamento interno di Caritas Italiana, ai criteri e alle regole di allocazione dei fondi adottati nei bandi, ai sistemi di monitoraggio e rendicontazione. I quesiti della terza sezione sono stati i seguenti:

- g) la strutturazione e formulazione del bando può favorire o, viceversa, ostacolare la *mission* dei progetti 8 per mille Italia?
- h) I meccanismi di allocazione del Fondo CEI 8 per mille Italia hanno favorito l'accesso di tutte le Caritas diocesane? Lo strumento del bando e del finanziamento tramite progetti che tipo di vincoli comporta e con quali effetti, positivi o negativi, attesi e inattesi?

- i) Quali sono le motivazioni alla base della non utilizzazione dello strumento 8 per mille Italia?
- l) Che ruolo hanno svolto le Delegazioni regionali Caritas rispetto alla progettazione e l'innovazione nei progetti 8 per mille Italia? Sono avvertite dalla Caritas diocesane necessità di supporto e rafforzamento delle competenze di progettazione, monitoraggio e valutazione? Esiste una propensione al lavoro in rete tra Caritas diocesane?
- m) Sono ritenuti utili i progetti interdiocesani?
- n) Esistono possibili correttivi ed emergono suggerimenti?

Sin dalle prime fasi di questo lavoro di ricerca emergeva la caratteristica saliente di alcuni livelli di coordinamento tecnico identificati come 'laschi' e si segnalava come esigenza, posta dai delegati regionali, quella del sostegno alla progettazione. Dal dialogo con i delegati regionali e con Caritas Italiana emergeva, infatti, il rischio che tutta la progettazione 8 per mille scivolasse via da forme di conoscenza della progettazione. Si osservava, infatti, che spesso Caritas diocesane con notevoli esperienze non diventano risorsa per le diocesi vicine e, di fatto, non si utilizzano competenze e risorse presenti a livello regionale.

Per tali ragioni nella ricerca valutativa, sia nella prima fase, attraverso l'indagine con questionario, sia nella seconda, con approfondimenti su otto casi, abbiamo dedicato attenzione alla dimensione del lavoro di rete tra Caritas diocesane e all'esperienza realizzata con i progetti interdiocesani.

## **Tempi e metodi**

Il disegno di ricerca è stato strutturato in sei macrofasi che si sono sviluppate nell'arco di ventuno mesi:

1. definizione degli obiettivi e delle ipotesi di ricerca: analisi della domanda, raccolta e prima analisi dei dati di monitoraggio sul Fondo

- CEI 8 per mille Italia, realizzazione di interviste con operatori di Caritas Italiana e realizzazione di un incontro con i membri del “Gruppo Nazionale Promozione Umana” di Caritas Italiana, identificazione dei quesiti valutativi, definizione delle ipotesi di ricerca e dei quesiti valutativi, costruzione del disegno di ricerca
2. definizione dello strumento di rilevazione: costruzione dello strumento e primo test su un sottogruppo di Caritas diocesane
  3. rilevazione dei dati per la prima fase della ricerca: indagine tramite somministrazione di un questionario strutturato a Direttori Caritas su tutta la popolazione delle 221 Caritas diocesane. Hanno risposto validamente (con questionari completi e inviati in tempo) 127 Caritas diocesane
  4. analisi dei dati e loro elaborazione, presentazione dei primi risultati a un gruppo interno di operatori di Caritas Italiana
  5. rilevazione dei dati per la seconda fase della ricerca: realizzazione di una *case analysis* con indagini sul campo in otto Caritas diocesane: Aversa, Bergamo, Lamezia Terme, Melfi-Rapolla-Venosa, Pisa, Trani-Barletta-Bisceglie, Trapani, Vicenza
  6. realizzazione del rapporto di ricerca valutativa, restituzione e condivisione dei risultati con i membri del Consiglio Nazionale di Caritas Italiana.

Nella prima fase di avvio e predisposizione del disegno di ricerca valutativa (luglio-agosto 2007) sono stati analizzati i soli elenchi dei progetti ammessi a finanziamento ed è stato sviluppato un primo scritto volto a identificare i meccanismi di distribuzione delle risorse tramite i bandi delle annualità 2005 e 2006. In seguito, sono state organizzate alcune interviste individuali e di gruppo con i responsabili e gli operatori impegnati in Caritas Italiana nella gestione e nel monitoraggio del Fondo CEI 8 per mille Italia. Nel mese di gennaio 2008 Caritas Italiana ha indetto una riunione del “Gruppo Nazionale Promozione Umana” alla quale hanno partecipato i referenti di diverse delegazioni regionali. Tali incontri hanno avuto come obiettivo l’esplicitazione dei

criteri salienti che definiscono le “opere segno”, l’identificazione degli obiettivi sottesi al Fondo CEI 8 per mille Italia e l’extrapolazione di criteri volti a riconoscere progetti considerabili “casi eccellenti”. I criteri di selezione dei casi su cui è stata impostata la *case analysis* sono stati inizialmente identificati come segue:

- presenza di processi di mobilitazione delle comunità locali e possesso di alcune caratteristiche individuate come salienti e identificative delle “opere segno” per la Caritas;
- diversificazione territoriale;
- scelta di contesti socio-economici dotati di alcune caratteristiche (per esempio forte presenza di fenomeni di illegalità, elevata incidenza di povertà, aree di periferie urbane disagiate) e scelta di questioni considerate, per ragioni diverse, rilevanti da Caritas Italiana.

La scelta dei casi è stata effettuata da Caritas Italiana prevalentemente sulla base della diversificazione delle realtà territoriali e della presenza, laddove possibile, di Direttori diocesani che ricoprissero anche il ruolo di delegati regionali.

### ***Strumenti ed elaborazione dei dati***

All’interno dell’indagine si è fatto ricorso all’utilizzo di più strumenti di rilevazione e fonti: questionario strutturato, griglia di intervista ‘aperta’ e griglia per la realizzazione di *focus-group* utilizzati nell’analisi degli otto casi, dati di monitoraggio dei progetti cofinanziati negli anni 2005-2007, dati demografici e socio-economici tratti da indagini Istat.

Dai file relativi al monitoraggio abbiamo tratto l’elenco dei progetti cofinanziati dal Fondo 8 per mille Italia nelle annualità 2005, 2006 e 2007 con i relativi importi e ambiti di intervento forniti da Caritas Italiana.

### ***Il questionario***

Nella fase di *survey* rivolta a tutte le Caritas diocesane presenti sul territorio, per la rilevazione è stato utilizzato un questionario strutturato

(consultabile sul sito di Caritas Italiana e disponibile sul CD allegato) che è stato inviato da Caritas Italiana: è stato utilizzato prevalentemente il canale della posta elettronica, ritenuto più agevole anche per la compilazione che avveniva direttamente sul file del questionario. Nel mese e mezzo consecutivo l'invio, si è provveduto a contattare le Caritas per accertarsi che avessero ricevuto il questionario e richiederne la compilazione, sollecitando in particolare quelle regioni con una percentuale di rispondenti più bassa. Il questionario poteva essere compilato dal Direttore o da suoi collaboratori ed era strutturato in due sezioni. Nella prima sezione, più generale e rivolta a tutte le Caritas diocesane, si indagavano:

- le funzioni a cui dovrebbe assolvere il Fondo CEI 8 per mille Italia tramite i bandi di Caritas Italiana;
- l'organizzazione della Caritas diocesana e le sue modalità operative;
- le opinioni sul Fondo CEI 8 per mille Italia.

Nella seconda sezione si esploravano, invece, le questioni più specifiche legate all'utilizzo del Fondo e si chiedeva, pertanto, la compilazione esclusivamente da parte delle Caritas diocesane che avessero realmente utilizzato il Fondo. Questa parte si presentava suddivisa nelle seguenti sezioni:

- modalità di utilizzo del Fondo CEI 8 per mille Italia;
- funzioni assolte dal Fondo CEI 8 per mille Italia dal 2005 ad oggi;
- ricadute organizzative e risultati percepiti dei progetti sostenuti dal Fondo CEI 8 per mille Italia.

Complessivamente il questionario comprendeva 153 domande di cui 98 erano espresse sotto forma di *item*, cioè affermazioni alle quali si chiedeva di attribuire un punteggio utilizzando una scala da 0 a 10 (scala auto ancorata dove 0 rappresentava il minimo accordo e 10 il massimo accordo rispetto all'affermazione). Gli *item* erano raggruppati in batterie che si riferivano alle sezioni sopra citate.

Si è proposto, inoltre, un elenco di aree/settori di intervento su cui le Caritas diocesane erano invitate a posizionarsi, sia sulla base della loro attività sia in riferimento ai tavoli di coordinamento istituzionale ai quali prendevano parte. Una batteria di *item* elencava poi le fonti finanziarie delle Caritas, chiedendo di esprimere, in termini percentuali, per ognuna di esse il peso avuto da ciascuna fonte nel periodo 2005-2006 sul budget complessivo (p. es. 8 per mille diocesano pari al 30%).

È stata lasciata, in alcuni casi, la possibilità di rispondere in maniera aperta, ad esempio, laddove si chiedeva di indicare le ragioni del mancato utilizzo del Fondo CEI 8 per mille Italia o per descrivere le pubblicazioni prodotte a seguito dell'esperienza con il Fondo.

### ***Strumenti per l'analisi sul campo dei casi di studio***

Per la realizzazione degli otto approfondimenti sul campo, di due giornate ciascuno, sono state organizzate una serie di interviste con i referenti interni della Caritas diocesana, con il Direttore e il vice Direttore, un *focus group* con l'équipe e alcuni volontari coinvolti nei progetti, interviste con i responsabili dei progetti 8 per mille Italia e dei principali servizi della Caritas, e delle interviste con *stakeholder* esterni. Tra interviste individuali e *focus group* sono stati coinvolti circa centodieci testimoni.

### ***Dimensioni indagate***

Attraverso la realizzazione di una serie di colloqui e *focus group* (intervista di gruppo) con operatori Caritas e interviste 'aperte' a testimoni chiave interni alla Diocesi (Vescovo, Vicario, etc.) e alla struttura Caritas (Direttore, vice Direttore, etc.) ed esterni, come amministratori e dirigenti dei servizi pubblici con cui la Caritas collabora (Sindaco o assessore del Comune, DSM della ASL, Servizio sociale del Comune o della Provincia, Dirigenti UEPE Ministero Giustizia, etc.), sono state indagate le seguenti aree tematiche:

1) tipo di strategie perseguite dalla Caritas diocesana nel corso degli

- anni, breve storia dalle origini ad oggi e motivazioni alla base dell'individuazione di determinate priorità e target;
- 2) ruolo svolto dalla Caritas in un determinato territorio (ruolo percepito da *stakeholder* esterni e auto percepito) e caratteristiche salienti dello stesso;
  - 3) presenza/assenza di funzioni di *advocacy* e di mantenimento dei servizi;
  - 4) supporto allo sviluppo-innovazione di politiche di contrasto della marginalità estrema e altre politiche di welfare;
  - 5) in relazione alle strategie precedentemente individuate, identificazione del ruolo svolto dai progetti finanziati da Fondo CEI 8 per mille Italia;
  - 6) suggerimenti e *desiderata* connessi a modifiche del bando di Caritas Italiana per il Fondo CEI 8 per mille Italia.

Per tutte le realtà sono stati integralmente raccolti i materiali sui progetti 8 per mille Italia realizzati nel triennio, i rapporti intermedi e finali e le rendicontazioni. La scaletta degli incontri è stata sempre condivisa con ciascun Direttore e gli aspetti organizzativi della visita in loco sono stati completamente curati dalle Caritas diocesane. Queste ultime hanno spesso fornito testi e documentazione aggiuntiva realizzata dagli Osservatori delle povertà e delle risorse e dai centri di ascolto o rapporti annuali come il bilancio sociale. Per ogni Caritas abbiamo realizzato uno specifico approfondimento sul contesto socio-economico e demografico e sul sistema di welfare locale, evidenziando di volta in volta gli aspetti più significativi, per comprendere quanto osservato in ciascuna realtà.

### ***Elaborazione dei dati e utilizzo dei dati di monitoraggio***

Per l'elaborazione dei dati sono state utilizzate una pluralità di tecniche: analisi mono e bi-variata, con realizzazione di tabelle di contingenza e il calcolo di alcuni indici di significatività, l'analisi delle componenti principali (ACP) per l'estrazione dei fattori, l'ANOVA, analisi della varianza mono e multivariata, l'analisi della regressione e la

*cluster analysis* per l'identificazione dei modelli di welfare regionali. È stato utilizzato il programma SPSS versioni 12 e 16 e per le rappresentazioni cartografiche l'Atlante statistico dell'Istat.

Nella matrice dei dati abbiamo anche inserito le informazioni provenienti da tre file di monitoraggio di Caritas Italiana in cui venivano elencati importi e beneficiari per ciascuna annualità del bando. I dati di monitoraggio a nostra disposizione contenevano informazioni sul numero di abitanti della diocesi<sup>4</sup> e sulle aree/settori di intervento su cui erano stati presentati i progetti. Era presente, inoltre, il totale di progetti presentati da ogni singola Caritas nel triennio 2005-2007 e il relativo tetto di presentazione (cioè quanti progetti era possibile presentare in base all'ampiezza della propria diocesi); sulla base di queste informazioni si è costruita la variabile "Progettualità", utilizzata in tutta l'analisi, come rapporto tra il totale dei progetti presentati dalle Caritas nei tre anni e la soglia massima a loro disposizione. Ciò ha permesso di avere a disposizione una variabile sintetica relativa all'effettivo livello di progettualità a valere sul Fondo CEI 8 per mille Italia delle singole realtà. Dai dati di monitoraggio, contenenti anche le singole voci di finanziamento per ogni progetto presentato nel triennio, si è ricostruito anche lo scenario complessivo sull'utilizzo del Fondo 8 per mille Italia, in relazione al territorio di riferimento e alle altre variabili a disposizione (ampiezza diocesi, progettualità). Sono stati, infine, inclusi nella matrice dei dati e utilizzati in fase di analisi, alcuni indicatori socio-economici forniti dall'Istat riferiti alle singole regioni italiane; in alcune analisi le singole realtà Caritas sono state attribuite alle Regioni così come codificate dall'Istat.

Tutte le interviste individuali e di gruppo realizzate per l'analisi degli otto casi, previo consenso dei diretti interessati, sono state audio-registrate e sbobinate ed è stata fatta una codifica dei contenuti. Le rap-

---

<sup>4</sup> Solo nel caso della diocesi di Montevergine, in Campania, l'informazione sul numero di abitanti non era presente.

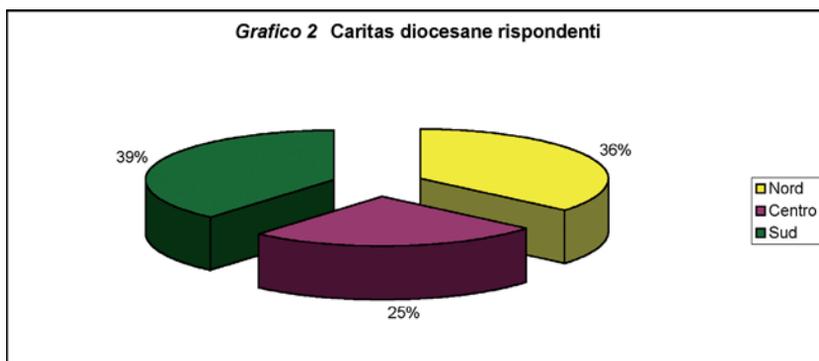
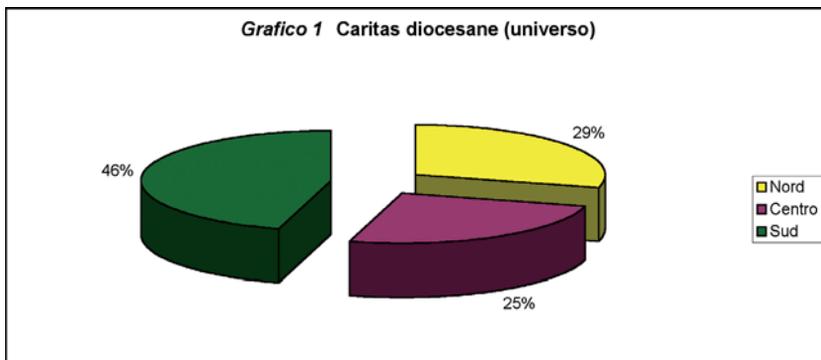
presentazioni grafiche che illustrano la mappa organizzativa delle Caritas diocesane sono state realizzate dalle stesse.

I report delle otto analisi di caso sono stati rivisti dai diretti interessati che hanno avuto l'opportunità di apportare eventuali correzioni e sono integralmente messi a disposizione sul sito di Caritas Italiana e sul CD allegato al volume.

### **Descrizione del campione**

L'universo di riferimento della nostra indagine è composto da tutte le Caritas diocesane, cioè 220 unità. I questionari compilati correttamente sono stati complessivamente 127; abbiamo quindi raggiunto il 57,5% della popolazione di riferimento. Un questionario è stato restituito quando l'analisi era ormai già in fase troppo inoltrata e per tale motivo non è stato incluso e un altro è stato invece escluso perché compilato in modo parziale.

Dal punto di vista statistico il campione, assumendo l'assenza di distorsioni sistematiche connesse ai non rispondenti, è rappresentativo con un livello di confidenza del 95% e l'intervallo di confidenza del 5,7% (ipotizzando in modo restrittivo una distribuzione massima delle risposte pari a 50%). Come si può ben vedere dalle rappresentazioni grafiche (Grafico 1 e 2) il campione rispetta abbastanza fedelmente la distribuzione territoriale delle Caritas diocesane.



Per quanto riguarda le singole regioni l'adesione all'indagine non è avvenuta in maniera omogenea: dalla tabella 1 si può vedere come, in realtà, alcune regioni siano state molto più ricettive rispetto ad altre. In Liguria, per esempio, tutte le Caritas hanno risposto, mentre la più bassa adesione si ha in Sardegna. Anche la Lombardia e il Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia e Veneto hanno dimostrato alta partecipazione.

**Tab. 1 Distribuzione regionale delle Caritas rispondenti**

<b>Regione</b>	<b>N° Caritas diocesane rispondenti</b>	<b>N° Caritas diocesane presenti in regione</b>
<b>Abruzzo</b>	5	7
<b>Basilicata</b>	2	5
<b>Calabria</b>	9	13
<b>Campania</b>	11	24
<b>Emilia Romagna</b>	8	15
<b>Friuli Ven. Giulia</b>	3	4
<b>Lazio</b>	11	18
<b>Liguria</b>	7	7
<b>Lombardia</b>	9	10
<b>Marche</b>	4	13
<b>Molise</b>	2	4
<b>Piemonte</b>	10	16
<b>Puglia</b>	7	19
<b>Sardegna</b>	3	10
<b>Sicilia</b>	10	18
<b>Toscana</b>	12	17
<b>Trentino Alto Adige</b>	2	2
<b>Veneto</b>	7	9
<b>Umbria</b>	5	8
<b>Valle D'Aosta</b>	0	1
<b>TOTALE</b>	127	220
<b>TOTALE NORD</b>	46	64
<b>TOTALE CENTRO</b>	32	56
<b>TOTALE SUD</b>	49	100

Sul totale delle Caritas, la percentuale di quelle che non hanno mai utilizzato il Fondo 8 per mille Italia, nel triennio considerato, è del 28% (pari a 62 casi), mentre tra i rispondenti i non utilizzatori sono pari al 19% (15 casi): ciò è dovuto al fatto che chi non utilizza il Fondo è anche meno motivato a rispondere a un questionario che ne valuta le caratteristiche. Nelle analisi si terrà sempre presente questa informazione e saranno specificate le parti in cui ci si rivolge solo agli utilizzatori del Fondo o a tutte le Caritas indistintamente. Complessivamente esiste nel campione una sovra rappresentazione delle regioni del Nord rispetto a quelle del Sud.

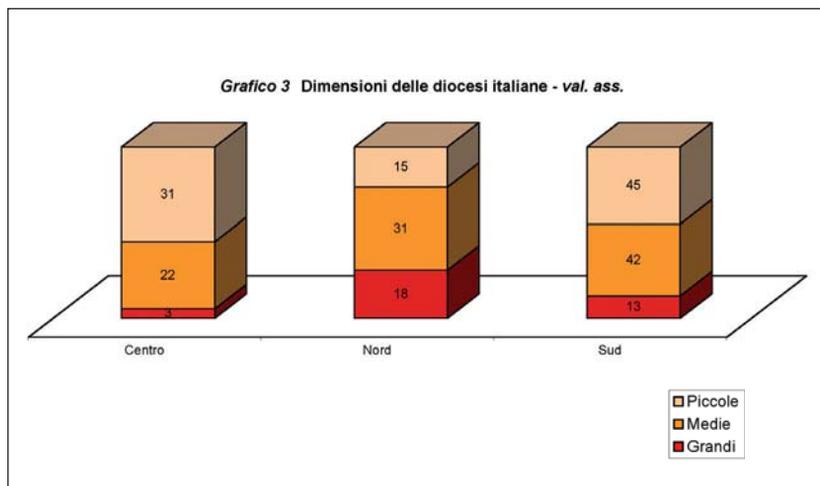
Per quanto riguarda l'ampiezza delle diocesi c'è stata una maggiore adesione da parte delle diocesi medio-grandi rispetto a quelle di piccole dimensioni, cioè con una popolazione inferiore a 140.000 abitanti (circa 10 punti percentuali in meno). Nel nostro campione sono leggermente meno presenti le Caritas appartenenti a diocesi con meno di 140.000 abitanti (il 32% nel campione contro il 42,2% delle piccole nella popolazione generale).



## 2 I RISULTATI DEL FONDO CEI 8 PER MILLE ITALIA

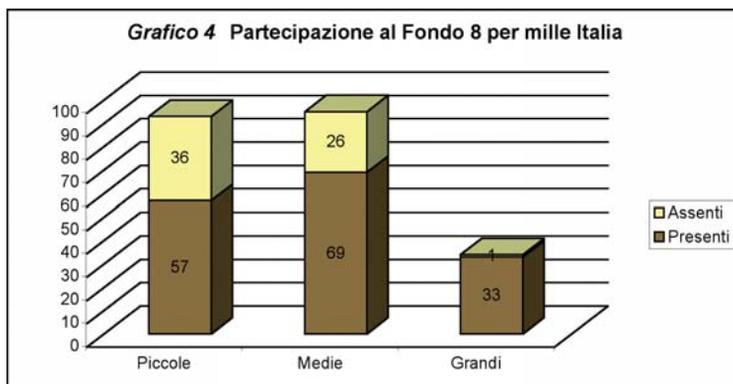
### Attrazione delle risorse del Fondo e accessibilità

Ci è sembrato opportuno, prima di illustrare i risultati, presentare una panoramica sull'utilizzo complessivo del Fondo CEI 8 per mille Italia negli anni 2005–2007. Per poter fare ciò conviene tenere a mente la disomogenea costituzione delle diocesi nel panorama italiano. Si noti che su 220 diocesi italiane, a cui corrispondono 220 Caritas diocesane, il 41,4% hanno meno di 140.000 abitanti e si possono definire di piccole dimensioni, il 43,2% sono di medie dimensioni e il restante 15,4% sono diocesi di grandi dimensioni con oltre 350.000 abitanti.



Nel Sud abbiamo 100 Caritas diocesane rispetto alle 56 del Centro e alle 64 del Nord (Grafico 3). Al Nord troviamo principalmente Caritas diocesane di medie dimensioni (31) e di grandi dimensioni (18), cioè con oltre 350.000 abitanti, mentre nel Centro Italia vi sono solo tre

grandi Caritas diocesane e prevalgono le piccole. Il Sud è caratterizzato dalla presenza prevalente di Caritas di piccole dimensioni (45 su 100). Esiste un forte squilibrio tra dimensioni delle diocesi<sup>5</sup>: quella di Milano, ad esempio, pesa in termini di popolazione residente quasi quanto le tutte le diocesi della Regione Campania con i suoi 5,8 milioni di abitanti. E così, la Lombardia, con 9 milioni di abitanti, ha 10 diocesi mentre la regione Campania, pur avendo molti meno abitanti, ne ha 25. Il Sud, in rapporto alla numerosità degli abitanti, presenta una frammentazione elevata delle diocesi che, come osserveremo ripetutamente nel commentare i risultati dell'indagine, ostacola forme di coordinamento interdiocesano e progettualità comuni e amplifica i problemi delle Caritas dovuti al ritardo socio-economico e alla fragilità che caratterizzano complessivamente le istituzioni locali. In ultimo, è proprio la forte frammentazione in diocesi di piccole dimensioni che contribuisce a spiegare l'alto tasso di "assenteismo" nella presentazione dei progetti per accedere al Fondo CEI 8 per mille Italia: le Caritas diocesane del Sud hanno un tasso di assenteismo pari al 32%, contro il 28% del Nord e il 23% del Centro.



<sup>5</sup>Per tali ragioni abbiamo utilizzato con parsimonia le comparazioni basate su 'medie' e in assenza di una distribuzione 'normale' abbiamo spesso utilizzato indici statistici, come il Chi Quadro o D di Somers, che non pongono il requisito della distribuzione normale.

Come è possibile vedere nel grafico 4, l'assenteismo nei confronti del Bando 8 per mille Italia è più presente tra le diocesi di piccole e medie dimensioni, mentre una sola Caritas diocesana, su 34 di grandi dimensioni, non ha presentato nel triennio 2005-2007 neanche un progetto. In particolare nelle diocesi di piccole dimensioni del Sud si registra un tasso di assenteismo leggermente superiore a quello delle piccole diocesi del Centro-Nord: esso è pari al 42%. L'assenza completa di progettualità nel corso del triennio (cioè neppure un solo progetto) è più elevata nelle piccole diocesi, le quali nel 40% dei casi non presentano alcun progetto.

Abbiamo costruito un tasso di progettualità (Tab.2) rapportando il numero dei progetti 8 per mille Italia ammessi a finanziamento al numero di quelli ammissibili (espresso in %). Il motivo per cui abbiamo utilizzato questo indice deriva dal fatto che sarebbe stata impropria una comparazione diretta effettuata tramite il numero grezzo di progetti, dal momento che esso dipendeva da vincoli posti nei diversi bandi. Il concetto di rapporto tra progetti presentati e progetti ammissibili misura in modo migliore il grado di utilizzo del Fondo: è questo rapporto che abbiamo denominato tasso di progettualità e che abbiamo espresso in termini percentuali. Si noti che la progettualità può essere superiore al 100% perché talvolta le Caritas medio-grandi hanno presentato e ottenuto finanziamenti per un numero superiore rispetto ai progetti ammissibili. Nella tabella 2 si osserva il valore medio della progettualità in relazione sia alle dimensioni delle diocesi, sia alla distribuzione territoriale.

**Tab. 2 Tasso di progettualità 8 per mille Italia per partizione geografica e dimensione della diocesi**

Dimensioni diocesi	Tasso progettualità 8 per mille Italia in %			
	Centro	Nord	Sud	TOTALE
<b>Piccole</b>	33,8	26,5	30,6	31,0%
<b>Medie</b>	59,2	51,2	45,5	50,6%
<b>Grandi</b>	104,0	75,2	71,8	76,5%
<b>TOTALE</b>	50,5	56,3	44,8	49,9%

Il tasso di progettualità aumenta all'aumentare delle dimensioni ed è complessivamente inferiore nel Sud Italia (44,8% contro il 50,5% al Centro e il 56,3 al Nord). La capacità di attrazione delle risorse del Fondo è stata, nel triennio, fortemente influenzata dai meccanismi del bando, che hanno finito per favorire le piccole e medie diocesi ponendo dei tetti di accesso non proporzionati alla popolazione residente.

**Tab. 3 Numero diocesi sul totale, Totale abitanti, Ripartizione dell'8 per mille Italia e Importo procapite per dimensioni diocesi**

Dimensioni	N° diocesi	Totale abitanti (CEI 2005)	Tot 8 per mille Italia 2005-2007		Importo procapite
<b>Piccole</b>	91 (41%)	8.300.403	10.889.691	21%	€ 1,31
<b>Medie</b>	95 (43%)	20.454.372	21.777.980	43%	€ 1,06
<b>Grandi</b>	34 (15%)	31.039.596	18.127.362	36%	€ 0,58
<b>TOTALE</b>	220	59.794.371	50.795.033	100%	€ 0,85

Se si prende, infatti, in considerazione l'ampiezza della diocesi, si nota (Tab.3) che le risorse sono maggiormente attratte dalle Caritas diocesane con meno di 140.000 abitanti che assorbono € 1,31 procapite nel corso del triennio; le Caritas di medie dimensioni (tra 140.001 e 350.000 ab.) assorbono € 1,06 e quelle di grandi dimensioni solo € 0,58, sebbene in valori assoluti utilizzino una quota del Fondo pari al 36%. Dall'analisi dei dati di monitoraggio si è calcolato che l'ammontare totale delle risorse del Fondo

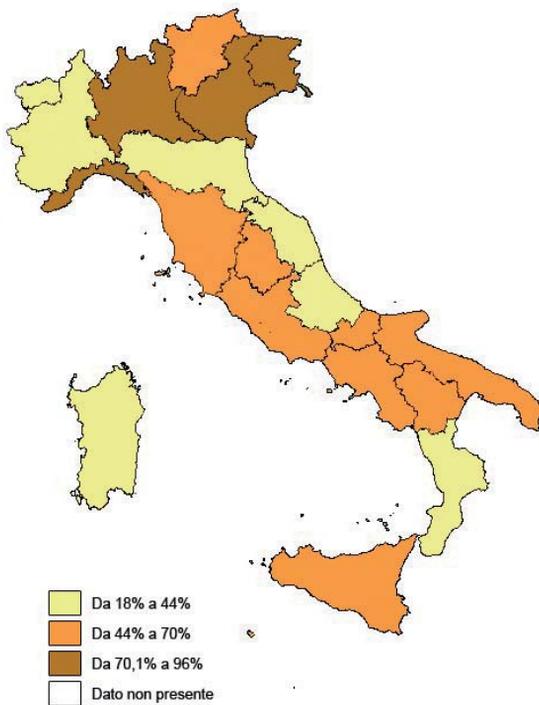
CEI 8 per mille Italia è stato, nel triennio 2005-2007, pari a 50.795.033 euro. Tali risorse sono state destinate a cofinanziare 600 progetti, di cui 237 nel Sud, 145 nel Centro e 218 nelle regioni del Nord.

**Tab. 4 Stanziamenti 8 per mille, Importi procapite, Popolazione, Numero progetti e Tasso progettualità per regione e ripartizione geografica**

Regioni ecclesiali	Tot. 8 per mille Italia	€ 8 per mille It x ab.	Popolazione (CEI 2005)	Tot. Progetti	Tasso Progettualità
<b>Piemonte Val d'Aosta</b>	1.906.868	0,42	4.564.222	27	32
<b>Triveneto</b>	5.501.249	0,8	6.887.339	82	77
<b>Emilia Romagna</b>	2.473.838	0,59	4.184.170	28	34
<b>Liguria</b>	2.668.716	1,38	1.929.610	29	71
<b>Lombardia</b>	4.634.991	0,51	9.175.045	52	73
<b>Nord</b>	17.185.662	0,64	26.740.386	218	56
<b>Marche</b>	1.489.558	1,02	1.463.368	16	26
<b>Toscana</b>	4.106.809	1,12	3.652.553	49	53
<b>Umbria</b>	1.615.581	1,93	837.690	23	58
<b>Lazio</b>	5.086.884	0,88	5.771.212	57	61
<b>Centro</b>	12.298.832	1,05	11.724.823	145	50
<b>Abruzzo Molise</b>	1.830.000	1,19	1.543.049	16	30
<b>Basilicata</b>	1.110.900	2,31	481.000	11	46
<b>Calabria</b>	2.491.219	1,1	2.260.473	27	40
<b>Campania</b>	5.627.783	0,95	5.908.600	61	46
<b>Puglia</b>	3.785.068	0,9	4.220.741	45	45
<b>Sardegna</b>	1.085.344	0,65	1.682.084	14	28
<b>Sicilia</b>	5.380.225	1,03	5.233.215	63	61
<b>Sud</b>	21.310.539	1	21.329.162	237	44
<b>TOTALE</b>	50.795.033	0,85	59.794.371	600	50

Per comprendere la distribuzione della allocazione delle risorse e individuare eventuali fattori di impedimento all'accesso, abbiamo analizzato i valori regionali di assorbimento del Fondo CEI 8 per mille Italia calcolando l'indice procapite. Abbiamo in seguito rapportato il totale (per l'anno 2006 in alcuni casi si è fatto riferimento, in assenza della cifra finale accordata, a quella richiesta dalla Caritas diocesana) delle risorse del Fondo nel triennio 2005-2007 nelle singole diocesi, regioni e aree territoriali, al totale della popolazione residente (dati Istat 2007). Tale indicatore è detto 'Tasso di attrazione delle risorse'. Le regioni che attraggono maggiori finanziamenti procapite sono la Basilicata con € 2,31, l'Umbria con € 1,93 e la Liguria con € 1,38. A prescindere dai singoli andamenti regionali, il tasso complessivamente maggiore di attrazione delle risorse si rileva nell'area del Centro ed è pari a € 1 per abitante, mentre quello inferiore si registra al Nord con € 0,64 procapite. La media nazionale è di € 0,85 procapite nel triennio 2005-2007. Il tasso di progettualità sul Fondo CEI 8 per mille Italia misura la capacità progettuale e rappresenta il rapporto tra progetti ammissibili e il numero di progetti presentati.

**Grafico 5 % PROGETTUALITÀ 8 PER MILLE**



Nella mappa cartografica (Grafico 5) viene rappresentato il tasso di progettualità di ciascuna regione: ne emerge un quadro molto diverso da quello emerso in relazione al grado di attrazione delle risorse economiche. Esiste un divario forte tra diverse realtà regionali nell'utilizzo del Fondo. Le regioni che esprimono un tasso di progettualità più elevato, dal 70% al 96%, sono la Lombardia, la Liguria, il Veneto e il Friuli-Venezia Giulia. Quelle con un livello minore di progettualità, sotto il 44%, sono il Piemonte e Valle d'Aosta, la Sardegna, la Calabria, l'Emilia Romagna, l'Abruzzo e le Marche. Complessivamente le Caritas diocesane italiane presentano un tasso di progettualità del 50% con un ammontare complessivo di progetti cofinanziati nel triennio pari a 600.

### **Sintesi**

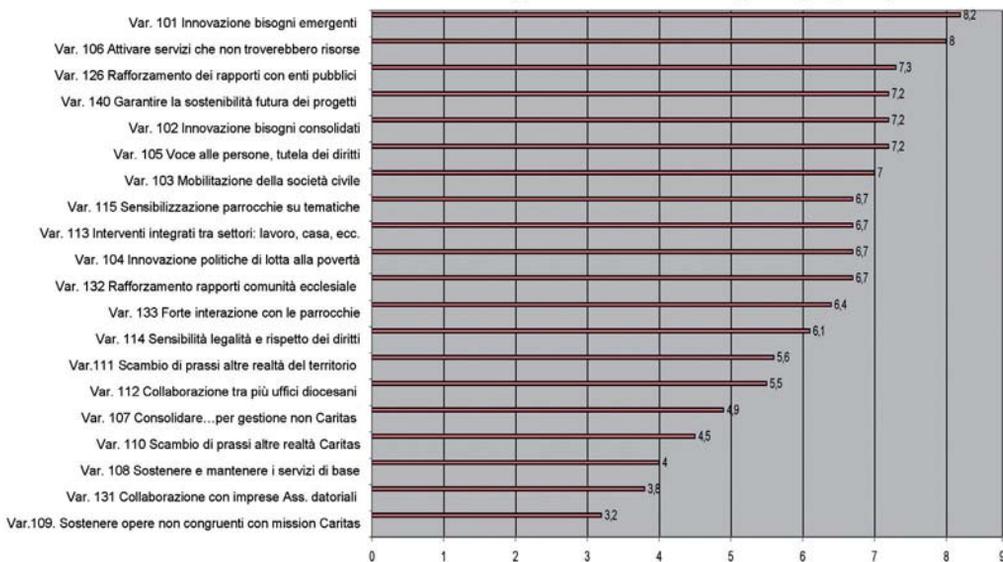
In conclusione, esiste una forte difformità nell'accesso alle risorse del Fondo CEI 8 per mille Italia nel triennio 2005-2007 connessa alle dimensioni delle diocesi e all'appartenenza regionale. Le piccole Caritas diocesane sono meno in grado di progettare e presentare richieste di cofinanziamento a valere sul Fondo CEI 8 per mille Italia: tra le piccole ben 4 su 10 risultano, per così dire, assenti e non hanno avuto mai accesso ai fondi. Nelle Caritas diocesane grandi, con oltre 350.000 abitanti, esiste un solo caso di non partecipazione al bando. Tuttavia le Caritas di piccole e medie dimensioni che hanno partecipato ai bandi, hanno ottenuto una quota di finanziamento in proporzione alla popolazione di € 1,3 e di € 1,06 per abitante, significativamente più elevata delle grandi che hanno attratto € 0,58. Ciò è dipeso dai meccanismi di presentazione dei progetti alla base dei bandi delle annualità 2005-2007 che tendevano a incoraggiare la progettualità di Caritas diocesane di piccole e medie dimensioni. Questo spiega la presenza di una progettualità più elevata del previsto, oltre 130%, in alcune grandi Caritas diocesane (Roma, Milano, Palermo) che hanno realizzato dai tre ai quattro progetti più del previsto.

Un Programma che intende rafforzare processi di innovazione diffusa deve guardare anche agli assenti: sono ancora molte, pari al 28% (62), le Caritas che non hanno mai realizzato progetti 8 per mille Italia. Le Regioni che registrano più assenze sono, in ordine, le Marche, l'Emilia Romagna, l'Abruzzo-Molise e, a seguire, la Campania (con 9 Caritas assenti su 25). Le regioni del Nord-Est sono, al contrario, quelle con maggiore progettualità. Il tasso di progettualità non è elevato ed è complessivamente del 50% nel triennio: su 1.207 progetti finanziabili sono stati presentati e accolti 600 progetti.

## Le funzioni assolute dal Fondo CEI 8 per mille Italia: a cosa sono serviti i progetti?

Analizziamo di seguito (Grafico 6) le funzioni assolute dal Fondo. Quella maggiormente segnalata dai rispondenti, che risulta, quindi, interessare il maggior numero di realtà, è l'Innovazione e sperimentazione rispetto ai bisogni emergenti, con il 26% dei soggetti che si colloca nella scala da 1 a 10 sul valore massimo, ed un punteggio medio di 8,2. Tra i risultati più significativi dei progetti 8 per mille Italia (così come percepiti dagli stessi Direttori delle Caritas diocesane) troviamo in ordine: 'Attivare servizi che non troverebbero risorse per essere avviati' (Var.106 con l'80% dei rispondenti che si colloca tra i valori più elevati, 8 e 10) e 'Dar voce alle persone più deboli per la tutela dei diritti' (Var. 105 con il 70% dei rispondenti che si colloca tra i valori 7 e 10).

Grafico 6 Punteggi medi su Risultati conseguiti da progetti 8 per mille Italia



Si noti che il porre tra le funzioni maggiormente assolute dal Fondo il fatto di attivare servizi che non avrebbero altrimenti trovato risorse

(Var.106) di per sé pare scontato e non rappresenta un indicatore di risultato, perché nulla ci dice ancora sui contenuti stessi di quei servizi attivati. Significa semplicemente che sono ritenuti indispensabili o graditi i nuovi flussi di finanziamento.

Comparando le medie dei punteggi si scopre che le Caritas del Centro Italia con meno di 250.000 abitanti sono quelle più d'accordo con tale affermazione pur non essendo quelle più povere in termini di valore procapite del budget comprensivo di tutte le voci di entrata.

Questo dato ci segnala, però, indirettamente che il Fondo CEI 8 per mille Italia, così come tutti gli altri programmi finalizzati a promuovere in senso lato delle politiche, è intercettato dai beneficiari (per ora usiamo il termine riferendoci alle Caritas diocesane, anche se appare improprio) in funzione delle pre-esistenti strategie di azione e che non necessariamente il mezzo, cioè la risorsa aggiuntiva, in questo caso, verrà utilizzato secondo il fine prestabilito. Ciò si verifica non tanto per volontaria distrazione, quanto perché tutti gli attori sono soggetti a pressioni, esigenze e reinterpretono il mandato in funzione di quelle che percepiscono essere le proprie priorità e i bisogni della propria diocesi.

I risultati raggiunti in misura modesta, secondo i rispondenti, sono: 'Favorire lo scambio di prassi e modelli adottati in altre Caritas o altre realtà del proprio territorio' e 'Creazione di una forte interazione con le parrocchie', con un punteggio medio di 6,4 e il 25% dei rispondenti collocati su valori estremamente bassi (sotto al 5). Rispetto alla variabile 114 'Aumento della sensibilità dei cittadini verso tematiche connesse alla legalità e al rispetto dei diritti', il 40% dei rispondenti si colloca oltre il valore 6 della scala a dieci punti.

Solo il 30% delle Caritas afferma che, in qualche misura (Var. 108 oltre il valore 6), il Fondo è servito a 'Sostenere e mantenere i servizi base della Caritas diocesana'. Quasi un direttore su tre, il 27% dei rispondenti, dichiara che tra le funzioni assolte dai progetti Fondo CEI 8 per mille Italia vi è stato il 'Sostenere opere della Diocesi indispensabili

anche se non congruenti con la *mission* di Caritas' (Var.109). Si tratta di percentuali modeste ma indicative di una difficoltà a orientare le operatività delle Caritas secondo gli obiettivi dichiarati dal Fondo.

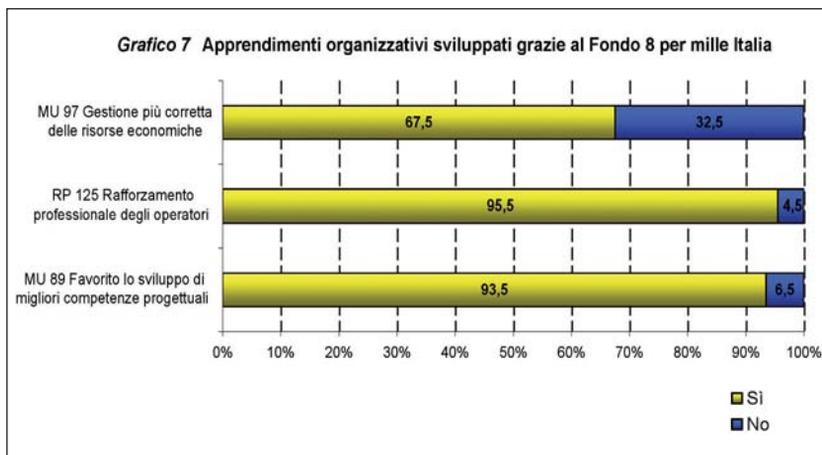
Osserviamo ora quali differenze emergono tra Caritas che utilizzano il Fondo CEI 8 per mille Italia e quelle che non lo hanno utilizzato; infatti, una sezione del questionario si rivolgeva anche alle Caritas che non avevano utilizzato il Fondo, per capire quali fossero le loro opinioni sul bando. Nel campione di 127 Caritas che hanno risposto al questionario, quelle che non hanno utilizzato il Fondo sono 15 (pari al 19%). Come già osservato, sul totale delle 220 Caritas diocesane, tassi di progettualità bassi (sotto il 33%) o totale assenza di progettualità sono stati maggiormente riscontrati nelle Caritas di piccole dimensioni e nel Sud. Come si avrà modo di approfondire nei paragrafi successivi, esiste una relazione tra l'utilizzo del Fondo CEI 8 per mille Italia e i fondi dell'8 per mille diocesano di cui le diocesi dispongono.

Confrontando i punteggi medi espressi sui singoli *items* dai due sottogruppi emerge che sono poche le differenze che possono essere considerate significative. Nei confronti, infatti, degli *items* che esprimevano la presenza di criticità nelle procedure dei bandi, dei finanziamenti o dei tempi previsti per i progetti, non emergono particolari differenze di opinione tra chi ha avuto accesso al Fondo e chi, invece, non lo ha utilizzato. Chi non ha utilizzato il Fondo si è anche dichiarato propenso a partecipare ai bandi futuri (media 8 su punteggi da 0 a 10).

Tra i quesiti di valutazione ricordiamo che vi erano interrogativi riguardanti le possibili ricadute organizzative e gli apprendimenti sviluppati grazie alla gestione di progetti cofinanziati dal Fondo. Le Caritas diocesane che hanno realizzato i progetti 8 per mille Italia si sono mostrate quasi unanimi nell'affermare che l'utilizzo del Fondo ha favorito lo sviluppo delle competenze progettuali<sup>6</sup>: il 93% assegna un punteggio da 6 a 10 (in particolare il 30% dà valori molto alti, tra il 9 e il 10).

---

<sup>6</sup>Var.89'Dover lavorare per progetti con i bandi della Caritas Italiana ha favorito lo sviluppo di migliori competenze progettuali'.



Allo stesso modo affermano che c'è stato, grazie all'esperienza maturata con i progetti 8 per mille Italia, un rafforzamento professionale degli operatori<sup>7</sup>. Meno netta, invece, l'opinione sul fatto che si sia avuto un effettivo miglioramento della gestione delle risorse finanziarie indotto dalla presenza di procedure formalizzate per la rendicontazione dei progetti (ci riferiamo sempre a quelli finanziati dall'8 per mille Italia)<sup>8</sup>.

Tra le altre ricadute positive è emerso un rafforzamento dei rapporti e delle collaborazioni con gli Enti pubblici<sup>9</sup>: (85% tra il 6 e il 10). I servizi e le opere, avviati anche grazie ai progetti 8 per mille Italia raramente vengono in seguito affidati completamente alla gestione degli enti locali o di realtà del terzo settore non legate alla Caritas e in tal modo così restituiti alla comunità locale. L'82% delle Caritas diocesane su tale *item* utilizza punteggi molto bassi (tra 0 e 5; addirittura il 55% usa il

<sup>7</sup>Var.125 'Grazie all'esperienza maturata con i progetti 8 per mille Italia vi è stato un rafforzamento professionale degli operatori della Caritas diocesana'.

<sup>8</sup> Var. 97 'La presenza di procedure formalizzate per la rendicontazione dell'8 per mille ha indotto la Caritas diocesana a gestire in modo più corretto le risorse economiche'.

<sup>9</sup> Var.126 'Grazie all'esperienza maturata con i progetti 8 per mille Italia vi è stato un rafforzamento dei rapporti e delle collaborazioni con enti pubblici'.

punteggio estremo dello 0) a testimonianza del fatto che la cessione dei servizi/opere o l'esternalizzazione degli stessi è quasi completamente assente nel nostro campione.

Attraverso alcuni *item* si è cercato di individuare il livello di cura nell'attività di progettazione espressa, per esempio, dalla propensione ad avvalersi di dati dell'Osservatorio delle povertà e delle risorse, della letteratura scientifica o di esperienze altrui e specifiche competenze. Dai risultati emerge che la maggioranza<sup>10</sup> delle Caritas diocesane afferma di avvalersi di competenze specifiche per l'analisi dei bisogni e delle caratteristiche del territorio (83% tra 6 e 10). Quasi tutti, il 90% delle rispondenti, dichiarano di far ricorso ai dati dell'Osservatorio delle povertà e delle risorse. Vi è invece utilizzo parziale della letteratura scientifica utile per l'elaborazione di un progetto: le Caritas diocesane che ne fanno uso sono il 63%.

### ***Dove vi è una maggior richiesta di progetti interdiocesani?***

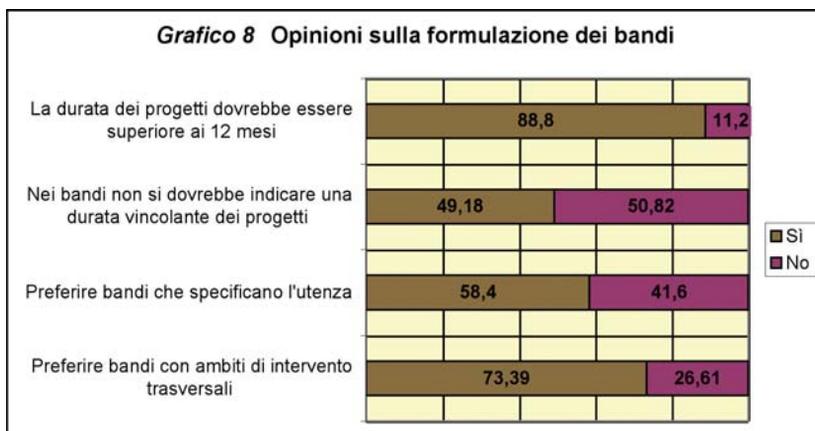
In merito ai progetti interdiocesani si chiedeva se le Caritas fossero propense o meno all'incentivazione degli stessi. L'accordo con l'*item* proposto è stato elevato: quasi il 70% si è, infatti, espresso con punteggi tra 6 e 10 (il 20% di questi si è posizionato sui punteggi più alti, 9-10) evidenziando una forte propensione verso i progetti interdiocesani.

Questa tendenza sembra coinvolgere tutte le Caritas diocesane, grandi e piccole, del Nord e del Sud, ricche e povere, con alta e bassa progettualità.

---

<sup>10</sup> Var.16 'Per l'analisi dei bisogni e delle caratteristiche socio-economiche del territorio ci avvaliamo di competenze professionali specifiche'; Var. 19 'Molte indicazioni utili all'impostazione e ideazione di nostre opere e progetti le abbiamo tratte dalla letteratura scientifica e dalla documentazione relativa ai risultati di esperienze altrui'; Var. 30 'Per l'analisi del territorio ci si avvale dei dati prodotti ed elaborati dall'Osservatorio delle povertà e delle risorse'.

Le procedure dei bandi dell'8 per mille Italia sono ritenute adeguate? Emergono suggerimenti o criticità? Per capire quali fossero le opinioni rispetto ai bandi si sono invece utilizzate una serie di domande declinate sui diversi aspetti di formulazione degli stessi, accesso alle procedure e possibili suggerimenti o criticità sottese alla loro gestione. Le Caritas diocesane vorrebbero bandi in cui siano specificati ambiti di intervento trasversali<sup>11</sup> come la prevenzione, la legalità e l'inclusione (il 74% attribuisce punteggi da 6 a 10 a questo *item*). Due domande facevano riferimento al vincolo dei tempi al quale sono legati i progetti.



Si chiedeva se sarebbe stato preferibile non specificare la durata dei progetti come vincolo del bando:<sup>12</sup> su questo *item* le opinioni sono molto contrastanti e mostrano le Caritas diocesane divise a metà sulla questione (Grafico 8). Molto netto e condiviso è, invece, il desiderio di lavorare sui progetti con tempi che superino i 12 mesi (l'89% dei rispondenti). Per rilevare la presenza di criticità si è fatto ricorso a due

<sup>11</sup> Var.75 'Preferiremmo un bando 8 per mille Italia in cui fossero specificati gli ambiti di intervento trasversali come: prevenzione, legalità, inclusione'.

<sup>12</sup> Var.77 'Nei prossimi bandi a valere sul Fondo CEI 8 per mille Italia la Caritas Italiana non dovrebbe indicare una durata vincolante per i progetti'.

indici: l'Indice di criticità verso i bandi, costruito con variabili che facevano riferimento alle difficoltà legate alle regole e ai criteri dei bandi nonché all'eccesso di procedure per i finanziamenti e l'Indice di criticità verso i finanziamenti<sup>13</sup> relativo invece alle incertezze o ritardi rispetto ai tempi di finanziamento. Le Caritas si sono mostrate mediamente critiche; si tengono, infatti, su valori intermedi (11 per i finanziamenti e 13 per i bandi in un *range* da 0 a 20). Le Caritas del Nord sono quelle più critiche nei confronti dei bandi: il 63% contro il 38% del Sud.

**Tab. 5 Area territoriale e indice di criticità verso i bandi**

Indice di criticità verso i bandi	Area			
	Nord	Centro	Sud	TOTALE
<b>Bassa</b>	37,0%	43,2%	61,9%	47,2%
<b>Alta</b>	63,0%	56,8%	38,1%	52,8%
<b>TOTALE</b>	(46) 100,0%	(37) 100,0%	(42) 100,0%	(125) 100,0%

*Chi2 significativo per  $p < 0.05$*

Non è emersa alcuna relazione significativa tra lo stesso indice, dimensioni della diocesi e tasso di progettualità: tali variabili non si associano in modo significativo all'essere più o meno critico nei confronti dei bandi.

<sup>13</sup> *Indice di criticità verso i bandi*: costruito sommando le Var.72 'I criteri e le regole poste nei bandi del Fondo CEI 8 per mille Italia rendono difficile la formulazione e presentazione dei progetti' e Var.73 'Vi è un eccesso di procedure per ottenere i finanziamenti 8 per mille Italia (schemi da far firmare ai partner, etc.)'. Le due variabili correlavano tra loro con *r* Pearson pari a 0,84.

*Indice di criticità verso i finanziamenti*: è stato costruito sommando le variabili 93 'Vi sono state incertezze circa i tempi del finanziamento della prima quota di budget approvato' e 96 'Vi sono stati ritardi nei finanziamenti da parte di Caritas Italiana relativi a quote già rendicontate', che correlavano tra loro con *r* Pearson 0,60.

### ***Dove si sviluppa una maggiore richiesta di supporto e consulenza da parte di Caritas Italiana?***

Sono state inserite nel questionario due domande relative al desiderio o meno delle Caritas diocesane di essere supportate da Caritas Italiana nella progettazione e nel monitoraggio/valutazione dei progetti.<sup>14</sup>

Con le due variabili in questione si è costruito l'indice additivo di *Richiesta di supporto*. È emersa una richiesta piuttosto alta (l'indice ha un *range* che varia da 0 a 20), con un punteggio medio delle Caritas pari a 15. Sembra oltretutto essere una necessità trasversale, poiché non emergono significative differenze tra Caritas diocesane appartenenti alle diverse aree geografiche (Nord, Centro o Sud); numericamente molto diverse; più o meno ricche o con una maggiore o minore progettualità. Le Caritas si sono mostrate disponibili a utilizzare sistemi di monitoraggio più avanzato: sull'*item* che chiedeva loro se saprebbero compilare questionari/formulari on-line anche sul sito di Caritas Italiana<sup>15</sup> il 97% ha utilizzato punteggi tra 6 e 10 con punte sui punteggi estremi, a testimonianza di un'apertura verso l'utilizzo di nuove tecnologie che agevolino le procedure.

Emerge un interesse nei confronti di scambi di prassi e modelli utilizzati da altre Caritas o da altre realtà del territorio: quando si è chiesto alle Caritas se questa doveva essere una delle funzioni alle quali doveva assolvere l'8 per mille Italia<sup>16</sup> i punteggi medi su questi due *item* sono stati 6,8 e 6,7 (sempre in un *range* da 0 a 10). Tuttavia la maggioranza (57%) dichiara che ad oggi non vi è stato un utilizzo del Fondo

<sup>14</sup>Var.79'Sarebbe utile un supporto da parte di Caritas Italiana volto a rafforzare le competenze delle Caritas diocesane in materia di progettazione sociale';Var.80'Sarebbe utile un supporto da parte di Caritas Italiana volto a rafforzare le competenze delle Caritas diocesane per realizzare attività di monitoraggio e valutazione dei progetti';le variabili correlavano tra loro con r Pearson pari a 0,88.

<sup>15</sup>Var.82'Se ci chiedessero di compilare schede/questionari/formulari direttamente sul sito di Caritas Italiana (on-line evitando di inviare la carta) saremmo in grado di farlo'.

<sup>16</sup>Var.10'Dovrebbe servire a facilitare lo scambio di prassi e di modelli di intervento adottati in altre realtà Caritas (ad esempio tramite i progetti interdiocesani)';Var.11'Dovrebbe servire a facilitare lo scambio di prassi e di modelli di intervento adottati in altre realtà del nostro territorio (ad esempio grazie all'attivazione di reti locali...)'.

finalizzato a supportare gli scambi di buone prassi, mentre sembra esserci stato uno scambio con altre realtà del proprio territorio per i 2/3 dei rispondenti (70 casi).

### **Le aree di intervento, gli operatori e il ruolo del Direttore**

È stata inserita nel questionario una serie di *item* che ci permettono di ricostruire quali sono le aree in cui maggiormente operano le Caritas diocesane.

**Tab.6 Aree di intervento delle Caritas diocesane (presenza nel settore e presenza a tavoli)**

<b>Aree di intervento</b>	<b>Presenza nel settore %</b>	<b>Presenza a tavoli %</b>
Povertà estrema	76,40	66,9
Interventi su minori e famiglie	71,65	62,2
Immigrazione e asilo politico	67,72	72,4
Interventi su persone senza dimora	61,42	52,8
Inserimento lavorativo/Creazione occupazione	59,84	-
Carcere, Giustizia minorile	48,03	45,7
Educazione interculturale	41,73	42,5
Salute mentale	28,35	30,7
Interventi su persone vittime di tratta	23,62	28,3
Interventi su Rom, Sinti, nomadi	20,47	22,8
Disabilità	19,69	22,8
Sviluppo di comunità in particolari territori	15,75	-
Responsabilità ambientale	9,45	8,7
Lotta alle mafie e legalità	8,66	19,7

Si segnala, in ordine decrescente, la maggior presenza sulle aree di intervento storiche, come quelle della povertà estrema, del disagio minorile e familiare e dell'immigrazione.

Rilevante è anche la percentuale delle Caritas diocesane che operano con interventi con i senza dimora, nel settore dell'inserimento lavorativo, nel carcere e nel settore della giustizia minorile.

Se si guarda, invece, la presenza delle Caritas diocesane sui vari tavoli di coordinamento sviluppati dagli enti locali, si nota come i settori su cui si registra la maggior partecipazione sono quelli dell'immigrazione, della povertà estrema, dei minori e le famiglie. Un'area sulla quale non si registra continuità tra il prendere parte ai tavoli e l'essere operativi su un determinato settore o area di intervento è quello della legalità: su questo tema diverse Caritas diocesane partecipano ai tavoli di coordinamento sull'argomento (19,7%), ma poi solo l'8,6% dice di essere operativa sul settore.

### ***Operatori che collaborano con la Caritas diocesana***

In genere, a prescindere dall'area territoriale e dalle dimensioni delle diocesi, le persone che collaborano direttamente con la Caritas diocesana corrispondono al 15% degli operatori complessivi, mentre i restanti collaborano in qualità di membri di organismi del terzo settore (cooperative sociali e associazioni) direttamente promossi o sostenuti dalla stessa Caritas.

Le Caritas di medie dimensioni hanno mediamente 3,7 operatori per ciascuna, similmente a quelle di piccole dimensioni che ne hanno in media 4. Le grandi diocesi hanno in media 11 operatori. Le grandi diocesi del Nord, quelle con oltre 350.000 abitanti, assorbono un terzo (il 32,3%) degli operatori presenti nell'intero territorio nazionale. In alcuni casi prevale la presenza di operatori interni a discapito di collaboratori esterni, ovvero appartenenti a cooperative e organismi legati alla Caritas; si tratta delle diocesi grandi al Nord e delle medio-piccole al Centro.

**Tab. 7 Operatori interni e collaboratori esterni per dimensioni della Caritas e area territoriale**

<b>Area territoriale</b>	<b>Dimensioni</b>	<b>N° Operatori interni</b>	<b>%</b>	<b>N° Collaboratori esterni</b>	<b>%</b>
<b>Nord</b>	Piccole	11	1,7	15	0,4
	Medie	88	13,3	648	17,6
	Grandi	214	32,3	857	23,2
<b>Centro</b>	Piccole	106	16,0	380	10,3
	Medie	68	10,3	220	6,0
	Grandi	2	0,3	137	3,7
<b>Sud e isole</b>	Piccole	49	7,4	318	8,6
	Medie	74	11,2	843	22,9
	Grandi	51	7,7	270	7,3
<b>TOTALE</b>		663	100,0	3688	100,0

Nelle diocesi del Sud la dotazione di organico interno è molto scarsa, mentre numerosi sono i collaboratori esterni del terzo settore. La capacità di attrazione delle risorse (Indice procapite) del Fondo CEI 8 per mille Italia correla fortemente con il tasso di presenza degli operatori sia interni sia del privato sociale collegato a Caritas, come pure alla presenza del 'Modello Ideale' di utilizzo del Fondo propenso al mantenimento di opere e servizi. Ciò sta ad indicare un'ovvia relazione tra la presenza di risorse umane e le maggiori capacità progettuali, ma anche una tendenza, per certi versi rischiosa, a utilizzare le risorse del Fondo CEI 8 per mille Italia per il mantenimento di opere e servizi che implicano la necessità di garantire i progetti avviati e, talvolta, le posizioni occupazionali.

### ***Ruolo del Direttore Caritas e forme di coordinamento con organismi della comunità ecclesiale***

In questa sezione si vuole porre l'attenzione sul ruolo del Direttore all'interno delle Caritas. Nel 60% circa dei casi il Direttore in carica ha svolto in passato la funzione di parroco, mentre sono meno i Direttori che attualmente ricoprono questa funzione (44%). Inoltre la maggior parte dei Direttori (il 73%) è in carica da oltre 3 anni, solo un 10% circa lo è da più di 19 mesi e il restante 17% lo è da meno di 18 mesi. Non esiste, quindi, una rotazione molto elevata, come ipotizzato inizialmente.

Si è voluto vedere se la presenza di un Direttore che ricopre anche il ruolo di parroco fosse rilevante nella gestione dei rapporti con la comunità ecclesiale. A tal fine sono stati utilizzati tutti gli *items* che facevano riferimento a: rafforzamento della comunità ecclesiale, collaborazione tra gli uffici diocesani, sinergie tra l'uso dell'8 per mille Italia e l'8 per mille diocesano, predisposizione verso i progetti interdiocesani, sinergie tra gli uffici pastorali, interazione con le parrocchie<sup>17</sup>. Si è inserito anche un *item* sulla mobilitazione della società civile che, come gli altri, ha mostrato che non ci sono scarti significativi tra le due situazioni.

Analogo andamento è stato osservato in relazione alla funzione di parroco svolta dal Direttore in passato: l'andamento è esattamente lo

---

<sup>17</sup>Var.59 'Vi sono sinergie significative a livello diocesano tra i diversi uffici pastorali'; Var.76 'L'8 per mille diocesano è stato utilizzato dal nostro Vescovo per realizzare progetti e opere simili a quelli realizzati dalla Caritas diocesana con altri fondi'; Var.81 'Occorrerebbe favorire maggiormente la realizzazione di progetti interdiocesani'; Var.87 'Vi sono significative sinergie tra progetti 8 per mille Italia e iniziative sviluppate tramite l'8 per mille diocesano dalla nostra Caritas diocesana'; Var.112 'È servito a favorire la sensibilizzazione e la collaborazione tra più uffici diocesani (pastorale del lavoro, giovanile, familiare ecc.); Var.117 'I nostri progetti 8 per mille Italia hanno svolto un ruolo di mobilitazione significativo della comunità civile'; Var.121 'I progetti 8 per mille hanno svolto un ruolo di mobilitazione significativo delle comunità ecclesiali presenti sul territorio'; Var.132 'Vi è stato un rafforzamento dei rapporti con la comunità ecclesiale (enti, associazioni, movimenti, istituti religiosi, etc.); Var.133 'Durante la realizzazione dei progetti 8 per mille Italia si è creata una forte interazione con le parrocchie'.

stesso a testimonianza del fatto che essere attualmente parroco o esserlo stato non incide – per gli aspetti da noi rilevati - sulla gestione dei rapporti con la comunità ecclesiale.

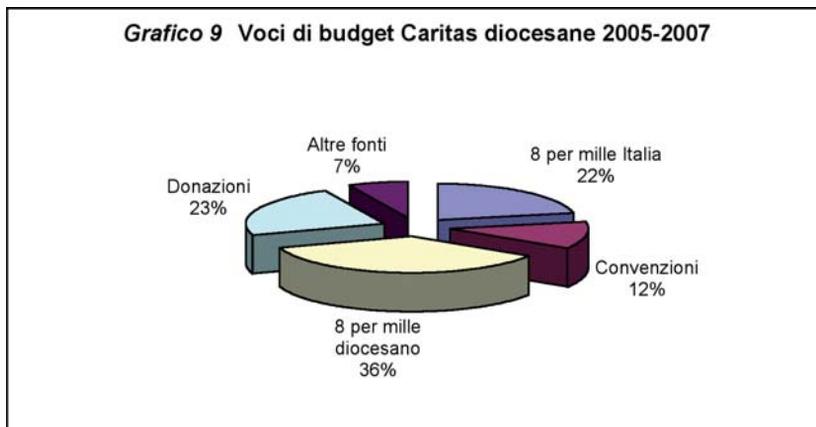
È stato chiesto alle Caritas se, a loro avviso, i Direttori avessero una chiara percezione dei risultati dell'8 per mille Italia a livello nazionale<sup>18</sup> e la media delle risposte è abbastanza alta (in un *range* da 0 a 10 la media è 6,9). Si può pensare che stiano facendo riferimento a informazioni di tipo qualitativo che permettono loro di sapere in quali ambiti o settori di intervento siano confluiti i finanziamenti. Solo pochissime Caritas si discostano da questo andamento manifestando, invece, la presenza di un *gap* conoscitivo da parte dei Direttori.

### **Composizioni dei budget e nessi con i risultati**

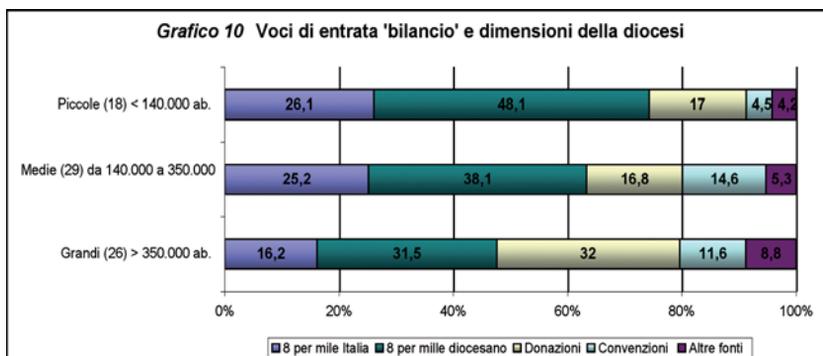
Per poter confrontare i dati relativi alle stime dei bilanci delle Caritas diocesane abbiamo dovuto rapportare i valori al numero degli abitanti delle diocesi. Si ricorda, infatti, che le diocesi hanno una ampiezza estremamente diversificata e i territori interessano un *range* di popolazione che varia dai 33.086 abitanti di Lungro, in Calabria, agli oltre 5 milioni di Milano. Per tale ragione nel corso del paragrafo non ribadiremo ulteriormente tale punto e solo in casi espliciti menzioneremo i valori economici originari. A partire dai valori noti del Fondo 8 per mille Italia percepito dalle Caritas del nostro campione nel triennio 2005-2007, e sulla base dell'incidenza percentuale - dichiarata dagli stessi rispondenti - di questa quota sul budget complessivo, abbiamo stimato il budget totale, nonché l'ammontare delle singole voci di entrata dello stesso (8 per mille diocesano per la carità, convenzioni con pubbliche amministrazioni, donazioni, etc.).

---

<sup>18</sup> Var.123 'I Direttori delle Caritas hanno una percezione chiara dei risultati ottenuti dal Fondo CEI 8 per mille Italia a livello nazionale'.



Nel grafico 9 possiamo osservare la distribuzione in percentuale delle diverse voci di entrata. La voce di entrata che per le Caritas diocesane ha complessivamente una incidenza percentuale più elevata, il 36%, è, come prevedibile, quella dell'8 per mille diocesano. Nella sezione dedicata all'analisi dei casi vedremo quanto questo rappresenti uno dei fattori cruciali che spiega anche il diverso funzionamento delle Caritas diocesane e il diverso utilizzo del Fondo 8 per mille Italia. Tra le voci di entrata più consistenti troviamo quella delle donazioni con un peso percentuale pari al 23% e l'8 per mille Italia con il 22%, seguono, poi, le convenzioni e altre fonti (p. es. contributi da fondazioni, progetti cofinanziati da fondi strutturali) che incidono rispettivamente per il 12% e il 7%. Queste elaborazioni sono state fatte sul sottogruppo di 93 casi di cui avevamo tutte le informazioni, avendo escluso 5 casi 'anomali ed estremi' e la Caritas di Milano che, date le dimensioni, avrebbe avuto una incidenza eccessiva.



Per capire come viene utilizzato il Fondo 8 per mille Italia e spiegarne alcuni utilizzi era indispensabile, a nostro avviso, comprendere le strategie di utilizzo dello stesso alla luce delle risorse economiche complessive provenienti da tutte le altre fonti. Il peso percentuale delle diverse voci di bilancio (Grafico 10) si modifica in relazione alle dimensioni delle diocesi: mentre nei bilanci delle diciotto Caritas diocesane piccole la voce che prevale nettamente è quella dell'8 per mille diocesano con un valore medio del 48%, in quelle delle grandi la voce dell'8 per mille diocesano ha un peso nettamente inferiore – solo il 31,5% – ed è pari a quella delle donazioni. Le convenzioni con gli enti locali rappresentano una voce di entrata significativa per le Caritas grandi e medie (pari rispettivamente all'11,6% e al 14,6%), mentre in quelle piccole tale voce ha un peso assai poco rilevante (4,5%).

Si noti che esistono rischi di imprecisione nell'analisi dei volumi delle diverse voci dovuti al fatto che, in assenza di bilanci ufficiali omogenei, i dati utilizzati derivano da stime effettuate dai Direttori che potrebbero aver sotto o sovrastimato alcune voci. Per ovviare a distorsioni, abbiamo per cautela, eliminato da alcune analisi statistiche 4 casi del Nord e 1 del Centro in cui la stima del budget nel triennio superava i

24 euro procapite e deviava eccessivamente dalla media generale<sup>19</sup>. Di seguito discutiamo i valori assoluti delle diverse voci di entrata dei bilanci delle Caritas rapportati al numero di abitanti presenti della diocesi (v. Indice calcolato in euro procapite). In tal modo sarà possibile comparare le diverse realtà. Per capire se la differenza tra le medie dei tre sottogruppi fosse statisticamente significativa o fosse dovuta al caso, è stata utilizzata una tecnica statistica adatta allo scopo e denominata analisi della varianza.

Il valore medio del budget delle Caritas diocesane nel triennio 2005-2007 (Tab. 8) aumenta in relazione inversa al numero di abitanti: le piccole Caritas (con un numero di abitanti inferiore ai 140.000) dichiarano 7,5 euro procapite nel triennio, mentre il valore decresce a 4,3 euro nelle grandi.

**Tab. 8 Composizione Media voci di entrata budget Caritas diocesane 2005-2007 (in euro procapite)**

	<b>Tot. Triennio</b>	<b>€ 8 per mille Italia</b>	<b>€ 8 per mille Dioces.</b>	<b>€ Donaz.</b>	<b>€ Convenz.</b>	<b>€ Altro</b>
<b>Grandi (n.18)</b>	4,34	0,74	1,59	0,22	0,67	0,28
<b>Medie (n.49)</b>	5,11	1,40	1,99	0,20	0,62	0,27
<b>Piccole (n.27)</b>	7,53	2,08	3,56	0,30	0,38	0,29

<sup>19</sup>Si noti che laddove c'erano dati mancanti i conteggi sistematicamente escludevano per quella determinata informazione la Caritas in questione e le medie sono state calcolate sempre solo sui casi validi a scapito della numerosità complessiva del campione. Ricordiamo, inoltre, che le nostre inferenze si basano unicamente sui dati in nostro possesso forniti dal sistema di monitoraggio dell'8 per mille Italia e dagli stessi Direttori intervistati. Per tale ragione sono sistematicamente escluse dall'analisi le Caritas che, non avendo utilizzato il Fondo 8 per mille Italia non ci hanno potuto offrire parametri sufficienti per poter ricostruire i relativi importi dei loro budget. Questi risultati, quindi, non possono essere 'proiettati' sul 28% delle Caritas escluse dall'utilizzo dell'8 per mille Italia.

L'unica voce di entrata che si comporta in modo opposto è quella che deriva dalle convenzioni e che quasi raddoppia con l'aumentare delle dimensioni della diocesi e da 0,38 euro nel triennio per le Caritas piccole, raggiunge 0,67 euro nelle grandi. Le piccole Caritas, quelle con meno di 140.000 abitanti, dispongono nel triennio 2005-2007 di 2,4 euro procapite in più rispetto a quelle di medie dimensioni; rispetto a quelle di grandi dimensioni la differenza è di 3,2 euro procapite in più. Il vantaggio dipende da due voci di entrata: l'8 per mille Italia e l'8 per mille diocesano.

L'indice procapite dell'8 per mille diocesano è, infatti, più elevato nelle piccole Caritas rispetto alle medie (+1,57 euro) e alle grandi (+1,97 euro). Cerchiamo di seguito di capire se la dimensione della diocesi da sola 'spiega' le differenze osservate rispetto alle diverse voci di entrata o se esiste una interazione anche con la collocazione territoriale delle stesse Caritas.

Esistono differenze statisticamente significative nell'indicatore procapite del budget complessivo del triennio nei tre sottogruppi, nella voce di entrata 8 per mille Italia tra piccole e grandi e nella voce 8 per mille diocesano per quanto riguarda tutti i sottogruppi.

Abbiamo sino adesso verificato l'influenza delle dimensioni delle diocesi rispetto alla composizione del budget. Verifichiamo ora, grazie all'utilizzo dell'analisi della varianza, se anche la distribuzione nelle aree territoriali Nord, Centro e Sud ha un'influenza sull'entità delle diverse voci di entrata o sul valore procapite complessivo del budget. Esiste un'influenza modesta dell'area territoriale, a parità di dimensioni delle diocesi, sulla composizione e sul volume del budget delle Caritas diocesane.

Per verificare il peso dell'Area, al netto del peso delle dimensioni della diocesi, è stata effettuata una analisi della varianza dividendo il campione in due sottogruppi: il primo con oltre 250.000 abitanti e il secondo con meno di 250.000 abitanti. Per problemi di numerosità del campione non abbiamo potuto effettuare le analisi mantenendo la

divisione precedente con grandi, medie e piccole diocesi.

Osserviamo nuovamente delle differenze statisticamente significative solo nel gruppo delle diocesi medio-grandi (oltre 250.000 ab.); esiste una differenza significativa tra Centro e Sud a vantaggio del primo che risulta avere mediamente, come budget complessivo nel triennio, 4,4 euro procapite in più. Sempre a vantaggio del Centro si rileva una differenza statisticamente significativa con il Nord per quanto riguarda l'Indice procapite dell'8 per mille diocesano, con 2,4 euro in meno, e l'Indice dell'8 per mille Italia (-0,66 euro).

Sebbene vi siano queste differenze dovute all'area territoriale, in ciascuna delle tre partizioni territoriali, Nord, Centro e Sud Italia, complessivamente sono sempre le piccole diocesi ad assorbire una maggiore quota procapite del Fondo 8 per mille Italia. Questo dato è spiegato dai criteri posti nei bandi del periodo 2005-2007 che implicitamente ponevano vincoli di accesso alle grandi Caritas e prevedevano dei cofinanziamenti non proporzionali al numero di abitanti. Il contrario, invece, si verifica per quanto riguarda la voce di entrata 'Convenzioni con pubbliche amministrazioni' (Var.69): essa tende ad essere di quasi 10 punti percentuali più alta nelle Caritas diocesane più grandi, quelle con oltre 250.000 abitanti (valore medio 15,2% contro 5,6%). L'analisi della varianza conferma una differenza significativa tra le medie.

Tra le Caritas diocesane esiste una significativa differenza nelle medie della voce 'Indice totale budget triennio procapite' con una progressiva riduzione in proporzione alle dimensioni; nelle diocesi di medie e di grandi dimensioni troviamo le Caritas 'con budget più limitati'. Le grandi diocesi di oltre 350.000 abitanti con 4,2 euro procapite nel triennio sono quelle che hanno il valore più ridotto, le piccole hanno una media di 7,5 euro procapite e quelle tra 140.000 e 350.000 abitanti di 5,1 euro.

Esiste una debole connessione positiva tra ricchezza delle Caritas diocesane e ricchezza dei territori, che compare solo nel sottogruppo delle diocesi di dimensioni medio-piccole (sotto i 250.000 abitanti). Le

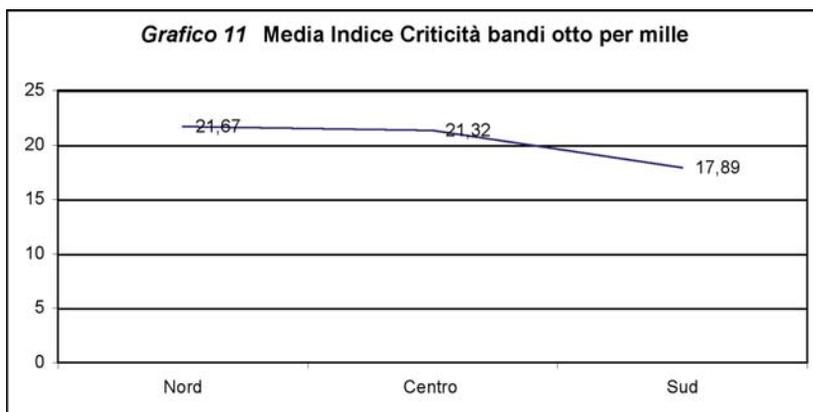
Caritas diocesane sotto i 250.000 abitanti con un valore dell'Indice pro-capite del budget triennale inferiore al valore mediano (sotto e sopra il 50%) si distribuiscono prevalentemente al Sud: 2/3 di queste hanno un indice inferiore al valore mediano, mentre nel Nord ciò si verifica solo in 1/3 dei casi. Nei valori estremi, tra le Caritas più povere, dove i due indici negativi (basso indice di ricchezza procapite della Caritas e alto indice regionale di povertà) si associano, troviamo Caritas diocesane che probabilmente soffrono di carenza di risorse amplificata da un contesto fragile e da bisogni dovuti a forme di marginalità sociale estrema.

Le Caritas diocesane con un budget complessivo triennale più elevato (superiore al valore mediano di 4,9 euro procapite) hanno un tasso di progettualità sul Fondo CEI 8 per mille Italia molto elevato e cioè superiore al 70% e ciò si verifica a prescindere delle dimensioni delle stesse. Per verificare tali differenze abbiamo utilizzato anche la tecnica ANOVA univariata, che conferma i risultati osservati. Le Caritas 'con entrate maggiori' (oltre valore procapite mediano) hanno un tasso medio di progettualità pari al 67%, quelle povere, di contro, hanno una media pari al 48,3%.

Ci chiediamo ora: dov'è più probabile che si realizzino molti progetti 8 per mille Italia?

Le Caritas diocesane con maggiori risorse economiche sono situate nelle regioni del Nord-Ovest e le più povere nel Sud e nelle isole: osserviamo, infatti, che il budget complessivo delle Caritas (l'Indicatore 'Totale budget procapite nel triennio 2005-2007') è pari mediamente a 12,7 euro del Nord-Ovest contro i 5 euro del Sud, i 6,5 del Nord-Est e i 7,3 euro del Centro Italia. Si tratta di differenze statisticamente significative. Un'altra questione è quella dei ritardi o disguidi relativi al finanziamento del Fondo 8 per mille Italia: il massimo livello di criticità nei confronti di questo aspetto viene manifestata dalle Caritas del Nord (media dell'Indice pari a 21,76 contro 17,89 del Sud) e del Centro Italia. Esiste una differenza significativa tra le medie dei tre diversi sotto-

gruppi. Ciò potrebbe essere dovuto a una pluralità di fattori tra cui: la presenza al Nord di Caritas di grandi dimensioni con maggiori competenze di tipo progettuale e maggiormente esigenti, disaccordo con specifici vincoli dei bandi percepiti come ‘sfavorevoli’ o limitanti, atteggiamento più esigente e meno tollerante nei confronti di inefficienze e, in ultimo, tendenza delle realtà del Mezzogiorno a esprimere elevati indici di gradimento nei confronti di programmi centrali evidenziata in altri ‘programmi sociali’. Anche nella seconda fase dell’indagine è emersa una maggiore richiesta di modifiche delle regole sottese ai bandi del Fondo CEI 8 per mille Italia tra le Caritas diocesane del Centro-Nord.



## **I modelli di welfare regionali e differenze nelle voci di entrata delle Caritas**

Nella valutazione degli effetti del Fondo CEI 8 per mille Italia, qui analizzato nella logica della “valutazione di programma”, occorre considerare la relazione con i contesti territoriali e l’adeguatezza dello strumento 8 per mille, e delle procedure ad esso connesse, rispetto alle diverse tipologie di welfare sedimentate nelle diverse regioni ita-

liane, le povertà economiche e i livelli di disuguaglianza regionali. Come noto, a livello regionale notevolissime sono le differenze sul territorio nazionale. Le province autonome di Trento e di Bolzano presentano i redditi mediani più elevati (più di 27.000 euro, senza considerare i fitti imputati<sup>20</sup>), seguite dalla regione Lombardia con 25.840 euro. Il reddito mediano familiare più basso si osserva invece in Sicilia (16.658 euro). In questo caso, infatti, il divario fra il reddito familiare mediano del Nord e quello del Sud risulta di circa 9.000 euro, mentre in assenza dei fitti imputati la differenza è pari a circa 6.500 euro.

Il valore dell'indice di Gini, che offre una misura della concentrazione del reddito, nel 2005 a livello nazionale, (escludendo dal reddito i fitti imputati) è pari a 0,321: un livello di disuguaglianza di entità non trascurabile. Valori ancora più elevati si registrano per molte regioni meridionali e insulari: al primo posto si trova la Calabria con 0,348, seguita da Sicilia con 0,346 e Campania con 0,343. Livelli di disuguaglianza molto meno marcati si osservano, in particolare, nella provincia autonoma di Trento (0,253), in Valle d'Aosta (0,256) e in Friuli-Venezia Giulia (0,262). La ripartizione delle famiglie in quinti di reddito equivalente consente di evidenziare altre caratteristiche della distribuzione dei redditi. A livello territoriale si riscontrano differenze significative: il 38,1% delle famiglie residenti nel Sud e nelle Isole appartiene al quinto dei redditi più bassi, rispetto al 12,8% di quelle che vivono nel Centro e al 10,9% delle famiglie del Nord. La quota di famiglie nel primo quinto è particolarmente elevata in Sicilia (45,6%), Puglia (40,4%) e Basilicata (39,1%). Le percentuali più basse si registrano nel Trentino Alto Adige (7,3 per cento) e in Toscana<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> Istat, *Distribuzione del reddito e condizioni di vita in Italia (2005-2006)*, 17 gennaio 2008.

<sup>21</sup> Ibid.

### ***Il modello di analisi dei territori e di raggruppamento per cluster***

Ai fini del nostro studio è stata identificata una tipologia dei regimi socio-assistenziali nelle regioni italiane che tiene conto dei seguenti fattori: la capacità di spesa dei comuni nel settore sociale, l'offerta dei servizi socio-assistenziali e socio-sanitari e gli indicatori connessi al reddito, all'occupazione e alla povertà. È stata effettuata una *cluster analysis*<sup>22</sup> sulle due dimensioni e in seguito è stata individuata una 'Tipologia' di modelli, incrociando i 4 gruppi emersi per ciascuna dimensione.

Questi gli indicatori ISTAT utilizzati:

A) Dimensione del sistema d'offerta del welfare regionale e fruizione servizi essenziali:

- Spesa sociale comuni – Anno 2005
- Famiglie che denunciano irregolarità nell'erogazione dell'acqua (%) - 2006
- Rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata sul totale dei rifiuti urbani - 2005
- Crimini violenti per 10.000 abitanti - 2003
- Bambini tra zero e 3 anni che hanno usufruito dei servizi per l'infanzia (asilo nido, micronidi, o servizi integrativi e innovativi), di cui il 70% in asili nido, sul totale della popolazione 0-3 anni - 2004
- Anziani trattati in assistenza domiciliare integrata (ADI) rispetto al totale della popolazione anziana (65 anni e oltre)(%) – 2006.

B) Condizioni della popolazione: marginalità e coesione sociale:

- Popolazione che vive in famiglie al di sotto della soglia di povertà - 2006
- Popolazione 18-24 anni con, al più, la licenza media e che non fre-

---

<sup>22</sup>Tecnica K Means Cluster con SPSS.

quenta altri corsi scolastici o svolge attività formative superiori ai 2 anni (%) - 2007

- Attività gratuita in associazioni di volontariato - 2006
- Persone occupate in età 15-64 anni sulla popolazione nella corrispondente classe di età (%) - 2006
- Quota di persone in cerca di occupazione da oltre 12 mesi sul totale delle persone in cerca di occupazione (%) - 2005.

Nel primo gruppo (Tab. 10) si situano prevalentemente le regioni del Nord-Est: sono aree che mostrano livelli bassi di marginalità sociale compensati dalla presenza di adeguati livelli di scolarizzazione e coesione sociale elevata, indicata dalla forte presenza di partecipazione alla vita civile attraverso attività di volontariato. Nel secondo gruppo si collocano alcune regioni del Nord-Ovest e quelle del Centro: Piemonte, Liguria, Umbria, Marche, Lazio e Abruzzo. Si tratta di un gruppo caratterizzato come quello precedente da forme moderate di esclusione sociale, ma da problemi più rilevanti di disoccupazione e da una minor presenza di forme di impegno sociale (% di persone che nell'anno si dedicano al volontariato).

Nel terzo gruppo ritroviamo tutte le regioni del Sud, a eccezione della Campania. Si tratta di aree caratterizzate da una elevata percentuale di persone che vivono in famiglie sotto la soglia di povertà.

Nel quarto gruppo si colloca unicamente la Campania che differisce dal precedente per record negativi rispetto al livello di istruzione di giovani, la presenza di crimini violenti e il livello estremamente modesto del volontariato.

**Tab.9 Cluster definiti da condizioni di marginalità**

<b>Cluster</b>	<b>Condizioni di marginalità</b>			
Indicatori ISTAT	2° Cluster Piemonte Liguria Umbria Marche Lazio Abruzzo	3° Cluster Molise Puglia Basilicata Calabria Sicilia Sardegna	4° Cluster Campania	1° Cluster Valle d'Aosta Trentino AA Friuli VG Lombardia Veneto E Romagna Toscana
% Popolazione che vive in famiglie sotto livello povertà - 2006	7,48	22,50	21,20	6,19
% Popolazione 18-24 anni sotto licenza media - 2007	14,80	20,80	29,00	17,26
% Popolazione attività volontariato - 2006	7,48	6,08	4,40	13,26
% Occupati - 2006	60,95	47,43	44,10	65,53
Incidenza disoccupazione lunga durata - 2005	42,67	54,90	57,70	29,13
Criminalità violenta x 10.000 ab. - 2003	11,12	10,48	30,30	10,47

La seconda dimensione denominata 'Sistema d'Offerta' (Tab.11) attiene al grado di copertura di alcuni servizi essenziali e alla spesa procapite dei Comuni (associati o meno con spesa diretta o esternalizzazione di servizi) per i servizi sociali. La maggioranza delle regioni del Nord e del Centro, quelle del terzo *cluster* (Piemonte, Lombardia, Veneto, Liguria, Emilia Romagna, Toscana, Lazio, Sardegna, Umbria, Marche) si caratte-

rizzano per una spesa sociale 'contratta' (mediamente 112 euro procapite nel 2005), ma complessivamente adeguata con un buon grado di copertura dei servizi per minori e anziani (v. indicatori posti tra gli obiettivi di servizio nel QSN - Quadro strategico nazionale del periodo di programmazione 2007-2013). Il primo *cluster* ha un sistema di welfare complessivamente 'munifico' con particolare riguardo alla popolazione minorile e riguarda la sola Valle d'Aosta. Il Friuli-Venezia Giulia e il Trentino-Alto Adige fanno parte del 2° *cluster*, caratterizzato da un sistema di welfare particolarmente munifico nei confronti della popolazione anziana (v. politiche per la domiciliarità). Nel quarto gruppo, quello 'Fragile Inefficiente' caratterizzato da debole spesa sociale (solo 46 euro procapite) e scadente offerta complessiva, troviamo le regioni del Sud (Sicilia, Calabria, Basilicata, Puglia, Campania, Molise) e anche l'Abruzzo. Una posizione *a latere* è quella che caratterizza il *cluster* 1 e quello 2, che riguardano solo le tre regioni più piccole del Nord-Est e del Nord-Ovest caratterizzate da elevata spesa e grado di copertura dei servizi elevato, con una differenziazione connessa alle diverse priorità (minori o anziani, raccolta differenziata).

**Tab. 10 Sistema d'offerta welfare regionale e servizi essenziali per cluster**

	1° Cluster Munifico copertura area minori	2° Cluster Munifico copertura anziani	3° Cluster Contrazione della spesa ma buona copertura servizi	4° Cluster Fragile Inefficiente
Spesa sociale Comuni - 2005	320,00	200,20	112,69	46,10
% Irregolarità erogazione acqua - 2006	7,30	5,10	12,17	21,56
% Rifiuti urbani differenziata 2005	28,40	37,30	26,99	8,46
% minori 0-3 anni in nidi - 2004	24,90	9,10	15,73	4,19
% Popolazione ultra 65 enne con servizio ADI - 2006	0,20	4,20	3,33	2,77

Si ipotizzava che i comportamenti delle Caritas diocesane fossero influenzati dai diversi contesti di welfare regionale. L'ipotesi è confermata dai dati per quanto attiene la presenza delle convenzioni con gli Enti locali che sono superiori per importi e numerosità nelle regioni con modelli di welfare munifico o 'in contrazione ma con adeguata copertura'. Tutte le voci di entrata che compongono i budget delle Caritas, ad eccezione dell'8 per mille Italia e il Fondo diocesano per la carità, hanno la medesima tendenza: sono avvantaggiate le regioni ricche a scapito del Mezzogiorno.

**Tab. 11 Modello di welfare, N. casi e € x ab. per voci di budget**

Voci Budget	Modello welfare	Casi	€ x ab.
Ind. totale budget triennio	Munifico	5	10,9
	ContraZIONE ma efficace	57	8,7
	Fragile inefficiente	33	5,5
Ind. 8 per mille diocesano	Munifico	5	2,8
	ContraZIONE ma efficace	57	3,0
	Fragile inefficiente	33	2,6
Ind. 8 per mille Italia	Munifico	6	1,4
	ContraZIONE ma efficace	66	1,3
	Fragile inefficiente	37	1,7
Ind. donazioni	Munifico	5	3,0
	ContraZIONE ma efficace	58	2,0
	Fragile inefficiente	33	0,6
Ind. convenzioni	Munifico	5	2,3
	ContraZIONE ma efficace	61	0,8
	Fragile inefficiente	36	0,4

In Valle d'Aosta, Friuli e Trentino con regime di welfare e sistema d'offerta munifico, le Caritas nel corso del triennio, in convenzione con gli Enti locali, hanno gestito mediamente 2,3 euro procapite; tale cifra si riduce a 0,8 euro nelle regioni del terzo gruppo (61 Caritas) caratterizzate da 'contrazione della spesa, ma offerta efficace', e si dimezza, diventando di 0,4 euro, nelle regioni del quarto gruppo con sistema d'offerta 'Fragile inefficiente'. Si tratta di differenze tra le medie calcolate con la tecnica dell'analisi della varianza (Anova univariata) e risultate statisticamente significative. Il budget delle Caritas diocesane riproduce, e anzi sembra amplificare,

le caratteristiche e gli svantaggi connessi alla dimensione territoriale.

Anche le strategie di mantenimento di opere e servizi, misurate a partire dalle risposte dei Direttori espresse nel questionario, tendono ad essere più presenti non nei contesti poveri, come ci si poteva aspettare, ma, viceversa, in quelli mediamente più ricchi che hanno già sviluppato una rete di servizi. Si noti che non è emersa nessuna forma di compensazione di tali *gap* tramite altre voci del budget come le donazioni o l'8 per mille diocesano per la carità (leggermente inferiore nel Sud, ma senza rilevanza statistica). Solo il Fondo CEI 8 per mille Italia nel triennio 2005-2007 ha lievemente favorito – non però dal punto di vista delle differenze statisticamente significative - le diocesi situate in regioni con un modello di welfare 'Fragile e inefficiente'. Incrociando le due dimensioni, il modello di welfare regionale e il sistema d'offerta e il tipo di problematiche dei territori nei diversi *cluster*, emerge un quadro di sintesi. Le regioni che si collocano ai due estremi sono, sul versante delle problematicità, la Campania, e su quello del buon governo e del livello di benessere sociale, il Trentino-Alto Adige insieme al Friuli-Venezia Giulia. La Sardegna si distacca dal nucleo del Sud per quanto attiene l'adeguatezza del sistema d'offerta che ha livelli più vicini a quelli registrati in regioni del Centro o addirittura del Nord-Est. Sebbene vi siano differenze nella intensità e qualità della risposta dei servizi pubblici nelle regioni Emilia Romagna, Toscana, Veneto, Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia, nella popolazione si registrano condizioni socio-economiche e livelli di coesione sociale analoghi.

**Sintesi**

Tra tutte le Caritas diocesane quelle che mostrano un grado di attrazione del Fondo CEI 8 per mille Italia relativamente maggiore – in relazione alla numerosità degli abitanti - sono quelle di piccole dimensioni, con un numero di abitanti inferiore ai 140.000.

Osservando solo il sottogruppo delle Caritas diocesane che hanno utilizzato il Fondo CEI 8 per mille Italia emerge che:

a) mentre il budget complessivo procapite nel triennio è stato mediamente di € 7,53 procapite per le piccole diocesi, nelle medie scende a € 5,1 e nelle grandi scende ulteriormente a € 4,3.

b) Anche per quanto riguarda il Fondo CEI 8 per mille diocesano si riproduce un simile andamento. Queste differenze dipendono molto probabilmente anche dai costi fissi di gestione che hanno un peso proporzionalmente maggiore per quelle di piccole dimensioni e che, quindi, devono fare maggiormente ricorso alle risorse del Fondo CEI 8 per mille diocesano.

c) Il peso della voce 'Convenzioni con pubbliche amministrazioni', in termini percentuali sul budget delle Caritas, è di quasi 10 punti percentuali più alto nelle Caritas diocesane più grandi.

d) Le Caritas diocesane con maggiori risorse economiche sono situate nelle regioni del Nord-Ovest con una media di 12,7 euro procapite e le più povere nel Sud e nelle Isole, con una media di 5 euro procapite.

e) Le Caritas diocesane sotto i 250.000 abitanti con un valore basso dell'indice procapite del budget triennale si distribuiscono prevalentemente al Sud: 2/3 di queste hanno un indice inferiore al valore mediano, mentre nel Nord ciò si verifica solo in 1/3 dei casi. In conclusione si conferma che le Caritas diocesane più piccole e con scarse risorse sono più presenti al Sud che al Nord, sono quelle che riescono ad accedere con più difficoltà ai Fondi 8 per mille Italia e mostrano un tasso di progettualità significativamente inferiore alle altre. Tuttavia, laddove riescono ad accedere al Fondo, i contributi dello stesso incidono significativamente sul bilancio complessivo e sull'indice di ricchezza procapite.

Infine si conferma una maggior richiesta di efficienza rispetto a criticità relative a procedure e meccanismi di finanziamento dei progetti 8 per mille Italia tra le Caritas diocesane del Nord e del Centro rispetto a quelle del Sud.

## **Le diverse strategie di utilizzo del Fondo e le ricadute sui territori**

### ***Le strategie di intervento: mobilitazione delle comunità o mantenimento delle opere?***

La questione delle strategie di intervento rappresenta l'asse portante di questa ricerca valutativa, poiché sottesa alla strategia c'è la domanda centrale: stiamo utilizzando il Fondo per quelli che sono gli obiettivi dichiarati o, ad esempio, prevalgono altre esigenze e pressioni connesse maggiormente al mantenimento dei servizi e delle opere esistenti?

Per tale ragione chiediamo al lettore di leggere con più pazienza le prossime righe in cui descriviamo alcuni aspetti apparentemente tecnici che riguardano il metodo con cui abbiamo cercato di indagare tale questione.

In premessa occorre ricordare che volontariamente abbiamo evitato di banalizzare la questione dei risultati e degli effetti ottenuti dal Fondo ponendo domande dirette - del genere "Gli obiettivi posti sono stati raggiunti?" - che poco ci avrebbero detto circa le differenze tra Caritas e le diverse soluzioni e strategie sottese all'operatività.

Alle Caritas diocesane che dichiaravano di aver operato con il Fondo CEI 8 per mille abbiamo proposto tre batterie di *item*, come spiegato in precedenza, centrate sulle dimensioni dei risultati percepiti (sigla RP), delle funzioni assolte dall'8 per mille Italia (sigla FA), e sugli aspetti gestionali e operativi (sigla O), attinenti non solo l'utilizzazione del Fondo ma l'agire quotidiano.

Abbiamo estratto da tali batterie una serie di variabili connesse in diverso modo a possibili strategie di intervento<sup>23</sup>. Poi, tramite un procedimento denominato ACP (Analisi delle Componenti Principali),

---

<sup>23</sup>Non abbiamo incluso tra le strategie di intervento variabili che riguardavano informazioni strutturali o di contesto, come il ruolo del Direttore, il numero di collaboratori, la composizione del budget, il territorio, la dimensione della diocesi, che sono state invece utilizzate per gli incroci successivi.

abbiamo sintetizzato per gradi<sup>24</sup> quanto emergeva dall'analisi e sintetizzato in tre fattori i risultati. Questo procedimento ci permette di estrarre informazioni sintetiche da decine di variabili e in un certo senso individuare delle dimensioni sottostanti a ciò che stiamo indagando. Nel nostro caso sono emersi tre fattori a cui abbiamo attribuito delle etichette sintetiche.

Il primo fattore riguarda la strategia di mobilitazione della società civile e viene denominato 'Mobilitazione della società civile'. Esso include i rapporti con la stampa e i media, il lavoro con i rappresentanti delle istituzioni in diversi ambiti di *policy*, la presenza nei diversi spazi di partecipazione civile, il rafforzamento dei rapporti con il privato sociale, la sensibilizzazione delle istituzioni e il coinvolgimento dei cittadini. Questo fattore sintetizza le seguenti variabili:

17. In diverse fasi della nostra attività ci avvaliamo dei rapporti con agenzie di stampa, singoli giornalisti e altri mezzi di comunicazione.

21. Lavoriamo a fondo con i rappresentanti delle istituzioni e della comunità civile per sviluppare consenso sociale intorno agli interventi che promuoviamo.

27. Come Caritas diocesana siamo molto presenti nei diversi spazi di partecipazione civile.

118. I nostri progetti 8 per mille Italia hanno favorito lo sviluppo di un dialogo all'interno della società civile attraverso l'utilizzo dei media e di strategie di comunicazione.

130. Grazie all'esperienza maturata con i progetti 8 per mille Italia vi è stato un rafforzamento dei rapporti e delle collaborazioni con organizzazioni del privato sociale.

136. Per la realizzazione dei progetti 8 per mille Italia c'è stato un significativo coinvolgimento dei cittadini (non solo in qualità di destinatari), in fase di sensibilizzazione delle istituzioni e/o realizzazione operativa dei progetti.

---

<sup>24</sup>Tecnica dell'affinamento con estrazione finale di una singola componente sulla cui base costruire l'indice.

103. Ha permesso di realizzare interventi che hanno inciso sulla responsabilizzazione e mobilitazione della società civile.

113. È servito a sviluppare interventi integrati in collaborazione con soggetti ed enti che operano in settori diversi: lavoro, casa, assistenza, istruzione, sanità, etc..

Il secondo fattore riguarda le strategie di 'Mobilitazione della comunità ecclesiale': qui vengono 'pesate' le risposte date ad *item* che riguardano il rafforzamento dei rapporti e della collaborazione tra gli uffici diocesani, le parrocchie e la comunità ecclesiale in senso lato. Questo secondo fattore è denominato 'Mobilitazione ecclesiale' e sintetizza le seguenti variabili:

112. È servito a favorire la sensibilizzazione e la collaborazione tra più uffici diocesani (Ufficio per la Pastorale del lavoro, Ufficio per la Pastorale familiare, Ufficio per la Pastorale giovanile, etc.).

115. È servito a promuovere la sensibilizzazione e formazione nelle parrocchie su tematiche sociali specifiche.

121. I progetti 8 per mille hanno svolto un ruolo di mobilitazione significativo delle comunità ecclesiali presenti sul territorio.

132. Vi è stato un rafforzamento dei rapporti con la comunità ecclesiale (enti, associazioni, movimenti, istituti religiosi, etc.).

133. Durante la realizzazione dei progetti 8 per mille Italia si è creata una forte interazione con le parrocchie.

Il terzo fattore è quello denominato 'Strategia di mantenimento' e riguarda la propensione delle Caritas a utilizzare il Fondo CEI 8 per mille Italia per sostenere opere e servizi di base come mense e dormitori o anche opere ritenute indispensabili, ma poco congruenti con la *mission* stessa. Anche questo terzo fattore deriva da una sintesi effettuata tramite il procedimento dell'ACP. Le variabili originarie utilizzate riguardano la sezione del questionario rivolta a indagare le funzioni assolte, non quelle ideali, grazie ai progetti finanziati con il Fondo CEI 8 per mille Italia:

108. È servito a sostenere e mantenere i servizi base della Caritas diocesana (p. es. mensa, dormitori, etc.).

109. È servito a sostenere opere e servizi della Diocesi considerati indispensabili anche se non del tutto congruenti con la *mission* (le finalità Caritas).

Prima di procedere ad un'analisi più puntuale dei risultati emersi in merito a singoli fattori, occorre subito osservare che gli effetti di mobilitazione della società civile, di mobilitazione della comunità ecclesiale o di mantenimento di opere e servizi, sono tutti fattori non direttamente correlati alle caratteristiche socio-economiche delle macro-aree territoriali.

Le strategie di utilizzo del Fondo e alcuni tipi di risultati da noi rilevati non sono direttamente connessi, sia nelle diocesi grandi sia nelle piccole, a indici di ricchezza delle Caritas diocesane (v. Indice Totale Budget procapite), a tasso di povertà o di disoccupazione di lunga durata, indici di religiosità dei territori regionali, né a indicatori connessi al capitale sociale presente a livello regionale (Fonte ISTAT). Le funzioni di 'mantenimento', e l'utilizzo 'incongruo' del Fondo CEI 8 per mille Italia non rappresentano un'opzione scontata delle piccole Caritas diocesane con maggiori difficoltà economiche, come si sarebbe potuto inizialmente ipotizzare.

Le uniche differenze che si rilevano riguardano la presenza nelle Caritas diocesane medio-piccole (< 250.000 abitanti) di una correlazione, cioè un legame o nesso tra maggiori risorse procapite della voce di budget 'donazioni' e maggiori risultati dei progetti 8 per mille Italia in relazione alla 'mobilitazione ecclesiale'. Nelle Caritas di dimensioni medio-grandi si presenta una associazione analoga, ma cambia la voce di entrata: le donazioni sono sostituite dalla voce 'convenzioni', che sono, in genere, più presenti nelle grandi diocesi. Nelle grandi diocesi che hanno stipulato convenzioni con gli Enti locali si tende a dichiarare, a seguito dei progetti 8 per mille Italia, maggiori risultati in termini di mobilitazione ecclesiale. Sembrerebbe che la legittimità delle Caritas sul territorio e la capacità di queste di coinvolgere e animare le chiese locali si associ alla presenza di 'donazioni' o 'convenzioni

con Enti locali' che sono più o meno sviluppate a seconda delle dimensioni stesse della diocesi.

### **La funzione di mantenimento di servizi e opere assolta dall'8 per mille Italia**

Indagare in che misura le Caritas utilizzano le risorse del Fondo CEI 8 per mille per assolvere a funzioni di mantenimento di precedenti opere e servizi in un certo senso ci permette di capire anche in che misura il Fondo risponde agli obiettivi dichiarati e a bisogni di innovazione. Rispetto alle funzioni di mantenimento assolte dall'8 per mille Italia le opinioni sono estremamente diversificate; questo rappresenta l'aspetto sul quale le Caritas diocesane mostrano il massimo grado di disomogeneità.

Le opinioni relative alla funzione di mantenimento dei servizi di base della Caritas espresse dai punteggi dati alle variabili 108 e 109 mostrano una distribuzione peculiare: in entrambi i casi emerge un 25%-30% di rispondenti che decisamente si colloca sull'estremo del disaccordo, punteggio pari a zero dato all'*item*, mentre la restante parte dei rispondenti dà delle risposte graduate con andamento a campana sull'asse del disaccordo-accordo. Nel caso della variabile 108 'È servito a sostenere e mantenere i servizi base della Caritas' circa il 10% dei rispondenti si colloca sul massimo grado di accordo (valori 9 e 10). Per tali ragioni troviamo che le medie sul grado di accordo sono piuttosto basse, pari a 4 su una scala da 0 a 10 per il mantenimento dei servizi di base e pari a 3,2 per il sostegno a opere indispensabili ma non congruenti con la *mission* della Caritas, mentre le variazioni dei punteggi date dai rispondenti (misurate dalla deviazione standard) sono piuttosto elevate, pari a 3,3 e 3.

Cerchiamo di capire alcune caratteristiche strutturali connesse alla propensione o alla necessità di adottare strategie di mantenimento di servizi e opere. Come osservato in precedenza, nessun indicatore di tipo strutturale connesso a indici economici dei budget delle Caritas diocesane, alle caratteristiche regionali, come il tasso di criminalità/vio-

lenza, di povertà, di disoccupazione o lavoro regolare, di utilizzo di internet da parte delle famiglie, nessun indicatore su comportamenti della popolazione connessi a religiosità e associazionismo, ha mostrato correlazioni di alcun verso con la dimensione del mantenimento dei servizi.

Una variabile, viceversa, che incide in modo determinante sulla propensione al mantenimento dei servizi è data dalla dimensione della diocesi. Al crescere delle dimensioni delle diocesi diminuisce lievemente la propensione al mantenimento di opere: esiste, infatti, una correlazione significativa negativa ( $r -0.196^*$ ) tra dimensioni delle diocesi e utilizzo del Fondo CEI 8 per mille al fine di 'Sostenere opere della Diocesi indispensabili anche se non congruenti con la *mission* di Caritas' (Var.109 FA).

Per verificare l'ipotesi relativa alla differenza delle medie tra le tre diverse popolazioni di Caritas diocesane, le grandi, le medie e le piccole, abbiamo utilizzato la tecnica dell'analisi della varianza. Poniamo come variabile dipendente il Fattore mantenimento di servizi e opere che abbiamo precedentemente costruito tramite la tecnica dell'analisi delle componenti principali (ACP), a partire dalle variabili 108 (108 FA 'Sostenere e mantenere i servizi base della Caritas diocesana') e 109 (109 FA 'Sostenere opere della Diocesi indispensabili anche se non congruenti con la *mission* di Caritas').

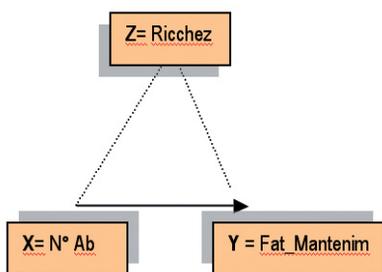
Come variabile indipendente scegliamo la variabile costituita da tre gruppi di Caritas diocesane: quelle con meno di 140.000 abitanti (n. 31), le Caritas di medie dimensioni (n. 53) con un numero di abitanti compreso tra 140.000 e 350.000, e le Caritas grandi, con oltre 350.000 abitanti (n. 24).

Il test delle differenze delle medie tra i soggetti evidenzia una differenza statisticamente significativa relativamente al fattore 'Mantenimento di opere e servizi'. Effettuando il confronto multiplo post hoc delle medie osservate tra i tre gruppi osserviamo delle differenze statisticamente significative solo per alcuni confronti e in particolare per quelli tra Caritas di grandi dimensioni e Caritas di dimensioni medie e

piccole. Le Caritas di diocesi con oltre 350.000 abitanti tendono meno delle altre a utilizzare il Fondo CEI 8 per mille Italia a fini di mantenimento di opere e servizi. Non emergono invece differenze significative dal confronto tra le medie di Caritas di medie e di piccole dimensioni. Nel grafico vengono presentate le medie dei tre gruppi e sull'asse delle y, in verticale, i valori da 0 a 10 del fattore.

Le dimensioni delle diocesi anche in questo caso sono un fattore che 'spiega' i comportamenti dei Direttori delle Caritas: la propensione al mantenimento dei servizi od opere è significativamente diversa a seconda delle dimensioni delle diocesi. Le Caritas di piccole e medie dimensioni, rispetto alle grandi con oltre 350.000 abitanti, hanno un valore medio più elevato – più che raddoppiato - nel Fattore che misura la tendenza a sostenere opere e servizi di base o realizzare interventi considerati indispensabili anche se non del tutto congruenti con la *mission*. Rispetto agli altri due fattori le differenze sono molto lievi e non significative dal punto di vista statistico.

Ci siamo chiesti se questa relazione potesse essere 'spiegata' da un ef-



fetto combinato di una terza variabile, la variabile interveniente 'Z' cioè il grado di ricchezza delle Caritas diocesane. Si noti che non esiste correlazione significativa ( $r = 0,059$ ) tra dimensione della diocesi e Indice complessivo di ricchezza della stessa. Per verificare

tale ipotesi e controllare il fattore 'dimensioni', abbiamo anche utilizzato la tecnica dell'analisi della varianza separatamente sui tre sottogruppi di Caritas, le grandi, le piccole e le medie, in modo da poter utilizzare due variabili indipendenti: la dimensione della diocesi e il grado di ricchezza della stessa (Indicatore dicotomizzato tramite mediana relativo al rapporto tra n° di abitanti e budget complessivo del triennio 2005-2007). Anche in questo caso non compare alcuna rela-

zione lineare tra grado di 'ricchezza' della Caritas su base procapite e propensione al mantenimento dei servizi: la ricchezza delle Caritas in nessuno dei tre sottogruppi (Caritas grandi-medie-piccole) è un fattore esplicativo.

Come affermato in precedenza, e come evidenziato nella tabella successiva, osserviamo una crescita graduale del fattore connesso alla propensione al mantenimento di servizi e opere con il crescere delle dimensioni delle stesse Caritas diocesane: mentre 2/3 delle 'piccole' Caritas afferma di essere propenso ad un utilizzo del Fondo finalizzato al mantenimento dei servizi, tale percentuale si riduce sino ad 1/4 in quelle di dimensioni superiori a 350.000 abitanti.

**Tab. 12 Abitanti diocesi per Fattore Mantenimento dei servizi**

FATTORE Mantenimento dei servizi	Abitanti diocesi			TOTALE
	< 140.000	Da 140.001 a 350.000	Oltre 350.000	
<b>No</b>	10 32,3%	23 43,4%	18 75,0%	51 47,2%
<b>Sì</b>	21 67,7%	30 56,6%	6 25,0%	57 52,8%
<b>TOTALE</b>	(31) 100,0%	(53) 100,0%	(24) 100,0%	(108) 100,0%

Esiste una consapevolezza che le strategie di mantenimento non rispondono ai canoni delle 'Opere Segno' (Var.122 RP): si rileva, infatti, che mentre le due strategie connesse a mobilitazione della comunità civile ed ecclesiale sono positivamente correlate con il riconoscimento di aver realizzato 'Opere segno' sul proprio territorio, non esiste correlazione significativa con il fattore che identifica la strategia di mantenimento dei servizi.

Le grandi diocesi hanno già attivato i servizi di base come l'Osserva-

torio delle povertà, il Centro d'ascolto, le mense etc. e, probabilmente, a prescindere dalle proprie disponibilità economiche (v. Tot\_Budget Ricchezza procapite), sono meno indotte a utilizzare le risorse del Fondo CEI 8 per mille Italia per rispondere ad esigenze di mantenimento di opere e servizi in contrasto con la *mission* del Fondo. È come se alla base delle opinioni espresse da quel 25-30% di Direttori che hanno decisamente rifiutato di utilizzare il Fondo a fini di mantenimento delle opere, vi fossero spesso non solo motivazioni connesse alla dimensione valoriale, ma anche altri fattori contingenti. Le piccole Caritas, per così dire povere, non mostrano una propensione maggiore al mantenimento di servizi e opere delle 'piccole, ma ricche'.

La presenza di modelli di gestione del Fondo CEI 8 per mille Italia orientati al mantenimento di servizi e opere anche in contrasto con la *mission* del Fondo non dipende da carenze imputabili all'Indice di ricchezza procapite delle Caritas: quello che emerge è un *gap* di tipo organizzativo, più che economico, che produce uno svantaggio per le piccole Caritas diocesane.

Emerge una sorta di economia di scala che favorisce le diocesi di dimensioni medio-grandi e che induce quelle piccole a concentrarsi su funzioni di mantenimento e sopravvivenza di opere anche a scapito di progetti maggiormente congruenti con le finalità stesse della Caritas. Coerentemente con quanto esposto si modificano anche le opinioni espresse dai Direttori Caritas: mentre nei 2/3 delle Caritas piccole si afferma di essere propensi ad un utilizzo del Fondo finalizzato al mantenimento dei servizi, tale percentuale si riduce ad 1/4 in quelle di dimensioni superiori a 350.000 abitanti. Tale opinione viene espressa nella consapevolezza che si tratta di un utilizzo delle risorse non coerente con i canoni della 'Opera segno'.

### **La mobilitazione della società civile**

La dimensione della diocesi nelle diverse aree territoriali rispetto al fattore qui considerato della mobilitazione della società civile non ha una influenza omogenea. Se suddividiamo in due gruppi le Caritas diocesane con migliori e con minori risultati sulla mobilitazione della società civile (utilizziamo il valore medio per suddividere i due gruppi), osserviamo che si registra una maggiore presenza di casi 'con mobilitazione sociale' nelle diocesi medio-grandi, cioè superiori a 250.000 abitanti, del Nord Italia (14 casi contro 9 casi con bassa mobilitazione nel Nord) e in quelle con meno di 250.000 abitanti del Centro (14 casi contro 10 casi con bassa mobilitazione nel Centro). Le grandi Caritas diocesane del Nord hanno un indice di mobilitazione della società civile significativamente più alto delle grandi del Centro, rispettivamente con i valori medi di 6,3 e 2,7, su una scala da 0 a 10. Al Sud la dimensione della diocesi non ha alcuna relazione con la capacità di sviluppare mobilitazione della società civile grazie ai progetti cofinanziati dal Fondo CEI 8 per mille Italia.

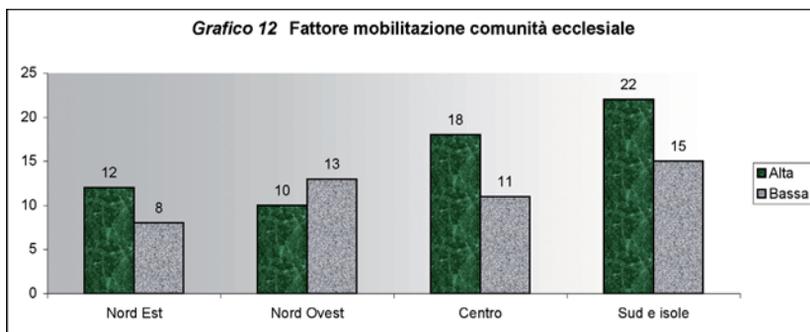
**Tab. 13 Mobilitazione società civile per Area territoriale e dimensioni diocesi**

Il Fattore Mobilitazione della società civile è sopra la media	Abitanti Diocesi					
	AREA TERRITORIALE	Meno di 250.000 Ab.		Oltre 250.000 Ab.		TOTALE
		SI	NO	SI	NO	
NORD	10	9	14	10	43	
CENTRO	14	9	3	4	30	
SUD	13	14	5	4	36	
<b>TOTALE</b>	37	22	22	18	109	

Laddove si percepiscono risultati in termini di mobilitazione della società civile (Fattore alto) è più probabile che si affermi di essere molto d'accordo (valore superiore a 7 su continuum 0-10) con l'item relativo all'aver realizzato 'Opere segno' sul territorio grazie ai progetti dell'8 per mille Italia: tra le 59 Caritas con valori alti sull'indice Mobilitazione società civile troviamo che ben 52 affermano di aver realizzato 'Opere segno' con i progetti 8 per mille Italia (Var. 122 ).

### **Mobilitazione della comunità ecclesiale**

Utilizzando una divisione in quattro aree territoriali emerge la differenza tra Caritas delle diocesi del Nord-Est e del Nord-Ovest: la mobilitazione della comunità ecclesiale, a seguito dei progetti 8 per mille Italia, è meno presente in quelle del Nord-Ovest rispetto al resto d'Italia.



Similmente alla strategia di mobilitazione della comunità civile in precedenza analizzata, non compare alcuna relazione tra dimensioni delle diocesi e mobilitazione della comunità ecclesiale a seguito dei progetti 8 per mille Italia. Sebbene non si tratti di valori con differenze statisticamente significative, troviamo però maggior frequenza (15 casi su 24) di diocesi di grandi dimensioni.

**Tab. 14 Fattore di mobilitazione ecclesiale per abitanti diocesi**

Fattore Mobilitazione Ecclesiale	Abitanti Diocesi			
	< 140.000	Da 140.001 a 350.000	Oltre 350.000	TOTALE
Bassa	15 48,4%	23 42,6%	9 37,5%	47 43,1%
Alta	16 51,6%	31 57,4%	15 62,5%	62 56,9%
<b>TOTALE</b>	31 100,0%	54 100,0%	24 100,0%	109 100,0%

Tra il fattore Mobilitazione sociale comunità civile e il fattore Mobilitazione della comunità ecclesiale emerge una relazione intensa. Esiste probabilmente un effetto sinergico tra queste due dimensioni.

Alcuni *item* ci permettono di capire in modo indiretto l'interazione tra chiesa locale e impatti dei progetti Fondo CEI 8 per mille Italia. In particolare, la variabile 76, OP 'Il Vescovo ha utilizzato l'8 per mille per progetti simili a quelli di Caritas' intendeva verificare la presenza di integrazioni tra Fondo 8 per mille Italia e Fondo 8 per mille diocesano. Laddove esistono sovrapposizioni tra utilizzo dei due Fondi 8 per mille, il diocesano e l'8 per mille Italia, troviamo correlazioni significative anche piuttosto alte unicamente con il Fattore Mantenimento di opere e servizi e non, ad esempio, con quello riguardante il coinvolgimento e la mobilitazione della comunità ecclesiale. Questo dato sta ad indicare che laddove i due fondi sono utilizzati in modo simile, in alcuni casi non si realizza una complementarietà, bensì una finalizzazione di entrambi i fondi per opere in parte estranee alla *mission* di Caritas e maggiormente orientata al mantenimento di precedenti servizi o opere.

Analizzando il quadro complessivo delle correlazioni tra i diversi fattori, gli indici che compongono il budget delle Caritas e le dimensioni

delle diocesi, emerge che la presenza di significativi introiti dovuti a convenzioni con Enti locali, più comune nelle grandi diocesi, sembra essere associata a una minore capacità di mobilitazione ecclesiale. Nel sottogruppo delle grandi diocesi (oltre 350.000 abitanti) a minori entrate per la voce 'Convenzioni con gli enti locali', corrispondono maggiori risultati dei progetti in termini di mobilitazione ecclesiale e viceversa. C'è, infatti, una correlazione inversa tra il Fattore Mobilitazione ecclesiale e l'Indice 'Convenzioni', che misura il valore procapite nel budget del triennio. Nelle piccole si presenta una situazione diversa che interessa la voce di budget 'Donazioni': essa risulta correlata positivamente con l'aumento della Mobilitazione ecclesiale.

***Congruenza tra l'opinione espressa in merito alle funzioni "ideali" e funzioni perseguite dai progetti 8 per mille Italia***

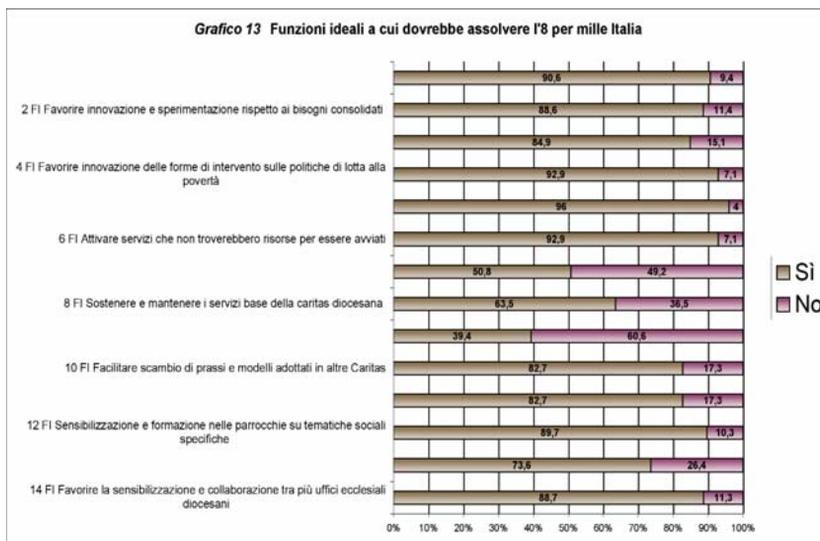
Il primo grafico a barre (Grafico 13) riporta i valori dicotomizzati (da 0 a 5 indica disaccordo, da 6 a 10 accordo) di tutti gli *items* inerenti le funzioni ideali a cui si ritiene dovrebbe assolvere l'8 per mille Italia, mentre la tabella 15 compara i valori medi (e i relativi valori di dispersione) dati anche agli *item* relativi alle funzioni assolute, per mettere in luce sovrapposizioni e discrepanze tra i giudizi espressi in merito alla stessa funzione intesa prima come 'modello ideale' e poi come modello di intervento e funzione assoluta nell'utilizzo del Fondo CEI 8 per mille Italia.

Il Fondo CEI 8 per mille Italia secondo i Direttori delle Caritas dovrebbe servire in ordine di importanza a:

- rafforzare funzioni di *advocacy* a favore dei più deboli (Var. 5 con 96% di valori compresi tra 6 e 10 - 'Sì');
- attivare servizi che non troverebbero altre risorse (Var. 6 con 92,9% di 'Sì');
- innovare (Var. 1,2,4 da 86 a 92%);
- scambiare prassi e modelli di intervento (Var. 14,11,10);

- sensibilizzare le parrocchie e mobilitare la società civile (Var.13, 3);
- mantenere opere e servizi (Var. 8,9 da 63 a 50,8%);
- consolidare i servizi per una futura gestione di enti non Caritas (Var. 7).

A parte la prevedibile risposta in gran parte congruente con linee guida e indicazioni di Caritas Italiana, ci interessa sottolineare la presenza, in almeno la metà delle Caritas diocesane, di attese esplicite connesse alla necessità di garantire con il Fondo CEI 8 per mille Italia la sopravvivenza e il mantenimento di servizi.



Nella prossima tabella per ogni *item* troviamo indicato il valore medio espresso sulla funzione ideale e nel rigo successivo quello relativo alla funzione assoluta.

**Tab. 15 Accordo medio rispetto alle funzioni ideali e a quelle assolute dall'8 per mille Italia**
**Items sulle funzioni dell'8 per mille Italia (FI/FA)**

		Media	Std. Dev	t	Sig.
1.Favorire innovazione e sperimentazione rispetto ai bisogni emergenti	ideale	8,15	1,67	-0,27	0,786
	assolta	8,19	1,48		
2.Favorire innovazione e sperimentazione rispetto ai bisogni consolidati	ideale	7,32	1,99	0,47	0,634
	assolta	7,22	2,15		
3.Responsabilizzare e mobilitare la società civile	ideale	7,29	2,09	1,22	0,222
	assolta	7,05	1,74		
4.Favorire innovazione delle forme di intervento sulle politiche di lotta alla povertà	ideale	7,86	1,78	6,06	0,000
	assolta	6,68	1,90		
5.Dar voce alle persone più deboli per la tutela dei diritti	ideale	8,07	1,66	5,60	0,000
	assolta	7,17	1,74		
6.Attivare servizi che non troverebbero risorse per essere avviati	ideale	8,11	1,59	0,55	0,581
	assolta	8,02	1,65		
7.Consolidare servizi per futura gestione di enti non Caritas	ideale	5,46	2,98	1,87	0,063
	assolta	4,92	2,82		
8.Sostenere e mantenere i servizi base della Caritas diocesana	ideale	6,10	2,52	6,23	0,000
	assolta	4,05	3,33		
9.Sostenere opere e servizi considerati indispensabili anche se non congruenti con la <i>mission</i>	ideale	4,63	2,73	5,40	0,000
	assolta	3,22	2,97		
10.Facilitare scambio di prassi e modelli adottati in altre Caritas	ideale	6,72	1,97	8,43	0,000
	assolta	4,46	2,84		
11.Facilitare lo scambio di prassi e di modelli di intervento adottati in altre realtà del nostro territorio	ideale	6,65	1,77	4,31	0,000
	assolta	5,57	2,58		
12.Sensibilizzazione e formazione nelle parrocchie su tematiche sociali specifiche	ideale	7,58	1,87	3,89	0,000
	assolta	6,72	1,82		
13.Sensibilizzazione e formazione di associazioni e cittadini su tematiche sociali specifiche	ideale	6,57	2,15	1,13	0,258
	assolta	6,32	1,99		
14.Favorire sensibilizzazione e collaborazione tra più uffici ecclesiali diocesani	ideale	7,52	1,96	7,44	0,000
	assolta	5,46	2,49		

Come si può notare, i valori medi espressi in relazione alle funzioni assolute sono sempre più bassi di quelli sulle funzioni ideali, quasi a manifestare una tendenza generale ad auspicare un miglioramento della progettualità del Fondo CEI 8 per mille Italia. Gli scarti tra modello ideale e risultati percepiti del Fondo CEI 8 per mille Italia risultano più intensi in relazione agli item 14 e 10 che riguardano la collaborazione tra più uffici ecclesiali diocesani e la necessità di facilitare scambi di prassi e modelli adottati in altre Caritas.

Tre sono, sulla base di questi risultati e in ordine di rilevanza, le esigenze individuate dalle Caritas diocesane:

- a) i progetti 8 per mille Italia dovrebbero favorire maggiormente lo scambio di prassi e modelli tra diverse realtà Caritas (Var.10), tra diverse realtà degli stessi territori (Var.11) come pure l'interazione tra uffici diocesani (Var.14);
- b) i progetti dovrebbero maggiormente favorire (Var.4) l'innovazione delle forme di intervento sulle politiche di lotta alla povertà e svolgere una funzione di *advocacy* dando voce alle persone più deboli per la tutela dei diritti (Var.5);
- c) per circa la metà delle Caritas occorrerebbe maggiormente sostenere e mantenere i servizi di base (Var.8) e quelli considerati indispensabili anche se non congruenti con la *mission* (Var.9).

## La funzione di *advocacy* nella gestione del Fondo CEI 8 per mille Italia

Abbiamo indagato come viene concepita la funzione di *advocacy*, intesa sia a livello di funzione ideale del Fondo CEI 8 per mille Italia sia come funzione effettivamente svolta (Var.105). Per far ciò abbiamo utilizzato un indice, denominato 'Ind Add Funzione di *Advocacy* dell'8 per mille Italia', che sintetizza in modo additivo le due variabili originarie<sup>25</sup>. Le due variabili, fortemente correlate tra loro, per esteso sono le seguenti:

Var.5 'Dovrebbe servire a dar voce alle persone più deboli (*advocacy*) per la tutela dei diritti'; Var.105 'È servito a dar voce alle persone più deboli (*advocacy*) per la tutela dei diritti'.

La metà delle risposte delle Caritas si colloca oltre il valore centrale, la media è pari a 15,2, su un continuum da 0 a 20, a testimoniare una propensione verso tale funzione.

Ci chiediamo ora: esiste un nesso tra il Fattore Mobilitazione società civile e il nuovo indice sintetico sull'*advocacy*? Se sì, come si collocano le diverse Caritas in relazioni ad essi? Ed ancora, in che modo si collocano coloro che sono più propensi a sviluppare innovazione nei confronti dei bisogni emergenti?

Esiste una forte connessione, statisticamente significativa, tra la funzione di *advocacy* dichiarata dalle Caritas e l'adozione di strategie di mobilitazione della società civile: al crescere della prima cresce anche la seconda. L'innovazione nei confronti dei bisogni emergenti tende ad essere presente nella fascia in alto a destra, cioè nelle Caritas diocesane con alti valori su entrambi gli indici. Ricordiamo al lettore che, trattandosi di auto-rappresentazioni, potrebbero esserci alcune Caritas che tendono a sottovalutare o sopravvalutare alcuni giudizi, di conseguenza, la mappa con i singoli nomi delle Caritas diocesane deve essere considerata con cautela e come orientamento per la tendenza che esprime.

---

<sup>25</sup>Indice Additivo 'Funzione di *Advocacy* dell'8 per mille Italia', con 109 valori validi e 18 *missing* – Media 15,2 e Deviazione St 2,96.

Come già espresso in precedenza, tutte le Caritas diocesane, ad eccezione di una decina di casi, riterrebbero utile un'attività di supporto da parte di Caritas Italiana. In particolare, il 43% delle Caritas diocesane ha utilizzato il massimo punteggio possibile, cioè 10, sull'*item* che riguarda l'utilità di un supporto da parte di Caritas Italiana sulle competenze progettuali e su quelle di monitoraggio e valutazione.

La propensione a richiedere un sostegno da parte di Caritas Italiana per il miglioramento delle proprie competenze progettuali e di valutazione degli interventi (Var.79 e Var.89)<sup>26</sup> è più significativa in coloro che adottano strategie più in linea con la *mission* ufficiale, cioè strategie volte a favorire la mobilitazione della comunità civile e a dare voce ai bisogni delle fasce meno protette. L'indice additivo 'Funzione di *Advocacy*' e l'Indice 'Richiesta di supporto' sono fortemente correlati. Le Caritas che si collocano con valori alti sia rispetto all'adozione di strategie di mobilitazione della società civile sia rispetto alla valorizzazione delle funzioni di *advocacy* sono tendenzialmente quelle che esprimono valori alti o medi nelle richieste di supporto rivolte a Caritas Italiana per lo sviluppo di competenze progettuali e di monitoraggio e valutazione. In particolare, nelle medie e nelle grandi Caritas diocesane emerge una forte connessione tra bassa/alta presenza di strategie di *advocacy*, modelli di intervento basati sulla tutela dei diritti, e richieste di supporto per lo sviluppo di competenze sulla progettazione, il monitoraggio e la valutazione nei confronti di Caritas Italiana, con una differenza nelle medie dell'Indice di richiesta supporto di 2,5 punti su 20.

---

<sup>26</sup>Var. 79 'Sarebbe utile un supporto di Caritas Italiana per rafforzare le competenze su progettazione sociale'; Var.80 'Sarebbe utile un supporto di Caritas Italiana per rafforzare le competenze su monitoraggio/valutazione'.

Tra coloro che ritengono opportuna un'attività di supporto di Caritas Italiana troviamo sia Caritas con bassi livelli di progettualità sul Fondo 8 per mille Italia, sia Caritas con elevati livelli di progettualità.

## L'innovazione verso i bisogni emergenti

Ci eravamo chiesti se grazie ai progetti del Fondo CEI 8 per mille Italia si sviluppassero interventi innovativi o sperimentali nei confronti dei bisogni emergenti e quali fossero i fattori e i contesti in cui ciò avveniva. In questo paragrafo cerchiamo di dare risposta a tali quesiti.

**Tab. 16 Innovazione nei confronti dei bisogni emergenti e abitanti diocesi**

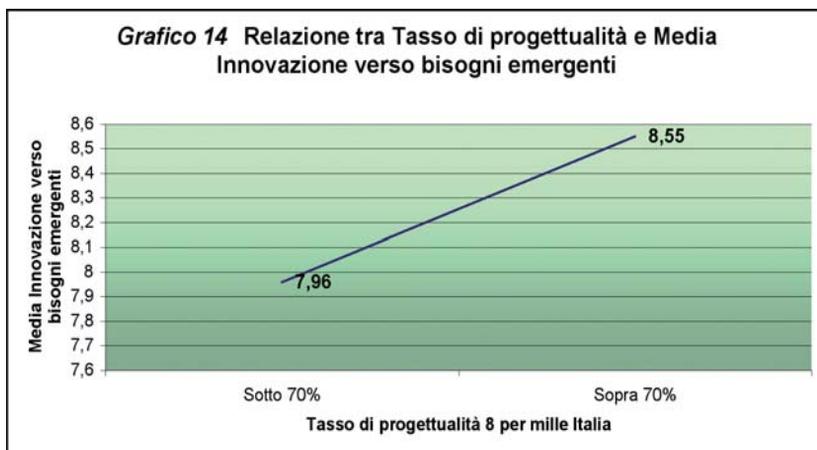
Var. 100 Innovazione nei confronti dei bisogni emergenti	Abitanti Diocesi		
	Meno di 250.000 Ab.	Oltre 250.000 Ab.	TOTALE
Medio - bassa	43 50,6%	22 52,4%	65 51,2%
Alta	42 49,4%	20 47,6%	62 48,8%
TOTALE	85 100,0%	42 100,0%	127 100,0%

Nel 49% dei casi si è molto d'accordo con l'affermazione 'Il Fondo 8 per mille Italia ha favorito l'innovazione nei confronti dei bisogni emergenti' (valori da 8 a 10 su scala a 10 punti); tale dato scende al 34% quando si chiede se abbia favorito l'innovazione nei confronti di

<sup>27</sup> Var.101 'Il Fondo 8 per mille Italia è servito a favorire l'innovazione e la sperimentazione rispetto ai bisogni emergenti' e Var.102 'Il Fondo 8 per mille Italia è servito a favorire l'innovazione e la sperimentazione rispetto ai bisogni consolidati'.

bisogni consolidati<sup>27</sup>. La propensione all'innovazione verso i bisogni emergenti risulta leggermente superiore - senza rilevanza statistica - nelle Caritas diocesane del Centro Italia, mentre quelle meno propense risultano essere quelle del Nord. Tale risultato può essere interpretato alla luce di alcune osservazioni dei Direttori di Caritas diocesane del Nord Italia che suggerivano di contestualizzare la nozione di innovazione in considerazione del fatto che in alcuni contesti 'maturi' e in sistemi di welfare regionali più efficienti, la capacità di far fronte a nuovi bisogni è maggiormente soddisfatta.

Tra coloro che accedono ripetutamente ai Fondi 8 per mille Italia troviamo i più propensi all'innovazione e alla sperimentazione. Il tasso di progettualità, cioè il grado in cui le Caritas diocesane hanno realizzato progetti 8 per mille Italia in proporzione al numero massimo di progetti consentiti, si connette, infatti, in modo significativo a una maggior presenza di innovazione nei confronti dei bisogni emergenti. Questa potrebbe essere una conferma indiretta della natura 'innovativa' insita nello strumento 8 per mille Italia: al crescere della progettualità si percepisce un aumento dei risultati in termini di innovazione nei confronti dei bisogni emergenti e questo non avviene nei confronti dei bisogni consolidati.



Diversamente da quanto osservato per i fattori relativi alle strategie di utilizzo del Fondo CEI 8 per mille Italia, in questo caso non esiste alcuna connessione tra dimensioni delle diocesi e propensione all'innovazione: l'innovazione nei confronti dei bisogni emergenti, e nei confronti di quelli consolidati (Var.102), si sviluppa in ugual modo nelle grandi come nelle piccole diocesi, al Nord come al Sud Italia. L'innovazione è inoltre significativamente correlata alle diverse strategie di intervento delle Caritas. Chi ha valori alti nella mobilitazione della società civile tende a realizzare, con i progetti 8 per mille Italia, una maggiore innovazione nei confronti dei bisogni emergenti.

Nel campione esiste una differenza significativa tra le medie dei punteggi dati sulla variabile 101 'Innovazione nei confronti dei bisogni emergenti': 8,5 invece che 7,7.

Nel caso dell'innovazione nei confronti dei bisogni consolidati troviamo una connessione con un'altra strategia di intervento: non con la mobilitazione della società civile ma con il Mantenimento di opere e servizi, con una differenza tra le medie di circa un punto: da 6,8 a 7,6.

L'innovazione nei confronti dei nuovi bisogni emergenti – in termini di risultati percepiti e di modello ideale - è più connessa a strategie di attivazione della società civile che di mobilitazione della comunità ecclesiale. Coloro che sono idealmente più d'accordo sul fatto che il Fondo CEI 8 per mille Italia dovrebbe servire a favorire l'innovazione e la sperimentazione nei confronti dei bisogni emergenti (Var1) tendono ad adottare Strategie di Mobilitazione della società civile mentre non si rilevano connessioni con l'adozione delle altre due Strategie di Mantenimento dei servizi o di Mobilitazione ecclesiale.



### Sintesi

Metà delle Caritas è molto d'accordo (da 8 a 10) nell'affermare che i progetti 8 per mille Italia abbiano contribuito a favorire l'innovazione nei confronti dei bisogni emergenti. Tra coloro che accedono ripetutamente ai Fondi CEI 8 per mille Italia troviamo i più propensi all'innovazione e alla sperimentazione. Questa potrebbe essere una conferma indiretta della natura 'innovativa' insita nello strumento 8 per mille Italia: al crescere della progettualità si percepisce un aumento dei risultati in termini di innovazione nei confronti dei bisogni emergenti e questo non avviene nei confronti dei bisogni consolidati. L'innovazione è connessa a due diverse strategie di intervento: al modello centrato sulla 'Mobilitazione della società civile', nel caso dell'innovazione rispetto ai bisogni emergenti e al modello centrato sul 'Mantenimento dei servizi' nel caso, invece, dell'innovazione nei confronti dei bisogni consolidati.

Diversamente da quanto osservato per i fattori relativi alle strategie di utilizzo del Fondo CEI 8 per mille Italia, in questo caso non esiste

alcuna connessione tra dimensioni delle diocesi e propensione all'innovazione: l'innovazione nei confronti dei bisogni emergenti e nei confronti di quelli consolidati (Var.102), si sviluppa in ugual modo nelle grandi come nelle piccole diocesi, al Nord come al Sud Italia.

La richiesta di supporto nei confronti di Caritas Italiana rispetto alle competenze di progettazione, di monitoraggio e valutazione (Var.79 e 80) è molto intensa (solo l'11% e il 9% si collocano tra i valori 0 e 5) e diffusa: riguarda le grandi e le piccole Caritas, quelle con alto e con basso tasso di progettualità 8 per mille Italia. L'unica caratteristica che identifica le Caritas che richiedono con più forza un supporto è data dal fatto che utilizzano nei progetti strategie di *advocacy*, più delle altre condividono la *mission* di Caritas e ritengono che il Fondo CEI 8 per mille Italia debba permettere di dare voce alle persone più deboli per la tutela dei diritti.

## Opere segno e casi eccellenti

Possiamo adottare diversi criteri per definire e concepire l'eccellenza dell'operato delle Caritas diocesane relativamente all'utilizzo dei Fondi CEI 8 per mille Italia. Sulla base dei ragionamenti sviluppati in merito ai criteri indiretti volti a identificare alcune dimensioni connesse alla nozione di 'Opera segno', la nostra indagine ha identificato i seguenti criteri per identificare possibili casi eccellenti:

- la presenza di strategie di mobilitazione della società civile (presenza Indice sintetico con valore elevato);
- la propensione all'innovazione<sup>28</sup>;

<sup>28</sup>Indice creato tramite procedimento additivo con la Var.23 'Di fronte alle situazioni occorre molta inventiva e creatività', la Var.92 'In alcuni progetti finanziati con il Fondo 8 per mille Italia si sono utilizzati approcci e/o modalità di intervento mai utilizzate prima nella nostra diocesi' e la Var.101 'È servito a favorire l'innovazione e la sperimentazione rispetto ai bisogni emergenti'.

- la debolezza di strategie volte a favorire il mantenimento dei servizi;
- la presenza, infine, di attenzioni nei confronti dei temi dell'*advocacy*, della legalità e del rispetto dei diritti.

Infine, poiché stiamo valutando il Fondo CEI 8 per mille Italia, per individuare possibili strategie di utilizzo e possibili miglioramenti rispetto alla programmazione da parte di Caritas Italiana, ci soffermeremo maggiormente su quelle Caritas che sono state 'significative realizzatrici', in quest'ultimo triennio, di progetti che si sono avvalsi delle risorse messe a disposizione dal Fondo.

Abbiamo creato un *cluster* di Caritas sulla base di un nuovo indice denominato 'Casi eccellenti', in grado di sintetizzare le caratteristiche che per noi definiscono l'eccellenza delle Caritas e cioè le informazioni relative all'Indice sulla Mobilitazione della società civile e a quello sull'Innovazione nei confronti dei bisogni emergenti. Abbiamo così individuato 37 casi, di cui 10 nel Sud e nelle Isole, pari al 20,4% del campione, 11 nel Centro, pari al 34,3% e le restanti 16 al Nord, pari al 34,8% (Tab.17).

**Tab. 17 Casi eccellenti e realizzazione di opere segno**

CASI ECCELLENTI			
Var.122 Si sono realizzate Opere segno	No	Si	TOTALE
No	40 67,8%	11 29,7%	51 53,1%
Si	19 32,2%	26 70,3%	45 46,9%
TOTALE	59 100,0%	37 100,0%	96 100,0%

La percezione di realizzare 'Opere segno' sui territori si connette in modo significativo alla presenza di 'Casi eccellenti'. Tuttavia, in una parte importante di Caritas vi è un contrasto tra i due aspetti: in 1 caso su 3 (32,2%) coloro che affermano di realizzare 'Opere segno' hanno bassi valori su strategie di mobilitazione sociale e innovazione e, quindi, sono portatori di un modello poco codificabile o non del tutto coerente con la *mission* di Caritas.

Solamente 8 Caritas diocesane dichiarano di operare nel settore della legalità e lotta alle mafie (Var.41), sono invece 18 quelle che fanno parte di tavoli di coordinamento con le amministrazioni pubbliche su queste stesse aree di intervento (Var. 54 Tavolo lotta alle mafie e legalità - usura, racket, estorsioni, beni confiscati).

Pur trattandosi di poche Caritas, tra i 'casi eccellenti' è più probabile – dal punto di vista statistico - trovare Caritas che realizzano interventi nel settore della legalità e della lotta alla mafia.

### 3

## STRATEGIE DI INTERVENTO DELLE CARITAS DIOCESANE: CONCLUSIONI E TENDENZE

In questo capitolo di sintesi si segnalano i principali risultati emersi nello studio, i fattori che hanno condizionato l'implementazione del 'Programma 8 per mille Italia' e alcuni elementi che potrebbero rafforzare in futuro la funzione di 'grimaldello' delle stesse progettualità 8 per mille.

### **Utilizzo del Fondo CEI 8 per mille Italia e risultati dell'indagine**

Le strategie di utilizzo del Fondo CEI 8 per mille Italia emerse in questo studio possono essere rilette e inquadrare come sistemi di azione messi in atto dalle Caritas diocesane sulla base dell'interazione di almeno cinque fattori di seguito indicati.

La dimensione della diocesi incide sull'accessibilità stessa alle risorse del Fondo con un assenteismo maggiore, pari al 42%, tra quelle piccole del Mezzogiorno, dato interpretato da alcuni come indice di fragilità di sistema, carenze di risorse umane e debole strutturazione.

La diversa natura dei sistemi di welfare regionale condiziona l'operato delle Caritas almeno in una duplice modalità: sul piano della qualità o, viceversa, delle carenze del sistema d'offerta, che impongono l'avvio e il mantenimento di servizi sociali e socio-sanitari assenti o carenti sul territorio e sul piano delle risorse dei comuni dedicate complessivamente alla spesa sociale che si traduce anche in diverse capacità e volumi di impegno economico dedicato all'esternalizzazione dei servizi ed alla stipula di convenzioni con organismi del terzo settore. Si osserva, infatti, che nelle Caritas diocesane situate in territori con un modello di welfare 'munifico', la voce di entrata del budget 'conven-

zioni con Enti Locali' raggiunge il valore di 2,3 euro procapite (sempre nel triennio esaminato), mentre dove vige un modello di welfare fragile, cioè nel Sud Italia, tale voce si abbassa drasticamente e scende mediamente a soli 40 centesimi per abitante. In tutte le altre regioni caratterizzate da un sistema di welfare 'efficace anche se caratterizzato da contrazione della spesa' la quota media per abitante nel budget delle Caritas diocesane della voce di entrata 'Convenzioni con Enti locali' è pari, invece, a 0,8 euro. Un simile andamento caratterizza anche la voce di entrata 'Donazioni': questa passa da 2 euro nel modello di welfare in 'contrazione ma efficace', a 0,6 euro nel terzo modello di welfare 'fragile e inefficiente'. Si tratta, in tutti i casi citati, di differenze statisticamente significative.

I problemi di marginalità sociale e povertà presenti sul territorio, e che vengono intercettati dai centri d'ascolto delle Caritas variano in modo notevole da territorio a territorio. Non occorre ribadire che, sebbene vi siano forme di fragilità o marginalità grave che convivono con società opulente, alcuni territori del nostro Paese rappresentano dei concentrati di povertà, illegalità, corruzione politica e inefficienze della pubblica amministrazione. Rispetto solo alla questione della concentrazione dei redditi si osserva che la Calabria, con la Sicilia e la Campania sono le regioni in cui i livelli di disuguaglianza, relativamente alla distribuzione della ricchezza, sono i più elevati (v. Indice Gini e distribuzione dei redditi). Poiché in alcuni territori si associano gravi forme di marginalità, debole coesione sociale e scarsa presenza dell'associazionismo, le Caritas diocesane, anche nei casi in cui godono di una relativa disponibilità economica, registrano fragilità sul piano organizzativo che si riflettono anche, ad esempio, su una ridotta presenza del volontariato, una ridotta competenza progettuale e una peggiore qualità dei sistemi di monitoraggio. Negli ambienti più ostici si sviluppano alcune eccezioni, delle esperienze di eccellenza che, come ben evidenziano alcune delle otto storie di caso, riescono a catalizzare le energie presenti e presentano *performance* importanti.

Lo stile di gestione del Direttore e la 'vocazione' di Caritas influenzano

la propensione ad adottare strategie di *advocacy* e mobilitazione sociale piuttosto che di offerta e, talvolta, gestione diretta dei servizi. I modelli ideali alla base dell'operato dei Direttori Caritas, come pure le diverse concezioni di 'opera segno', derivano anche da concrete storie ed esperienze realizzate in ciascun territorio e rappresentano una sorta di 'variabile indipendente' che più di altri fattori di tipo strutturale possono influenzare i percorsi delle Caritas. Nelle analisi dei casi non casualmente si è dedicato il primo paragrafo alla ricostruzione, pur sommaria, delle radici storiche che, assieme a peculiarità di ogni contesto, anche a distanza di decine di anni, orientano l'operatività e permettono al lettore o all'osservatore esterno di cogliere alcuni aspetti unici, 'l'imprinting' di queste organizzazioni. Le persone fanno le differenze maggiori: la leadership e la *vision* che i soggetti, e in particolare i Direttori, portano, hanno un ruolo determinante.

Il grado di attribuzione delle risorse dell'8 per mille diocesano per la carità da parte del Vescovo si differenzia in modo estremo, toccando tassi del 100%, sino a quasi scomparire in diverse altre realtà e risultare assente nel 6% delle Caritas. Metà delle Caritas diocesane dichiarano che il peso di questa voce sul budget complessivo è inferiore al 40%, con un valore procapite inferiore a 1,6 euro. La maggior parte del dibattito e delle riflessioni sviluppate attorno al tema dei criteri per l'allocatione delle risorse del Fondo CEI 8 per mille Italia, o delle modalità atte a indirizzarlo verso obiettivi pertinenti con la *mission* e non per coprire spese finalizzate al mantenimento dei servizi o altre forme di carità (p. es. la fornitura di generi di prima necessità e beni alimentari), deriva sostanzialmente dalla impossibilità per Caritas Italiana di orientare l'utilizzo del Fondo CEI 8 per mille diocesano – non di sua competenza - e, al contempo, l'impossibilità di ignorarne l'interazione sostanziale con le progettualità promosse dall'8 per mille Italia, almeno in termini di attese che finiscono per ricadere su quest'ultima fonte finanziaria.

Analizziamo ora i principali risultati emersi dalla ricerca valutativa riconducendoli ai quesiti valutativi originari.

### ***Accessibilità del Fondo e grado di attrazione dei territori***

La prima area di quesiti valutativi verteva sull'accessibilità del Fondo CEI 8 per mille Italia nei bandi del triennio 2005-2007 e sul nesso tra caratteristiche delle Caritas diocesane e grado di attrazione delle risorse del Fondo.

Abbiamo potuto constatare una progettualità complessivamente non particolarmente elevata e diffusa con una forte difformità nell'accesso alle risorse del Fondo connessa alle dimensioni delle diocesi e all'appartenenza regionale.

Un programma che intende rafforzare processi di innovazione diffusa deve guardare anche agli 'assenti': nel 2008 sono ancora molte, pari al 28%, le Caritas diocesane che in tutto il Paese non hanno mai realizzato progetti 8 per mille Italia. Le Regioni che registrano più assenze sono, in ordine, le Marche, l'Emilia Romagna, l'Abruzzo-Molise e, a seguire, la Campania (con 9 Caritas diocesane assenti su 24). Le regioni del Nord-Est sono, al contrario, quelle con maggiore progettualità. Il tasso di progettualità, cioè il numero di progetti presentati in rapporto a quelli ammissibili, non è elevato ed è complessivamente del 50% nel triennio: su 1.207 progetti finanziabili sono stati presentati e accolti 600 progetti.

### ***Le dimensioni delle diocesi, progettualità 8 per mille Italia e modelli organizzativi delle Caritas diocesane***

Le Caritas Diocesane con meno di 140.000 abitanti, che per convenzione sono state denominate 'piccole', sono quelle meno in grado di progettare e presentare richieste di cofinanziamento a valere sul Fondo CEI 8 per mille Italia. Infatti, 4 'piccole' su 10 risultano assenti e non hanno avuto mai accesso ai fondi, mentre tra le 34 'grandi' (quelle superiori a 350.000 abitanti) si registra una sola assenza. Tuttavia, quelle Caritas di 'piccole' e 'medie' dimensioni che hanno partecipato ai bandi hanno ottenuto una quota di finanziamento, in proporzione agli abitanti della diocesi, più elevata: di € 1,3 e di € 1,06 per abitante, contro le 'grandi' che hanno attratto € 0,58.

Ciò è dipeso esclusivamente dai meccanismi di accesso al Fondo e al

tetto sul numero dei progetti ammissibili presente nei bandi delle annualità 2005-2007 che, di fatto, hanno favorito le progettualità di Caritas diocesane di piccole e medie dimensioni. Questo spiegherebbe alcune richieste di sfioramento del 'tetto di progetti ammissibili' e la presenza di una progettualità più elevata del previsto, oltre il 130%, in alcune grandi Caritas diocesane che hanno realizzato dai 4 ai 3 progetti cofinanziati dal Fondo, più di quelli previsti dai bandi.

L'utilizzo del Fondo CEI 8 per mille Italia, e la predisposizione ad utilizzarlo secondo certe logiche piuttosto che altre, anche per diversi Direttori di Caritas diocesane da noi intervistati, è legato alle caratteristiche dimensionali della diocesi.

C'è un parametro che riduce l'ampiezza della gamma delle possibilità ed è il fatto che i Direttori delle Caritas piccole o medie sono molto segnati dalla quotidianità dall'emergenza e dai bisogni. Secondo un Direttore intervistato questo comporterebbe dei vantaggi nelle diocesi piccole perché 'hanno le mani in pasta nella vita della gente', ma anche degli svantaggi dati dalla necessità di svolgere funzioni molteplici. Questo potrebbe portare a perdere di vista l'obiettivo dell'innovazione, essere eccessivamente assorbiti dalla frenesia dell'emergenza quotidiana e ridurre la capacità di interrogarsi sulle linee di tendenza per darsi prospettive alte e ragionare quindi nell'ottica dell'innovazione.

Vi sarebbero, quindi, le grandi diocesi metropolitane, che rappresentano dei modelli 'unici' sia per dimensioni sia per problemi che le caratterizzano. Tra queste alcune diocesi tendenzialmente sono autosufficienti-autoreferenziali, bastano cioè a se stesse, con Caritas ben strutturate e percorsi pastorali definiti. Ci sono, poi, le Diocesi medie (dai 200 ai 400.000 abitanti) quelle che lavorano volentieri in rete, e sarebbero più aperte all'incontro e al confronto. Ed infine, ci sono le piccole, che sono le più povere in termini di servizi; alcune sono molto più sbilanciate sui percorsi di promozione pastorale, e interpretano il ruolo di Caritas in termini di promozione di Caritas parrocchiali, promozione di percorsi integrati tra catechesi, liturgia e carità, piuttosto che la gestione di servizi come mense, dormitori, opere segno.

***Composizione e volumi dei budget delle Caritas diocesane: caratteristiche e collocazione territoriale delle Caritas più povere***

Osservando solo il sottogruppo delle Caritas diocesane che hanno utilizzato il Fondo CEI 8 per mille Italia abbiamo, sulla base di indicazioni date dai Direttori, stimato il valore del budget complessivo gestito nel triennio e il valore delle diverse voci di entrata (8 per mille diocesano, 8 per mille Italia, donazioni, convenzioni, altro) basato su stime offerte dai Direttori relativamente al peso percentuale di ciascuna voce sul budget complessivo. Tali valori sono stati rapportati alla popolazione presente nella diocesi ed è stato costruito un indice, denominato Indice di Ricchezza Budget procapite, che esprime questo rapporto e che ha permesso una comparazione più corretta tra diverse realtà e tra variabili. Da questa analisi sulla composizione delle voci di entrata delle Caritas emerge una forte differenziazione in merito a volumi e composizione dei diversi budget.

La ricchezza complessiva per abitante è inversamente collegata alle dimensioni della diocesi: mentre il budget complessivo procapite nel triennio è stato mediamente di € 7,53 per le piccole diocesi, nelle medie scende a € 5,1 e nelle grandi scende ulteriormente a € 4,3.

Anche per quanto riguarda il Fondo CEI 8 per mille diocesano si riproduce un simile andamento. Come si è visto, queste differenze consentono di compensare in parte i costi fissi di gestione, che hanno un peso proporzionalmente maggiore in quelle di piccole dimensioni. Il peso della voce 'convenzioni con pubbliche amministrazioni', diversamente dalle due precedenti voci di entrata, è maggiore nelle Caritas grandi. Le Caritas diocesane con maggiori risorse economiche sono situate nelle regioni del Nord-Ovest e le più povere nel Sud e nelle Isole: osserviamo, infatti, che il budget complessivo delle Caritas è pari mediamente a 12,7 euro del Nord-Ovest contro i 5 euro del Sud, i 6,5 del Nord-Est e i 7,3 euro del Centro Italia. Sempre a vantaggio del Centro si rileva una differenza statisticamente significativa per quanto riguarda l'Indice procapite dell'8 per mille diocesano.

Le Caritas diocesane sotto i 250.000 abitanti più 'povere' (v. sotto valore

mediano dell'indice procapite del budget triennale) si distribuiscono prevalentemente al Sud: 2/3 di queste hanno un indice inferiore al valore mediano mentre nel Nord ciò si verifica solo in 1/3 dei casi.

Le Caritas con meno di 250.000 abitanti 'con maggiori risorse economiche' (cioè oltre il valore procapite mediano) hanno un tasso medio di progettualità sul Fondo CEI 8 per mille Italia pari al 67%, le 'povere', di contro, hanno una media pari al 48,3%. Questo dato sta a indicare che uno dei possibili motivi alla base della bassa progettualità delle Caritas di diocesi di dimensioni ridotte è la scarsa disponibilità economica che, come segnalato da alcuni Direttori, impedirebbe di destinare delle somme per il cofinanziamento dei progetti presentati sui bandi 8 per mille Italia. È vero anche che i finanziamenti del Fondo sono essi stessi un fattore che incide significativamente sul budget di una Caritas di piccole dimensioni e in parte causa l'innalzamento dell'Indice di 'ricchezza' nel triennio.

**Modelli di welfare regionali e ricchezza delle Caritas diocesane**

Si ipotizzava che i comportamenti delle Caritas diocesane fossero influenzati dai diversi contesti di welfare regionale. Come previsto, sono state individuate alcune connessioni tra modelli di welfare regionale, sistema d'offerta dei servizi essenziali e voci del budget: le disponibilità economiche delle Caritas diocesane risentono notevolmente delle differenze esistenti tra diversi regimi di welfare regionale.

Sulla base di 11 indicatori Istat attinenti il 'Sistema d'offerta regionale' e il 'Sistema dei bisogni', cioè il livello di inclusione sociale o marginalità delle diverse regioni, abbiamo identificato alcuni *cluster*. Nel primo gruppo si situano le regioni del Nord-Est e la Toscana: sono aree che mostrano livelli bassi di marginalità sociale compensati dalla presenza di adeguati livelli di scolarizzazione e coesione sociale elevata, indicata dalla forte presenza di partecipazione alla vita civile attraverso attività di volontariato.

Nel secondo gruppo si collocano alcune regioni del Nord-Ovest e altre del Centro: Piemonte, Liguria, Umbria, Marche, Lazio e Abruzzo. Si tratta di un gruppo caratterizzato, come quello precedente, da forme moderate di esclusione sociale, ma da problemi più rilevanti di disoccupazione e da una minor presenza di forme di impegno sociale (intesa come percentuale di persone che nell'anno si dedicano al volontariato). Nel terzo gruppo ritroviamo tutte le regioni del Sud, ad eccezione della Campania. Si tratta di aree caratterizzate da una elevata percentuale di persone che vivono in famiglie sotto la soglia di povertà.

Nel quarto gruppo si colloca unicamente la Campania che differisce dal precedente per *performance* peggiori rispetto al livello di istruzione dei giovani, alla presenza di crimini violenti e al livello estremamente modesto del volontariato.

Incrociando le due dimensioni, il modello di welfare regionale e il sistema d'offerta e il tipo di problematiche dei territori nei diversi *cluster*, emerge un quadro di sintesi.

Le regioni che si collocano ai due estremi sono, sul versante delle problematicità, la Campania e, su quello del buon governo e del livello di

benessere sociale, il Trentino-Alto Adige insieme al Friuli-Venezia Giulia. Paradossalmente laddove è maggiore il bisogno e maggiori sono le povertà a carattere socio-economico, minori sono le disponibilità e le risorse delle Caritas diocesane e maggiori sono i problemi dovuti alla struttura frammentata delle piccole diocesi (esemplare il caso della Campania).

La Sardegna si distacca dal nucleo del Sud per quanto attiene l'adeguatezza del sistema d'offerta che ha livelli più vicini a quelli registrati in regioni del Centro o addirittura del Nord-Est. Sebbene vi siano differenze nella intensità e qualità della risposta dei servizi pubblici nelle regioni Emilia Romagna, Toscana, Veneto, Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia, nella popolazione si registrano condizioni socio-economiche e livelli di coesione sociale analoghi.

### ***Le funzioni ideali del Fondo CEI 8 per mille Italia per le Caritas diocesane***

Ci si è chiesti se vi fosse coerenza tra gli obiettivi del Fondo posti nei diversi bandi e le funzioni ideali attribuite allo stesso dai Direttori delle Caritas diocesane.

Il Fondo CEI 8 per mille Italia secondo i Direttori delle Caritas dovrebbe servire in ordine di importanza<sup>29</sup> a:

1. favorire l'innovazione e sperimentazione rispetto ai bisogni emergenti;
2. attivare servizi che non troverebbero risorse per essere avviati;
3. dar voce alle persone più deboli per la tutela dei diritti;
4. favorire l'innovazione delle forme di intervento sulle politiche di lotta alla povertà;
5. sensibilizzare e formare le parrocchie su tematiche sociali specifiche;

---

<sup>29</sup> Si veda il valore medio dei punteggi.

6. favorire l'innovazione e la sperimentazione rispetto ai bisogni consolidati;
7. favorire la sensibilizzazione e collaborazione tra più uffici diocesani;
8. responsabilizzare e mobilitare la società civile;
9. facilitare lo scambio di prassi e di modelli di intervento adottati in altre realtà del nostro territorio;
10. facilitare lo scambio di prassi e modelli adottati in altre Caritas.

Quelli che per Caritas Italiana sono ritenuti utilizzi incongrui rispetto alle finalità del Fondo, in realtà, risultano essere moderatamente auspicati da metà delle Caritas diocesane: in 6 casi su 10 si vorrebbe che il Fondo finanziasse i servizi di base e in 4 casi su 10 che sostenesse opere e servizi anche non congruenti con la *mission* di Caritas, ma ritenuti indispensabili dalle stesse. Gli obiettivi di Caritas Italiana alla base della elaborazione dei bandi del Fondo non sono quindi condivisi e assunti in modo massiccio. Ci siamo interrogati circa le ragioni di tale divergenza cercando, ad esempio, di verificare se tali orientamenti potessero essere spiegati alla luce della scarsità di risorse economiche o da altri fattori.

Tre sono, in ordine di rilevanza, le esigenze individuate dalle Caritas diocesane e gli scarti tra la funzione ideale del Fondo e funzione realmente assolta: i progetti 8 per mille Italia dovrebbero favorire maggiormente lo scambio di prassi e modelli tra diverse realtà Caritas, tra diverse realtà degli stessi territori come pure l'interazione tra uffici diocesani; e inoltre i progetti dovrebbero maggiormente favorire l'innovazione delle forme di intervento sulle politiche di lotta alla povertà e svolgere una funzione di *advocacy*, dando voce alle persone più deboli per la tutela dei diritti.

Per circa la metà delle Caritas occorrerebbe sostenere maggiormente e mantenere i servizi di base e quelli considerati indispensabili anche se non congruenti con la *mission*.

**Obiettivi del Fondo CEI 8 per mille Italia e risultati percepiti**

Nella terza area di quesiti, quella relativa agli effetti ed alle strategie adottate, troviamo anche la questione della coerenza tra percezione dei risultati conseguiti dai progetti 8 per mille Italia e finalità del Fondo, così come identificata da Caritas Italiana.

Tra le funzioni assolte dal Fondo quella che risulta interessare il maggior numero di realtà è l'Innovazione e sperimentazione rispetto ai bisogni emergenti, con il 94% dei soggetti che si colloca, nella scala da 0 a 10, su valori superiori al 5. Tra i risultati più significativi delle progettualità 8 per mille Italia troviamo, in ordine di rilevanza: dare voce alle persone più deboli per la tutela dei diritti (90,8% oltre il valore 5), realizzare interventi che in qualche misura hanno inciso sulla responsabilizzazione e mobilitazione della società civile, rafforzare i rapporti con la comunità ecclesiale, innovare le forme di intervento sulle politiche di lotta alla povertà (83%); a seguire si segnalano gli altri tipi di ricadute. I risultati raggiunti in misura modesta, secondo i rispondenti, sono: favorire lo scambio di prassi e modelli adottati in altre Caritas (47%), la collaborazione e sensibilizzazione tra più uffici diocesani (55%), consolidare i servizi per una futura gestione da parte di Enti locali o del terzo settore non Caritas (45%).

Si noti che il 95,5% dei soggetti dichiara che tra i risultati ottenuti vi è stata l'attivazione di servizi che non avrebbero altrimenti trovato risorse per essere avviati. Comparando le medie dei punteggi si scopre che le Caritas del Centro Italia, con meno di 250.000 abitanti, sono quelle più d'accordo con tale affermazione, pur non essendo quelle più povere in termini di valore procapite del budget Caritas comprensivo di tutte le voci di entrata.

Emergono anche risultati esplicitamente in contrasto con le finalità dichiarate del Fondo o comunque non desiderati: circa 1 Caritas su 3 afferma che in qualche misura il Fondo è servito a sostenere e mantenere i servizi base della Caritas diocesana e che tra le funzioni assolte dai progetti Fondo CEI 8 per mille Italia vi è stato il sostenere opere

della Diocesi indispensabili anche se non congruenti con la *mission* di Caritas. Si tratta di percentuali modeste ma indicative di una difficoltà a orientare le operatività delle Caritas secondo gli obiettivi dichiarati dal Fondo.

Sono emerse tre strategie di intervento<sup>30</sup> che caratterizzano l'operato delle Caritas diocesane:

- il primo fattore riguarda la strategia di mobilitazione della società civile e include i rapporti con la stampa e i media, il lavoro con i rappresentanti delle istituzioni in diversi ambiti di *policy*, la presenza nei diversi spazi di partecipazione civile, il rafforzamento dei rapporti con il privato sociale, la sensibilizzazione delle istituzioni e il coinvolgimento dei cittadini (8 variabili);
- il secondo fattore sintetizza le strategie di mobilitazione della comunità ecclesiale e riguarda gli effetti in ordine al rafforzamento delle collaborazioni con gli uffici diocesani, le parrocchie e la comunità ecclesiale in senso lato;
- il terzo fattore è quello denominato strategia di mantenimento e riguarda l'utilizzo del Fondo CEI 8 per mille Italia per sostenere opere e servizi di base, come mense e dormitori, o anche opere ritenute indispensabili ma considerate poco congruenti con la *mission* stessa del Fondo.

Mentre le prime due strategie sono congruenti con gli effetti desiderati indicati negli obiettivi posti nei bandi del Fondo CEI 8 per mille Italia, la terza strategia, quella che orienta gli interventi sul manteni-

---

<sup>30</sup> Alle Caritas diocesane che dichiaravano di aver operato con il Fondo CEI 8 per mille abbiamo proposto tre batterie di *item*, come spiegato in precedenza, centrate sulle dimensioni dei risultati percepiti, delle funzioni assolte dall'8 per mille Italia, e sugli aspetti gestionali e operativi attinenti non solo l'utilizzazione del Fondo ma l'agire quotidiano. Sulla base di questi *item* del questionario sono stati individuati tre fattori sottostanti che 'spiegano' diverse configurazioni di risposta da noi denominate strategie di intervento.

mento di opere e servizi preesistenti, è un segnale di discrepanza e di utilizzo probabilmente<sup>31</sup> difforme dalle attese.

Abbiamo cercato di capire quali differenze e fattori potessero spiegare l'utilizzo delle diverse strategie da parte delle Caritas diocesane. Le due dimensioni sono fortemente collegate: ad alti livelli del fattore mobilitazione ecclesiale si associano alti livelli dell'altro fattore mobilitazione società civile ad indicare effetti sinergici.

Sono state analizzate le caratteristiche del sottogruppo di Caritas con migliori risultati sulla mobilitazione civile e la mobilitazione ecclesiale e sono emerse delle differenze significative in relazione all'area territoriale. Si registra una maggiore presenza di casi con mobilitazione sociale elevata nelle diocesi con oltre 250.000 abitanti del Nord Italia e in quelle con meno di 250.000 abitanti del Centro-Sud. Quelle del Centro presentano complessivamente i risultati meno soddisfacenti. Tra i casi eccellenti, cioè un sottogruppo minore di Caritas caratterizzate da presenza di strategie di mobilitazione sociale e al contempo utilizzo del Fondo a fini di innovazione nei confronti dei bisogni emergenti, è più probabile che si trovino soggetti che realizzano interventi nel settore della legalità e della lotta alla mafia a testimonianza del fatto che questo rappresenta un tema di frontiera particolarmente difficile su cui solo alcuni soggetti più in linea con la *mission* di Caritas hanno sviluppato un impegno.

Laddove si afferma che "l'8 per mille diocesano è stato utilizzato per progetti simili a quelli di Caritas" è più probabile che si adottino strategie di mantenimento di opere e servizi, mentre non vi è connessione con l'adozione di strategie di mobilitazione della comunità ecclesiale. Questo dato potrebbe significare che, laddove i due fondi vengono utilizzati in modo simile in alcuni casi non si realizza una complementarietà, bensì una finalizzazione di entrambe le fonti finanziarie per sostenere opere e servizi.

---

<sup>31</sup> È d'obbligo una certa cautela in alcune affermazioni conclusive, perché spesso stiamo trattando dati che derivano dalle percezioni degli stessi interessati e solo in otto casi abbiamo anche dati che derivano da osservazioni dirette del valutatore.

Viene in parte confermata una ipotesi di Caritas Italiana relativa al nesso tra istituzionalizzazione di strutture cooperative per la gestione di servizi in convenzione con gli Enti locali e riduzione delle necessità di mobilitazione di risorse (economiche, consenso, supporto materiale, etc.) delle comunità ecclesiali. Abbiamo verificato che la presenza di significativi introiti dovuti a convenzioni con Enti locali, più comune nelle grandi diocesi, si connette ad una ridotta capacità di mobilitazione ecclesiale. Nel sottogruppo delle grandi diocesi con oltre 350.000 abitanti, a minori entrate per la voce Convenzioni con enti locali corrispondono, infatti, maggiori risultati dei progetti in termini di mobilitazione ecclesiale e viceversa. È emerso, inoltre, un nesso interessante nelle piccole Caritas diocesane tra maggior presenza della voce donazioni e un aumento della mobilitazione ecclesiale.

Anche la propensione al mantenimento dei servizi od opere è significativamente diversa a seconda delle dimensioni delle diocesi: le Caritas di diocesi di dimensioni più ridotte (meno di 350.000 abitanti), tendono a utilizzare le risorse al fine di mantenere opere e servizi persistenti (hanno un valore più che raddoppiato sulle strategie di mantenimento). Il modello ideale e le opinioni espresse dai Direttori Caritas in relazione alla questione del mantenimento dei servizi e opere tramite le progettualità 8 per mille Italia, sono coerenti con quanto agito: mentre in 2 su 3 Caritas piccole si afferma di essere propensi ad un utilizzo del Fondo finalizzato al mantenimento dei servizi di base, tale percentuale si riduce ad 1/4 in quelle di dimensioni superiori a 350.000 abitanti. Tale opinione viene espressa nella consapevolezza che si tratta di un utilizzo delle risorse non coerente con i canoni dell'opera segno.

Le funzioni di mantenimento e l'utilizzo incongruo del Fondo CEI 8 per mille Italia, non rappresentano, però, una opzione scontata delle Caritas piccole causata dalle maggiori difficoltà economiche, come si sarebbe potuto inizialmente ipotizzare. Le Caritas piccole povere non mostrano, infatti, un aumento della propensione al mantenimento di servizi e opere rispetto a quelle piccole ma ricche. Una spiegazione

potrebbe essere data dal fatto che le diocesi grandi hanno quasi sempre già attivato l'Osservatorio delle povertà, il centro d'ascolto, le mense etc., e probabilmente, a prescindere dalle proprie disponibilità economiche, sono meno indotte ad utilizzare le risorse del Fondo CEI 8 per mille Italia per rispondere a esigenze di mantenimento di opere e servizi in contrasto con la *mission* del Fondo. Esiste probabilmente una sorta di economia di scala che favorisce le diocesi di grandi dimensioni e che induce quelle piccole e medie a concentrarsi su funzioni di mantenimento e sopravvivenza di opere anche a scapito di progetti maggiormente congruenti con le finalità di innovazione proprie del Fondo.

Diversamente quindi da quanto ipotizzato inizialmente, la questione del finanziamento dei servizi di base tramite i fondi dell'8 per mille Italia non è completamente codificabile come inadeguatezza progettuale e adozione di stili assistenziali, carenza di risorse economiche e propensione a strategie di mantenimento a scapito di strategie di mobilitazione della società civile. La realtà è più sfumata.

Anche tra gli otto casi c'è più di una Caritas che con il Fondo CEI 8 per mille Italia decide di finanziare i servizi di base tramite progetti che rafforzano il servizio docce per i poveri, o il centro di ascolto, lontano quindi dagli obiettivi di innovazione insiti nella *mission* del Fondo. Diversi Direttori hanno espresso la loro opinione in merito.

Un questione segnalata riguardava la definizione della nozione di innovazione. Per esempio progettare sulla tratta equivale in diversi posti ad essere innovativi, in altri no perché, di fatto, l'Ente pubblico lo fa già, quindi è difficile dire cosa è innovazione per Caritas; c'è innovazione sulla base di quello che rappresenta un determinato territorio e la vita su quel particolare territorio. Per un Direttore, ad esempio, un progetto innovativo può essere anche un centro d'ascolto nel momento in cui la Caritas diocesana non ne possiede alcuno.

Gli obiettivi posti nei bandi, come sempre, sono reinterpretati dal basso e adattati a quelle che vengono considerate le vere priorità locali; questa operazione comporta spesso un margine o di contratta-

zione o di adattamento forzoso e *pro forma*. Non esiste solo l'esigenza di innovazione e alcuni Direttori ben evidenziano la necessità di mettere a sistema e dare continuità ai servizi, laddove già esistono. La scelta di dove finalizzare l'utilizzo del Fondo CEI 8 per mille Italia viene assunta a seguito di una serie di considerazioni, tra queste si registra il problema della sostenibilità dei progetti e della loro trasformazione in servizi, questione che viene connessa alle stesse regole poste nel bando del Fondo CEI 8 per mille Italia.

L'aspetto su cui fanno pressione alcune Caritas è quello del passaggio dai progetti ai servizi; per tale ragione si auspica che si smetta di pensare alla progettazione dell'8 per mille in termini di progetti. Non si può, infatti, secondo queste Caritas, progettare nuovi interventi, anno dopo anno, e sempre con i caratteri dell'innovazione, dato che le possibilità di 'inventare sui poveri' non sono infinite. Sarebbe quindi auspicabile, per alcuni, il passaggio, dai progetti ai servizi.

Un ultimo appunto riguarda l'aspetto perequativo di un finanziamento delle chiese locali. In un caso è stato esplicitamente sollevato un problema di equità nell'allocazione delle risorse dato dallo scarso ritorno del Fondo CEI 8 per mille diocesano destinato alle diocesi 'ricche' del Nord Italia e derivato dal prelievo 8 per mille del gettito Irpef. Queste riflessioni e criticità in un periodo di grave crisi economica quale quello attuale potrebbero rafforzarsi e acuire le distanze tra regioni del Nord e del Sud Italia.

### ***Il ruolo di advocacy delle Caritas diocesane***

Le Caritas diocesane si possono distinguere anche in relazione alla presenza o meno di funzioni di *advocacy* o, viceversa, dell'adozione di stili di tipo assistenziale. Secondo uno dei Direttori intervistati vi sarebbero tre tipi di Caritas diocesane: 1) la Caritas intesa come ufficio diocesano simile ad altri; 2) la Caritas per la crescita dei diritti; 3) la Caritas impegnata in attività socio-assistenziali "classiche". Una variante del terzo modello sarebbe quella sperimentata anni addietro in alcuni

contesti e che consiste nel limitare l'aiuto al solo ambito ecclesiale. La logica di fondo sottesa a questa variante era: "dobbiamo testimoniare la carità e tutt'al più segnalare agli enti pubblici che non stanno facendo delle cose". È proprio nel secondo modello - la Caritas per la crescita dei diritti - che andrebbero a collocarsi alcune esperienze più interessanti di utilizzo del Fondo CEI 8 per mille Italia. La crescita dei diritti coincide con lo sviluppo di funzioni di *advocacy* della società civile.

"Le azioni di lobby e di *advocacy*, sul piano politico e nella prospettiva della tutela dei diritti e della giustizia sociale, consistono in azioni di pressione politica condotte da cittadini per 'fare campagna', per 'patrocinare' delle cause attraverso la raccolta di firme, sensibilizzazione, interventi sui mass media, manifestazioni, esercitando così una vera e propria cittadinanza attiva. Tali azioni esprimono, in altri termini, modalità non affatto estranee all'azione tipica della Caritas, ai suoi diversi livelli"<sup>32</sup>.

Questo è il passaggio di un piccolo testo che ci è stato segnalato da alcune Caritas diocesane sulle funzioni di lobby e *advocacy* per la tutela dei diritti umani. Lobby e *advocacy* sono concepite come 'tessere' di una rete di azioni coordinate con la società civile per tutelare i diritti umani calpestati, azioni di denuncia volte a dare voce a chi voce non ha.

---

<sup>32</sup> CARITAS ITALIANA, *Lobby e advocacy a fianco dei "dimenticati". Esperienze della rete Caritas nella tutela dei diritti umani*, Bologna 2008, 7.

***Lo strumento 8 per mille Italia e il supporto all'innovazione: una influenza trasversale***

Il sostegno finanziario offerto dal cofinanziamento 8 per mille Italia – come si ribadisce nel bando di Caritas Italiana del 2009 - è mirato a rafforzare il lavorare per progetti, che *“può trovare in questa forma di sostegno finanziario un ulteriore luogo in cui sperimentarsi per proporre esperienze innovative che nascono da una attenta ed appassionata conoscenza della comunità locale ponendo al centro delle attenzioni quella dimensione educativa...”*. Tra i criteri posti nei bandi troviamo quello della sperimentalità e innovatività del progetto rispetto alla risposta ai bisogni che deve essere di tipo promozionale. Vediamo di seguito cosa pensano i Direttori delle Caritas circa i risultati dei progetti in termini di supporto all'innovazione ed alla sperimentazione.

Metà delle Caritas è molto d'accordo (punteggi da 8 a 10) sul fatto che i progetti 8 per mille Italia abbiano contribuito a favorire l'innovazione nei confronti dei bisogni emergenti, inoltre, tra coloro che accedono ripetutamente ai fondi 8 per mille Italia troviamo i più propensi all'innovazione ed alla sperimentazione. Questa potrebbe essere una conferma indiretta della natura innovativa insita nello strumento 8 per mille Italia: al crescere della progettualità si percepisce un aumento dei risultati in termini di innovazione nei confronti dei bisogni emergenti e questo non si verifica nei riguardi dell'innovazione che interessa i bisogni consolidati. Le due forme di innovazione, come prevedibile, risultano essere connesse a due diverse strategie di intervento: al modello centrato sulla mobilitazione della società civile, nel caso dell'innovazione rispetto ai bisogni emergenti, e al modello centrato sul mantenimento dei servizi nel caso, invece, dell'innovazione nei confronti dei bisogni consolidati.

Diversamente da quanto osservato per i fattori relativi alle strategie di utilizzo del Fondo CEI 8 per mille Italia, in questo caso non esiste alcuna connessione tra dimensioni delle diocesi e propensione all'innovazione: l'innovazione nei confronti dei bisogni emergenti e nei confronti di quelli consolidati si sviluppa in ugual modo nelle grandi

come nelle piccole diocesi, al Nord come al Sud Italia.

Tutti i Direttori, ma anche i Vescovi e gli operatori delle équipes delle Caritas diocesane, si sono espressi in merito alle questioni della promozione dell'innovazione nei progetti 8 per mille Italia. Tra i suggerimenti si segnala la necessità di valorizzare la dimensione pedagogico-educativa insita nel lavoro sugli stili di vita e nell'ambito legalità, che potrebbe diventare un requisito maggiormente valorizzato nel bando stesso sia in riferimento al lavoro con i giovani sia nei confronti del lavoro con gli adulti. Come è stato sottolineato da alcuni Direttori, se come sfondo dello strumento vi fosse tale prospettiva, molte Caritas avrebbero possibilità di crescere culturalmente ed essere propositive.

Alcune Caritas stanno valorizzando l'ambito degli stili di vita come ambito adatto a intercettare le sensibilità delle giovani generazioni e promuovere progetti con una valenza preventiva. Gli interventi sugli stili di consumo delle famiglie, la prevenzione dell'indebitamento, la promozione del volontariato giovanile e di progetti di cooperazione allo sviluppo sono espressione di questa nuova sensibilità che maggiormente si avverte nei territori con livelli di benessere economico superiori.

Il supporto all'innovazione e alla sperimentazione sollecita la questione dello scambio di esperienze e buone prassi tra le stesse Caritas diocesane e, di conseguenza, la questione delle forme di coordinamento sperimentate in questi anni a livello di delegazioni regionali e di lavoro in rete tra diocesi. Tra i suggerimenti emersi si ripropongono con delle varianti alcune formule sperimentate negli anni passati, come l'accompagnamento o il tutoraggio di altre Caritas offerto da soggetti trainanti con maggiore esperienza in determinati settori, ma anche nuove formule che valorizzano connessioni tra referenti della progettazione.

Gli operatori della Caritas che negli anni passati si sono occupati di cooperazione internazionale, fanno spesso riferimento ai vantaggi di

un lavoro progettuale che supera i confini ristretti, pone in rete competenze diffuse e distanti e rafforza la dimensione del lavoro di *advocacy*. Alcune Caritas diocesane auspicano una modifica dei criteri di accesso al bando e la previsione della possibilità di fare una cordata di Caritas attigue per bisogno e non necessariamente per appartenenza geografica. Se le Caritas si mettessero in cordata, affrontare determinate problematiche sarebbe più efficace soprattutto per la produzione di buone prassi da mettere in rete.

### ***Vantaggi e svantaggi della logica per progetti adottata nei diversi bandi 8 per mille Italia***

La logica del lavoro per progetti utilizzata per il Fondo CEI 8 per mille Italia è stata negli anni molto apprezzata per gli esiti che ha prodotto in termini di apprendimenti organizzativi, ma è anche stata oggetto di dubbi connessi all'adeguatezza della formula adottata e delle procedure previste per la presentazione del formulario, il monitoraggio, la rendicontazione. Secondo alcuni il modello adottato da Caritas Italiana è più rispondente al funzionamento di alcune Caritas diocesane: "è una logica che apparteneva alle Caritas grandi che avevano bisogno di risorse economiche per poter funzionare". "(...) Le grosse fatiche che l'8 per mille ha portato alle Caritas, soprattutto quelle piccole, è stata proprio la nuova prospettiva di progettualità su cui le équipes Caritas non erano in molti casi preparate". Alcuni Direttori hanno segnalato il rischio di una eccessiva burocratizzazione della Caritas Italiana e dell'8 per mille ed evidenziato come problema la necessità – o deriva - di mettere in piedi un ufficio che elabori progetti.

Tra le distorsioni o gli effetti non voluti si citano alcune diocesi 'competenti' che tuttavia a causa della citata 'burocratizzazione' decidono di rinunciare alle risorse del Fondo CEI 8 per mille Italia; altre di piccole dimensioni vi rinunciarebbero per motivi diversi, perché carenti dal punto di vista delle competenze progettuali e poco supportate, ed altre ancora delegano le funzioni progettuali e parte della gestione per compensare le proprie carenze.

Si fa spesso riferimento ai risultati ottenuti dalla rete delle Caritas diocesane in termini di apprendimenti organizzativi e sviluppo di competenze progettuali.

Secondo un Direttore del Nord Italia Caritas Italiana avrebbe “complicato la vita” sui progetti, obbligando le Caritas diocesane ad attrezzarsi ed essere in grado di presentare progetti altrove. Caritas Italiana avrebbe complicato il lavoro, ma proponendo standard di progettazione più elevati, avrebbe elevato le competenze complessive del sistema.

La logica per progetti sembra tuttavia essere stata introdotta non completamente nella gestione del Fondo, dal momento che non c'è stata di fatto mai alcuna selezione e si sono finanziate tutte le richieste pervenute. Le variazioni sono sempre consistite in una riformulazione parziale di alcune azioni o delle voci di costo, ma mai in una bocciatura di un progetto incongruente. Questo elemento è stato osservato da alcuni Direttori.

Il vincolo dell'annualità presente come limite massimo nei progetti 8 per mille Italia per molti è inutile (sebbene conoscano le motivazioni originarie di tale scelta) e comporta delle distorsioni poiché solo un finanziamento di durata biennale-triennale potrebbe permettere di lavorare in modo efficace. Un altro aspetto fragile dell'8 per mille Italia, secondo diversi Direttori, è dipeso dalla quantificazione troppo variabile, nel corso degli anni, di questo Fondo con un'influenza negativa sulle possibilità di programmazione a medio termine.

### ***Ruolo dei progetti interdiocesani***

In merito ai progetti interdiocesani si chiedeva se le Caritas fossero propense o meno all'incentivazione degli stessi. Quasi il 70% delle Caritas diocesane si è espresso a favore delle progettualità interdiocesane, con punteggi tra 6 e 10 (il 20% di questi si è posizionato sui punteggi più alti, 9-10), sottolineandone la necessità di rafforzamento. Questa posizione viene espressa in modo costante da tutte le Caritas diocesane, grandi e piccole, del Nord e del Sud, ricche e povere, con alta e bassa progettualità.

Sebbene siano segnalate difficoltà operative connesse al coordinamento dei progetti e al dialogo tra diocesi diverse, emerge una forte connotazione positiva attribuita alla progettazione interdiocesana e alle possibili evoluzioni e sviluppi ad essa collegate.

Scambio, crescita culturale, ricerca e innovazione sono azioni che si sostengono e si sviluppano in sinergia: almeno è questa l'opinione espressa da alcuni secondo cui occorrerebbe anche prevedere per questo tipo di progetti dei momenti di studio, di ricerca-azione. Se la Caritas – si afferma – è anche fare la ricerca, la sperimentazione, lo scambio di buone pratiche, allora si può fare, o almeno non c'è motivo per non farlo, ricerca azione, o fare viaggi per scambi in Europa e oltre l'Europa. Si auspica che la possibilità di scambio, oltre che essere soddisfatta in incontri a carattere internazionale (ad esempio con Caritas Europa), si sviluppi non solo a livello nazionale ma anche a livello sub territoriale. La realizzazione di progetti interdiocesani o interregionali e di cordata, come auspicato da qualcuno, avrebbe probabilmente una rilevanza maggiore nelle regioni del Sud, caratterizzate dalla presenza di un sistema diocesano più frammentato, con numerose diocesi di piccole dimensioni e l'assenza di significativi coordinamenti a livello regionale. Eppure, proprio al Sud gli stessi Vescovi intervistati segnalano gli ostacoli d'ordine culturale maggiori. Uno di essi, ad esempio, osservava che l'interdiocesanità rappresenta un valore positivo e da attuare che, tuttavia, viene ostacolato dalla cultura meridionale che fondamentalmente rimane una cultura individualista, e dalla frammentarietà delle diocesi, tante e piccole, che difendono la sopravvivenza con una tendenza alla chiusura, per cui ogni tentativo interdiocesano viene visto come insidia alla propria autonomia e sopravvivenza. Nel Sud questo problema sarebbe molto forte.

I commenti raccolti sulle esperienze di progetti interdiocesani realizzati in Calabria e in Campania sono positivi ma non sono entusiastici e indicano che la strada da percorrere è lunga e che potrebbero essere sviluppate nuove formule per favorire il lavoro di rete tra Caritas. Il progetto interdiocesano viene vissuto come esperienza interessante e al

contempo più difficile da attivare perché ci possono essere delle differenze e può essere realizzato con diocesi con cui per lo meno ci siano delle comprensioni. Tuttavia si riconosce che ha aiutato a superare la logica dei latifondi, attraverso sperimentazioni concrete che non sono gli incontri, i colloqui, le riunioni, gli scambi, le giornate, ma attraverso un percorso di azioni.

***La funzione di coordinamento a livello di delegazione regionale e impatto sulle progettualità 8 per mille Italia***

Riguardo i vantaggi o gli svantaggi connessi al rafforzamento della delegazione regionale, o al rafforzamento di forme di coordinamento interregionale, abbiamo raccolto molte osservazioni, in genere, a supporto di tale funzione.

Come strategia a breve termine c'è chi concederebbe dei finanziamenti alla Delegazione regionale Caritas, affinché, soprattutto per le piccole diocesi e al Centro-Sud, si costituisca una struttura della delegazione. Si auspica la possibilità di finanziare, tramite il Fondo CEI 8 per mille Italia, una persona a metà tempo incaricata di seguire le diocesi, di fare squadra a livello di delegazione per costruire progetti insieme. In tal modo, ipotizza un Direttore, potrebbero essere ottenuti tre risultati: non si scomoderebbero i Vescovi; si promuoverebbe nel mondo interno a Caritas un volano positivo in cui la singola diocesi piccola, se vuole prender parte alla greppia, deve raccordarsi con l'ufficio di delegazione e garantire la qualità dei progetti; si farebbe rete senza passare per l'assenso dei Vescovi.

Su nostra sollecitazione i Direttori o i vicedirettori delle otto Caritas diocesane e i Vescovi da noi intervistati nel periodo dicembre 2008-febbraio 2009, ci hanno offerto alcune riflessioni sul ruolo del Fondo CEI 8 per mille Italia quale strumento strategico di Caritas Italiana. Molte riflessioni dei Direttori e di altri membri della direzione hanno riguardato anche ipotesi di riformulazione e miglioramento del bando 8 per mille Italia. Alla luce di quanto emerso si è pensato di non disperdere quanto ascoltato e di poterlo restituire in forma succinta e sche-

matica ben sapendo che ogni cambiamento richiede di considerare l'equilibrio complessivo del disegno alla base del Programma Fondo CEI 8 per mille Italia. Ne sono emerse una serie di suggestioni che, riprendendo anche alcuni suggerimenti emersi dall'indagine a cui hanno risposto 127 Caritas diocesane, possiamo accorpate per punti sintetici.

Si suggerisce di allungare i tempi di realizzazione dei progetti senza porre il vincolo temporale dei 12 mesi. La richiesta è ampiamente condivisa ed è sistematicamente emersa sia nella indagine quantitativa sia nella *case analysis*.

Diversi Direttori sollecitano la necessità di trovare soluzioni più flessibili e aumentare l'accessibilità al Fondo, accogliendo le esigenze diversificate delle Caritas diocesane, in particolare si propone di distinguere le forme di accesso e le procedure richieste per la micro-progettualità, da progettualità più complesse, impegnative e di lunga durata e, di conseguenza, soggette a sistemi di controllo e verifica più esigenti. Si ritiene necessario trovare qualche forma semplificata e minimale per sostenere l'ordinarietà. Si suggerisce di prevedere format diversi: con importi di cofinanziamento più elevati e più complessa rendicontazione (p. es. 100.000 euro o per grandi diocesi 300.000 euro) e con budget ridotti e rendicontazione semplificata (p. es. 30.000 euro) per intercettare diversi bisogni e competenze progettuali. Prevedere ambiti trasversali o comunque poco vincolanti (p. es. eliminare il vincolo della non presentabilità di due progetti sullo stesso ambito).

Per rafforzare la valenza innovativa dei progetti 8 per mille Italia sarebbe necessario consentire e promuovere progetti in cordata tra Caritas di diverse regioni della durata di almeno 24 mesi su tematiche di interesse comune (p. es. il lavoro per il diritto alla casa con i Rom). Fortemente raccomandati sono gli scambi tra realtà ed esperienze di valore o particolarmente innovative e di frontiera per le questioni trattate (p. es. la chiusura dei sei Ospedali Psichiatrici Giudiziari, forme di microcredito sociale alle famiglie).

Si richiede di ridurre alcune ridondanze del monitoraggio ed eccessi di procedure previste nei formulati acclusi ai bandi 8 per mille Italia. La criticità è maggiormente segnalata dalle Caritas diocesane del Nord e del Centro, a prescindere dalle dimensioni, rispetto a quelle del Sud e non dipende dall'indice di progettualità; non può quindi essere interpretata come segnale di insufficienti competenze progettuali.

Per far fronte al forte assenteismo di alcune regioni più 'svantaggiate' sarebbe importante incoraggiare e sostenere le attività di coordinamento e supporto alla progettazione a livello di delegazioni regionali già avviate con successo nelle regioni con il più alto tasso di progettualità sul Fondo CEI 8 per mille Italia, quali il Triveneto e la Lombardia. Eventualmente prevedere qualche forma di supporto economico. Sarebbero auspicati percorsi di accompagnamento anche su competenze progettuali, di monitoraggio e valutazione da parte di Caritas Italiana nei confronti delle Caritas diocesane che ne hanno espresso la necessità.

## **Le strategie di intervento e le innovazioni emerse dall'analisi dei casi**

In questo ultimo paragrafo cerchiamo di sintetizzare alcuni punti che per analogia o per diversità aiutano a identificare le diverse tipologie di esperienze osservate negli otto casi analizzati. L'obiettivo è quello di identificare e fare emergere possibili nessi tra contesti, strategie di intervento adottate nelle progettualità 8 per mille Italia e forme di innovazione sviluppate in ciascuna realtà. Le Caritas diocesane adottano strategie nettamente diverse, legate al contesto in cui operano, alle caratteristiche strutturali della diocesi, come, ad esempio, le sue dimensioni, ma anche connesse alla visione che le figure rappresentative al loro interno hanno del ruolo della Caritas; in particolare risulta centrale la figura del Direttore. Per ciascuna delle otto Caritas diocesane su cui si è sviluppato un approfondimento, sono state rintracciate le strategie prevalenti d'azione e in relazione ad esse è stato possibile interpretare le ragioni sottostanti a determinati utilizzi, nel corso delle diverse annualità, dello stesso Fondo CEI 8 per mille Italia.

Si tenga conto che gli otto casi analizzati hanno una distribuzione anomala che non risponde in senso stretto a criteri unicamente di tipo valutativo ma anche, in parte, ad esigenze di tipo organizzativo. Non di meno, ci offrono un'interessante occasione per osservare alcune posizioni estreme.

Le Caritas diocesane di Vicenza e Bergamo contano oltre 800.000 abitanti, sono collocate nella area Nord e Nord-Est nei territori con indici di benessere economico tra i più elevati d'Italia e la presenza di un *background* culturale centrato sulla cultura di impresa. Gli indici di volontariato tra la popolazione sono anch'essi i più elevati d'Italia. In entrambi i casi sono in regioni con sistemi di welfare efficace anche se in contrazione e vi è un elevato utilizzo dei Fondi CEI 8 per mille Italia. La Caritas di Pisa è per certi versi simile alle precedenti, ma con circa 311.000 abitanti ha una dimensione decisamente più ridotta. Le Caritas diocesane di Trapani, Lamezia Terme, Trani-Barletta-Bisceglie e Melfi-Rapolla-Venosa sono caratterizzate da dimensioni più ridotte

(da 87.800 a 275.650 abitanti) e solo la diocesi di Aversa, con circa 550.000 abitanti, ha dimensioni ragguardevoli anche se la stessa città di Aversa ha solo poco più di 52.000 abitanti. In tre casi – Aversa, Lamezia Terme e Trapani – le province di riferimento della diocesi registrano i tassi di criminalità violenta più alti d'Italia e vengono citati dalla Direzione nazionale Antimafia tra le aree più a rischio di infiltrazioni mafiose: in tutti i casi del Sud gli indici di povertà delle famiglie sono particolarmente elevati. Sebbene la Campania registri il tasso più elevato tra le regioni italiane di partecipazione ai riti religiosi, la percentuale della popolazione coinvolta in attività di volontariato è la più bassa d'Italia. Alcune semplificazioni in 'tipologie' di Caritas diocesane, seppure nella loro parzialità, possono essere utili a fare avanzare la riflessione circa i nessi tra progettualità 8 per mille Italia, contesti territoriali e caratteristiche strutturali ed organizzative.

Le cinque dimensioni che meglio rappresentano le strategie delle Caritas diocesane rispetto alle progettualità 8 per mille Italia sono:

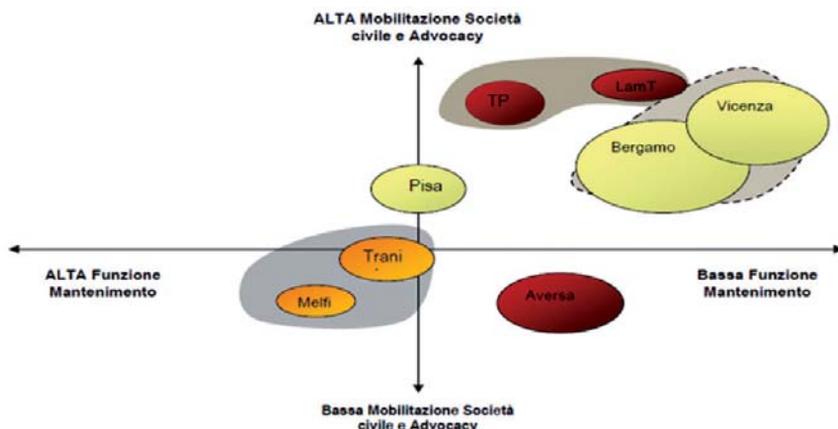
1. l'innovazione verso i bisogni emergenti
2. gli esiti in termini di responsabilizzazione e mobilitazione della società civile
3. il rafforzamento dei rapporti con la comunità ecclesiale
4. la funzione di *advocacy* per la tutela dei diritti
5. il mantenimento di servizi di base.

Bergamo, Vicenza e Lamezia Terme si caratterizzano per alcuni tratti comuni: non utilizzano le risorse del Fondo per sostenere e mantenere i servizi di base della Caritas, dichiarano delle ricadute medio-alte dei progetti sul livello di mobilitazione della società civile e hanno livelli medio-alti di innovazione e sperimentazione rispetto ai bisogni emergenti. La Caritas di Trani è quella che segnala, tra i risultati ottenuti dai progetti 8 per mille Italia, il livello più elevato di rafforzamento dei rapporti con la comunità ecclesiale; ciò è anche confermato da quanto emerso nell'analisi in loco.

Le Caritas diocesane che, relativamente ai risultati delle progettualità 8 per mille Italia, segnalano alti livelli di innovazione e sperimentazione nei confronti dei nuovi bisogni, sono quelle di Aversa, Trapani, Pisa e Trani, mentre quelle che segnalano un'incidenza ridotta sia sulla responsabilizzazione e mobilitazione della società civile sia sul rafforzamento dei rapporti con la comunità ecclesiale, sono quelle di Aversa e Pisa. In alcuni casi (p. es. Trapani) alti livelli di mobilitazione della società civile si affiancano a modesti effetti sulla comunità ecclesiale. Le Caritas diocesane, con la sola eccezione di quella di Melfi-Rapolla-Venosa, individuate per gli studi di caso hanno un elevato livello di progettualità sui Fondi CEI 8 per mille Italia.

Il grafico successivo rappresenta, invece, una rielaborazione dei risultati degli approfondimenti in loco che maggiormente permettono di esprimere giudizi comparativi. Sull'asse verticale ipotizziamo di porre i diversi gradi possibili di due dimensioni tra loro collegate: la mobilitazione della società civile e la funzione di *advocacy* svolta dalle Caritas diocesane. Sull'asse orizzontale poniamo invece la funzione di mantenimento di servizi e opere svolta dal Fondo CEI 8 per mille Italia. Collocando le diverse Caritas diocesane, rappresentate da ovali, facciamo in modo di rappresentare anche le diverse dimensioni delle diocesi (a un piccolo ovale corrisponde una piccola diocesi) e al contempo, grazie all'utilizzo dei colori anche alcune caratteristiche dei contesti territoriali. Indichiamo in rosso cupo il grado di diffusione di forme di marginalità sociale, corruzione e di criminalità organizzata, in arancio i livelli medi e in giallo i livelli bassi.

### Grafico 16 Mobilitazione della società civile e funzione di mantenimento nei casi di studio



Le nuvole grigie presenti nel grafico e sottostanti ad alcune Caritas indicano la presenza di tipi simili per strategia di intervento e contesto territoriale.

Nelle aree con sistema di welfare fragile e inefficiente il ruolo della Caritas diocesana oscilla, suo malgrado, da una funzione sostitutiva dell'Ente pubblico con strutturazione su risposte di tipo emergenziale e socio-assistenziali, o talvolta caritatevoli ad una funzione di *advocacy*, volta a promuovere la tutela dei diritti basilari e l'assunzione di responsabilità da parte delle istituzioni pubbliche.

### Priorità trasversali e prospettive

Tra i temi trasversali emersi da questa ricerca, e in particolare dall'analisi dei casi, ci pare necessario portare l'attenzione su tre questioni a nostro avviso centrali ai fini del rafforzamento dell'efficacia del Fondo CEI 8 per mille Italia: a) il rapporto tra interventi di lotta alle povertà e

promozione della legalità in contesti caratterizzati da debolezza delle istituzioni locali, corruzione e controllo territoriale delle organizzazioni mafiose; b) la frammentazione delle diocesi del Mezzogiorno e la scarsa presenza di livelli di governo regionali e il ruolo dei progetti interdiocesani; c) il tema dell'innovazione negli strumenti di microcredito al consumo e di educazione al consumo responsabile.

Come si è in precedenza osservato, è emersa con forza la questione del ruolo della Caritas nella Chiesa e nelle comunità locali delle regioni del Mezzogiorno; entrambi i temi in precedenza nominati sono declinati in modo molto diverso nelle regioni del Centro-Nord e del Sud Italia.

Gli studi sulla povertà continuano a indicare da anni che l'incidenza delle famiglie con reddito sotto la soglia di povertà è dalle 4 alle 5 volte più alta in alcune aree del Sud rispetto a quelle del Nord. Le disparità continuano a emergere con forza da qualsiasi indagine, non ultima quella dell'Istat del luglio 2009, secondo la quale il 23,8% delle famiglie del Sud Italia sono sotto la soglia dell'indice di povertà relativa contro il 4,9% delle famiglie del Nord. Si tratta di disparità ben note in particolare tra coloro che operano nella Caritas.

Nel nostro lavoro è emersa con prepotenza anche la questione del controllo di alcuni territori da parte delle mafie e la pressione che queste esercitano sulle economie locali anche in termini di corruzione sistematica delle pubbliche amministrazioni. Le Caritas diocesane hanno mille occasioni per fare i conti con questi fenomeni che altrove possono rimanere più ovattati e meno evidenti. I territori dove si muovono i volontari sono talvolta quartieri controllati dai clan, i volontari entrano in quelle aree e seguono i loro figlioli. I servizi essenziali, comprese le forniture di acqua e gas, quelli sanitari e quelli sociali a cui devono supplire le Caritas, sono servizi le cui risorse sono state distolte per incuria, incapacità o per altri interessi. Il lavoro che manca, e a cui si cerca di supplire inventando piccoli *network* di imprese so-

ciali, è lo strumento prioritario per l'accesso e il godimento dei diritti e per la regolarizzazione degli immigrati. I servizi offerti alle vittime della tratta a scopo sessuale o lavorativo o agli immigrati entrati clandestinamente mettono in contatto gli operatori con fenomeni sommersi e indirettamente con le organizzazioni criminali che gestiscono i diversi traffici.

La questione della corruzione delle istituzioni locali diventa, quindi, centrale laddove si decide di non sostituirsi alle istituzioni pubbliche e di svolgere una funzione di denuncia, stimolo e sensibilizzazione, per la presa in carico dei problemi di povertà e marginalità dei propri territori anche grazie alle progettualità 8 per mille Italia. Una situazione emblematica è quella della diocesi di Aversa. I consigli comunali dei 29 comuni della diocesi di Aversa dall'approvazione della legge 221 del 1991 sino al giugno 2007 sono stati sciolti per infiltrazioni mafiose ben 25 volte (con casi ripetuti, come quello di Casapenna per quattro volte, Villa di Briano, Lusciano e Casal di Principe per tre volte)<sup>33</sup>. Non pochi se consideriamo che una sola diocesi è interessata al 15% delle misure di scioglimento dei consigli comunali realizzate in tutta Italia. Tutto questo, tuttavia, non si traduce in allarme ed in un esplicito riconoscimento del fenomeno, se all'inizio del 2009 anche le massime autorità di Aversa ammettono di aver sottovalutato la rilevanza del fenomeno. Le Caritas diocesane che operano in contesti simili hanno utilizzato diverse opzioni o un mix di esse: o scelgono di rimanere *a latere* o scelgono di rinunciare alle convenzioni con gli Enti locali per evitare condizionamenti o finiscono col testimoniare attraverso la rottura di omertà e con l'esporsi in prima persona.

Le opzioni nei contesti appena descritti sono fortunatamente molteplici, non vi è necessariamente l'adattamento reciproco o l'adozione di una strategia di trasformazione 'incrementale'.

---

<sup>33</sup> È lo strumento che dovrebbe orientare in Italia le politiche regionali e le risorse (compresi tutti i Fondi Strutturali dell'Unione Europea).

Parafrasando Albert Hirschman quando si riferiva al rapporto tra cittadini e istituzioni pubbliche, non essendo possibile in senso pieno l'opzione denominata 'uscita' (*exit*), in quanto non congruente o poco praticabile dalle Caritas, in alcuni casi è emersa la 'voce' (*voice*) e in altri la 'lealtà' (*loyalty*) con gruppi e referenti delle istituzioni ritenuti affidabili.

Nei contesti estremi, che corrispondono nei nostri otto casi ad alcune aree con forte concentrazione di criminalità organizzata e disagio, talvolta si sviluppano le reazioni più intense. L'adozione dell'opzione 'voce', assimilabile alle strategie di *advocacy* nell'utilizzo delle risorse del Fondo CEI 8 per mille Italia, come pure nella gestione ordinaria della Caritas, si è realizzata in modo più evidente proprio nei contesti a più alto rischio. Qualcosa ha permesso che opzioni individuali e propensioni si sistematizzassero e passassero da un'azione di ribellione e mobilitazione di singole microrealtà ad azioni sistematiche, che nel corso degli anni hanno potuto 'fare cultura' e coinvolgere una pluralità di organismi. Tra le criticità emerse occorre segnalare una certa debolezza degli strumenti di decodifica di questi fenomeni e di traduzione delle informazioni, pur presenti quotidianamente nei media, in strategie coerenti con i mandati e la *mission* proprie di Caritas. Alcuni movimenti e manifestazioni sulla legalità che sollevano ampio consenso, da una parte degli esponenti della Chiesa locale e delle Caritas, vengono guardati con prudenza perché eccessivamente giocati sul fronte dell'immagine, troppo 'gridati', secondo alcuni. La legalità ha rappresentato un ambito di intervento nei bandi del Fondo CEI 8 per mille Italia ma forse occorrerebbe rafforzare gli spazi di elaborazione culturale e la tematizzazione della questione delle interconnessioni tra politiche di contrasto della povertà, della tutela dei diritti e della promozione di trasparenza e legalità nelle istituzioni locali (si veda la nozione di *capacity building* adottata dai programmi che mirano ad aumentare l'efficienza del funzionamento della pubblica amministrazione e a ridurre la corruzione nei pubblici uffici).

Ovviamente non si sta affermando che questo sia un limite delle pro-

gettualità 8 per mille Italia, dal momento che le stesse politiche nazionali per la sicurezza e la legalità contenute nel QSN - Quadro Strategico Nazionale 2007-2013<sup>34</sup> prima, e nei Programmi Operativi regionali poi, vengono declinate in modo poco convincente e senza chiare connessioni con le politiche di sviluppo e di promozione dell'inclusione sociale. Si sta solo osservando che le riflessioni sviluppate su queste tematiche da alcune Caritas diocesane, frutto anche di progettualità 8 per mille Italia, paiono aver bisogno di spazi di riflessività e confronto o, talvolta, di maggiori supporti teorici.

La seconda tematica trasversale riguarda la sovrapposizione tra alcuni fattori di debolezza strutturale della Chiesa del Sud, di debolezza organizzativa delle Caritas diocesane e fattori di debolezza della società civile e della pubblica amministrazione. Alla forte frammentazione delle diocesi, di dimensioni spesso molto ridotte in rapporto al numero degli abitanti e poco propense a forme di coordinamento formalizzato, risponde una debole strutturazione (se rapportata ad alcune realtà del Nord) dei livelli di governo delle delegazioni Caritas regionali e una carente organizzazione di funzioni di supporto alle realtà locali

---

<sup>34</sup> A titolo esemplificativo, MIROD è il database costruito sulla piattaforma IBM Lotus Domino/Notes, e che è stato adottato dalla Caritas diocesana di Pisa per due ragioni fondamentali: 1) rende possibile lavorare off-line, ed è quindi adatto anche ai piccoli centri di ascolto che non hanno una connessione ADSL, 2) ha delle procedure di sicurezza per le quali i dati sono periodicamente replicati su più nodi (3 a livello Toscano) e per cui è assolutamente improbabile perdere i dati. Nella Caritas di Bergamo il programma informativo utilizzato si chiama DATI e vanta tra i suoi punti di forza: l'accesso mediante un sito web ad un unico archivio (database); il collegamento in tempo reale attraverso internet; e la possibilità, di conseguenza, di raggiungerlo da qualsiasi punto di accesso alla rete. Dal 2007 il programma è utilizzato anche da altre diocesi lombarde: Lodi, Pavia, Crema, Cremona e Brescia. Esso è basato su una architettura a rete di tutti i centri e servizi connessi all'Associazione Diakonia tramite una extranet: le schede progetto di ciascuna persona presa in carico anche per singoli interventi sono poste in rete e vidimate dal Direttore entro 24-48 ore; relativamente alle azioni di primo intervento e urgenza non c'è bisogno di alcuna vidimazione. I centri di ascolto parrocchiali attualmente in rete sono circa 20 su 45 e coprono il 50% delle persone che si rivolgono alla Caritas.

sul piano culturale e tecnico. Si pensi al profondo divario tra i coordinamenti presenti in diversa forma nelle regioni Lombardia, Veneto e Toscana e quanto è emerso dal lavoro sul campo con le Caritas diocesane in quattro regioni del Sud. Il *digital divide* rappresenta un gap tanto nelle Caritas quanto nella pubblica amministrazione del Sud. Il livello di informatizzazione e la qualità della raccolta, elaborazione ed utilizzazione dei dati forniti dagli Osservatori per le povertà nei casi delle Caritas diocesane del Centro-Nord è decisamente e sistematicamente superiore a quello presente nelle Caritas del Sud<sup>35</sup>. I processi di marginalità e povertà fortemente accentuati in alcune aree del Sud talvolta fanno scivolare le spinte trasformative delle Caritas locali verso pratiche emergenziali e con difficoltà riescono ad opporsi a pressioni interne ed esterne propense a rispolverare modelli di tipo assistenziale. Il limite tra rapporti di collaborazione tra Caritas ed ente locale e rapporti collusivi non è delimitato da confini netti e, come abbiamo visto, ad una forte delega delle istituzioni locali, ad una carenza talvolta drammatica di servizi essenziali, può corrispondere, da parte di Caritas, una assunzione di funzioni e adozione di ruoli non propri.

Per queste diverse ragioni i progetti interdiocesani assumono un ruolo chiave; uno dei possibili accorgimenti, tra l'altro ampiamente sostenuto da alcune delle Caritas analizzate, potrebbe essere dato dal superamento di alcuni vincoli posti nei bandi 8 per mille Italia che limitano le esperienze interdiocesane alla *partnership* di Caritas all'interno della stessa regione. In situazioni in cui l'assetto regionale è ancora debolmente strutturato, in presenza di pratiche e culture particolarmente autocentrate e in presenza di temi particolarmente innovativi, sarebbe, viceversa, proficuo favorire degli scambi anche interregionali tra Caritas che condividono simili interessi o priorità.

---

<sup>35</sup> Il valore medio della Var.131 'Creazione di una forte collaborazione con le imprese e le associazioni datoriali', passa da 4,6 per le diocesi con alta propensione agli scambi a 2,6 per quelle con bassa propensione, su un continuum da 1 a 10.

La terza questione trasversale riguarda la grave crisi finanziaria e poi economica che ha interessato i mercati globali nell'ultimo biennio e che, durante l'ultima fase della ricerca, è emersa in tutta la sua gravità. Nelle aree più ricche d'Italia si sviluppano e moltiplicano più velocemente le risposte alla crescita di sofferenza finanziaria e indebitamento delle famiglie dovuto alla crisi economica. Già nel 2005 il 65% delle Caritas diocesane si erano attrezzate, o si stavano attrezzando, per fare fronte al problema del credito al consumo e dell'accesso al credito dei soggetti ritenuti 'non bancabili' (2.900.000 famiglie, pari al 14% della popolazione) attraverso lo strumento del microcredito al consumo per le famiglie e, in alcuni casi, anche per le piccole imprese. Si tratta di una misura estremamente interessante che è stata da Caritas Italiana da tempo posta sotto osservazione. Tra gli elementi di interesse dello strumento del microcredito sociale, abbiamo osservato la connessione tra l'utilizzo di questo strumento e ricadute di tipo preventivo ed educativo. La funzione preventiva è riferita a circuiti dell'usura o del credito illegale a cui altrimenti ricorrerebbero molti soggetti, mentre l'educazione è riferita al ruolo di consulenza svolto in parallelo dagli operatori delle Caritas che possono aiutare a sviluppare una riflessione più ampia sugli stili di vita e sui comportamenti di indebitamento delle famiglie dovuti a modelli di consumo inadeguati e sempre meno sostenibili anche dal punto di vista collettivo.

La misura del microcredito rappresenta oggi uno strumento che solleva grande interesse e ampio consenso sociale, essa intercetta mondi e mentalità diverse mettendole in relazione per la soluzione di problemi di sofferenza finanziaria dei singoli o di piccole attività imprenditoriali; si favorirebbero in tal modo contaminazioni reciproche – tra Caritas e esponenti delle banche - e, forse, corrette sinergie future. Ci si riferisce ai mondi della finanza locale, rappresentati dalle Banche di credito cooperativo o altre banche locali, che partecipano non solo in termini economici, contribuendo al fondo di rotazione, per somme in genere piuttosto esigue, ma anche grazie alla partecipazione di volontari che da tali mondi provengono e che possono mettere a dispo-

sizione degli individui le proprie competenze professionali. Avevamo osservato, infatti, nell'indagine rivolta a tutte le diocesi, che solo una minoranza di esse intesse alleanze e partenariati con associazioni datoriali o di categoria o con le singole imprese per la realizzazione delle progettualità 8 per mille Italia. Si noti che, in genere, sono le diocesi più propense a sviluppare scambi di prassi e modelli<sup>36</sup> ad aver inteso forti relazioni con le imprese e le associazioni datoriali e paradossalmente questa propensione sembra avere a che fare con aspetti culturali e modelli di intervento, non essendo correlata né al contesto geografico, né alla presenza maggiore di imprese.

Questo studio ha dimostrato che lo strumento 8 per mille Italia ha in questi anni intercettato e sostenuto le innovazioni delle pratiche di lavoro delle Caritas diocesane e la mobilitazione delle comunità locali e della comunità ecclesiale, ha favorito e sta favorendo il superamento, laddove non era già avvenuto, di approcci e modelli di matrice assistenziale e migliorato la capacità di intercettare fasce di povertà sommersa attraverso la realizzazione di servizi che rispondono sia a bisogni consolidati, sia a nuovi bisogni. Sono state inoltre raccolte una serie di evidenze e considerazioni utili a sviluppare ulteriormente la progettualità del Fondo CEI 8 per mille Italia, rafforzando soluzioni in grado di rispondere ad una pluralità di esigenze e, al contempo, valorizzare le potenzialità del diversificato mondo delle Caritas diocesane.

---

<sup>36</sup> Il valore medio della Var. 131 'Creazione di una forte collaborazione con le imprese e le associazioni datoriali', passa da 4,6 per le diocesi con alta propensione agli scambi a 2,6 per quelle con bassa propensione, su un continuum da 1 a 10.



